

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 155° - Numero 24

GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA



PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 4 giugno 2014

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. **141.** Sentenza 19 - 28 maggio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Misure varie in materia di finanza regionale, bilancio e contabilità pubblica (destinazione a fondi di riserva di entrate derivanti dal recupero dell'evasione fiscale; finanziamento dei piani di forestazione con economie di bilancio; stanziamenti per la previsione di frodi sui fondi comunitari; agevolazioni fiscali per le imprese; istituzione del distretto industriale Caianello-Capua ed iscrizione del relativo finanziamento; concessione di contributi ed istituzione di fondi straordinari) - Misure varie in materia di amministrazione pubblica (riduzione delle indennità ai partecipanti ad organi collegiali della Regione e degli enti dipendenti; riduzione degli incarichi di funzioni dirigenziali conferiti ad esterni; costituzione della Società finanziaria regionale per azioni; costituzione dell'Istituto per la finanza e l'economia locale) - Misure in materia di ambiente (dotazione, per gli impianti per la produzione di energia termoelettrica, di un sistema di monitoraggio dello stato della qualità dell'aria) - Misure in materia di diritti sociali (*bonus bebè*) - Misure attinenti alla sanità pubblica ed al relativo disavanzo (decadenza dei commissari straordinari delle ASL per aver emesso atti in contrasto con il piano di rientro; nullità dei contratti assunti in contrasto con il piano di rientro; avvalimento della fondazione CEINGE da parte del Servizio sanitario regionale; previsione di convenzioni a favore degli Hospice; istituzione dell'Osservatorio regionale per la sicurezza alimentare; disciplina della Società Regionale per la Sanità s.p.a; riorganizzazione dell'Azienda Regionale Sanitaria; istituzione del centro regionale "Disturbi del comportamento alimentare"; rimodulazione del servizio di continuità assistenziale; riorganizzazione e ridefinizione degli ambiti territoriali delle ASL e dei distretti sanitari; modifiche ed integrazioni a varie disposizioni in materia di attuazione del piano di rientro).

- Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011), art. 1, commi 2, 26, 27, 34, 37, 44, 75, 78, lettera a), 123, 124, 131, da 135 a 138, da 142 a 154, da 163 a 204, 207, da 209 a 212, 215, 217, 218, 219, da 221 a 232, da 238 a 241, 243, 244, 245 e 263; legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni per l'attuazione del Piano di Rientro del Settore Sanitario), art. 1, comma 1, lettera c), e comma 2.

Pag. 1

N. **142.** Sentenza 19 - 28 maggio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposta sul reddito delle persone fisiche (I.R.P.E.F.) - Tassazione dei compensi "arretrati" corrisposti ai membri delle commissioni tributarie entro il periodo di imposta successivo a quello di riferimento.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 39, comma 5.

Pag. 17

N. **143.** Sentenza 19 - 28 maggio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Reato di incendio colposo di cui all'art. 449 cod. pen. - Raddoppio dei termini di prescrizione.

- Codice penale, art. 157, sesto comma.

Pag. 25



N. 144. Sentenza 19 - 28 maggio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impresa e imprenditore - Nuove iniziative produttive - Disciplina delle c.d. “zone a burocrazia zero” Estensione, in via sperimentale, fino al 31 dicembre 2013, all’intero territorio nazionale.

- Legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2012), art. 14, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6.

– Pag. 30

N. 145. Sentenza 19 - 28 maggio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Imposta di bollo - Rideterminazione delle misure - Destinazione delle conseguenti maggiori entrate al rifinanziamento della ricostruzione privata nei comuni interessati dal sisma in Abruzzo, per gli anni 2013-2019.

- Decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell’area industriale di Piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per Expo 2015) - convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2013, n. 71 - art. 7-bis, commi 3 e 5.

– Pag. 37

N. 146. Ordinanza 19 - 28 maggio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Nomina a domanda dei giornalisti preposti all’ufficio stampa e documentazione costituito presso la Presidenza della Regione Siciliana.

- Legge della Regione siciliana 6 luglio 1976, n. 79 (Provvedimenti intesi a favorire la più ampia informazione democratica sull’attività della Regione), art. 11, comma 3.

– Pag. 43

N. 147. Ordinanza 19 - 28 maggio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Amministrazione pubblica - Istituti autonomi case popolari - Scioglimento dei consigli di amministrazione e nomina di commissari straordinari.

- Legge della Regione Campania 7 dicembre 2010, n. 16 (Misure urgenti per la finanza regionale), art. 19, comma 4.

– Pag. 47

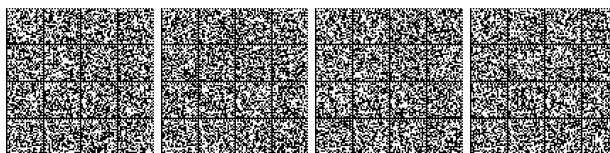
N. 148. Ordinanza 19 - 28 maggio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope - Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990.

- Decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell’Amministrazione dell’interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309) - convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49 - artt. 4-bis e 4-vicies ter.

– Pag. 50



- N. **149.** Ordinanza 19 - 28 maggio 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Processo penale - Nullità degli atti - Restituzione nel termine per l'appello e conoscenza del procedimento da parte dell'imputato.
 — Codice di procedura penale, artt. 175, 178, comma 1, lettera c), 179, 603 e 604.
 — Pag. 53
- N. **150.** Ordinanza 19 - 28 maggio 2014
 Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.
Immunità parlamentare - Procedimento penale a carico di deputato - Conflitto sollevato dal Tribunale di Torre Annunziata nei confronti della Camera dei deputati.
 — Deliberazione della Camera dei deputati del 16 ottobre 2013 (doc. IV-*quater* n. 2)
 — Pag. 56
- N. **151.** Sentenza 19 - 29 maggio 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Sanità - Medicinali da impiegare per un'utilizzazione terapeutica diversa da quella autorizzata (uso 'off label') - Disciplina della richiesta di autorizzazione all'immissione in commercio.
 — Decreto-legge 21 ottobre 1996, n. 536 (Misure per il contenimento della spesa farmaceutica e la rideterminazione del tetto di spesa per l'anno 1996) - convertito dalla legge 23 dicembre 1996, n. 648 - art. 1, comma 4; decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219 (Attuazione della direttiva 2001/83/CE - e successive direttive di modifica - relativa ad un codice comunitario concernente i medicinali per uso umano, nonché della direttiva 2003/94/CE), art. 8.
 — Pag. 59
- N. **152.** Ordinanza 19 - 29 maggio 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Reati e pene - Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope Prescrizione.
 — Codice penale, art. 157, secondo comma, come sostituito dall'art. 6, comma 1, della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione); d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), art. 73, commi 1 e 5.
 — Pag. 67

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **32.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 aprile 2014 (della Regione Lazio)
Imposte e tasse - Disposizioni urgenti per l'EXPO 2015, per i lavori pubblici ed in materia di trasporto aereo - Previsione (al fine di evitare effetti distorsivi della concorrenza tra gli scali aeroportuali e di promuovere l'attrattività del sistema aeroportuale italiano, anche con riferimento agli eventi legati all'EXPO 2015) che nella definizione della misura dell'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili (IRESA), di cui agli artt. 90 e ss. della legge 21 novembre 2000, n. 342, il valore massimo dei parametri delle misure IRESA non può essere superiore a euro 0,50 - Previsione che, fermo restando il valore massimo sopra indicato, la determinazione



del tributo è rimodulata tenendo conto anche dell'ulteriore distinzione tra voli diurni e notturni e delle peculiarità urbanistiche delle aree prospicienti i singoli aeroporti - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza, nonché del principio di congruità della decretazione d'urgenza, sia con riferimento alla disciplina del decreto-legge nella sua complessità, sia con specifico riguardo all'oggetto della norma impugnata - inserita solo dalla legge di conversione - rispetto al contenuto dello stesso decreto-legge - Lesione del principio di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2014, n. 9, art. 13, comma 15-*bis*.
- Costituzione, artt. 3, 77, 117, commi secondo, lett. e), e terzo, 119, commi primo e secondo; decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, art. 11; legge 31 dicembre 2009, n. 196, art. 19.

Pag. 71

N. 86. Ordinanza del Tribunale di Roma del 28 febbraio 2014.

Procreazione medicalmente assistita - Accesso alle tecniche - Divieto per le coppie non affette da sterilità o infertilità, (pur se) portatrici di patologie geneticamente trasmissibili - Conseguente impossibilità per tali coppie di valersi della diagnosi e della selezione preimpianto, evitando la gravidanza naturale e l'eventuale aborto terapeutico - Lesione di diritti soggettivi inviolabili, quali il diritto della coppia a un figlio "sano" e il diritto all'autodeterminazione nelle scelte procreative - Ingerenza indebita nella vita della coppia - Violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza - Incoerenza tra il divieto di ricorso alla PMA e la possibilità di aborto terapeutico quando il feto risulti affetto da gravi patologie - Discriminazione delle coppie fertili, portatrici di malattia geneticamente trasmissibile, rispetto alle coppie sterili o infertili o in cui l'uomo sia affetto da malattie virali sessualmente trasmissibili - Violazione del diritto alla salute della donna, per difetto di adeguato bilanciamento con la tutela della salute dell'embrione - Contrasto con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), in relazione al diritto al rispetto della vita privata e familiare e al divieto di discriminazione - Richiamo alla sentenza della Corte di Strasburgo 28 agosto 2012, *Costa e Pavan c. Italia*.

- Legge 19 febbraio 2004, n. 40, artt. 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1.
- Costituzione, artt. 2, 3, 32 e 117, primo comma, in relazione agli artt. 8 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

Pag. 81

N. 87. Ordinanza del Tribunale di Milano del 27 gennaio 2014

Lavoro (Controversie in materia di) - Astensione e ricusazione del giudice - Obbligo di astensione per l'organo giudicante (persona fisica) investito del giudizio di opposizione ex art. 51, comma 1, legge n. 92/2012, che abbia pronunciato l'ordinanza ex art. 1, comma 49, legge n. 92/2012 di respingimento di ricorso avverso licenziamento per giusta causa - Mancata previsione - Violazione del principio di uguaglianza per irragionevole diversa disciplina rispetto alla fattispecie analoga disciplinata dall'art. 669-*terdecies*, secondo comma, c.p.c. - Lesione del diritto di difesa e di azione in giudizio - Violazione del principio di imparzialità del giudice.

- Codice di procedura civile, art. 51, comma 1, n. 4; legge 28 giugno 2012, n. 92, art. 1, comma 51.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

Pag. 91



N. 88. Ordinanza del Tribunale di Avezzano del 7 agosto 2013

Processo penale - Procedimento per decreto - Reati perseguibili a querela - Previsione della facoltà del querelante di opporsi alla definizione del procedimento con l'emissione del decreto penale di condanna - Violazione dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, di obbligatorietà dell'azione penale e della ragionevole durata del processo.

- Codice di procedura penale, art. 459, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 111, comma secondo, e 112.

Pag. 95

N. 89. Ordinanza della Corte di cassazione del 13 gennaio 2014

Espropriazione per pubblica utilità - Occupazione acquisitiva - Previsione che l'autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre che esso sia acquisito non retroattivamente al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario sia corrisposto un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale, quest'ultimo forfettariamente liquidato nella misura del 10% del valore del bene stesso - Previsione dell'estensione del potere di acquisizione alla servitù di fatto - Abolizione della condizione che l'immobile realizzando rientri in una delle categorie individuate dagli artt. 822 e 826 c.c. postulate dall'occupazione appropriativa e previsione dell'applicazione dell'istituto anche nella ipotesi in cui sia stato annullato l'atto da cui è sorto il vincolo preordinato all'esproprio - Previsione che il provvedimento ablativo non è tenuto ad individuare la destinazione dell'immobile, essendo sufficiente l'indicazione delle circostanze che hanno condotto alla indebita utilizzazione dell'area e, se possibile, la data dalla quale essa ha avuto inizio - Modalità procedurali e criteri per la determinazione dell'indennizzo - Previsione della applicabilità della normativa anche ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore ed anche se vi è stato un provvedimento di acquisizione successivamente ritirato o annullato - Violazione del principio di uguaglianza - Incidenza sul diritto di difesa e di azione in giudizio - Lesione del diritto di proprietà - Violazione dei principi di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione - Violazione dei principi del giusto processo - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU come interpretata dalla Corte EDU.

- Decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, art. 42-bis, inserito dall'art. 34, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111.
- Costituzione, artt. 3, 24, 42, 97, 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; Primo Protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

Pag. 98

N. 90. Ordinanza della Corte di cassazione del 13 gennaio 2014.

Espropriazione per pubblica utilità - Occupazione acquisitiva - Previsione che l'autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre che esso sia acquisito non retroattivamente al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario sia corrisposto un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale, quest'ultimo forfettariamente liquidato nella misura del 10% del valore del bene stesso - Previsione dell'estensione del potere di acquisizione alla servitù di fatto - Abolizione della condizione che l'immobile realizzando rientri in una delle categorie individuate dagli artt. 822 e 826 c.c. postulate dall'occupazione appropriativa e previsione dell'applicazione dell'istituto anche nella ipotesi in cui sia stato annullato l'atto da cui è sorto il vincolo preordinato all'esproprio - Previsione che il provvedimento ablativo non è tenuto ad individuare la destinazione dell'immobile, essendo sufficiente l'indicazione delle circostanze che hanno condotto alla inde-



bita utilizzazione dell'area e, se possibile, la data dalla quale essa ha avuto inizio - Modalità procedurali e criteri per la determinazione dell'indennizzo - Previsione della applicabilità della normativa anche ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore ed anche se vi è stato un provvedimento di acquisizione successivamente ritirato o annullato - Violazione del principio di uguaglianza - Incidenza sul diritto di difesa e di azione in giudizio - Lesione del diritto di proprietà - Violazione dei principi di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione - Violazione dei principi del giusto processo - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU come interpretata dalla Corte EDU.

- Decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, art. 42-bis, inserito dall'art. 34, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111.
- Costituzione, artt. 3, 24, 42, 97, 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; Primo Protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 141

Sentenza 19 - 28 maggio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Misure varie in materia di finanza regionale, bilancio e contabilità pubblica (destinazione a fondi di riserva di entrate derivanti dal recupero dell'evasione fiscale; finanziamento dei piani di forestazione con economie di bilancio; stanziamenti per la previsione di frodi sui fondi comunitari; agevolazioni fiscali per le imprese; istituzione del distretto industriale Caianello-Capua ed iscrizione del relativo finanziamento; concessione di contributi ed istituzione di fondi straordinari) - Misure varie in materia di amministrazione pubblica (riduzione delle indennità ai partecipanti ad organi collegiali della Regione e degli enti dipendenti; riduzione degli incarichi di funzioni dirigenziali conferiti ad esterni; costituzione della Società finanziaria regionale per azioni; costituzione dell'Istituto per la finanza e l'economia locale) - Misure in materia di ambiente (dotazione, per gli impianti per la produzione di energia termoelettrica, di un sistema di monitoraggio dello stato della qualità dell'aria) - Misure in materia di diritti sociali (*bonus bebè*) - Misure attinenti alla sanità pubblica ed al relativo disavanzo (decadenza dei commissari straordinari delle ASL per aver emesso atti in contrasto con il piano di rientro; nullità dei contratti assunti in contrasto con il piano di rientro; avvalimento della fondazione CEINGE da parte del Servizio sanitario regionale; previsione di convenzioni a favore degli Hospice; istituzione dell'Osservatorio regionale per la sicurezza alimentare; disciplina della Società Regionale per la Sanità s.p.a; riorganizzazione dell'Azienda Regionale Sanitaria; istituzione del centro regionale "Disturbi del comportamento alimentare"; rimodulazione del servizio di continuità assistenziale; riorganizzazione e ridefinizione degli ambiti territoriali delle ASL e dei distretti sanitari; modifiche ed integrazioni a varie disposizioni in materia di attuazione del piano di rientro).

- Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – Legge finanziaria regionale 2011), art. 1, commi 2, 26, 27, 34, 37, 44, 75, 78, lettera *a*), 123, 124, 131, da 135 a 138, da 142 a 154, da 163 a 204, 207, da 209 a 212, 215, 217, 218, 219, da 221 a 232, da 238 a 241, 243, 244, 245 e 263; legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni per l'attuazione del Piano di Rientro del Settore Sanitario), art. 1, comma 1, lettera *c*), e comma 2.

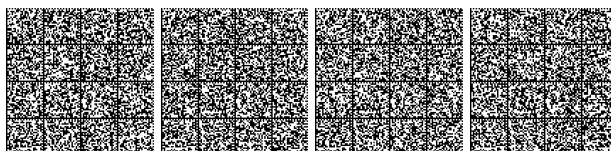
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici : Luigi MAZZELLA, 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, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2, 26, 27, 34, 37, 44, 75, 78, lettera a), 123, 124, 131, da 135 a 138, da 142 a 154, da 163 a 204, 207, da 209 a 212, 215, 217, 218, 219, da 221 a 232, da 238 a 241, 243, 244, 245 e 263 della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011) e dell'art. 1, comma 1, lettera c), e comma 2, della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni per l'attuazione del Piano di Rientro del Settore Sanitario), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati l'11-18 maggio 2011 e il 23-27 marzo 2012, depositati in cancelleria il 17 maggio 2011 ed il 30 marzo 2012 ed iscritti rispettivamente al n. 45 del registro ricorsi 2011 e al n. 64 del registro ricorsi 2012.

Visti gli atti di costituzione della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 25 marzo 2014 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

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

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso iscritto al reg. ric. n. 45 del 2011, ritualmente notificato e depositato, il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale di numerosi commi (novantanove) dell'art. 1 della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011).

L'impugnativa, in ragione della sua dichiarata "complessità", è divisa dal ricorrente in due parti.

La prima delle quali ha ad oggetto i commi (del predetto art. 1) attinenti alla materia del bilancio e della contabilità pubblica (commi 2, 34, 37, 44, 75, 123, da 135 a 138, da 142 a 154, 195, 207, 263, raggiunti da convergenti censure di violazione degli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma della Costituzione, in relazione alla competenza legislativa statale in tema di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario), ed alle materie dell'ambiente (comma 124, sul monitoraggio di impianti per la produzione di energia termoelettrica, denunciato per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.) e dei diritti sociali (comma 78, lettera a, sul requisito residenziale per l'ottenimento di un «bonus bebè»), censurati per violazione degli artt. 3, 38, 117, secondo comma, lettera m), Cost.

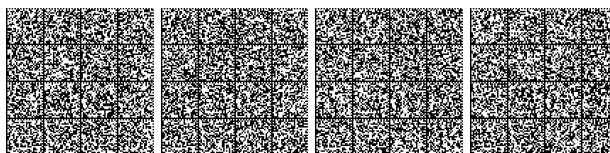
La seconda parte, della impugnazione aggrega le disposizioni di cui ai restanti commi (del medesimo art. 1) 26, 27, 131, da 163 a 204, da 209 a 212, 215, da 217 a 219, da 221 a 232, 238, 239, 240, 241, 243, 244, 245: tutti - direttamente o indirettamente - attinenti alla materia del disavanzo sanitario e censurati (in quanto autorizzativi di spese non obbligatorie ovvero attributivi alla Giunta di poteri riservati al Commissario straordinario) per profili vari di violazione degli obblighi discendenti dal concordato Piano di rientro o di interferenza od ostacolo all'attività od ai poteri del Commissario ad acta della Regione Campania, in riferimento agli artt. 81, quarto comma, 117, terzo comma, e 120 Cost.; nonché, quanto al comma 27 (sulla inefficacia dei contratti assunti in contrasto con il Piano di rientro), in riferimento anche all'art. 117, secondo comma, lettera l), sulla competenza statale in tema di «ordinamento civile».

Per evitare superflue duplicazioni espositive, il puntuale contenuto delle singole disposizioni impugnate verrà, per quanto rileva, richiamato in prosieguo, contestualmente all'esame delle correlative censure, nel Considerato in diritto.

1.1.- Si è costituita la Regione Campania, che ha eccepito l'inammissibilità del ricorso - per «vizio di corrispondenza di contenuti tra la delibera recante la determinazione all'impugnazione ed il ricorso stesso», e per difformità, altresì, relative a specifiche censure - ed ha concluso, in subordine, per la sua infondatezza nel merito.

1.1.1.- Con successiva memoria, la resistente ha poi preso atto della rinuncia, nel frattempo formalizzata dal Presidente del Consiglio, relativamente ai seguenti (venticinque) commi dell'impugnato art. 1 della legge regionale n. 4 del 2011: 2, 26, 131, da 167 a 175, 192, da 194 a 202, 231 e 232.

Ha evidenziato, altresì, la Regione resistente che le disposizioni di cui agli ulteriori commi del medesimo art. 1 - 210, 211, 212, 217, 218, 219, 222, 223, 238, 239, 241 e 243 - erano state, a loro volta, successivamente abrogate dall'art. 1, comma 1, lettera e), della legge regionale 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni per l'attuazione al Piano di Rientro del Settore Sanitario).



Ed ha aggiunto che la legge regionale 4 agosto 2011, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale) e la già citata legge regionale n. 3 del 2012 avevano altresì modificato varie altre disposizioni di cui all'art. 1 della legge regionale n. 4 del 2011 in questione, in senso a suo avviso soddisfacente delle ragioni del Presidente del Consiglio.

In particolare:

- la legge regionale n. 14 del 2011, al suo art. 1, comma 1, lettera *b*), aveva defanziato, «per il corrente esercizio finanziario», gli interventi, l'erogazione di contributi e l'istituzione di fondi straordinari (censurati dal ricorrente per difetto di copertura) di cui ai commi da 164 a 166, da 176 a 179, da 181 a 191 e 203.

- la legge regionale n. 3 del 2012 - al suo art. 1, commi 1, lettere *a*), *b*), *c*) e *d*), e 2, aveva modificato, rispettivamente, i commi 209, 221, da 224 a 230, e 244, eliminando, secondo essa resistente, i profili di contestata violazione del Piano di rientro del disavanzo sanitario.

Nel merito delle ulteriori censure, la Regione ha argomentato come segue.

Quanto al comma 34, si assume che sarebbe l'art. 9 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario) a disciplinare l'attribuzione alle Regioni del gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale, richiamando il principio di territorialità ex art. 119 Cost. e in applicazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione). Sicché, essendo il recupero dell'evasione fiscale attività prettamente statale, la quantificazione delle maggiori risorse derivanti dalla attività medesima non può che avvenire ad opera dello Stato, con la conseguenza che la disposizione impugnata «è volta a riconoscere in capo alla Giunta regionale il compito di ripartire le risorse attribuite alla Regione Campania tra i fondi espressamente indicati dalla norma stessa».

Quanto al comma 37, esso sarebbe stato mal interpretato dalla difesa erariale, disponendo invece una misura del tutto compatibile con l'art. 19 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e finalizzata al contenimento della spesa del personale.

Quanto al comma 44, la Regione osserva preliminarmente che il conto consuntivo è in fase di approvazione e che, in ogni caso, la mancata certificazione potrebbe al più impedire l'utilizzo, per il parziale finanziamento dei piani di forestazione per gli anni 2011, 2012 e 2013, delle risorse per economie di bilancio e non già la loro iscrizione al bilancio stesso. Peraltro, si evidenzia che le economie di spesa considerate dalla disposizione impugnata riguardano risorse a destinazione vincolata provenienti da mutuo regionale (in base alla legge regionale 7 maggio 1996, n. 11 «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 28 febbraio 1987, n. 13, concernente la delega in materia di economia, bonifica montana e difesa del suolo»), nonché da fondi statali destinati all'agricoltura ed alle foreste (legge regionale 3 agosto 1981, n. 55 «Disciplina degli interventi conseguenti a calamità naturali o avversità atmosferiche di carattere eccezionale di cui alla legge 25 maggio 1970, n. 364» e legge regionale 2 agosto 1982, n. 42 «Provvedimenti per l'attuazione del programma agricolo regionale»), sicché, essendo già accertate, ben possono essere reinscritte in bilancio con deliberazione giuntale ai sensi della legge regionale di contabilità 30 aprile 2002, n. 7 (Ordinamento contabile della Regione Campania articolo 34, comma 1, d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76) segnatamente, ai sensi degli artt. 41, commi 2 e 3, e 29. Inoltre, la resistente sostiene che le anzidette risorse sarebbero già state rifinanziate a parziale finanziamento del piano di forestazione del 2010, dovendosi quindi ritenere che, con la norma impugnata, il legislatore regionale non abbia fatto altro che autorizzare la Giunta regionale a deliberare «un'ulteriore rifinanziazione delle suddette risorse ancora disponibili a parziale rifinanziamento dei piani di forestazione per gli anni 2011, 2012 e 2013. Come del resto avvenuto in sede di bilancio gestionale 2011 approvato con deliberazione di Giunta Regionale n. 157 del 18/4/2011 (U.P.B. 1.74.174 - capitolo 1200), trovando copertura con quota parte dell'avanzo di amministrazione al 31/12/2010 a destinazione vincolata».

Quanto al comma 75, la struttura ivi prevista sarebbe volta ad implementare i meccanismi procedurali del federalismo fiscale, in attuazione della legge n. 42 del 2009, e successivi decreti attuativi, in forza dell'art. 119 Cost. Ciò premesso, la resistente assume che la disposizione denunciata non provvederebbe direttamente all'istituzione della struttura di raccordo, ma demanderebbe alla Regione l'avvio di una collaborazione con l'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL) per la futura creazione della struttura stessa, rimettendo a successiva deliberazione giuntale la disciplina sul procedimento, limiti, condizioni e modalità della collaborazione.

Quanto al comma 78, lettera *a*), sarebbe anzitutto inconferente il parametro evocato dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. e, comunque, esso non sarebbe stato per nulla richiamato nella delibera di impugnazione, con conseguente inammissibilità della questione. Né, inoltre, sussisterebbe la dedotta violazione dell'art. 3 Cost., posto che la disposizione censurata - a differenza di quella della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 40 del 2011 - sarebbe caratterizzata «da un ambito oggettivo di applicazione decisamente più limitato e circoscritto». Peraltro, risponderrebbe a ragionevolezza il requisito della residenza (previsto anche da altre



leggi regionali non impugnate come quella della Regione Lazio 28 dicembre 2007, n. 26 «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2008 (art. 11, legge regionale 20 novembre 2001, n. 25)», sub art. 54), volto a evitare l'accesso al bonus in forza di comportamenti opportunistici, là dove la previsione di un periodo non eccessivamente lungo sarebbe tale da escludere la discriminazione tra cittadini italiani e quelli stranieri.

Quanto al comma 123, la Regione ammette che il legislatore regionale, lungi dal voler apportare modifiche al sistema contabile definito a livello nazionale mediante stanziamento su unità previsionale di base inesistente, sarebbe «in realtà incorso in un mero errore materiale», con ciò palesando la «totale inoffensività della previsione suddetta».

Quanto al comma 124, la resistente sostiene che la disciplina ivi dettata riguarderebbe «esclusivamente» gli impianti termoelettrici di spettanza regionale, senza ingerirsi in ambiti competenziali statali, così come imporrebbe di ritenere una interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata. Del resto, proprio la disciplina statale, agli artt. 29-ter e 29-decies del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), conterrebbe un espresso obbligo di garanzia del monitoraggio delle emissioni conseguenti all'esercizio di centrali e impianti soggetti al rilascio di autorizzazione integrata. Peraltro, la disciplina dettata dalla norma denunciata implicherebbe anche ambiti di competenza materiale di spettanza regionale, come il «governo del territorio» e la «tutela della salute», così da poter prevedere limiti di tutela più elevati rispetto a quelli statali (sentenze n. 181 del 2011, n. 61 del 2009 e n. 30 del 2009). Inoltre, il paventato rischio di conseguenze negative sull'efficacia ed il buon funzionamento della rete di rilevamento nazionale della qualità dell'aria, prevista dal decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155, di attuazione della direttiva 21 maggio 2008, n. 2008/50/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa), non sussisterebbe, potendo la Regione elevare gli standard di tutela statale, né intendendo la disposizione denunciata derogare alla disciplina nazionale, giacché non si occupa di specifiche tecniche dei sistemi di rilevazione, né detta parametri tecnici delle immissioni ammissibili in atmosfera, né disciplina il procedimento che porta ad attrarre alcune stazioni di rilevamento della qualità dell'aria nell'ambito della rete nazionale.

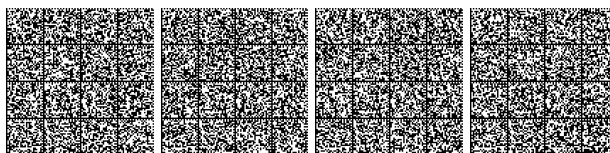
Quanto ai commi da 135 a 138, la censura di violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., per aver rimesso a generico provvedimento successivo la copertura finanziaria, sarebbe infondata, posto che con detta espressione la norma ha inteso riferirsi ad apposita deliberazione della Giunta regionale. In riferimento poi al profilo di doglianza relativo al contrasto della disciplina impugnata con i principi comunitari in materia di affidamento in house, esso sarebbe inammissibile per mancata corrispondenza con i rilievi espressi nella delibera governativa di impugnazione, la quale riconduce detta violazione al comma 137, concernente la possibilità di partecipazione di soggetti privati al capitale della società regionale finanziaria. Del pari, per mancata individuazione nella delibera di impugnativa delle ragioni di contrasto con la normativa statale, sarebbe inammissibile la dedotta violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza».

Quanto ai commi da 142 a 154, essi recano emendamenti agli artt. 3, 5 e 6 della legge regionale 28 novembre 2007, n. 12 (Incentivi alle imprese per l'attività del piano di azione per lo sviluppo economico regionale), senza incidere sulle fonti del finanziamento, trovando, quindi, gli strumenti agevolativi previsti della citata legge di copertura nell'art. 10 della medesima, non investito da emendamenti. Peraltro, le risorse contemplate dall'art. 10 della legge regionale n. 12 del 2007 sono correlate ad entrate a destinazione vincolata già accertate negli anni precedenti ma non completamente utilizzate al 31 dicembre 2010 e, pertanto, costituendo economie di spesa vincolata ai sensi dell'art. 41, comma 2, lettera a), della legge regionale n. 7 del 2002, possono, in base al comma 3 dello stesso art. 41, essere reiscritte in bilancio con deliberazione della Giunta regionale, ai sensi dell'art. 29, comma 4, lettera d), della stessa legge regionale n. 7 del 2002. Sicché, soltanto con la reiscrizione nel bilancio 2011 potrà darsi corso all'attuazione degli interventi previsti dalla legge regionale n. 12 del 2007.

Quanto al comma 27, esso sarebbe rispondente alla previsione dell'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005), posto che l'inefficacia, sancita dalla norma regionale, è conseguenza della nullità stabilita dalla norma statale, così da rendere insussistente la dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Quanto ai commi 193 e 215, la resistente osserva che il divieto di effettuare spese non obbligatorie per le Regioni in disavanzo di gestione nel settore sanitario riguarda gli atti di gestione e non già gli atti di programmazione e cioè l'iscrizione in bilancio delle stesse. Per cui, in forza del principio di annualità del bilancio e «del termine non definito del divieto medesimo, che non necessariamente si protrarrà fino al 31 dicembre 2011», risulterebbe ammissibile l'iscrizione a bilancio anche di dette spese, «fatta salva l'attivazione delle spese solo a certificazione avvenuta degli avanzi e nel rispetto della normativa sanzionatoria eventualmente in vigore».

Quanto al comma 207, esso non inciderebbe sull'utilizzo di economie di spesa riguardanti risorse di provenienza statale, essendo queste già soggette al comma 2 dell'art. 41 della legge regionale n. 7 del 2002. Peraltro, la disposizione impugnata prevede che la Giunta regionale è autorizzata a utilizzare le economie risultanti dalla U.P.B. 4.16.41, pre-



scindendo dalla reale quantificazione delle stesse economie; sicché, la copertura sarà possibile «solo nel momento in cui tali economie saranno realizzate e la mancata certificazione o la carenza effettiva di disponibilità per l'anno corrente non esclude che, qualora l'unità previsionale risulti capiente (o dopo la presentazione del bilancio in conto consuntivo 2010 o nei prossimi anni) la disposizione potrà far valere i suoi effetti». Nella situazione attuale, conclude la Regione, la norma denunciata si limiterebbe soltanto a finalizzare una quota parte dell'avanzo di amministrazione.

Quanto al comma 263, la resistente sostiene che, nell'emendamento al bilancio di previsione 2011 si trovano iscritte apposite risorse nello stato previsione di spesa di cui alla U.P.B. 1.55.95, individuandosi nello stesso emendamento i mezzi necessari di copertura mediante riduzione di quota parte degli stanziamenti di previsione di altre U.P.B. di spesa. Inoltre, nel bilancio gestionale, approvato con delibera della Giunta regionale n. 157 del 18 aprile 2011, la spesa anzidetta è stata iscritta al capitolo 2364 (U.P.B. 1.55.95).

1.1.2.- Con altra memoria, depositata in prossimità dell'udienza del 27 marzo 2013, la stessa Regione ha dato conto di ulteriori modifiche apportate - sempre in dichiarata coerenza alle prescrizioni del Piano di rientro dal disavanzo sanitario - ai commi da 224 a 229, 244 e 245 dell'impugnato art. 1 della legge della Regione Campania n. 4 del 2011, rispettivamente, dall'art. 1 della legge regionale 31 dicembre 2012, n. 41 (Modifiche ed abrogazioni di norme alla legge regionale 15 marzo 2011, n. 4 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria 2011" e modifica alla legge regionale 24 novembre 2011, n. 12 "Disciplina ed armonizzazione delle attività funerarie"), e dall'art. 52, comma 3, della legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del Bilancio Annuale 2012 e Pluriennale 2012-2014 della Regione Campania "legge finanziaria 2012").

2.- La sopra citata legge regionale n. 3 del 2012 - con riferimento ai commi 1, lettera *c*), e 2, del suo art. 1, modificativi, come detto, di disposizioni della precedente legge regionale n. 4 del 2011 - è stata, a sua volta, impugnata (reg. ric. n. 64 del 2012), dal Presidente del Consiglio dei ministri che ha ritenuto non elisi, da dette sopravvenute norme, i profili di incostituzionalità ravvisati e denunciati con il precedente ricorso, con riguardo alle norme oggetto di siffatte modifiche o integrazioni.

2.1.- Anche in questo giudizio si è costituita la Regione Campania, che ha concluso per una declaratoria di inammissibilità od infondatezza delle proposte questioni.

2.2.- Entrambe le parti hanno, in questo giudizio, ulteriormente illustrato, con memorie, le proprie tesi.

Considerato in diritto

1.- Con due ricorsi (n. 45 del 2011 e n. 64 del 2012) che, per la loro connessione, possono previamente riunirsi, il Presidente del Consiglio dei ministri ha, rispettivamente, impugnato le leggi della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011), e 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni per l'attuazione al Piano di Rientro del Settore Sanitario).

La legge regionale n. 4 del 2011 viene censurata relativamente alle disposizioni di cui ai seguenti novantanove commi (in parte aggregabili) dell'art. 1: e cioè, in sequenza, ai commi 2, 26, 27, 34, 37, 44, 75, 78, lettera *a*), 123, 124, 131, da 135 a 138, da 142 a 154, da 163 a 204, 207, da 209 a 212, 215, 217, 218, 219, da 221 a 232, 238, 239, 240, 241, da 243 a 245, 263.

La legge regionale n. 3 del 2012 è, a sua volta, impugnata con riferimento ai commi 1, lettera *c*), e 2, dell'art. 1, recanti disposizioni, abrogative, modificative o integrative di corrispondenti norme della precedente legge regionale n. 4 del 2011.

2.- Successivamente al primo ricorso, il Presidente del Consiglio ha presentato formale rinuncia - che la Regione Campania ha accettato - relativamente alle disposizioni di cui ai commi 2, 26, 131, 167, 168, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 192, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 231 e 232 dell'art. 1 della legge regionale n. 4 del 2011.

Per cui in relazione a dette disposizioni può dichiararsi, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (sentenza n. 262 e ordinanza n. 197 del 2012).

3.- Con riguardo ancora all'art. 1 della legge regionale n. 4 del 2011, le disposizioni di cui ai suoi commi 163, 193 e 204 sono state nel frattempo abrogate dall'art. 3, comma 1, della legge della Regione Campania 31 dicembre 2012,



n. 41 (Modifiche ed abrogazioni di norme alla legge regionale 15 marzo 2011, n. 4 “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria 2011” e modifica alla legge regionale 24 novembre 2001, n. 12 “Disciplina ed armonizzazione delle attività funerarie”).

Anche le ulteriori disposizioni di cui ai commi 210, 211, 212, 217, 218, 219, 222, 223, 238, 239, 241 e 243 sono state, a loro volta, abrogate dall’art. 1, comma 1, lettera e), della già richiamata legge regionale n. 3 del 2012.

In relazione, in particolare, alle norme di cui ai commi 163, 193, 204, 217, 218, 219, 222, 223, 238, 239, 241 e 243, la Regione resistente, con la memoria depositata in prossimità dell’udienza del 25 marzo 2014, ha precisato che alle stesse non è stata data medio tempore attuazione.

Con riguardo alle correlative questioni, può dichiararsi, pertanto, cessata la materia del contendere (*ex plurimis*, sentenza n. 18 del 2013).

3.1.- Viene di conseguenza meno la ragione della impugnativa anche in relazione al comma 240, che riguarda lo stanziamento degli oneri per l’attuazione degli interventi di cui agli abrogati commi 238 e 239; sicché, anche in riferimento alla disposizione di cui al citato comma 240 va dichiarata cessata la materia del contendere.

3.2.- Cessata può dichiararsi, inoltre, la materia del contendere in relazione ai commi da 210 a 212, in ragione del carattere oggettivamente satisfattivo della correlativa abrogazione (sentenza n. 326 del 2010), attenendo quelle impugnate disposizioni alla disciplina di ambiti territoriali di taluni distretti sanitari, venuti meno a seguito dell’abrogazione stessa.

4.- L’esame delle residue questioni procederà secondo la divisione, articolata nel primo ricorso (reg. ric. n. 45 del 2011) in due blocchi: a) bilancio e contabilità pubblica, ambiente e diritti sociali e b) disavanzo sanitario, e terrà contestualmente conto delle censure rivolte alle correlate disposizioni oggetto del secondo ricorso (reg. ric. n. 64 del 2012).

5.- Le preliminari eccezioni di inammissibilità del primo ricorso formulate dalla Regione resistente - per asserita genericità della delibera dell’organo politico, sottostante all’impugnativa e delle censure che assume formulate, dalla difesa dello Stato, in modo indistinto in relazione a più disposizioni unitariamente impugnate - sono entrambe non fondate.

Quanto alla prima eccezione, perché il necessario grado di determinatezza della delibera nell’individuazione delle disposizioni da impugnare emerge chiaramente dalla delibera stessa, che indica i commi da impugnare, sia pure in taluni casi aggregandoli, e richiama, seppur in sintesi, la materia disciplinata, nonché le ragioni della pretesa incostituzionalità ed i parametri asseritamente violati (sentenze n. 220, n. 246 e n. 309 del 2013).

Mentre con riguardo alla seconda eccezione, il tipo di censura rivolto ai commi da 142 a 154 - e cioè l’assenza della copertura in violazione del precetto dell’art. 81, quarto comma, Cost. - non rende necessario un grado di specificazione ulteriore (tra le altre, sentenza n. 3 del 2013), ma è tale da investire tutte le su richiamate disposizioni in ragione dell’identico profilo di vulnus alla Costituzione, che le accomuna.

Ed altrettanto è a dirsi per la denuncia che ha unitariamente ad oggetto il complesso delle disposizioni di cui ai commi da 163 a 204 (istitutive di fondi straordinari) e 240 e 241 (prevedenti nuovi stanziamenti su capitoli di spesa già istituiti), posto che, anche con riguardo a dette norme, ciò che in ogni caso si censura è l’effettuazione di spese non obbligatorie e la violazione dell’obbligo di copertura finanziaria.

6.- Con riguardo al primo blocco di questioni - esclusa quella (sub comma 2) estinta per rinuncia e quella (sub comma 27) in relazione alla quale è cessata la materia del contendere - restano da esaminare le questioni relative alle disposizioni di cui ai commi 34, 44, 75, 78, lettera a), 123, da 135 a 138, da 142 a 154, 207 e 263 dell’impugnato art. 1 della legge regionale n. 4 del 2011.

6.1.- Il comma 34 - a tenore del quale «Le maggiori entrate derivanti dal recupero dell’evasione fiscale, realizzate nel corso dell’esercizio finanziario, sono destinate ad incrementare i fondi di riserva di cui all’articolo 28, comma 1, lettere a) e b), della legge regionale n. 7/2002» [e cioè, il fondo di riserva per spese obbligatorie e per la reinscrizione di residui perenti; ed il fondo di riserva per spese imprevedute] - violerebbe, secondo il ricorrente, l’art. 81, quarto comma, e conseguentemente l’art. 117, terzo comma, Cost. (in relazione alla competenza legislativa in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»), per aver implementato le spese obbligatorie e le spese imprevedute in assenza di copertura finanziaria specifica, tale essendo il mero richiamo alle «maggiori entrate derivanti dal recupero dell’evasione fiscale, realizzate nel corso dell’esercizio finanziario».

La questione è fondata.

La destinazione delle maggiori entrate derivanti dal recupero dell’evasione fiscale all’incremento dei fondi di riserva per spese obbligatorie e per spese imprevedute, di cui all’art. 28, comma 1, lettere a) e b), della legge regionale 30 aprile 2002, n. 7 (Ordinamento contabile della Regione Campania articolo 34, comma 1, d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76), si traduce, infatti, in un surrettizio aumento di dette spese, non altrimenti specificate e senza che, in violazione dell’art. 81, quarto comma, Cost. (nel testo non attinto dalla modifica apportata dalla legge costituzionale 20 aprile



2012, n. 1, “Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”, la quale trova applicazione a decorrere dall’esercizio finanziario 2014), ne sia indicata preventivamente una copertura sufficientemente sicura (sentenze n. 18 del 2013, n. 214, n. 131 e n. 70 del 2012), posto che essa è rimessa ad un meccanismo eteronomo di determinazione (decreto del Ministro dell’economia e delle finanze e, dal 24 gennaio 2012, ai sensi dell’art. 10 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 - Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle provincie, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario -, convenzione con l’Agenzia delle entrate) e rispetto ad un evento futuro ed incerto, quantomeno in riferimento all’ammontare.

6.2.- Il comma 44 - il quale prevede che «Le economie e le risorse di cui all’articolo 18, comma 4, della legge regionale 19 gennaio 2009, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Campania - legge finanziaria anno 2009), sono utilizzate, dagli enti delegati ai sensi della legge regionale 7 maggio 1996, n. 11 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 28 febbraio 1987, n. 13 concernente la delega in materia di economia, bonifica montana e difesa del suolo), a parziale finanziamento dei piani di forestazione per gli anni 2011, 2012, 2013, attuati nell’ambito della pianificazione regionale 2009-2013» - viene impugnato per contrasto, anch’esso, con gli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. (in relazione alla competenza legislativa in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»), per non aver previsto l’obbligo di certificazione con riferimento al conto consuntivo 2010 (non ancora approvato), comprovante l’effettiva disponibilità delle economie; inoltre, per non aver rispettato neppure il comma 3 dell’art. 44 della legge regionale di contabilità (n. 7 del 2002), il quale stabilisce che «L’utilizzo dell’avanzo di amministrazione può avvenire soltanto quando ne sia dimostrata l’effettiva disponibilità con l’approvazione del rendiconto dell’anno precedente».

La questione è fondata.

In assenza di certificazione dell’avanzo di amministrazione, e della approvazione del rendiconto dell’esercizio precedente, la copertura del finanziamento dei piani di forestazione, tramite le economie e le risorse di cui all’art. 18, comma 4, della legge regionale n. 1 del 2009, risulta illegittima per contrasto con l’art. 81, quarto comma, Cost. (sentenza n. 70 del 2012).

Del resto, l’art. 41, comma 2, lettera *a*), nonché lo stesso art. 44, comma 1, lettera *d*), della citata legge di regionale di contabilità, evocati dalla Regione, richiedono che le entrate con vincolo di destinazione siano già “accertate”.

6.3.- Non fondata è, invece, la questione che, in riferimento ai medesimi parametri costituzionali (artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma), il ricorrente solleva in relazione alla disposizione di cui al comma 75. La quale prevede che «La Regione avvia una collaborazione con l’Istituto per la finanza e l’economia locale (IFEL) al fine di promuovere una struttura tecnica di supporto alla Regione e agli enti locali della Campania nel processo di attuazione del federalismo, anche mediante la costituzione di un apposito ente associativo. Con deliberazione della Giunta regionale, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabiliti il procedimento, le modalità e le condizioni per la collaborazione tra la Regione e l’IFEL».

In questo caso l’impugnazione non si rivolge, infatti, ad una norma di spesa, atteso che la stessa prevede soltanto la possibile futura istituzione di una struttura di supporto per l’attuazione del federalismo, all’esito di un programma di collaborazione con l’IFEL, da definire dopo l’intervento di una delibera della Giunta, per cui non si pone in contrasto con gli evocati parametri costituzionali.

6.4.- Il comma 77 riconosce «a decorrere dall’anno 2011 un bonus di euro 2.000,00, quale una tantum, in favore dei bambini nati o adottati a decorrere dal gennaio 2011 in nuclei familiari con già due figli minorenni a carico sulla base dei parametri e dei criteri di graduazione del bisogno definiti dai provvedimenti di attuazione della presente disposizione, stabiliti nei commi 78 e 79, nei limiti dello stanziamento di bilancio disponibile da parte della Regione Campania», ed il successivo comma 78, lettera *a*), prevede che i soggetti beneficiari del bonus (madre, padre o altro soggetto esercente la potestà genitoriale al momento della presentazione della domanda) devono essere residenti in Campania «da almeno due anni dalla nascita del bambino o dalla presentazione dell’istanza di adozione presso il Tribunale di competenza o presso gli istituti autorizzati alle procedure di adozione internazionale».

Secondo il ricorrente, il comma 78, lettera *a*) - a prescindere dalla violazione del principio di uguaglianza di cui all’art. 3 Cost. - contrasterebbe con l’art. 38 Cost., sotto il profilo della garanzia dell’assistenza sociale per ogni cittadino sprovvisto dei mezzi necessari per vivere, e con l’art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in relazione alla competenza legislativa attribuita allo Stato in via esclusiva in materia di «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», per aver introdotto, in contrasto con l’art. 2, comma 1, della legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali), una discriminazione sulla base di un criterio assolutamente empirico e privo di ogni ragionevole giustificazione quale quello della possibilità di presentare l’istanza ai soli soggetti «residenti in Campania da almeno 2 anni».

La questione - che, con riguardo al cosiddetto «bonus bebè», investe propriamente il solo prescritto requisito della permanenza biennale sul territorio regionale - non è fondata, poiché non è irragionevole la previsione regionale che si



limiti a favorire la natalità in correlazione alla presenza stabile del nucleo familiare sul territorio, senza che vengano in rilievo ulteriori criteri selettivi concernenti situazioni di bisogno o disagio, i quali non tollerano di per sé discriminazioni (così, tra le altre, le sentenze n. 222, n. 178, n. 4 e n. 2 del 2013).

6.5.- È fondata, invece, la censura - di violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera *e*), e terzo comma, ed 81, quarto comma, Cost. - rivolta alla previsione di cui al comma 123.

Detta norma stanZIA, infatti, «sulla UPB 12.42.82 la somma di euro 200.000,00 per prevenire le frodi sui fondi comunitari».

Ma è la stessa Regione Campania ad ammettere che non è esistente quella UPB; e, in ogni caso, la spesa non indica una chiara copertura finanziaria, in violazione appunto dei parametri evocati dal ricorrente.

6.6.- Viene, poi, in esame la disposizione di cui al comma 124, che così testualmente stabilisce: «L'articolo 66 della legge regionale n. 1/2008, è sostituito dal seguente: Art. 66. Gli impianti per la produzione di energia termoelettrica ubicati nel territorio dei comuni della Regione Campania devono essere dotati di un sistema di monitoraggio dello stato della qualità dell'aria, attraverso la collocazione permanente di centraline per il rilevamento dell'inquinamento atmosferico. La dotazione del sistema di monitoraggio costituisce condizione per ottenere l'autorizzazione di esercizio. La mancanza del sistema comporta la revoca dell'autorizzazione. Gli impianti per la produzione di energia elettrica già in esercizio devono essere dotati, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, del predetto sistema di monitoraggio. Decorso inutilmente tale termine, l'autorizzazione è revocata. L'assessore delegato invia annualmente una relazione dettagliata alle commissioni consiliari competenti».

Il ricorrente sostiene che detta norma violi l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., giacché, nel prevedere la necessaria automatica collocazione di stazioni di misurazione della qualità dell'aria presso tutti gli impianti in esame, «indipendentemente da una verifica tecnica circa l'utilità di tali stazioni circa il rispetto dei criteri di ubicazione su macro scala e su micro scala», si porrebbe in contrasto con l'art. 5, comma 9, del decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 155 (Attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per un'aria più pulita in Europa); e violi, altresì, l'art. 117, primo comma, Cost., per elusione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, non essendo in grado, la censurata disciplina, di raggiungere l'obiettivo di un livello di tutela ambientale più avanzato di quello prescritto dalla normativa comunitaria recepita da quella nazionale, in forza della parte seconda del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale); e contrasti, infine, anche con l'art. 3 Cost.

La questione è fondata in relazione ai parametri di cui all'art. 117, primo e secondo comma, lettera *s*), Cost., rimanendo assorbito l'ulteriore profilo di violazione dell'art. 3 Cost.

La materia implicata dalla disciplina prevista dalla disposizione oggetto di censura (che attiene alla tutela della qualità dell'aria per porre rimedio al relativo inquinamento) è da ricondursi, infatti, alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», riservata alla competenza statale esclusiva dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. (tra le tante, sentenze n. 209 e n. 187 del 2011 e n. 225 del 2009).

La disciplina statale di cui al citato d.lgs. n. 152 del 2006 stabilisce (art. 7, comma 4-*bis*) che sono «Sottoposti ad AIA [autorizzazione integrata ambientale] in sede statale i progetti relativi alle attività di cui all'allegato XII al presente decreto e loro modifiche sostanziali»: dunque, in base al punto 2 di detto allegato, le «Centrali termiche ed altri impianti di combustione con potenza termica di almeno 300 MW».

Rimangono soggetti invece ad AIA in sede regionale (art. 7, comma 4-*ter*), i progetti «di cui all'allegato VIII che non risultano ricompresi anche nell'allegato XII al presente decreto e loro modifiche sostanziali»: dunque, in base al punto 1.1. di detto allegato, gli impianti di «combustione di combustibili in installazione con una potenza termica nominale totale pari o superiore a 50 MW».

La domanda di AIA deve anche prevedere (art. 29-*ter*, comma 1, lettera *h*) le misure previste per controllare le emissioni nell'ambiente.

Alla rispettiva autorità competente (statale o regionale) spetta (in forza dell'art. 29-*decies*) il controllo sul rispetto delle condizioni dell'AIA (comma 3), nonché la potestà sanzionatoria nel caso di inosservanza delle prescrizioni autorizzatorie.

La norma impugnata, mancando di distinguere, tra i progetti soggetti ad AIA, quelli di competenza regionale da quelli di competenza statale, impone anche a quest'ultimi la dotazione del sistema di monitoraggio dell'aria, quale condizione per ottenere - o comunque mantenere - l'autorizzazione all'esercizio, con conseguente invasione, appunto, nella competenza statale in materia.

Inoltre, l'art. 1, comma 1, lettera *b*), del d.lgs. n. 155 del 2010, stabilisce che la valutazione della qualità dell'aria avvenga «sulla base di metodi e criteri comuni su tutto il territorio nazionale».



Il successivo comma 4 dello stesso art. 1 prevede, alla lettera *a*), un sistema di valutazione e gestione della qualità dell'aria sulla base di «standard qualitativi elevati ed omogenei al fine di assicurare un approccio uniforme su tutto il territorio nazionale e di assicurare che le stesse situazioni di inquinamento siano valutate e gestite in modo analogo»; inoltre stabilisce, alla lettera *f*), che detta valutazione, condotta «utilizzando determinati siti fissi di campionamento e determinate tecniche», è da reputarsi «idonea a rappresentare la qualità dell'aria all'interno dell'intera zona o dell'intero agglomerato di riferimento qualora la scelta dei siti e delle altre tecniche sia operata in conformità alle disposizioni del presente decreto»; nonché, alla lettera *g*), che sia «evitato l'uso di stazioni di misurazione non conformi e, nel rispetto dei canoni di efficienza, di efficacia e di economicità, l'inutile eccesso di stazioni di misurazione. Le stazioni di misurazione che non sono inserite nella rete di misura e nel programma di valutazione non sono utilizzate per le finalità del presente decreto».

Ed ancora l'art. 5, comma 9, dello stesso d.lgs. n. 155 del 2010 richiede che l'installazione o l'adeguamento di stazioni di misurazione della qualità dell'aria per impianti che producano emissioni in atmosfera siano disposte in sede di valutazione di impatto ambientale (VIA) e di AIA, là dove la Regione «consideri tali stazioni necessarie per la rete di misura o per il programma di valutazione».

Si tratta, dunque, di una valutazione caso per caso, che deve comunque condurre ad una stazione di misurazione conforme alle disposizioni dello stesso d.lgs. n. 155 del 2010.

Ne consegue che in materia di competenza esclusiva statale, quale è quella ambientale, la norma denunciata ha previsto una installazione di un sistema di monitoraggio dell'aria presso tutti i siti degli impianti per la produzione di energia termoelettrica ubicati nel territorio regionale in contrasto, quindi, anche con l'anzidetta disciplina dettata dalla legge statale, di recepimento del diritto europeo.

6.7.- L'impugnazione è estesa, in sequenza, ai commi da 135 a 138. I quali stabiliscono: «135. La Regione promuove la costituzione di una Società finanziaria regionale per azioni, con sede nel territorio della Regione, che ha come oggetto sociale l'attuazione dei piani, programmi e indirizzi della Regione Campania, nonché operante a supporto alle Piccole e Medie Imprese (PMI), alla quale possono anche essere trasferite, mediante operazioni straordinarie, società partecipate e aziende regionali, previa autorizzazione della Giunta regionale. 136. L'oggetto sociale prevalente della società di cui al comma 135 consiste nel dare attuazione agli obiettivi, ai programmi e alle direttive regionali. Essa può acquisire partecipazioni in società già costituite o costituire società, anche insieme a soggetti terzi, e svolgere ogni attività che sia opportuna per il raggiungimento dell'oggetto sociale. 137. La società di cui al comma 135 è a totale o prevalente capitale pubblico e la Regione Campania assume e mantiene nella società una partecipazione comunque non inferiore al 51 per cento del capitale sociale; è disciplinata, per quanto non espressamente previsto dalla presente legge, dalle norme del codice civile riguardanti le società per azioni. La società presenta un piano industriale operativo da sottoporre all'approvazione della Giunta regionale della Campania entro novanta giorni dalla pubblicazione della deliberazione di costituzione nel BURC, e prima dell'inizio di ogni esercizio sociale presenta un budget preventivo annuale. 138. La dotazione finanziaria per le spese di investimento per l'attuazione dei commi 135, 136, 137 è definita con successivo provvedimento in misura di 5.200.000,00 euro di cui 200.000,00 appostati sulla relativa UPB per le spese di costituzione».

Dette norme, secondo il ricorrente, violerebbero (segnatamente il comma 138) l'art. 81, quarto comma, Cost., in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., per mancanza di copertura finanziaria; gli artt. 49, 56 e 106 del Trattato sull'Unione europea e, di conseguenza, l'art. 117, primo comma, Cost., giacché, nella parte in cui prevedono la possibilità di «acquisire partecipazioni in società già costituite o costituire società, anche insieme a soggetti terzi», sarebbero lesive della possibilità del «controllo analogo» in materia di affidamento in house, nonché del principio che la società affidataria debba operare esclusivamente per l'ente pubblico di appartenenza, tenuto conto anche della genericità di quanto previsto dal comma 136 in tema di oggetto sociale prevalente della società, consistente «nel dare attuazione agli obiettivi, ai programmi e alle direttive regionali»; e l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in quanto - là dove si dispone in ordine all'oggetto sociale («partecipazioni in società già costituite o costituire società, anche insieme a soggetti terzi»), ovvero quanto alla specificazione che essa disciplina opera, o può operare, «a supporto alle Piccole e Medie Imprese (PMI)» - verrebbe dettata una disciplina in materia di concorrenza.

La questione è fondata.

È a tal fine decisiva la violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto la dotazione finanziaria per le spese di investimento ai fini dell'attuazione delle norme denunciate (che prevedono la costituzione di una società finanziaria regionale per azioni per l'attuazione degli obiettivi, dei programmi e delle direttive regionali, a capitale pubblico prevalente e partecipazione della Regione in misura non inferiore al 51%) «è definita con successivo provvedimento», per euro 5.200.000,00, di cui euro 200.000,00 «appostati sulla relativa UPB per le spese di costituzione», non essendo la



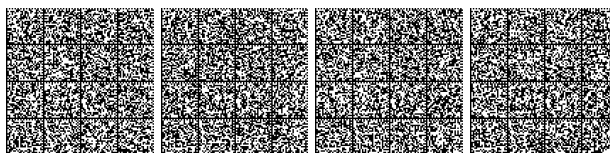
stessa legge di spesa a prevedere la copertura finanziaria, che peraltro non viene individuata, là dove inoltre neppure l'UPB di riferimento è indicata in modo specifico.

Peraltro, anche la censura relativa alla violazione dei principi sull'"affidamento in house", e dunque di contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., è fondata, non essendo il controllo analogo (sentenze n. 199 del 2012 e n. 325 del 2010) reso effettivo dall'oggetto sociale che consente, oltre alla generica attuazione di programmi regionali, ogni altra attività idonea a tale scopo, con la possibilità di acquisire partecipazioni in altre società e di operare a supporto delle PMI.

6.8.- È, come detto, revocata in dubbio anche la legittimità costituzionale del disposto di cui ai commi da 142 a 154.

I quali così dispongono: «142. La rubrica dell'articolo 3 legge regionale 28 novembre 2007, n. 12 (Incentivi alle imprese per l'attivazione del piano di azione per lo sviluppo economico regionale), è sostituita dalla seguente: "Incentivi per nuovi investimenti con procedura valutativa: credito d'imposta regionale per nuovi investimenti produttivi". 143. Al comma 2 dell'articolo 3 della legge regionale n. 12/2007, la parola "automatica" è sostituita dalla seguente "valutativa" e le parole "articoli 4 e 7" sono sostituite dalle seguenti "articoli 5 e 7". 144. Al comma 5 dell'articolo 3 della legge regionale n. 12/2007, le parole "è utilizzabile" sono sostituite dalle seguenti "è fruibile in maniera automatica". 145. Al comma 6 dell'articolo 3 della legge regionale n. 12/2007, le parole "diverse da quelle che hanno diritto all'agevolazione" sono sostituite dalle seguenti "ubicate al di fuori del territorio regionale". 146. Il comma 7 dell'articolo 3 della legge regionale n. 12/2007, è sostituito dal seguente: "7. L'agevolazione spetta a condizione che, presso la struttura produttiva oggetto del programma di investimento agevolato, si determini un incremento occupazionale, secondo le modalità e i termini fissati con il disciplinare di cui all'articolo 7 e con il provvedimento di attivazione della procedura di agevolazione. L'incremento della base occupazionale è considerato al netto delle diminuzioni occupazionali verificatesi in altre strutture produttive facenti capo alla medesima impresa." 147. La rubrica dell'articolo 4 della legge regionale n. 12/2007, è sostituita dalla seguente "Incentivi per l'incremento dell'occupazione con procedura valutativa: credito di imposta per l'incremento dell'occupazione". 148. Al comma 2 dell'articolo 4 della legge regionale n. 12/2007, la parola "automatica" è sostituita dalla seguente "valutativa" e le parole "articoli 4 e 7" sono sostituite dalle seguenti "articoli 5 e 7". 149. Il comma 7 dell'articolo 4 della legge regionale n. 12/2007, è sostituito dal seguente: "7. La misura dell'agevolazione è differenziabile in riferimento alla durata del contratto di lavoro, alla condizione di disabilità e svantaggio dei lavoratori, ai settori o agli ambiti territoriali di intervento, in ragione di priorità e indirizzi adottati in coerenza con il PASER. Essa è fruibile in maniera automatica, nel periodo d'imposta fissato con il disciplinare dello strumento di agevolazione, esclusivamente secondo le modalità previste dall'articolo 7, commi 3 e 4, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 123 (Disposizioni per la razionalizzazione degli interventi di sostegno pubblico alle imprese, a norma dell'articolo 4, comma 4, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59)". 150. Al comma 1 dell'articolo 5 della legge regionale n. 12/2007, dopo la parola "orientati" sono inserite le seguenti "alla creazione di impresa,". 151. Al comma 3 dell'articolo 5 della legge regionale n. 12/2007, le parole "costi di gestione e funzionamento," sono soppresse. 152. Al comma 4 dell'articolo 5 della legge regionale n. 12/2007, le parole "e di gestione" e le parole "Se nel periodo d'imposta in cui si verifica una delle predette ipotesi sono acquisiti beni della stessa categoria di quelli agevolati, l'agevolazione è rideterminata escludendo il costo non ammortizzato degli investimenti agevolati per la parte che eccede i costi delle nuove acquisizioni. Per i beni acquisiti in locazione finanziaria, le disposizioni precedenti si applicano anche se non è esercitato il riscatto." sono soppresse. Le parole "diverse da quelle che hanno diritto all'agevolazione" sono sostituite dalle seguenti "ubicate al di fuori del territorio regionale". 153. Dopo il comma 4 dell'articolo 5 della legge regionale n. 12/2007, è aggiunto il seguente: "5. L'agevolazione spetta a condizione che, presso la struttura produttiva oggetto del programma di investimento agevolato, si determini un incremento occupazionale, secondo le modalità e i termini fissati con il disciplinare di cui all'articolo 7 e con il provvedimento di attivazione della procedura di agevolazione. L'incremento della base occupazionale è considerato al netto delle diminuzioni occupazionali verificatesi in altre strutture produttive facenti capo alla medesima impresa." 154. Il comma 4 dell'articolo 6 della legge regionale n. 12/2007 è sostituito dal seguente: "4. L'agevolazione consiste in un contributo in conto interessi fino al totale del tasso di riferimento indicato ed aggiornato con decreto del Ministro competente nella misura massima consentita secondo la regola de minimis, a condizione che il tasso passivo del finanziamento non ecceda la misura individuata con l'apposito disciplinare dello strumento di agevolazione. Al raggiungimento di tale massimale concorrono i contributi erogati in de minimis alla medesima impresa nell'arco di tre esercizi finanziari, da qualunque fonte essi provengono."».

Tale complesso normativo viene denunciato dal Presidente del Consiglio per violazione degli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. (in relazione alla competenza legislativa in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»), in quanto, l'introdotta disciplina di nuovi incentivi ed investimenti produttivi delle imprese mediante agevolazioni di crediti di imposta e contributi in conto interessi, risulterebbe priva di copertura finanziaria, giacché sulla pertinente UPB 2.83.243, denominata «Spese per investimenti nei settori produttivi dell'industria, dell'artigianato, del commercio e dell'agricoltura», non sussisterebbero



risorse finanziarie per le finalità sopra esposte. E per contrasto inoltre, con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per invasione della competenza legislativa statale in materia di «tutela della concorrenza», in quanto, le disposizioni censurate, vertendo su agevolazioni e incentivi, riguarderebbero la materia della concorrenza.

La questione è, nel suo complesso, fondata.

Sulla UPB 2.83.243, di cui alla legge regionale 15 marzo 2011, n. 5 (Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011 - 2013), non risulta infatti l'«ambito 2 - Sviluppo economico - Funzione obiettivo n. 283 denominata «Interventi per il rafforzamento del sistema produttivo regionale», alla legge regionale n. 24/2005, articolo 8», che in base all'art. 10 della legge regionale n. 12 del 2007 attuerebbe la copertura finanziaria per gli incentivi e agevolazioni contemplati dalle disposizioni denunciate. Dal che la sussistenza, appunto, del denunciato contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost., restando assorbito ogni altro profilo di censura.

6.9.- Questione ulteriore ha ad oggetto il comma 207, che autorizza la Giunta regionale «ad utilizzare le economie risultanti all'UPB 4.16.41 per il finanziamento delle attività previste dalla legge 328/2000, dalla legge 9 dicembre 1998, n. 431 (Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo), nonché dalla legge regionale n. 11/2007. L'assessore alle politiche sociali deposita, presso la commissione consiliare competente in materia di bilancio, il programma finanziario di utilizzo delle risorse».

La violazione degli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. è motivata, per tale norma, dal ricorrente, in ragione del fatto che la stessa non prevede la certificazione che comprovi l'effettiva disponibilità delle contemplate economie nell'ambito del conto consuntivo 2010 (non ancora approvato), venendo in contrasto anche con l'art. 44, comma 3, della legge regionale di contabilità (n. 7 del 2002). Anche tale questione è fondata.

Come già in precedenza osservato, in assenza di certificazione dell'avanzo di amministrazione, e di approvazione del rendiconto dell'esercizio precedente, la copertura del finanziamento delle attività previste dalle leggi menzionate dalla disposizione denunciata è assente, e ciò innesta il contrasto, con l'art. 81, quarto comma, Cost.

Del resto, l'art. 41, comma 2, lettera a), nonché lo stesso art. 44, comma 1, lettera d), della legge di contabilità regionale, evocati dalla Regione, richiedono che le entrate con vincolo di destinazione siano già «accertate» (sentenza n. 70 del 2012).

6.10.- Il primo blocco di questioni di cui al ricorso in esame (reg. ric. n. 45 del 2011) si chiude con quella avente ad oggetto la disposizione recata dal comma 263, a tenore della quale: «La Regione Campania istituisce il distretto industriale denominato Caianello-Capua per migliorare la mobilità ferro gomme dei comuni interessati al predetto asse territoriale. Il relativo finanziamento di euro 150.000,00 è iscritto sulla relativa UPB».

Anche al riguardo di detta norma, il ricorrente assume violati gli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. per omessa indicazione sia della UPB su cui far gravare gli oneri, sia della relativa copertura finanziaria.

La questione è fondata.

Il finanziamento di euro 150.000,00 per l'istituzione del distretto industriale «Caianiello-Capua» effettivamente non prevede copertura finanziaria per farvi fronte, né indica la UPB su cui dovrebbe essere iscritto. Ciò in contrasto, appunto, con l'art. 81, quarto comma, Cost., che richiede chiarezza nella previsione di spese, le quali devono essere presenti nella stessa disposizione che le contempla. Peraltro, la difesa regionale indica come UPB di riferimento quella 1.55.95, relativa a «Piano regionale dei trasporti, intese istituzionali, POR, APQ-progettazioni e fattibilità», nella quale - come risulta dalla legge regionale n. 5 del 2011 - compare una somma di euro 150.000,00 iscritta come «competenza», che è, però, la stessa somma che la legge regionale 4 agosto 2011, n. 14 (Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale), successiva alla disposizione impugnata ed a quella di bilancio di previsione, elide dalla stessa UPB 1.55.95.

7.- Venendo al secondo blocco di questioni (attinenti nel loro complesso alla materia del disavanzo sanitario) - escluse quelle estinte per rinuncia (di cui ai commi 26, 131, da 167 a 175, 192, da 194 a 202, 231 e 232 dell'art. 1 della legge regionale n. 4 del 2011) e quelle in relazione alle quali è cessata la materia del contendere per intervenuta abrogazione (relative ai commi 163, 193, 204, da 210 a 212, da 217 a 219, 222, 223, da 238 a 241 e 243 del medesimo art. 1) - residuano le questioni aventi ad oggetto i commi 27, da 164 a 166, da 176 a 191, 203, 209, 215, da 221 a 230, 244 e 245 dell'art. 1 della legge regionale n. 4 del 2011, che esigono di essere esaminate congiuntamente alle disposizioni di cui all'art. 1 della successiva legge regionale n. 3 del 2012, nella misura in cui incidono, modificandole, su corrispondenti disposizioni della legge precedente.

7.1.- Il comma 27 - il quale stabilisce che «Tutti i contratti assunti in contrasto con il Piano di cui al comma 26 sono inefficaci.» - è censurato per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), - sulla competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile» - e terzo comma, Cost. - in materia di principi di «coordinamento della finanza pubblica» - in quanto contrasterebbe con l'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005), che sancisce la nullità dei contratti stipulati in violazione dei vincoli contenuti nel piano di rientro.



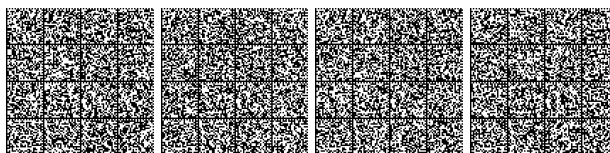
Va premesso che la riferita disposizione è stata modificata dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), della legge regionale n. 41 del 2012, come segue: «Tutti i contratti assunti in contrasto con il Piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario, sono sanzionati con la nullità».

La modifica non incide sostanzialmente, però, sui termini della questione, con la conseguenza che, per un verso, la novellazione non è satisfattiva delle ragioni del ricorrente e, per altro verso, lo scrutinio deve avere riguardo alla disposizione nel testo attualmente vigente.

La questione è fondata.

Non rileva, infatti, che, nel sostituire la sanzione di inefficacia con quella di nullità, la norma regionale riproduca ora quella statale di riferimento (art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004). Ciò che conta è che la disposizione censurata vada ad incidere sulla materia del diritto civile, così ingerendosi in un ambito competenziale in cui la Regione non può emanare alcuna normativa, anche meramente riproduttiva di quella statale (tra le altre, sentenze n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006).

7.2.- I commi da 164 a 166, da 176 a 191, e 203 stabiliscono quanto segue: «164. È concesso un contributo straordinario di euro 90.000,00 a valere sull'UPB 3.11.30 per la Società nazionale di Scienze, Lettere ed Arti in Napoli e per l'accademia Pontaniana, con sede in Napoli, via Mezzocannone n. 8, per attività scientifiche e culturali. 165. È concesso un contributo straordinario alla Biblioteca pubblica statale di Montevergine a valere sulla UPB 3.11.30 di euro 50.000,00. 166. È concesso un contributo straordinario di euro 100.000,00 a valere sull'UPB 3.11.30 per la Società napoletana di Storia Patria, con sede a Napoli, finalizzato alla valorizzazione della collezione monetaria e del patrimonio librario». «176. La Regione Campania riconosce e celebra l'anniversario dell'eccidio di Nola datato 11 settembre 1943 come l'inizio delle ritorsioni dei Nazi-Fascisti sull'Esercito Italiano in Campania. A tal fine il Presidente della Giunta regionale promuove iniziative di concerto con il comune di Nola per ricordare tale evento [ed] è istituito un fondo straordinario di euro 50.000,00 a valere sull'UPB 3.11.30. 177. È concesso un contributo straordinario di euro 50.000,00 a valere sull'UPB 3.11.30 a favore del Conservatorio "G. Martucci" di Salerno per lo sviluppo e la promozione delle attività culturali da tenersi nel sito monumentale Real Polverificio Borbonico nell'ambito della convenzione stipulata con l'Istituzione Scafati Solidale. 178. È concesso un contributo straordinario di euro 30.000,00 a valere sull'UPB 3.11.30 per il finanziamento del Premio Internazionale di Letteratura Religiosa "Pagani, città di Sant'Alfonso Maria [de'] Liguori e del Beato Tommaso Maria Fusco". 179. La Regione Campania valorizza le attività culturali realizzate dal premio annuale di giornalismo Matilde Serao con la contribuzione finanziaria pari ad euro 50.000,00 per l'esercizio finanziario 2011, mediante prelievo dalla UPB 3.11.31. Per i successivi anni si provvede mediante la legge di bilancio. 180. La sede dell'Enoteca regionale della Campania, con funzioni di rappresentanza, divulgazione e documentazione del mondo del vino campano, è ubicata nelle zone interne della Regione Campania. 181. È istituito un fondo straordinario di euro 40.000,00 a valere sull'UPB 6.23.54 per le attività del Centro Interdipartimentale di ricerca sull'Iconografia della città europea dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, per la redazione di un atlante dell'iconografia del paesaggio in Campania, attraverso l'analisi delle fonti iconografiche del territorio regionale tra il XVI ed il XIX secolo. 182. È istituito un fondo straordinario di euro 60.000,00 a valere sull'UPB 6.23.54 per le attività del Dipartimento di Matematica Renato Caccioppoli dell'Università Federico II di Napoli, per l'attivazione di disegni di ricerca nonché per l'implementazione e per l'ottimizzazione della fruizione pubblica del materiale didattico scientifico, che costituisce patrimonio del Dipartimento. 183. È istituito un fondo straordinario di euro 100.000,00 a valere sull'UPB 6.23.54 per le attività del Dipartimento di Biochimica e Biotecnologie Mediche dell'Università Federico II di Napoli per l'estensione di attività di ricerca nel campo delle emoglobinopatie, finalizzate ad una più approfondita conoscenza delle patologie su cui sviluppare protocolli terapeutici innovativi. 184. È istituito un fondo straordinario di euro 80.000,00 a valere sull'UPB 6.23.54 per le attività del Dipartimento di studio delle componenti culturali del territorio della Seconda Università di Napoli per l'estensione di attività di ricerca nel campo dei beni culturali, finalizzate allo studio, alla conservazione e alla valorizzazione del patrimonio storico-artistico regionale. 185. È istituito un fondo straordinario di euro 50.000,00 a valere sull'UPB 6.23.54 per le attività del Dipartimento di Medicina Sperimentale della Seconda Università di Napoli, per il progetto "Caratterizzazione genetico molecolare della bufala campana per la valorizzazione e tutela dei prodotti lattiero caseari". 186. È istituito un fondo straordinario di euro 100.000,00 a valere sull'UPB 6.23.54 per le attività del Dipartimento di Endocrinologia ed Oncologia Molecolare e Clinica dell'Università di Napoli "Federico II" per il progetto "Ippocrate". 187. È istituito un fondo straordinario di euro 60.000,00 a valere sull'UPB 4.15.38 per le attività del Dipartimento di Medicina Pubblica, Clinica e Preventiva della Facoltà di Medicina della Seconda Università degli Studi di Napoli per il progetto di ricerca "Studio sul ruolo di ceppi citotossici del batterio Escherichia Coli nelle malattie infiammatorie croniche intestinali (MICI)". 188. È istituito un fondo straordinario di euro 180.000,00 a valere sull'UPB 6.23.54 a favore della "Fondazione Officina Solidale" di Avellino per l'avviamento del Centro di ricerca per le energie alternative (CREA). 189. È istituito un fondo straordinario di euro 80.000,00 a valere sull'UPB 6.23.54 per l'AOU Federico II di Napoli per la realizzazione di un progetto sperimentale di Napoli "Second Opinion" relativo alla consulenza specialistica per pazienti della regione in caso di grandi inter-



venti o di terapie mediche ad alto costo, al fine di confermare l'appropriatezza terapeutica e di ridurre i costi sanitari. 190. È istituito un fondo straordinario di euro 70.000,00 a valere sull'UPB 6.23.54 a favore della sezione di Napoli dell'Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia per il progetto esecutivo del "Museo dell'Osservatorio Vesuviano - Polo di attrazione Turistico-Culturale su scala globale". 191. È istituito un fondo straordinario di euro 100.000,00 a valere sull'UPB 6.23.54 per le attività dell'Università degli Studi di Napoli "l'Orientale", per l'attivazione di assegni di ricerca nonché per l'implementazione e per l'ottimizzazione della fruizione pubblica del materiale didattico scientifico che costituisce patrimonio dell'Università». «203. Al fine di evitare onerosi ricorsi alla mobilità extra regionale nel ricovero dei pazienti affetti da gravi patologie traumatiche cranio-maxillo-facciali, tenuto conto delle esperienze maturate nell'ambito della patologia traumatica cranio-maxillofacciale da parte dell'Azienda universitaria policlinico (AUP) "Federico II" e per ottemperare alle necessità di assistenza di pazienti affetti da traumi cranio-maxillofacciali, è istituito un centro di riferimento presso la suddetta AUP. Per il finanziamento è istituito un fondo denominato "Centro di riferimento per la traumatologia Cranio-maxillo-facciale" con la consistenza di euro 200.000,00».

Dette norme violerebbero, secondo il ricorrente, l'art. 117, terzo comma, Cost. - in materia di «coordinamento della finanza pubblica» - in quanto, prevedendo l'istituzione di fondi straordinari, contrasterebbero con l'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, il quale dispone il divieto di spese non obbligatorie; e (il comma 180) con gli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. (in relazione alla competenza legislativa in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»), in quanto norma di spesa priva della quantificazione degli oneri e della relativa copertura finanziaria.

Le disposizioni così impugnate - come eccepito dalla Regione - sono state ben vero definanziate dall'art. 1, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 14 del 2011.

Il definanziamento, opera, però «per il corrente esercizio finanziario» e, ai sensi dell'art. 12 della legge regionale n. 7 del 2002, è rinviato «ai successivi bilanci annuali e pluriennali a legislazione vigente».

In tale contesto, rimanendo invariata la precettività delle norme di spesa, l'intervenuto definanziamento per il solo 2011 non ne elide la lesività, siccome denunciata dal ricorrente e, dunque, deve comunque procedersi allo scrutinio delle anzidette disposizioni censurate.

A tal fine, rileva che tutte le norme anzidette prevedano, espressamente o implicitamente, spese non obbligatorie, in contrasto con il divieto posto dall'art. 1, comma 174, della legge n. 311 del 2004, così da porre misure lesive della competenza statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., in grado di aggravare il disavanzo sanitario regionale, con l'effetto di «ostacolare l'attuazione del piano di rientro e, quindi, l'esecuzione del mandato commissariale» (sentenze n. 180, n. 79 e n. 18 del 2013; nello stesso senso, sentenza n. 131 del 2012).

Da ciò la fondatezza delle correlative questioni.

7.3.- Il comma 209 - a tenore del quale «Il Servizio sanitario regionale può avvalersi, nel settore della diagnostica di laboratorio per le attività di elevata complessità di biologia molecolare clinica genetica di laboratorio e la diagnostica e di malattie congenite del metabolismo e delle malattie rare, della fondazione CEINGE, nell'ambito del riassetto della rete laboratoristica e nei limiti previsti dal piano di rientro» - è censurato dal ricorrente per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. - in materia di «coordinamento della finanza pubblica» - e dell'art. 120, secondo comma, Cost., in quanto si porrebbe in contrasto con il Piano di rientro, che non contemplerebbe tali costi, nonché eccederebbe le competenze della Giunta e lederebbe i decreti commissariali con i quali è stato approvato il Programma operativo ed il riassetto della rete laboratoristica di cui al decreto del Commissario ad acta n. 55 del 30 settembre 2010, non essendo in essi contemplato l'avvalimento della Fondazione Ceinge (punto 19 del Programma operativo 2011-2012).

Il comma 209 è stato sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera a), della legge regionale n. 3 del 2012 (a decorrere dal 29 gennaio 2012, giorno successivo a quello della sua pubblicazione, ai sensi di quanto stabilito dall'art. 2 della stessa legge), come segue: «Il CEINGE è centro di riferimento per la genetica molecolare e, attraverso la stipula di specifici protocolli d'intesa, fornisce le prestazioni specialistiche di alta complessità, in coerenza con il Piano di rientro dal disavanzo sanitario, con i Programmi operativi adottati, ai sensi dell'articolo 2, comma 88, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Finanziaria 2010) e con i principi di riorganizzazione della rete laboratoristica regionale di cui al decreto del commissario ad acta per la prosecuzione del Piano di rientro del settore sanitario 30 settembre 2010, n. 55».

Si tratta di modifica soddisfacente delle ragioni del ricorrente, giacché si conforma a quanto previsto dal decreto commissariale n. 55 del 30 settembre 2010, al punto 4.7.

Può dichiararsi, pertanto, cessata, al riguardo, la materia del contendere.



7.4.- Per contrasto con gli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. è impugnata poi, la disposizione di cui al comma 215, con la quale «La Regione Campania assicura le convenzioni a favore degli Hospice mediante l'istituzione di apposito capitolo di spesa».

La questione è fondata.

Si tratta, infatti, di disposizione che, oltre ad interferire con il Piano di rientro, è priva di copertura finanziaria, in contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost.

7.5.- In relazione ai medesimi parametri di cui sopra, è denunciata la normativa di cui al comma 221, in virtù della quale «È istituito l'Osservatorio regionale per la Sicurezza Alimentare (ORSA), quale strumento operativo della Regione Campania in materia di sicurezza alimentare e con funzioni di supporto ai compiti di indirizzo e di programmazione degli interventi di profilassi e di risanamento del patrimonio zootecnico e delle patologie trasmissibili all'uomo».

Anche il comma 221 è stato però, nel frattempo sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), della legge regionale n. 3 del 2012 nei seguenti termini: «L'Osservatorio regionale per la sicurezza alimentare (ORSA) svolge le funzioni di supporto ai compiti di indirizzo e programmazione degli interventi di profilassi e di risanamento del patrimonio zootecnico e delle patologie trasmissibili all'uomo in coerenza con il Piano di rientro dal disavanzo sanitario e con i Programmi operativi adottati, ai sensi dell'articolo 2, comma 88, della legge 191/2009 e con il Piano Sanitario Regionale, di cui al decreto commissariale 22 marzo 2011, n. 22».

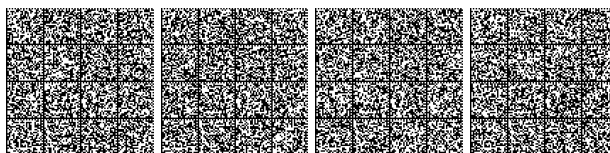
La modifica è obiettivamente soddisfacente delle ragioni del ricorrente in quanto pone l'istituzione dell'ORSA in coerenza con le previsioni del decreto commissariale n. 22 del 2011, di approvazione del Piano sanitario regionale 2011-2013 (punto 2.4. - in tema di programmi di prevenzione), cui segue, del pari coerentemente, l'abrogazione (di cui si è già detto) delle disposizioni (commi 222 e 223) che disciplinavano la ubicazione dell'Osservatorio e lo stanziamento in suo favore.

Può, dunque, anche in questo caso dichiararsi cessata la materia del contendere.

7.6.- Per violazione ancora una volta degli artt. 117, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost. sono stati denunciati, con il primo ricorso (reg. ric. n. 45 del 2011), i commi da 224 a 230 dell'art. 1 della legge regionale n. 4 del 2011.

Dette norme, rispettivamente, prevedono:

«224. Il comma 10 dell'articolo 6 della legge regionale 24 dicembre 2003, n. 28 (Disposizioni urgenti per il risanamento della finanza regionale), è sostituito dal seguente: "10. In via sperimentale la So.Re.Sa. è delegata, ai sensi dell'articolo 1269 del codice civile, alla esecuzione dei pagamenti, dovuti per l'esercizio del servizio sanitario, e dei debiti, regolarmente accertati, delle Aziende sanitarie locali e delle Aziende ospedaliere individuate con deliberazione di Giunta regionale e costituisce, per tali aziende, centrale unica di pagamento. Detta deliberazione, da adottarsi entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvede alla individuazione delle aziende tenuto conto delle situazioni finanziarie e contabili delle stesse e definisce i criteri e le modalità di attuazione del presente comma. All'esito della sperimentazione, la Giunta regionale può disporre l'estensione delle predette disposizioni ad altre ASL e AO della Regione." 225. Il comma 11 dell'articolo 6 della legge regionale n. 28/2003 è abrogato. 226. Dopo il comma 13 dell'articolo 6 della legge regionale n. 28/2003 è inserito il seguente: "13-bis. La So.Re.Sa. assiste e supporta le ASL e le AO in materia di controllo di gestione e di pianificazione aziendale nei settori tecnologico, informatico e logistico-gestionale, al fine di promuovere l'adozione di modelli aziendali, organizzativi e gestionali, anche su base sperimentale, orientati alla efficienza, alla competitività e alla efficacia nella erogazione delle prestazioni sanitarie e nel soddisfacimento dei livelli essenziali di assistenza." 227. Il comma 14 dell'articolo 6 della legge regionale n. 28/2003 è sostituito dal seguente: "14. Al fine della attuazione del comma 10, la So.Re.Sa., ove lo ritenga necessario, acquisisce, dalle aziende per le quali opera, l'attestazione dei dirigenti responsabili degli uffici competenti per materia che le prestazioni costituenti titolo dei relativi debiti sono state effettivamente rese nell'ambito dei servizi debitamente autorizzati dalle medesime aziende. I dirigenti responsabili degli uffici finanziari delle aziende attestano che non è avvenuto il pagamento del corrispettivo e che il debito non è caduto in prescrizione. I dirigenti responsabili degli uffici delle aziende provvedono entro trenta giorni dalla richiesta, decorsi i quali l'attestazione si intende resa dagli stessi in senso negativo circa la sussistenza del debito. La Giunta regionale esercita la vigilanza sull'attuazione del presente comma mediante proprie strutture o, previo accordo, avvalendosi dei servizi ispettivi e di vigilanza delle amministrazioni centrali." 228. Dopo il comma 14 dell'articolo 6 della legge regionale n. 28/2003 sono inseriti i seguenti: "14-bis. In caso di mancata espressa attestazione della sussistenza o insussistenza del debito, nel termine di trenta giorni previsto dal comma 14, dovuta a negligenza del dipendente assegnato all'ufficio tenuto a renderla, al medesimo dipendente si applicano le sanzioni disciplinari previste dalla contrattazione collettiva. Se la mancata espressa attestazione della sussistenza o insussistenza del debito nel termine di trenta giorni previsto dal comma 14, è dovuta ad inerzia del dirigente responsabile dell'ufficio tenuto a renderla che non esercita i poteri di direzione, di coordinamento e di controllo della attività dell'ufficio e dei dipendenti allo stesso assegnati, al medesimo dirigente responsabile dell'ufficio si applicano le sanzioni disciplinari previste dalla contrattazione collettiva ed il relativo comportamento è comunque valutabile anche ai fini della responsabilità dirigenziale. 14-ter. Ai fini del monitoraggio della spesa sanitaria la So.Re.Sa., entro centot-



tanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvede alla creazione di una banca-dati unificata di tutti i fornitori delle ASL e delle AO e dei relativi flussi finanziari. Le modalità di finanziamento della predetta banca-dati e gli obblighi di conferimento degli enti del servizio sanitario regionale sono disciplinati con il provvedimento di cui al comma 10. La So.Re.Sa. trasmette alla Giunta regionale, entro il 30 novembre di ogni anno, una relazione concernente l'attività svolta, con particolare riguardo ai dati concernenti l'esercizio delle funzioni di cui ai commi 10 e 15. 14-*quater*. Per lo svolgimento delle funzioni previste dalla presente legge la So.Re.Sa. è autorizzata ad avvalersi anche di un contingente di personale in servizio presso le aziende sanitarie della Regione distaccato presso le stesse aziende, determinato con la delibera della Giunta regionale di cui al comma 10. 14-*quinquies*. La So.Re.Sa. sottopone, entro il 30 novembre di ogni anno, all'approvazione della Giunta regionale i piani e le procedure centralizzate a livello regionale per l'esecuzione dei pagamenti di propria competenza, per l'acquisto e la fornitura di beni e delle attrezzature sanitarie e dei servizi non sanitari, per la consulenza alla logistica dei magazzini delle ASL e delle AO, anche per macroaree". 229. Il comma 15 dell'articolo 6 della legge regionale n. 28/2003, è sostituito dal seguente: "15. La So.Re.Sa., centrale unica di acquisto, è titolare in via esclusiva delle funzioni di acquisto e fornitura dei beni e attrezzature sanitarie e dei servizi non sanitari delle ASL e delle AO.". 230. Dopo il comma 15 dell'articolo 6 della legge regionale n. 28/2003 è inserito il seguente: "15-*bis*. È comunque fatta salva, previa autorizzazione della So.Re.Sa., la possibilità delle ASL e delle AO di stipulare contratti di acquisto e fornitura dei beni e attrezzature sanitarie e dei servizi non sanitari entro i parametri di prezzo-qualità adottati dalla So.Re.Sa. Gli atti e i contratti di acquisto e fornitura stipulati dalle ASL e dalle AO in assenza dell'autorizzazione prevista dal presente comma sono nulli e costituiscono causa di responsabilità amministrativa. Degli acquisti e delle forniture effettuate dalle ASL e dalle AO, previa la predetta autorizzazione, e dei relativi flussi finanziari, è data comunicazione alla piattaforma informatica della So.Re.Sa. secondo le modalità dalla stessa definite».

Con il successivo ricorso (reg. ric. n. 64 del 2012) sono stati, altresì, denunciati, in relazione ai medesimi parametri, il comma 1, lettera *c*), ed il comma 2 dell'art. 1 della già citata legge della Regione Campania n. 3 del 2012, i quali «modificano ed integrano il comma 225 dell'art. 1 della legge regionale n. 4 del 2011, ed i commi 10, 13-*bis*, 14, 14-*quinquies*, 15 e 15-*bis* della legge regionale n. 28 del 2003, come modificati rispettivamente dai commi 224, 226, 227, 228, 229 e 230 dell'art. 1 della citata legge regionale n. 4 del 2011», aggiungendo ad ogni comma le parole «in coerenza con la programmazione regionale per l'attuazione del Piano di Rientro dal disavanzo sanitario e con i Programmi operativi adottati ai sensi dell'art. 2, comma 88, della legge n. 191 del 2009».

Anche in questo caso, può addivenirsi ad una declaratoria di cessazione della materia del contendere, che investe entrambi i ricorsi n. 45 del 2011 e n. 64 del 2012 (quest'ultimo avverso la legge regionale n. 3 del 2012), in correlazione alle disposizioni sopra richiamate.

Ciò in quanto, con riguardo alla disciplina della So.Re.Sa., la legge regionale n. 41 del 2012 ha eliminato dal comma 224 la previsione dell'intervento della Giunta con riferimento a talune competenze riservate al Commissario ad acta (il sostituito comma 231 riassegna al predetto Commissario tutte le attribuzioni in precedenza rimesse dai commi da 224 a 230 alla Giunta). Il tutto con l'interpolazione, da parte della legge regionale n. 3 del 2012, di una clausola di aderenza della disciplina legislativa regionale al Piano di rientro, la quale - una volta direttamente investito il Commissario ad acta delle relative competenze ed attribuzioni - non costituisce una "clausola di mero stile", bensì è previsione congruente rispetto allo scopo.

7.7.- Risultano, da ultimo, impugnati i commi 244 e 245 dell'art. 1 della legge regionale n. 4 del 2011

I quali così dispongono: «244. La Giunta regionale è autorizzata a disciplinare con regolamento la trasformazione dell'Agenzia Regionale Sanitaria (ARSAN) in osservanza dei seguenti criteri generali: *a*) creazione di una struttura tecnica di supporto all'attività della Giunta regionale in materia di politica sanitaria regionale dotata di autonomia funzionale nell'ambito degli uffici della stessa; *b*) rispondenza dei risultati dell'attività tecnico-amministrativa ai principi di efficienza, efficacia ed economicità; *c*) razionalizzazione organizzativa e contenimento e controllo della spesa anche mediante accorpamento e soppressione delle strutture organizzative esistenti; *d*) salvaguardia delle professionalità tecniche, anche di livello apicale, mediante adeguate forme organizzative e di collaborazione, nel rispetto del principio dell'invarianza della spesa. 245. Dalla data di entrata in vigore delle norme regolamentari di cui al comma 244 è abrogata la legge regionale 18 novembre 1996, n. 25 (Istituzione dell'Agenzia regionale Sanitaria)».

Secondo il ricorrente, anche dette norme violerebbero l'art. 120, secondo comma, Cost., in quanto, nel configurare l'ARSAN esclusivamente quale struttura tecnica di supporto all'attività della Giunta, verrebbero a ledere le prerogative commissariali in materia sanitaria, mancando di specificare «che, anche a seguito della riforma, detta Agenzia continua a svolgere attività di supporto alla programmazione sanitaria del SSR».

Anche le su riferite disposizioni sono state oggetto di successive modifiche.



Segnatamente, il comma 244 è stato inizialmente sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera *d*), della legge regionale n. 3 del 2012; poi sostituito dall'art. 4, comma 6, della legge regionale 9 agosto 2012, n. 27 (Disposizioni urgenti in materia di finanza regionale); e, infine, nuovamente sostituito dall'art. 1, comma 44, lettera *a*), della legge regionale 6 maggio 2013, n. 5 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2013), a decorrere dal 22 maggio 2013. La disposizione detta i criteri generali di riorganizzazione dell'ARSAN (Agenzia regionale sanitaria), da attuarsi tramite regolamento della Giunta, per farne una "tecnostuttura" a supporto tecnico dell'attività del Consiglio e della Giunta regionali.

A sua volta il comma 245 è stato inizialmente modificato dall'art. 52, comma 3, lettera *d*), della legge regionale 27 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni per la formazione del Bilancio Annuale 2012 e Pluriennale 2012-2014 della Regione Campania - legge finanziaria 2012); poi sostituito dall'art. 4, comma 7, della legge regionale n. 27 del 2012; e, infine, nuovamente sostituito dall'art. 1, comma 44, lettera *b*), della legge regionale n. 5 del 2013 (a decorrere dal 22 maggio 2013). La disposizione prevede che l'ARSAN continui a svolgere le funzioni già esercitate fino all'entrata in vigore del regolamento di cui al comma 244.

Si tratta, quindi, di modifiche soddisfattive dell'interesse dedotto nell'impugnazione, giacché si prevede che l'ARSAN continui a svolgere le funzioni già esercitate fino all'entrata in vigore del regolamento di cui al comma 244, come auspicato dal ricorrente.

Ne consegue la cessazione della materia del contendere anche in ordine a dette ultime questioni.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 27, 34, 44, 75, 123, 124, 135, 136, 137, 138, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 164, 165, 166, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191, 203, 207, 215 e 263 della legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 4, (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania - Legge finanziaria regionale 2011);

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 75 e 78, lettera *a*), della stessa legge reg. Campania n. 4 del 2011, promosse, in riferimento, rispettivamente, agli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, nonché agli artt. 3, 38 e 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe indicato;

3) dichiara, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2, 26, 131, da 167 a 175, 192, da 194 a 202, 231 e 232 della medesima legge reg. Campania n. 4 del 2011, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe indicato;

4) dichiara cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 37, 163, 193, 204, da 209 a 212, da 217 a 219, da 221 a 230, da 238 a 241, da 243 a 245 della medesima legge reg. Campania n. 4 del 2011, nonché dell'art. 1, commi 1, lettera *c*), e 2, della legge della Regione Campania 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni per l'attuazione del Piano di Rientro del Settore Sanitario), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe indicato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

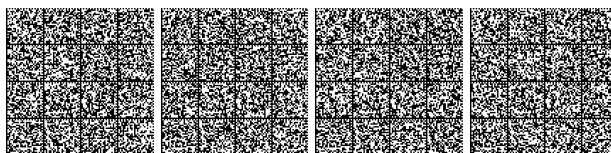
Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 maggio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 142

Sentenza 19 - 28 maggio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposta sul reddito delle persone fisiche (I.R.P.E.F.) - Tassazione dei compensi “arretrati” corrisposti ai membri delle commissioni tributarie entro il periodo di imposta successivo a quello di riferimento.

– Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 39, comma 5.

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;*Giudici :* Luigi MAZZELLA, 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, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 39, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Campobasso nel giudizio vertente tra Candela Anna e l'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale - Ufficio Controlli Campobasso, con ordinanza dell'11 novembre 2013, iscritta al n. 276 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2014.

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

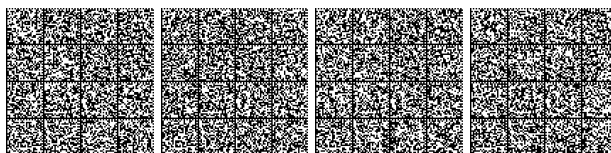
udito nella camera di consiglio del 26 marzo 2014 il Giudice relatore Aldo Carosi.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza dell'11 novembre 2013, la Commissione tributaria provinciale di Campobasso ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 39, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, in riferimento agli artt. 3, 53 e 104 della Costituzione.

La norma censurata prevede che: «I compensi corrisposti ai membri delle commissioni tributarie entro il periodo di imposta successivo a quello di riferimento si intendono concorrere alla formazione del reddito imponibile ai sensi dell'articolo 11 del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917».

1.1.- Il rimettente, dopo aver escluso la sussistenza degli estremi dell'astensione obbligatoria in ragione dell'oggetto della questione, riferisce che la ricorrente nel giudizio principale, giudice della Commissione tributaria provinciale di Campobasso, ha percepito nel dicembre del 2012 compensi arretrati di competenza dell'anno 2011 (per un



importo lordo di euro 5.932,75 e netto di euro 3.951,70, con ritenute per un ammontare di euro 1.981,05) assoggettati a tassazione ordinaria (aliquota massima) in base all'art. 39, comma 5, del d.l. n. 98 del 2011 invece che a tassazione separata, come in precedenza previsto dall'art. 17, comma 1, lettera *b*), del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, recante «Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi» (TUIR). Secondo quest'ultima disposizione, «L'imposta si applica separatamente sui seguenti redditi: [...] *b*) emolumenti arretrati per prestazioni di lavoro dipendente riferibili ad anni precedenti, percepiti per effetto di leggi, di contratti collettivi, di sentenze o di atti amministrativi sopravvenuti o per altre cause non dipendenti dalla volontà delle parti, compresi i compensi e le indennità di cui al comma 1 dell'articolo 47» (ora art. 50), comma 1, lettera *f*), che annovera tra i redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente anche «i compensi corrisposti ai membri delle commissioni tributarie». Deducendo l'illegittima applicazione dell'art. 39, comma 5, del d.l. n. 98 del 2011 anche ad emolumenti arretrati maturati prima della sua entrata in vigore e l'illegittimità costituzionale della norma per contrasto con gli artt. 53 e 3 Cost., la ricorrente - che aveva vanamente chiesto all'Agenzia delle entrate il rimborso di quanto indebitamente trattenuto, anche sperando reclamo, ai sensi dell'art. 17-*bis* del decreto legislativo 21 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione delle delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), avverso l'originario diniego - ha proposto ricorso al giudice *a quo*, chiedendo l'annullamento del provvedimento e che fosse dichiarato l'obbligo dell'Agenzia delle entrate di assoggettare gli emolumenti relativi all'anno 2011 a tassazione separata con applicazione dell'aliquota media e conseguente condanna al rimborso di quanto trattenuto in eccesso, oltre interessi e spese di lite.

Costituitasi in giudizio, l'Agenzia delle entrate ha sostenuto di aver fatto corretta applicazione della norma censurata, ritenendone la conformità a Costituzione.

1.2.- Il rimettente evidenzia che, ai sensi dell'art. 51 (già art. 48) del TUIR, per il reddito di lavoro dipendente - cui è assimilato il compenso del giudice tributario, in base all'art. 50 (già art. 47), comma 1, lettera *f*), del medesimo testo unico - vige il principio di cassa, secondo cui le somme debbono essere assoggettate ad imposizione nel medesimo anno in cui sono corrisposte, con la sola eccezione rappresentata dalla cosiddetta "cassa allargata", per la quale è imputato al periodo d'imposta precedente il reddito percepito entro il 12 gennaio successivo.

Il rimettente sostiene che, per evitare che il sistema della progressività delle aliquote possa condurre, per i redditi percepiti con ritardo, ad un carico fiscale eccessivamente elevato, l'art. 17 del TUIR prevede che l'imposta sia applicata separatamente dagli altri redditi dello stesso periodo con il limite, dettato da finalità antielusive, che il ritardo avvenga «per effetto di leggi, di contratti collettivi, di sentenze o di atti amministrativi sopravvenuti o per altre cause non dipendenti dalla volontà delle parti». Tra queste ultime non rientrerebbe, secondo la circolare dell'Agenzia delle entrate n. 23/E del 5 febbraio 1997, il ritardo cosiddetto "fisiologico", che si avrebbe quando, per la complessità della procedura di liquidazione, i tempi di erogazione risultino conformi a quelli necessari per analoghe procedure di liquidazione da parte di altri sostituti d'imposta rientranti nella prassi comune.

Nel caso di specie, tuttavia, ad avviso del rimettente non si verserebbe in un caso di ritardo fisiologico, trattandosi di compensi liquidabili sulla base di prospetti in larga parte predisposti nell'anno di maturazione ma corrisposti solo l'ultimo mese di quello successivo. Peraltro, il Ministero dell'economia e delle finanze - proprio a fronte della nota n. 48710 dell'11 marzo 2004 con cui l'Agenzia delle entrate aveva ritenuto ritardo fisiologico la corresponsione nel mese di maggio dell'anno successivo a quello di maturazione dei compensi variabili dei giudici tributari maturati nel secondo semestre dell'anno precedente - avrebbe stabilito scansioni ben precise per l'erogazione degli emolumenti spettanti ai giudici tributari, l'ultima delle quali sarebbe costituita dal 15 gennaio dell'anno successivo a quello di maturazione, con solo qualche altra settimana per gli ulteriori adempimenti.

In questo contesto sarebbe intervenuta la norma censurata.

Il rimettente evidenzia che, fra tutti i redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente in base all'art. 50 (già art. 47) del TUIR, solo per gli emolumenti arretrati riferibili all'anno precedente corrisposti ai giudici tributari, il censurato. 39, comma 5, del d.l. n. 98 del 2011 prevede la tassazione ordinaria (aliquota massima) se corrisposti entro il periodo d'imposta successivo a quello di riferimento. In tal modo esso, quand'anche dettato dalla necessità di rispettare le esigenze di bilancio e di contenere la spesa pubblica, si paleserebbe discriminatorio - considerato che il principio espresso dall'art. 3 Cost. si estenderebbe all'uguaglianza tributaria, per cui a situazioni uguali dovrebbero corrispondere regimi impositivi uguali - e scollegato dalla capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost., che andrebbe intesa come idoneità del soggetto a soddisfare l'obbligazione d'imposta, desumibile dal presupposto economico al quale la prestazione risulti connessa.

Infatti, ad avviso del rimettente, sebbene possano ravvisarsi differenze tra gli emolumenti dei giudici tributari e quelli degli altri percettori di redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente, tale diversità qualitativa potrebbe rilevare solo ove la capacità contributiva di coloro che sono assoggettati a tassazione separata (ossia, ad un minor tributo) sia di gran lunga inferiore quantitativamente rispetto a quella dei contribuenti assoggettati alla tassazione ordinaria (ossia, ad



un maggior tributo). Poiché il mancato assoggettamento al regime di cui all'art. 39, comma 5, del d.l. n. 98 del 2011 dei redditi degli altri contribuenti citati non dipenderebbe dalla valutazione delle diverse caratteristiche delle varie forme di lavoro e dalla minore capacità contributiva, la norma determinerebbe un'irragionevole ed ingiustificata discriminazione a discapito di una limitata categoria di soggetti passivi, sottoponendoli ad un regime tributario peggiorativo in violazione degli artt. 3 e 53 Cost.

Inoltre, secondo il rimettente, la norma censurata si paleserebbe come un monito nei confronti proprio di quei soggetti chiamati a giudicare sull'applicazione delle leggi tributarie e sul rispetto delle garanzie previste dall'ordinamento per i contribuenti, manifestando una supremazia del potere esecutivo - e segnatamente del Ministero dell'economia e delle finanze, che avrebbe predisposto il decreto-legge e, per di più, sarebbe debitore dei compensi da corrispondere ai giudici tributari, oltre ad essere parte sostanziale, attraverso le Agenzie fiscali, nella maggioranza dei giudizi tributari - sul potere giudiziario e violando il principio di autonomia ed indipendenza della magistratura di cui all'art. 104 Cost.

1.3.- Quanto alla rilevanza della questione, il rimettente sostiene che la norma impugnata, entrata in vigore il 17 luglio 2011, non sarebbe retroattiva, con la conseguenza che la questione non sarebbe rilevante quanto agli emolumenti maturati fino al 16 luglio 2011, cui illegittimamente l'amministrazione avrebbe applicato la tassazione ordinaria (aliquota massima) invece che quella separata (aliquota media).

Viceversa, lo sarebbe con riferimento agli emolumenti arretrati relativi al periodo successivo all'entrata in vigore dell'art. 39, comma 5, del d.l. n. 98 del 2011, ossia dal 17 luglio 2011 al 31 dicembre 2011, cui sarebbe applicabile, dovendosi stabilire il sistema di tassazione operante nella fattispecie.

2.- Con atto depositato il 22 gennaio 2014 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, manifestamente infondata.

2.1.- Anzitutto, l'ordinanza di rimessione non preciserebbe l'importo di cui è chiesto il rimborso, come si sia pervenuti allo stesso ed a quale periodo si riferirebbe l'asserita maggiore tassazione, tenuto conto che non rileverebbero gli emolumenti maturati fino al 17 luglio 2011 e quelli maturati dal 1° ottobre 2011 al 31 dicembre 2011, in quanto "fisiologicamente" corrisposti oltre il 12 gennaio 2012, per cui comunque assoggettati a tassazione ordinaria. Infine, non sarebbe precisato se e quali compensi sarebbero maturati nei settantacinque giorni per i quali dovrebbe operare, secondo il rimettente, il regime di tassazione separata.

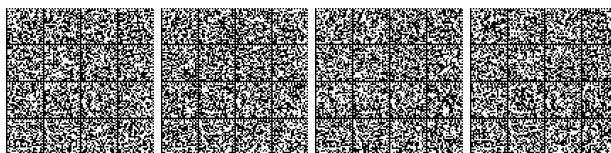
Alla luce di tali considerazioni, la questione sarebbe inammissibile per difetto di motivazione sulla rilevanza.

2.2.- Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, inoltre, la questione sarebbe manifestamente infondata.

A suo avviso, il giudice *a quo* muoverebbe dall'erroneo presupposto che la norma abbia una finalità di maggiore imposizione, mentre in realtà essa si limiterebbe a reintrodurre il normale regime di cassa, i cui effetti potrebbero essere favorevoli o sfavorevoli al contribuente a seconda dei casi, con il fine di evitare incertezze applicative della disciplina fiscale in ragione della peculiarità di determinazione dei compensi dei giudici tributari.

Sotto il primo profilo, la difesa erariale evidenzia che l'art. 17 (già art. 16), comma 1, lettera *b*), del TUIR, sarebbe stato costantemente interpretato dall'amministrazione finanziaria nel senso che la tassazione separata, in deroga al regime generale di tassazione per cassa, operi solo quando il ritardo nella corresponsione degli emolumenti sia conseguenza di nuove disposizioni o sia conseguenza di eventi eccezionali tali da qualificarlo come "patologico", dovendo altrimenti applicarsi l'ordinaria disciplina, per cui il reddito contribuisce a determinare l'imponibile dell'anno di percezione.

Quanto all'altro aspetto, il Presidente del Consiglio dei ministri rammenta le peculiarità del regime dei compensi dei giudici tributari, secondo cui, ai sensi dell'art. 13 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545 (Ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria ed organizzazione degli uffici di collaborazione in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), con decreto ministeriale viene determinato un compenso fisso mensile ed un compenso aggiuntivo per ciascun ricorso definito, liquidato in relazione ad ogni provvedimento emesso. Tale particolarità avrebbe indotto il legislatore ad emanare una norma di chiarimento che evitasse di dover verificare caso per caso il motivo del ritardo, ritenendolo fisiologico - e, come tale, inidoneo a provocare la tassazione separata - allorché i compensi vengano corrisposti nell'anno successivo a quello di maturazione. La finalità di semplificazione escluderebbe l'irragionevolezza della norma ed il suo carattere discriminatorio, afferendo ad un sistema di corresponsione degli emolumenti diverso da quello previsto per le altre categorie di contribuenti contemplate dall'art. 50 (già art. 47) del TUIR, dunque insuscettibile di dare luogo ad ingiustificate disparità di trattamento. Sarebbe pertanto esclusa la violazione dell'art. 3 Cost.



Secondo l'intervenuto, inoltre, la norma censurata non si porrebbe in contrasto con il principio della capacità retributiva, in quanto la norma inciderebbe solo sul criterio di tassazione applicabile, che potrebbe in astratto condurre anche ad una riduzione dell'imposizione.

Infine, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, sarebbe altresì da escludere una violazione dell'art. 104 Cost., alla luce delle effettive finalità della disposizione impugnata e per l'impossibilità di configurare la dedotta supremazia del potere esecutivo a fronte di un atto promanante dal Parlamento, che ha approvato la legge di conversione del decreto-legge.

Considerato in diritto

1.- La Commissione tributaria provinciale di Campobasso ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 39, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, in riferimento agli artt. 3, 53 e 104 della Costituzione.

La norma censurata prevede che: «I compensi corrisposti ai membri delle commissioni tributarie entro il periodo di imposta successivo a quello di riferimento si intendono concorrere alla formazione del reddito imponibile ai sensi dell'articolo 11 del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917».

1.1.- Il rimettente precisa che il giudizio *a quo* è stato proposto da un giudice della Commissione tributaria provinciale di Campobasso, il quale ha percepito nel dicembre del 2012 compensi arretrati di competenza dell'anno 2011 assoggettati a tassazione ordinaria (aliquota massima), in base all'art. 39, comma 5, del d.l. n. 98 del 2011, invece che a tassazione separata come in precedenza avrebbe previsto l'art. 17 (già art. 16), comma 1, lettera *b*), del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, recante «Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi» (TUIR). Detta disposizione prevede che: «L'imposta si applica separatamente sui seguenti redditi: [...] *b*) emolumenti arretrati per prestazioni di lavoro dipendente riferibili ad anni precedenti, percepiti per effetto di leggi, di contratti collettivi, di sentenze o di atti amministrativi sopravvenuti o per altre cause non dipendenti dalla volontà delle parti, compresi i compensi e le indennità di cui al comma 1 dell'articolo 47 [ora art. 50]». L'art. 50, comma 1, lettera *f*), richiama «i compensi corrisposti ai membri delle commissioni tributarie».

La regola generale prevista dall'art. 51 (già art. 48) del TUIR per il reddito di lavoro dipendente - cui è assimilato il compenso del giudice tributario, ai sensi dell'art. 50 (già art. 47), comma 1, lettera *f*), del medesimo testo unico - sarebbe quella del "principio di cassa", secondo cui le somme debbono essere assoggettate ad imposizione nel medesimo anno in cui sono corrisposte, con la sola eccezione rappresentata dalla cosiddetta "cassa allargata", per la quale è imputato al periodo d'imposta precedente il reddito percepito entro il 12 gennaio successivo.

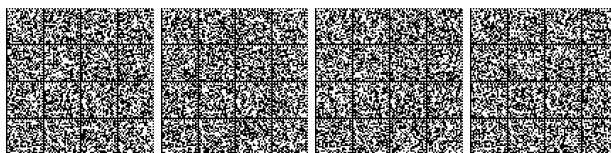
Peraltro, per detti redditi sarebbe previsto il regime particolare di cui all'art. 17 (già art. 16), comma 1, lettera *b*), del d.P.R. n. 917 del 1986.

L'ordinanza di rimessione sottolinea come, fra tutti i redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente indicati dall'art. 50 TUIR, solo per gli emolumenti arretrati riferibili all'anno precedente corrisposti ai giudici tributari l'art. 39, comma 5, del d.l. n. 98 del 2011 abbia introdotto la tassazione ordinaria - comportante l'applicazione della aliquota massima inerente ai redditi dell'anno di percezione - fino al compimento dell'intero periodo d'imposta successivo a quello di competenza.

La nuova disciplina sarebbe discriminatoria nei confronti di una limitata categoria di soggetti passivi, quella dei giudici tributari, sottoponendoli ad un regime di tassazione contrario agli artt. 3 e 53 Cost. Da un lato, infatti, si tratterebbe di una deroga immotivata all'interno di una categoria di redditi per i quali l'art. 17 (già art. 16) del TUIR prevede l'applicazione dell'imposta separatamente dagli altri redditi dello stesso periodo; dall'altro, tale regime sarebbe scollegato dalla capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost., tenendo conto che l'obbligazione tributaria si manifesterebbe in relazione all'esercizio in cui l'attività di questa tipologia di contribuenti produce ricchezza e non a quello in cui avviene la materiale erogazione del compenso.

In pratica, la norma contestata amplierebbe, in modo assolutamente discriminatorio nell'ambito della categoria dei percettori di redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente, il principio della cassa allargata da 12 giorni all'intero anno solare.

Inoltre, secondo il giudice *a quo*, la norma censurata verrebbe a configurare un'anomala manifestazione di supremazia dell'esecutivo proprio nei confronti del potere giudiziario ed in particolare dei soggetti chiamati a giudicare sull'applicazione delle leggi tributarie e ad assicurare il rispetto delle garanzie previste dall'ordinamento per i contribuenti.



1.2.- La difesa dello Stato contesta, sotto il profilo della rilevanza, la mancata specificazione, nell'ordinanza di rimessione, del titolo e dell'importo della asserita maggiore tassazione.

Nel merito, essa eccepisce che: *a)* il meccanismo ordinario di tassazione dei redditi delle persone fisiche sarebbe quello di cassa, per cui il regime derogatorio dello stesso non potrebbe essere utilizzato quale *tertium comparationis*; *b)* la norma impugnata non avrebbe lo scopo di aggravare la tassazione nei riguardi dei giudici tributari, ma solo quello di quantificare in modo preciso i ritardi fisiologici determinati dagli incombenti a carico dell'amministrazione per liquidare i compensi; *c)* la natura del reddito in questione sarebbe diversa dagli altri assimilati a quelli da lavoro dipendente e, in ragione di tale diversità, sarebbe stata dettata una particolare disciplina ispirata alla semplificazione; *d)* non vi sarebbe violazione del principio di capacità contributiva poiché la norma non avrebbe natura impositiva ed, in quanto tale, non influirebbe in modo diretto sull'imposizione che, nella concreta applicazione, ne potrebbe essere condizionata anche in senso favorevole al contribuente; *e)* non vi sarebbe violazione dell'art. 104 Cost., attesa la conversione del decreto-legge ad opera del Parlamento, cui sarebbe imputabile la disciplina in esso contenuta.

2.- Preliminarmente, deve essere dichiarata priva di fondamento l'eccezione d'inammissibilità sollevata dall'Avvocatura dello Stato in ordine alla pretesa mancata specificazione del titolo e dell'importo dell'asserita maggiore tassazione.

In realtà, l'ordinanza di rimessione precisa che il ricorso da cui ha preso le mosse il giudizio *a quo* individua correttamente quali emolumenti - nell'ambito complessivo dei compensi arretrati percepiti - sono stati assoggettati a tassazione ordinaria, anziché separata, in applicazione della norma impugnata. L'ambito temporale applicativo di quest'ultima viene infatti ad essere ampliato proprio dalla disposizione della cui legittimità si dubita, senza alcuna correlata influenza del cosiddetto criterio del ritardo fisiologico di cui si dirà meglio in prosieguo - e che, comunque, il giudice *a quo* non contesta - poiché l'idoneità di quest'ultimo a differire in modo legittimo la tassazione separata è resa ininfluente dal più ampio periodo moratorio stabilito dalla disposizione stessa.

3.- Ai fini della decisione del merito, è utile ricordare alcuni principi che ispirano la disciplina dell'imposizione tributaria sui redditi di lavoro dipendente ed assimilati, categoria cui appartiene - per effetto dell'art. 50 (già art. 47), comma 1, lettera *f)*, del TUIR - la fattispecie all'esame di questa Corte.

La regola generale dell'imposizione su detti redditi è quella di cassa, ricavabile dall'art. 7 del TUIR, secondo cui ad ogni anno solare - salvo quanto appresso specificato - corrisponde un'obbligazione tributaria autonoma.

Su quest'ultima si innesta il principio della "cassa allargata", il quale trova fondamento nell'art. 51 (già art. 48), comma 1, del TUIR. Esso consiste nella parificazione, ai fini impositivi, dei compensi di lavoro dipendente ed assimilati erogati entro il 12 gennaio dell'esercizio successivo a quelli erogati nel precedente. In buona sostanza, sulla base di detto principio, vengono attratte nel reddito annuale le somme percepite entro il 12 gennaio dell'anno successivo.

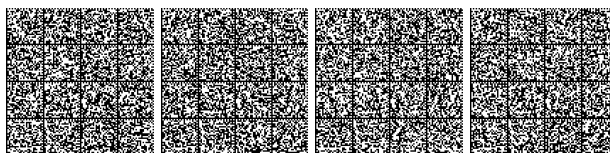
Al contrario, per i redditi percepiti in un determinato periodo d'imposta, ma maturati in tempi precedenti, vige il diverso regime della tassazione separata (art. 17 (già art. 16), comma 1, del TUIR), che è una modalità particolare di determinazione dell'IRPEF, la cui *ratio* è individuata dalla circolare del Ministero delle finanze n. 23/E del 5 febbraio 1997 nella necessità di «attenuare gli effetti negativi che deriverebbero dalla rigida applicazione del criterio di cassa» in quei casi in cui la tassazione ordinaria di un reddito formatosi nel corso di più anni, ma corrisposto in unica soluzione, potrebbe risultare eccessivamente oneroso per il contribuente.

La disciplina dei compensi erogati ai giudici tributari è contenuta nell'art. 13 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 545 (Ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria ed organizzazione degli uffici di collaborazione in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), il quale stabilisce che i giudici componenti delle commissioni tributarie percepiscono due tipi di compensi: uno mensile, determinato in cifra fissa, ed uno aggiuntivo variabile, che discende dal numero e dalla tipologia dei provvedimenti depositati. L'entità dei compensi è determinata periodicamente dal Ministero dell'economia e delle finanze con proprio decreto.

Le modalità di computo ed erogazione, in attuazione del primo decreto interministeriale 19 dicembre 1997, sono contenute nella circolare del Ministero delle finanze n. 80/E dell'11 marzo 1998, secondo la quale la liquidazione dei compensi deve avvenire di regola mensilmente.

Come detto, tali compensi sono assimilati dall'art. 50 (già art. 47), comma 1, lettera *f)*, del TUIR ai redditi da lavoro dipendente. In ragione di tale assimilazione per i medesimi trovano applicazione le disposizioni inerenti a tale categoria generale, ivi comprese quelle che determinano i principi della tassazione per cassa e per "cassa allargata", nonché il criterio della tassazione separata per gli emolumenti arretrati.

La versione originaria dell'art. 17 (già art. 16) del TUIR non forniva la nozione di «emolumenti arretrati», ma si limitava a far generico riferimento agli «emolumenti arretrati relativi ad anni precedenti per prestazioni di lavoro dipendente». In seguito, l'art. 3, comma 82, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza



pubblica), precisò che tale locuzione individua «[...] emolumenti arretrati per prestazioni di lavoro dipendente riferibili ad anni precedenti, percepiti per effetto di leggi, di contratti collettivi, di sentenze o di atti amministrativi sopravvenuti o per altre cause non dipendenti dalla volontà delle parti».

Secondo l'interpretazione che ne ha dato il Ministero dell'economia e delle finanze (in particolare, a partire dalla circolare n. 23/E del 5 febbraio 1997), la norma in oggetto, come modificata dall'art. 3, comma 82, della legge n. 549 del 1995, stabilisce che gli emolumenti da lavoro dipendente (od assimilati) corrisposti in ritardo possono essere assoggettati a tassazione separata allorché il ritardo non sia dipeso da accordi tra le parti, ma da circostanze oggettive di fatto o da impedimenti di carattere giuridico.

Di converso, conclude la suddetta circolare, non può farsi luogo a tale imposizione separata quando il pagamento in ritardo debba considerarsi una "conseguenza fisiologica" insita nelle modalità di erogazione degli emolumenti stessi, tali da richiedere pertanto determinati tempi tecnici per essere condotti a termine.

Proprio in questa ipotesi rientra l'erogazione dei compensi (variabili) attribuiti ai componenti delle commissioni tributarie, che richiedono un determinato periodo di tempo per essere liquidati rapportandosi al numero ed alla tipologia dei «provvedimenti emessi» (art. 13 del d.lgs n. 545 del 1992).

In questo contesto, comune a tutti gli emolumenti arretrati da lavoro dipendente od assimilato, si è inserita la norma impugnata, la quale - di fatto - ha allargato ad un anno, per la sola categoria dei giudici tributari, cui appartiene la ricorrente del giudizio *a quo*, l'intervallo temporale tra il titolo giuridico della competenza e la sua effettiva qualificazione ai fini fiscali, attraverso una *fictionis iuris* (i compensi corrisposti ai membri delle commissioni tributarie entro il periodo d'imposta successivo a quello di riferimento «si intendono concorrere alla formazione del reddito imponibile ai sensi dell'articolo 11 del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917»), della cui legittimità dubita il rimettente.

4.- Alla luce delle suesposte premesse, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 39, comma 5, del d.l. n. 98 del 2011 è fondata con riferimento sia all'art. 3 che all'art. 53 Cost. in ragione del diverso e più sfavorevole trattamento previsto per gli emolumenti spettanti ai membri delle commissioni tributarie.

Non ha pregio la difesa dell'Avvocatura dello Stato, secondo cui il giudice *a quo* non avrebbe tenuto conto del fatto che la tassazione separata rappresenta una deroga a quella ordinaria e, in quanto tale, non sarebbe suscettibile di utilizzazione come *tertium comparationis* nel giudizio di legittimità costituzionale per violazione del principio di uguaglianza.

Come correttamente osservato dal rimettente, la norma censurata non ha sottratto i compensi dei giudici tributari al regime della tassazione separata, cosicché essi restano pienamente compresi ed espressamente menzionati tra quelli che hanno diritto a beneficiarne, ma, a differenza di tutti gli altri percettori, il censurato art. 39, comma 5, ha provveduto a fissare un periodo di ritardo oltre il quale la tassazione separata continuerebbe a trovare comunque applicazione.

Pertanto, il profilo della differenziazione resta all'interno del regime della tassazione separata, creando, in assenza di un ragionevole motivo discriminante, una situazione di trattamento svantaggioso rispetto alle altre specie di redditi assimilati.

Questa Corte, proprio in materia tributaria, ha riconosciuto l'estensibilità di norme di favore laddove, in caso di piena omogeneità di situazioni poste a raffronto, lo esiga la *ratio* della disciplina invocata quale *tertium comparationis* (sentenza n. 431 del 1997).

Nel caso di specie precise esigenze, non solo di lettura conforme alla logica della tassazione separata, bensì anche di coerenza sistematica con la regolamentazione complessiva della materia, impongono di ritenere discriminatorio il fatto che, a fronte di un'omogenea situazione che accomuna tutti i percettori di competenze arretrate, solo per i giudici tributari - e senza che una giustificazione sia enunciata espressamente dalla legge o sia ricavabile in via interpretativa - sia stato normativamente ridotto il periodo di rilievo per l'applicazione del regime fiscale della categoria di riferimento, con conseguente aumento, per tale lasso temporale, dell'imposizione tributaria.

Inoltre, non possono essere condivisi gli argomenti del Presidente del Consiglio dei ministri sostanzialmente fondati sulle tre seguenti considerazioni: *a)* che la norma impugnata non sia ispirata al fine di garantire una maggiore imposizione, in quanto - essendosi limitata a «reintrodurre il normale regime di cassa» - agirebbe in modo neutro rispetto alle possibili ricadute della sua applicazione sui singoli casi concreti, in relazione ai quali potrebbe non solo avere effetti penalizzanti ma anche di favore; *b)* che la sua finalità sia essenzialmente quella di chiarire una fattispecie complessa, a confine tra il regime di tassazione separata e quello ordinario di cassa; *c)* che la fattispecie regolata sia assolutamente eterogenea rispetto alle altre inserite nel novero delle ipotesi di tassazione separata.

4.1.- Diversamente da quanto ritenuto dal Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione non assume carattere neutrale rispetto al meccanismo di progressività dell'IRPEF.



Infatti, nel sottrarre in misura così anomala al regime della tassazione separata il ritardo degli apparati dedicati alla quantificazione e alla liquidazione delle competenze dei giudici delle commissioni tributarie, di fatto la norma impugnata ha vanificato l'effetto mitigatore e correttivo del regime della tassazione per cassa in una fattispecie che il legislatore stesso, in diversa norma, aveva ritenuto meritevole di essere sottratta ad un'eccessiva imposizione tributaria su redditi che si sono formati - per cause non imputabili al contribuente - in anni diversi da quelli di effettiva percezione. La finalità di limitare in qualche modo gli effetti delle modalità temporali di liquidazione - tuttora formalmente operante per effetto del combinato disposto degli artt. 17 (già art. 16), comma 2, e 50 (già art. 47), comma 1, lettera f), del TUIR - viene nella sostanza neutralizzata dall'introduzione di una disposizione idonea a rendere ininfluenti, a danno del contribuente, anche tempi tecnici anomali come quelli che raggiungono la durata di un anno.

In proposito, questa Corte ha affermato che «le finalità sottese alla previsione dello speciale sistema della tassazione separata, vanno ricercate nella esigenza di attenuare gli effetti negativi derivanti dalla rigida applicazione del "principio di cassa" nei riguardi di redditi formati nel corso di periodi d'imposta precedenti quello di percezione delle somme [...] dunque la *ratio* dell'istituto in esame è quella di evitare il determinarsi di una iniqua applicazione del meccanismo della progressività dell'IRPEF [...]» (sentenza n. 287 del 1996).

L'istituto della tassazione separata, quindi, si giustifica proprio nella misura in cui costituisce per il contribuente un rimedio per evitare un'applicazione ingiustificatamente gravosa del principio di cassa.

Non è invece possibile che dalla stessa possano derivare anche effetti sfavorevoli, non solo perché la norma è strumento "mitigatore" della progressività dell'IRPEF, ma anche perché la sua applicazione è concepita come una facoltà del contribuente persona fisica esercente una impresa commerciale, che ben potrebbe rinunciarvi laddove, per particolari contingenze, la tassazione separata dovesse risultare svantaggiosa. Infatti, il comma 2 dell'art. 17 (già art. 16) del TUIR riconosce la facoltà del contribuente (che quindi non vi è vincolato, ma può comunque scegliere secondo criteri di personale convenienza) di farvi ricorso.

Lo stesso principio di favor per il contribuente è espresso, sotto altro profilo, dall'art. 17 (già art. 16), comma 3, del TUIR, il quale - in tema di iscrizione a ruolo delle maggiori imposte per emolumenti arretrati da lavoro dipendente o assimilato - dispone che «gli uffici provvedono [a detta iscrizione] con le modalità stabilite negli artt. 17 [ora art. 19] e 18 [ora art. 21] facendo concorrere i redditi stessi alla formazione del reddito complessivo dell'anno in cui sono percepiti, se ciò risulta più favorevole per il contribuente».

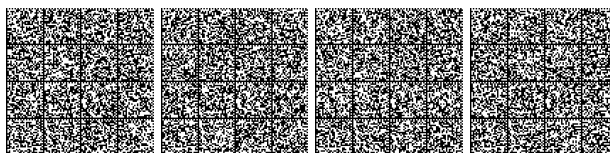
4.2.- Quanto alla pretesa funzione chiarificatrice della natura dei compensi dei giudici tributari, non ha pregio l'argomento, prospettato dall'avvocatura generale dello Stato, secondo cui la disciplina introdotta con il censurato art. 39, comma 5, sarebbe giustificata dall'assoluta peculiarità della fattispecie disciplinata. Il suo carattere distintivo, infatti, è già normativamente consolidato attraverso l'espressa previsione che ha assimilato i compensi dei giudici tributari ai redditi di lavoro dipendente, con incontrovertibile applicazione ai medesimi del regime tributario in questione.

4.3.- Per quanto concerne l'asserita eterogeneità della fattispecie in esame rispetto agli altri redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente ai sensi dell'art. 50 (già art. 47) del TUIR, è di tutta evidenza la controvertibilità di tale affermazione resa dalla difesa dello Stato: da un lato, emerge la chiara affinità dei compensi del giudice tributario a quelli del giudice di pace, inseriti nella stessa categoria; dall'altro, è di pari evidenza che il regime della tassazione separata non trova il suo comun denominatore nella natura omogenea dei redditi inseriti nel proprio ambito applicativo - che, al contrario, hanno caratteristiche e presupposti normativi tra i più disparati - ma piuttosto dal fatto che essi derivano da rapporti, prestazioni, titoli, caratterizzati dalla discrasia tra il momento della maturazione e quello della erogazione, comportante effetti irragionevolmente pregiudizievoli ai contribuenti che vi sono sottoposti.

Dunque, la particolarità della loro erogazione, concentrata in un unico (e successivo) periodo di imposta, a fronte di una maturazione derivante dalla sommatoria di un certo numero di periodi precedenti, esige l'applicazione del suddetto criterio, appunto al fine - come già evidenziato da questa Corte - di evitare gli eccessi distorti dell'applicazione del criterio della progressività dell'IRPEF.

4.4.- In realtà, il fine della disposizione censurata, come ricostruito attraverso l'analisi sistematica del quadro normativo di riferimento - la quale non consente di rintracciare diversi e più ragionevoli motivi della sua genesi - appare quello di incrementare il gettito dell'imposta.

Peraltro, ulteriore indiretta conferma di tale assunto si ricava dalla relazione predisposta dal servizio studi della Camera dei deputati, il quale, con riferimento alla presente disposizione, sottolinea significativamente che «la norma assoggetta al regime di tassazione ordinario anche i compensi corrisposti nel periodo di imposta successivo a quello di riferimento. Ciò sembrerebbe implicare un modesto incremento delle entrate, stante la non ampia platea dei membri delle Commissioni tributarie, ed un'anticipazione degli incassi, considerato che in assenza della disposizione in esame gli stessi importi sarebbero stati assoggettati a tassazione separata».



In definitiva, sono fondate le censure di irragionevolezza e contraddittorietà sollevate nei confronti dell'art. 39, comma 5, del d.l. n. 98 del 2011. Infatti, in tale sede il legislatore non ha espunto i compensi dei giudici tributari dal novero dei redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente, né tanto meno ha recato altre modifiche alla disciplina generale in materia di tassazione separata, implicitamente confermando la natura degli stessi ed il conseguente assoggettamento al regime di favore. Quest'ultimo, peraltro, è stato irragionevolmente vanificato dall'anomala prescrizione temporale che, di fatto, ha riprodotto, per la sola categoria dei giudici tributari, la regola del cumulo.

5.- Questa evidente disparità di trattamento finisce non solo per collidere con il principio di eguaglianza, ma anche con quello di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost., atteso che l'effetto pregiudizievole della norma nei confronti di una sola categoria di redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente non trova alcuna giustificazione obiettiva nella situazione dei loro percettori, in assenza di qualsiasi indice peculiare della fattispecie in termini di manifestazione di ricchezza. Il parametro della capacità contributiva espresso dall'art. 53, primo comma, Cost., pur non costituendo un vincolo rigido per il legislatore, non lo esime tuttavia dal rispetto dei limiti di razionalità e coerenza, che nella fattispecie in esame sono stati valicati.

Sul punto questa Corte ha affermato più volte che, in materia tributaria, l'art. 53 Cost. è espressione particolare del principio di uguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. Se «la Costituzione non impone affatto una tassazione fiscale uniforme, con criteri assolutamente identici e proporzionali per tutte le tipologie di imposizione tributaria, [essa esige comunque] un indefettibile raccordo con la capacità contributiva [...]». Il controllo della Corte in ordine alla lesione dei principi di cui all'art. 53 Cost., come specificazione del fondamentale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., non può, quindi, che essere ricondotto ad un «giudizio sull'uso ragionevole, o meno, che il legislatore stesso abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria» (sentenza 111 del 1997; in senso conforme, sentenza n. 116 del 2013 e n. 341 del 2000).

6.- Va, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 39, comma 5, del d.l. n. 98 del 2011 per contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost., mentre rimangono assorbite le censure sollevate in riferimento all'art. 104 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 39, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

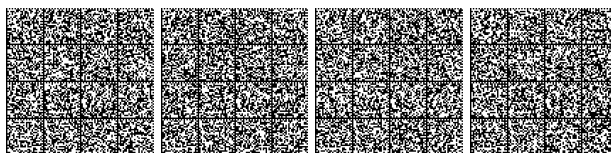
Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 maggio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 143

Sentenza 19 - 28 maggio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Reato di incendio colposo di cui all'art. 449 cod. pen. - Raddoppio dei termini di prescrizione.

– Codice penale, art. 157, sesto comma.

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;*Giudici :* Luigi MAZZELLA, 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, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 157, sesto comma, del codice penale, promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Torino nel procedimento penale a carico di C.D. ed altri con ordinanza del 25 febbraio 2013, iscritta al n. 143 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti l'atto di costituzione di C.D., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 aprile 2014 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

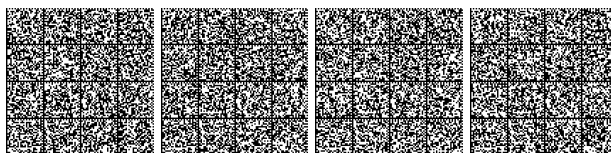
uditi l'avvocato Giacomo Francini per C.D. e l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Torino ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 157, sesto comma, del codice penale, nella parte in cui prevede che il termine di prescrizione del reato di incendio colposo (art. 449, in riferimento all'art. 423 cod. pen.) è raddoppiato.

Il giudice *a quo* premette di essere investito del processo penale nei confronti di tre persone imputate del delitto di cui all'art. 449, primo comma, cod. pen., per avere causato, per colpa e in cooperazione tra loro, l'incendio di un magazzino.

Al riguardo, il rimettente osserva che, secondo la regola generale stabilita dal primo comma dell'art. 157 cod. pen., come sostituito dall'art. 6 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i



recidivi, di usura e di prescrizione), «la prescrizione estingue il reato decorso il tempo corrispondente al massimo della pena edittale stabilita dalla legge e comunque un tempo non inferiore a sei anni se si tratta di delitto e a quattro anni se si tratta di contravvenzione, ancorché puniti con la sola pena pecuniaria».

In base a detta regola, il reato di incendio doloso, previsto dall'art. 423 cod. pen., in quanto punito con la pena della reclusione da tre a sette anni, si prescrive in sette anni. Sempre secondo la medesima regola, i reati previsti dall'art. 449, primo comma, cod. pen. - che punisce con la pena della reclusione da uno a cinque anni chiunque «cagiona per colpa un incendio, o un altro disastro preveduto dal capo primo» del titolo sesto del libro secondo del codice penale - dovrebbero prescriversi in sei anni.

Il sesto comma dell'art. 157 cod. pen. stabilisce, tuttavia, che i termini di prescrizione di cui ai precedenti commi dello stesso articolo sono raddoppiati per una serie di reati, tra i quali quelli di cui al citato art. 449 cod. pen.

Per effetto di tale previsione - la cui *ratio* andrebbe identificata nella volontà di tutelare maggiormente le vittime dei reati considerati, potenzialmente produttivi di danni significativi nei confronti di una pluralità di persone - il termine di prescrizione del reato di incendio colposo viene ad essere determinato in dodici anni, risultando, di conseguenza, largamente superiore a quello previsto per l'incendio doloso.

Ad avviso del giudice *a quo*, un simile assetto normativo violerebbe l'art. 3 Cost.

Il termine di prescrizione costituirebbe, infatti, una componente del trattamento sanzionatorio complessivo del reato, tanto che, per costante giurisprudenza di legittimità, di esso deve tenersi conto ogni qualvolta occorra individuare la disciplina più favorevole al reo.

La quantificazione del suddetto termine resterebbe rimessa alla discrezionalità del legislatore, il cui esercizio non potrebbe, tuttavia, prescindere dalla *ratio* dell'istituto della prescrizione, identificabile primariamente - alla luce delle indicazioni della giurisprudenza costituzionale - nell'«interesse generale di non più perseguire i reati rispetto ai quali il lungo tempo decorso dopo la loro commissione abbia fatto venir meno, o notevolmente attenuato, [...] l'allarme della coscienza comune». In questa prospettiva, il legislatore sarebbe, dunque, tenuto a stabilire termini di prescrizione proporzionati alla concreta gravità del fatto di reato.

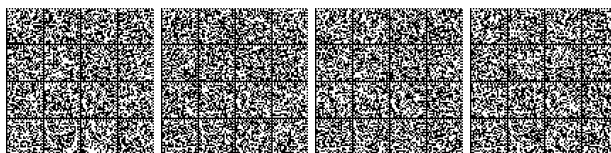
Peraltro, se l'esigenza di rispetto della discrezionalità legislativa impedisce di sindacare la previsione di termini diversi per reati fra loro eterogenei quanto a bene giuridico protetto, condotta ed evento, altrettanto non potrebbe dirsi allorché - come nel caso in esame - i fatti di reato siano identici sul piano oggettivo, differenziandosi unicamente per la componente psicologica. È fuori discussione, infatti, che l'elemento soggettivo del dolo imprima alla fattispecie connotati di maggiore gravità rispetto alla corrispondente ipotesi colposa, come del resto ritenuto dallo stesso legislatore, che ha previsto per l'incendio doloso una pena edittale superiore a quella comminata per l'incendio colposo.

In tale ottica, la previsione di un termine prescrizionale più lungo per l'ipotesi colposa risulterebbe palesemente irragionevole: al reato sicuramente meno grave corrisponderebbe, infatti, un «trattamento sanzionatorio» in senso lato» più severo, e viceversa, con conseguente violazione del principio di eguaglianza.

La questione sarebbe, altresì, rilevante nel giudizio *a quo*. Il reato per cui si procede è stato, infatti, commesso il 25 aprile 2006 e i soli atti interruttivi della prescrizione sinora intervenuti sono stati il provvedimento del giudice per le indagini preliminari di fissazione dell'udienza in camera di consiglio per la decisione sulla richiesta di archiviazione, emesso il 15 ottobre 2012, e le due richieste di rinvio a giudizio. Nel caso di accoglimento della questione, pertanto, il reato dovrebbe essere dichiarato estinto per intervenuta prescrizione, essendo gli atti interruttivi posteriori al decorso del termine di sei anni dalla data del commesso reato (25 aprile 2012). Di contro, sulla base della disciplina in vigore, la prescrizione sarebbe ancora lungi dall'essere maturata, scadendo il relativo termine solo il 25 aprile 2018.

2.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che la questione sia dichiarata infondata.

La difesa dello Stato rileva come, ai sensi dell'art. 28 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), sia precluso il sindacato di legittimità costituzionale sull'uso del potere discrezionale del legislatore, salvo il caso in cui la normativa sottoposta a scrutinio contrasti in modo manifesto con il canone della ragionevolezza: ipotesi non ravvisabile nella specie.



La maggiore gravità, sotto il profilo psicologico, del reato di incendio doloso rispetto a quello di incendio colposo non escluderebbe, infatti, che la scelta del legislatore di prevedere per quest'ultimo un termine di prescrizione più lungo sia ragionevole, posto che, sulla base di dati di comune esperienza, l'accertamento dei fatti sussumibili nel paradigma punitivo dell'incendio colposo richiederebbe lunghe e laboriose attività di indagine e complessi accertamenti tecnici finalizzati all'acquisizione del materiale probatorio.

La disposizione censurata costituirebbe, inoltre, il frutto di una legittima opzione di politica criminale, sollecitata dal crescente allarme sociale generato dai delitti colposi di danno.

3.- Si è costituito, altresì, C.D., imputato nel giudizio *a quo*, il quale ha chiesto che la questione venga accolta.

La parte privata ha ripercorso le argomentazioni poste a base dell'ordinanza di rimessione, da essa condivise, rimarcando come la previsione di un termine di prescrizione più lungo per la figura colposa del delitto di incendio non sia giustificabile neppure in base a ragioni sociologiche o criminologiche, atte, in ipotesi, a far percepire come maggiormente gravi i disastri colposi rispetto ai corrispondenti fatti dolosi.

Considerato in diritto

1.- Il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Torino dubita della legittimità costituzionale dell'art. 157, sesto comma, del codice penale, nella parte in cui stabilisce che il termine di prescrizione del reato di incendio colposo (art. 449, in relazione all'art. 423 cod. pen.) è raddoppiato.

Il rimettente rileva che, per effetto del censurato raddoppio, il termine di prescrizione del reato di incendio colposo risulta pari a dodici anni e, dunque, largamente superiore a quello del reato di incendio doloso (art. 423 cod. pen.), pari invece a sette anni in base alla regola generale di cui all'art. 157, primo comma, cod. pen.

Tale assetto normativo violerebbe l'art. 3 Cost. Posto, infatti, che la durata del termine di prescrizione rappresenta una componente del trattamento sanzionatorio complessivo della fattispecie penale, e posto, altresì, che i reati in comparazione sono identici quanto a condotta ed evento, distinguendosi unicamente per l'elemento soggettivo, sarebbe irragionevole e contrastante con il principio di eguaglianza la previsione di un termine di prescrizione più lungo per l'ipotesi del delitto di incendio connotata dalla componente psicologica indiscutibilmente meno grave (la colpa), rispetto a quello valevole per la corrispondente ipotesi dolosa.

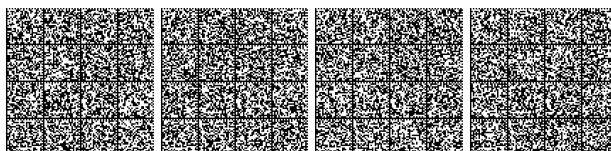
2.- La questione è fondata.

Anteriormente alle modifiche introdotte dalla legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), i delitti di incendio doloso e di incendio colposo erano soggetti al medesimo termine di prescrizione.

L'incendio doloso (art. 423 cod. pen.) è, infatti, punito con la reclusione da tre a sette anni; l'incendio colposo (art. 449 cod. pen.) con la reclusione da uno a cinque anni. Trovava quindi applicazione, in rapporto ad entrambe le fattispecie, il numero 3) del primo comma dell'originario art. 157 cod. pen., in forza del quale i delitti puniti con la reclusione non inferiore - nel massimo - a cinque anni, ma minore di dieci, si prescrivevano con il decorso di dieci anni.

La legge n. 251 del 2005 ha significativamente innovato la disciplina della materia, sostituendo l'originario criterio di individuazione dei termini di prescrizione per "fasce di reati" di gravità decrescente con una regola unitaria. In base ad essa, il tempo necessario a prescrivere è pari al massimo della pena edittale stabilito dalla legge per i singoli reati, salva la previsione di una soglia minima, intesa ad evitare una troppo rapida prescrizione dei reati meno gravemente puniti, pari a sei anni per i delitti e a quattro per le contravvenzioni (art. 157, primo comma, cod. pen., come sostituito dall'art. 6, comma 1, della citata legge n. 251 del 2005).

Il legislatore ha ritenuto, peraltro, di dover apportare un correttivo agli effetti prodotti da detta modifica (cui è conseguita, in particolare, una sensibile e generalizzata contrazione dei termini prescrizionali relativi ai reati di media gravità). Per alcune figure criminose - ritenute, secondo quanto emerge dai lavori parlamentari, di particolare allarme sociale e tali da richiedere complesse indagini probatorie - il termine di prescrizione risultante dall'applicazione della



regola generale dianzi ricordata (nonché di quelle enunciate dai successivi commi dello stesso art. 157, relative, in specie, al computo delle circostanze e ai reati puniti con pene alternative o congiunte) è stato, infatti, raddoppiato (art. 157, sesto comma, cod. pen.).

In testa all'elenco dei reati in questione - successivamente ampliato dall'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge 1° ottobre 2012, n. 172 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, fatta a Lanzarote il 25 ottobre 2007, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno) - figurano i delitti colposi di danno contro la pubblica incolumità previsti dall'art. 449 cod. pen. (cosiddetti disastri colposi). Tale norma incriminatrice punisce, in specie, con la reclusione da uno a cinque anni «chiunque, al di fuori delle ipotesi previste nel secondo comma dell'articolo 423-*bis*, cagiona per colpa un incendio o un altro disastro preveduto dal capo primo di questo titolo» (ossia dal capo primo del titolo sesto del libro secondo del codice penale).

In questo modo, si è, peraltro, determinata una palese anomalia: e, cioè, che per taluni fra i suddetti delitti il termine di prescrizione dell'ipotesi colposa è divenuto più lungo di quello della corrispondente ipotesi dolosa, identica sul piano oggettivo, a causa della tecnica di descrizione della fattispecie utilizzata nel citato art. 449 cod. pen.

Il fenomeno si manifesta con particolare evidenza in rapporto al delitto di incendio, oggetto dell'odierno scrutinio. Se commesso con dolo, il delitto si prescrive in sette anni (tempo corrispondente al massimo della pena edittale, ai sensi dell'art. 157, primo comma, cod. pen.); se realizzato per colpa, in un termine ampiamente superiore, ossia in dodici anni: il termine minimo di prescrizione dei delitti (sei anni) - operante nella specie, discutendosi di reato punito con pena detentiva massima inferiore a tale soglia (cinque anni) - è infatti raddoppiato, ai sensi della norma censurata.

3.- Siffatto regime ribalta la scala di gravità delle due figure criminose: l'ipotesi meno grave - secondo la valutazione legislativa espressa nelle comminatorie di pena, in coerenza con il rapporto sistematico che intercorre tra il dolo e la colpa - resta infatti soggetta ad un trattamento assai più rigoroso, sul versante considerato, rispetto alla corrispondente ipotesi più grave, con inevitabile violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 Cost.).

Sebbene possa proiettarsi anche sul piano processuale - concorrendo, in specie, a realizzare la garanzia della ragionevole durata del processo (art. 111, secondo comma, Cost.) - la prescrizione costituisce, nell'attuale configurazione, un istituto di natura sostanziale (*ex plurimis*, sentenze n. 324 del 2008 e n. 393 del 2006), la cui *ratio* si collega preminentemente, da un lato, all'«interesse generale di non più perseguire i reati rispetto ai quali il lungo tempo decorso dopo la loro commissione abbia fatto venir meno, o notevolmente attenuato [...] l'allarme della coscienza comune» (sentenze n. 393 del 2006 e n. 202 del 1971, ordinanza n. 337 del 1999); dall'altro, «al “diritto all'oblio” dei cittadini, quando il reato non sia così grave da escludere tale tutela» (sentenza n. 23 del 2013).

Le evidenziate finalità si riflettono puntualmente nella tradizionale scelta di correlare alla gravità del reato il tempo necessario a prescrivere, ancorandolo al livello quantitativo della sanzione, indice del suo maggiore o minor disvalore nella coscienza sociale. Siffatta correlazione, cui già si ispirava la scansione dei termini prescrizionali per “classi di reati”, originariamente adottata dal codice penale del 1930, è divenuta ancor più stretta a seguito della legge n. 251 del 2005, la quale - come già ricordato - ha identificato nella durata massima della pena edittale di ciascun reato il tempo sufficiente a decretare, in via presuntiva, il disinteresse sociale per la repressione del fatto criminoso.

Al legislatore non è certamente inibito introdurre deroghe alla regola generale di computo dallo stesso posta, non potendo in essa scorgersi un «momento necessario di attuazione - o di salvaguardia - dei principi costituzionali» (sentenza n. 455 del 1998, ordinanza n. 288 del 1999). Nell'esercizio della sua discrezionalità, il legislatore può pertanto stabilire termini di prescrizione più brevi o più lunghi di quelli ordinari in rapporto a determinate ipotesi criminose, sulla base di valutazioni correlate alle specifiche caratteristiche degli illeciti considerati e alla ponderazione complessiva degli interessi coinvolti. Soluzioni di segno estensivo possono essere giustificate, in specie, sia dal particolare allarme sociale generato da alcuni tipi di reato, il quale comporti una “resistenza all'oblio” nella coscienza comune più che proporzionale all'energia della risposta sanzionatoria; sia dalla speciale complessità delle indagini richieste per il loro accertamento e dalla laboriosità della verifica dell'ipotesi accusatoria in sede processuale, cui corrisponde un fisiologico allungamento dei tempi necessari per pervenire alla sentenza definitiva.

4.- La discrezionalità legislativa in materia deve essere pur sempre esercitata, tuttavia, nel rispetto del principio di ragionevolezza e in modo tale da non determinare ingiustificabili sperequazioni di trattamento tra fattispecie omogenee, come invece è avvenuto nel caso in esame.



Appare evidente, in effetti, come il raddoppio del termine di prescrizione del delitto di incendio colposo non possa essere in alcun modo giustificato, nel raffronto con il trattamento riservato all'omologa figura dolosa, facendo leva su considerazioni legate al grado di allarme sociale. Il riferimento a quest'ultimo può legittimare, nei congrui casi, parametrizzazioni dei termini prescrizionali che sovvertono la scala di disvalore segnata dalle comminatorie edittali quando si tratti di figure criminose eterogenee in rapporto al bene protetto o, quantomeno, alle modalità di aggressione: non quando si discuta di fattispecie identiche sul piano oggettivo, che si differenziano tra loro unicamente per la componente psicologica. È manifestamente insostenibile, perché contrario a logica, che un fatto criminoso - nella specie, un incendio - causato per colpa, alla cui base si pone invariabilmente un semplice difetto di attenzione, di prudenza, di perizia o di osservanza di regole cautelari (art. 43 cod. pen.), "resista all'oblio", nella coscienza sociale, molto più a lungo del medesimo fatto di incendio causato intenzionalmente, suscettibile di collocarsi in contesti criminali ben più allarmanti, caratterizzati dal ricorso ad attività intimidatrici o di ritorsione.

La registrata anomalia sistematica non può trovare giustificazione neppure in considerazioni di ordine probatorio. È parimenti insostenibile che causare un incendio con colpa, anziché con dolo, innalzi verticalmente, nella generalità dei casi, il tasso di complessità delle indagini probatorie, al punto da giustificare la previsione, per l'ipotesi colposa, di un termine di prescrizione quasi doppio rispetto a quello dell'omologo illecito commesso intenzionalmente. L'esigenza di ricorrere all'ausilio di periti - evocata nel corso dei lavori parlamentari relativi alla legge n. 251 del 2005 - è comune, in effetti, ad entrambe le figure criminose, stante l'identità delle previsioni relative alla condotta e all'evento. Né giova il rilievo che, nel caso dell'incendio colposo, la perizia si renderebbe necessaria non soltanto ai fini dell'accertamento dell'eziologia dell'evento, ma anche dell'individuazione della regola cautelare violata. Da un lato, l'argomento prova troppo: se corretto, esso dovrebbe valere per la generalità dei delitti colposi, e non soltanto per quelli presi in considerazione dalla norma censurata. Dall'altro, l'esistenza, nella fattispecie colposa, dell'evidenziato tema aggiuntivo di indagine è quantomeno "compensata" dalle maggiori difficoltà che generalmente incontra l'individuazione dei soggetti responsabili riguardo ai fatti commessi con dolo.

5.- L'art. 157, sesto comma, cod. pen., va dichiarato, pertanto, costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui prevede che i termini di cui ai precedenti commi del medesimo articolo sono raddoppiati per il reato di incendio colposo (art. 449, in riferimento all'art. 423 cod. pen.).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 157, sesto comma, del codice penale, nella parte in cui prevede che i termini di cui ai precedenti commi del medesimo articolo sono raddoppiati per il reato di incendio colposo (art. 449, in riferimento all'art. 423 del codice penale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

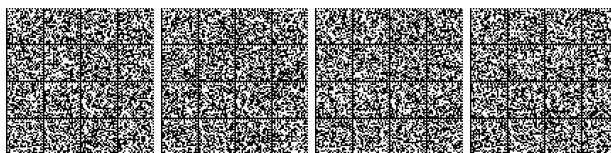
Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 maggio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 144

Sentenza 19 - 28 maggio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impresa e imprenditore - Nuove iniziative produttive - Disciplina delle c.d. “zone a burocrazia zero” Estensione, in via sperimentale, fino al 31 dicembre 2013, all’intero territorio nazionale.

– Legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2012), art. 14, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6.

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici : Luigi MAZZELLA, 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, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell’art. 14, commi 1, 2, 3, 4, 5 e 6, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012), promossi dalla Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste e dalla Provincia autonoma di Trento, con ricorsi notificati l’11-16 e il 13 gennaio 2012, depositati in cancelleria il 16 e il 18 gennaio 2012 ed iscritti ai nn. 8 e 12 del registro ricorsi 2012.

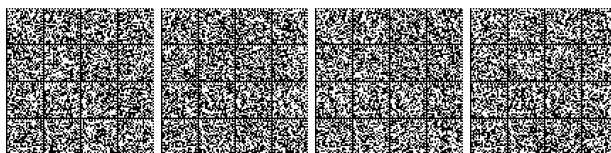
Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell’udienza pubblica del 15 aprile 2014 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi gli avvocati Luigi Manzi e Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento, Ulisse Corea per la Regione autonoma Valle d’Aosta e l’avvocato dello Stato Filippo Bucalo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato l’11-16 gennaio 2012 e depositato il successivo 16 gennaio (iscritto nel registro ricorsi del 2012 al n. 8), la Regione autonoma Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste, in persona del Presidente *pro tempore*, ha impugnato diverse norme della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012), tra le quali i commi da 1 a 6 dell’art. 14, che (in sintesi) prevedono la costituzione, «su richiesta della regione, d’intesa con gli enti interessati e su proposta del Ministro dell’interno, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri», di un ufficio locale del Governo («presieduto dal prefetto e composto da un rappresentante della regione, da un rappresentante della provincia, da un rappresentante della città metropolitana ove esistente, e da un rappresentante del comune interessato»), cui è demandato, in via esclusiva e all’unanimità, il rilascio di tutti i provvedimenti conclusivi dei procedimenti avviati su richiesta di parte per l’inizio di nuove iniziative produttive.



La Regione ricorrente rileva che la disciplina delle «zone a burocrazia zero», già prevista con riferimento al «Meridione d'Italia» dall'art. 43 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, è stata dichiarata incostituzionale con la sentenza della Corte costituzionale n. 232 del 2011, in quanto, sebbene destinata ad incidere su materie di competenza legislativa regionale concorrente o residuale, non aveva previsto adeguati meccanismi di raccordo tra lo Stato e le Regioni. E sottolinea che (ove ne venisse ritenuta l'applicabilità anche nei confronti delle autonomie speciali) le norme censurate, pur riservando alla Regione interessata l'iniziativa per la costituzione dell'ufficio locale del Governo, prevedono un'attribuzione generalizzata, ad un organo composto e presieduto da rappresentanti dello Stato, di un insieme di funzioni individuate in modo generico e caratterizzate anche da una notevole eterogeneità quanto alla possibile incidenza sulle specifiche attribuzioni di competenza, con ciò violando, per un verso, la competenza legislativa concorrente e residuale della Valle d'Aosta di cui agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione, letti congiuntamente all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); per altro verso, gli artt. 2, primo comma, lettere *a)*, *p)*, *q)* e *t)*, e 4, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), che garantiscono alla Valle d'Aosta la competenza legislativa esclusiva e l'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, rispettivamente in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale», «artigianato»; «industria alberghiera, turismo e tutela del paesaggio»; «fiere e mercati»; e, infine, l'art. 3, primo comma, lettere *a)* ed *e)*, del medesimo statuto speciale, che riconosce alla Regione ricorrente la potestà di emanare norme legislative di integrazione e attuazione delle leggi statali in materia di «industria e artigianato» e «utilizzo delle miniere».

Inoltre, con specifico riguardo al comma 5 dell'art. 14 (che - nelle ipotesi in cui i procedimenti incardinati presso lo «Sportello unico per le attività produttive» non siano conclusi nel termine previsto dalla legge - dispone che l'adozione dei sottostanti provvedimenti sia rimessa «all'ufficio locale del Governo»), la Regione autonoma lamenta che a quest'ultimo organo è stato attribuito un vero e proprio potere sostitutivo, con lesione delle sue competenze legislative nelle materie sopra indicate, atteso che la sostituzione governativa avviene al di fuori delle ipotesi previste dalle disposizioni statutarie e di attuazione, ed in particolare dall'art. 4 del d.P.R. 22 febbraio 1982, n. 182 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta per la estensione alla regione delle disposizioni del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e della normativa relativa agli enti soppressi con l'art. 1-*bis* del decreto-legge 18 agosto 1978, n. 481, convertito nella legge 21 ottobre 1978, n. 641), che subordina espressamente l'esercizio del potere sostitutivo nei confronti della Valle d'Aosta ai casi di «accertata inattività degli organi regionali che comporti inadempimento agli obblighi comunitari», previa assegnazione all'amministrazione regionale di un congruo termine per provvedere. Laddove, poi, l'esercizio del potere in questione è stato riconosciuto all'ufficio locale del Governo prescindendo anche dalla ricorrenza dei presupposti giuridici di cui all'art. 120 Cost., e neppure essendo previsto, sempre in violazione dell'art. 120 Cost., nonché degli artt. 118 Cost. e 8, comma 3, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3), che l'esercizio di siffatto potere sia esercitato nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione (sul punto, la Regione richiama le sentenze di questa Corte n. 383 del 2005 e n. 165 del 2011).

2.- Con altro ricorso notificato il 13 gennaio 2012 e depositato il successivo 18 gennaio (iscritto nel registro ricorsi del 2012 al n. 12), la Provincia autonoma di Trento, in persona del Presidente della Giunta provinciale *pro tempore*, ha impugnato in via principale diverse disposizioni della medesima legge n. 183 del 2011, tra cui anche l'art. 14, commi da 1 a 6.

Premesso il dubbio che tale censurato articolo - approvato dopo la già richiamata declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 43 del decreto-legge n. 78 del 2010 (al quale fa riferimento per definire il proprio ambito di applicazione) nella parte in cui è destinato «ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono entro l'ambito delle materie di competenza regionale concorrente e residuale» - non si applichi a tali materie, con conseguente carenza di interesse di essa ricorrente alla impugnazione, la Provincia osserva tuttavia che il tenore di detto art. 14 non consente di escluderne l'applicazione anche alle Regioni speciali, sicché l'impugnazione viene proposta in via tuzioristica.

Nel merito, la Provincia autonoma di Trento (con argomentazioni analoghe a quelle della Regione Valle d'Aosta) osserva che, come rilevato anche dalla sentenza della Corte costituzionale n. 232 del 2011, le norme censurate intervengono in svariate materie di competenza provinciale, nelle quali la Provincia dispone anche della potestà amministrativa ai sensi dell'art. 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), come l'«urbanistica» (art. 8, numero 5), l'«artigianato» (art. 8, numero 9), le «fiere e i mercati» (art. 8, numero 12), le «miniere, cave e torbiere» (art. 8, numero 14), il «turismo e l'industria alberghiera» (art. 8, numero 20), l'«agricoltura» (art. 8, numero 21), il «commercio» (art. 9, numero 3), gli «esercizi pubblici» (art. 9, numero 7), l'«incremento della produzione industriale» (art. 9, numero 8). E rileva che



(verificata l'operatività della «clausola di maggior favore» di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001) iniziative produttive potrebbero poi aversi in materie di competenza provinciale ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. quali: «sostegno all'innovazione per i settori produttivi», «ordinamento della comunicazione», «porti e aeroporti civili», «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», «promozione e organizzazione di attività culturali».

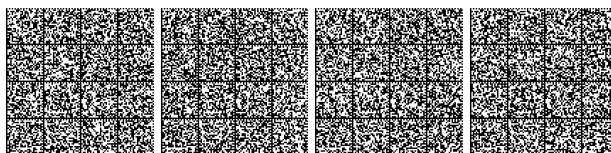
Poiché le norme censurate regolano in modo dettagliato i procedimenti amministrativi relativi alle iniziative produttive, affidando la competenza a deciderli ad un ufficio statale (seppur comprendente anche rappresentanti degli enti territoriali), la Provincia lamenta la lesione delle competenze legislative ed amministrative nelle materie sopra elencate ed in quella dell'«organizzazione amministrativa» (ai sensi dell'art. 8, numero 1, dello statuto speciale, ovvero dell'art. 117, quarto comma, Cost., se ritenuto più favorevole), dato che il procedimento amministrativo non è, in realtà, una materia autonoma, ma è connesso, da un lato, alle singole materie, dall'altro, appunto all'organizzazione amministrativa dei vari enti. Per le materie per le quali siano applicabili le norme statutarie, la ricorrente denuncia, altresì, la lesione degli artt. 8, 9 e 16 dello statuto speciale, per «l'esproprio» della competenza a regolare i procedimenti amministrativi e della stessa funzione amministrativa; qualora, invece, fosse ritenuto operante l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 o si ricadesse in una «nuova» materia, la violazione riguarderebbe gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., sempre per l'invasione della competenza provinciale a regolare i procedimenti amministrativi nelle proprie materie e per assenza dei presupposti della «chiamata in sussidiarietà», come evidenziato dalla citata sentenza n. 232 del 2011.

Inoltre, per la ricorrente, le norme censurate si pongono in contrasto anche con le norme di attuazione di cui agli artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), che rispettivamente, nelle materie di potestà legislativa provinciale, vietano la diretta operatività della legislazione statale e l'attribuzione agli organi statali di funzioni amministrative diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione; con gli artt. 87, 88 e 107 dello statuto speciale, in quanto l'attuazione-integrazione delle norme statutarie disciplinanti le funzioni del Commissario del Governo (che nella Provincia svolge le funzioni del prefetto) rientra nella competenza delle norme di attuazione; ed infine con gli artt. 3 e 97 Cost., perché la norma dichiara di voler ridurre gli oneri amministrativi, ma, in realtà, li aggrava, dato che agli organi normalmente competenti sostituisce un ufficio necessariamente composto dai rappresentanti dei quattro livelli istituzionali (a prescindere dal tipo di procedimento) che devono decidere all'unanimità.

3.- Si è costituito in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che - deducendo la natura perplessa e meramente eventuale delle proposte censure, superabili mediante una interpretazione costituzionalmente orientata delle norme in esame - conclude preliminarmente per l'inammissibilità delle questioni proposte in entrambi i ricorsi.

Nel merito (con identiche argomentazioni) l'Avvocatura afferma, poi, la non fondatezza delle medesime questioni, rilevando che la richiamata sentenza n. 232 del 2011, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'originario art. 43 del decreto-legge n. 78 del 2010, nella parte in cui era destinata ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono entro l'ambito delle materie di competenza regionale concorrente e residuale, ha precisato che una legge statale può legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, a condizione che detti una disciplina logicamente pertinente, limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine e adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, attraverso adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative. Per la difesa dello Stato, la norma in esame appare, quindi, coerente con il dettato della citata sentenza, in quanto attribuisce il compito di definire i provvedimenti conclusivi dei procedimenti amministrativi ad un organo, quale è l'ufficio locale del Governo, composto in modo paritetico da rappresentanti di ciascun livello di governo interessato; la qual cosa garantisce il pieno rispetto del principio di leale collaborazione mediante adeguati meccanismi di cooperazione. Inoltre, secondo il Governo, la disposizione impugnata, lungi dall'espropriare le competenze dei singoli enti territoriali a regolare i procedimenti amministrativi, prevede che l'istituzione del detto organismo avvenga su richiesta della singola Regione, limitando così l'applicazione della disciplina delle «zone a burocrazia zero» a quanto strettamente indispensabile a giudizio della Regione medesima.

4.- Con memoria depositata nell'imminenza dell'udienza, la Provincia autonoma di Trento - dopo aver replicato nel merito alle difese svolte dall'Avvocatura generale dello Stato - rileva che l'intero art. 43 del decreto-legge n. 78 del 2010 è stato abrogato dall'art. 37-bis del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 17 dicembre 2012, n. 221, e che da ciò deriverebbe la cessazione della materia del contendere, giacché il censurato art. 14 non è stato applicato nel territorio di essa Provincia autonoma prima di tale abrogazione.



Considerato in diritto

1.- Con due distinti ricorsi, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e la Provincia autonoma di Trento hanno impugnato ciascuna diverse norme della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012), tra le quali i commi da 1 a 6 dell'art. 14.

Il comma 1 prevede che, «In via sperimentale, fino al 31 dicembre 2013, sull'intero territorio nazionale si applica la disciplina delle zone a burocrazia zero prevista dall'articolo 43 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122». I successivi commi da 2 a 6, dispongono quanto segue: «2. A tale scopo, fino al 31 dicembre 2013, i provvedimenti di cui al primo periodo della lettera *a*) del comma 2 dell'articolo 43 del citato decreto-legge n. 78 del 2010 sono adottati, ferme restando le altre previsioni ivi contenute, in via esclusiva e all'unanimità, dall'ufficio locale del Governo, istituito in ciascun capoluogo di provincia, su richiesta della regione, d'intesa con gli enti interessati e su proposta del Ministro dell'interno, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. La trasmissione dei dati e dei documenti previsti dal secondo periodo della medesima lettera, avviene in favore del medesimo ufficio»; «3. L'ufficio locale del Governo è presieduto dal prefetto e composto da un rappresentante della regione, da un rappresentante della provincia, da un rappresentante della città metropolitana ove esistente, e da un rappresentante del comune interessato. Il dissenso di uno o più dei componenti, a pena di inammissibilità, deve essere manifestato nella riunione convocata dal prefetto, deve essere congruamente motivato e deve recare le specifiche indicazioni delle modifiche e delle integrazioni eventualmente necessarie ai fini dell'assenso. Si considera acquisito l'assenso dell'amministrazione il cui rappresentante non partecipa alla riunione medesima, ovvero non esprime definitivamente la volontà dell'amministrazione rappresentata»; «4. Resta esclusa l'applicazione dei commi 1, 2 e 3 ai soli procedimenti amministrativi di natura tributaria, a quelli concernenti la tutela statale dell'ambiente, quella della salute e della sicurezza pubblica, nonché alle nuove iniziative produttive avviate su aree soggette a vincolo»; «5. Fatto salvo quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160, nel caso di mancato rispetto dei termini dei procedimenti, di cui all'articolo 7 del medesimo decreto, da parte degli enti interessati, l'adozione del provvedimento conclusivo è rimessa all'ufficio locale del Governo»; «6. Le previsioni dei commi da 1 a 5 non comportano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e la partecipazione all'ufficio locale del Governo è a titolo gratuito e non comporta rimborsi».

1.1.- Rilevato che la disciplina delle «zone a burocrazia zero», già prevista con riferimento al «Meridione d'Italia» dall'art. 43, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, espressamente richiamato dalla norma censurata, è stata dichiarata incostituzionale da questa Corte con la sentenza n. 232 del 2011 («nella parte in cui è destinata ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono entro l'ambito delle materie di competenza regionale concorrente e residuale»), le ricorrenti sottolineano che (ove ne venisse ritenuta l'applicabilità anche nei confronti delle autonomie speciali) le norme censurate, violerebbero le competenze legislative concorrenti e residuali previste nei rispettivi statuti.

1.2.- In particolare, la Regione autonoma Valle d'Aosta denuncia la violazione: *a*) degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione, letti congiuntamente all'art. 10, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), poiché anche le norme impuginate dispongono una attribuzione generalizzata, ad un organo composto e presieduto da rappresentanti dello Stato, di un insieme di funzioni individuate in modo generico e caratterizzate anche da una notevole eterogeneità quanto alla possibile incidenza sulle specifiche attribuzioni di competenza; *b*) degli artt. 2, comma 1, lettere *a*), *p*), *q*) e *t*), e 4, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), che le garantiscono la competenza legislativa esclusiva e l'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative, rispettivamente in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale», «artigianato»; «industria alberghiera, turismo e tutela del paesaggio»; «fiere e mercati»; *c*) dell'art. 3, comma 1, lettere *a*) ed *e*), dello statuto speciale, che riconosce alla Regione ricorrente la potestà di emanare norme legislative di integrazione e attuazione delle leggi statali in materia di «industria e artigianato» e «utilizzo delle miniere»; *d*) (con specifico riferimento all'art. 14, comma 5, rispetto al quale la Regione lamenta che sia stato attribuito all'ufficio locale del Governo un vero e proprio potere sostitutivo) dell'art. 4 del d.P.R. 22 febbraio 1982, n. 182 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta per la estensione alla regione delle disposizioni del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 e della normativa relativa agli enti soppressi con l'art. 1-bis del decreto-legge 18 agosto 1978, n. 481, convertito nella legge 21 ottobre 1978, n. 641), che subordina espressamente l'esercizio di tale potere ai casi di «accertata inattività degli organi regionali che comporti inadempimento agli obblighi comunitari», previa assegnazione all'amministrazione regionale di un congruo termine per provvedere; nonché con gli artt. 120 e 118 Cost. e 8, comma 3, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), poiché l'esercizio del potere in questione è stato riconosciuto prescindendo anche dalla ricorrenza dei presupposti giuridici e dal rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione.



1.3.- Dal canto suo, la Provincia autonoma di Trento lamenta la violazione: *a)* degli artt. 8, numeri 5), 9), 12), 14), 20) e 21); 9, numeri 3), 7) e 8); e 16 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), poiché le norme censurate intervengono in svariate materie di competenza provinciale, come l'«urbanistica», l'«artigianato», le «fiere e i mercati», le «miniere, cave e torbiere», il «turismo e l'industria alberghiera», l'«agricoltura», il «commercio», gli «esercizi pubblici», l'«incremento della produzione industriale»; nonché (verificata l'operatività della «clausola di maggior favore» di cui all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001) dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto iniziative produttive potrebbero poi aversi in materie di competenza provinciale, quali: «sostegno all'innovazione per i settori produttivi», «ordinamento della comunicazione», «porti e aeroporti civili», «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», «promozione e organizzazione di attività culturali»; *b)* degli artt. 8, numeri 5), 9), 12), 14), 20) e 21); 9, numeri 3), 7) e 8); e 16 dello statuto speciale; nonché dell'art. 8, numero 1), dello statuto speciale (ovvero dell'art. 117, quarto comma, Cost., se ritenuto più favorevole), poiché le norme censurate regolano in modo dettagliato i procedimenti amministrativi relativi alle iniziative produttive, affidando la competenza a deciderli ad un ufficio statale; *c)* degli artt. 8, 9 e 16 dello statuto speciale ovvero (qualora si ritenga operante l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 o si ricada in una «nuova» materia) degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., per l'invasione della competenza provinciale a regolare i procedimenti amministrativi nelle proprie materie e per assenza dei presupposti della chiamata in sussidiarietà; *d)* degli artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), che rispettivamente, nelle materie di potestà legislativa provinciale, vietano la diretta operatività della legislazione statale, e l'attribuzione agli organi statali di funzioni amministrative diverse da quelli spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione; *e)* degli artt. 87, 88 e 107 dello statuto speciale, in quanto l'attuazione-integrazione delle norme statutarie disciplinanti le funzioni del Commissario del Governo (che nella Provincia svolge le funzioni del prefetto) rientra nella competenza delle norme di attuazione; *f)* degli artt. 3 e 97 Cost., perché la norma dichiara di voler ridurre gli oneri amministrativi ma, in realtà, li aggrava, dato che agli organi normalmente competenti sostituisce un ufficio necessariamente composto dai rappresentanti dei quattro livelli istituzionali (a prescindere dal tipo di procedimento), che devono decidere all'unanimità.

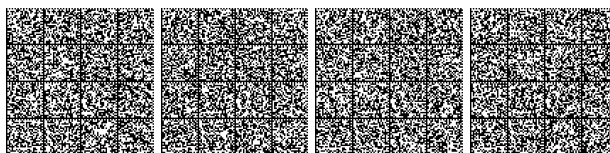
2.- Riservate a separate pronunce le decisioni sull'impugnazione delle altre norme contenute nella legge n. 183 del 2011, vengono in esame in questa sede le questioni di costituzionalità relative all'art. 14, commi da 1 a 6.

2.1.- Va preliminarmente disposta la riunione dei ricorsi proposti dalla Regione Valle d'Aosta e dalla Provincia autonoma di Trento in quanto aventi un oggetto comune (art. 14, commi da 1 a 6) ed implicanti la soluzione di questioni - ancorché riferite a parametri statutari parzialmente diversi - sostanzialmente analoghe.

3.- Sempre preliminarmente, deve rilevarsi che, dopo la proposizione di entrambi i ricorsi, il secondo periodo del comma 4 dell'art. 37-*bis* del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 17 dicembre 2012, n. 221, ha disposto che «L'articolo 43 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, è abrogato». Poiché le censure svolte dalle ricorrenti riguardano proprio la portata applicativa della disciplina delle «zone a burocrazia zero» dettata dall'art. 43 (che il comma 1 dell'impugnato art. 14 estendeva in via sperimentale, fino al 31 dicembre 2013, all'intero territorio nazionale), lo *ius superveniens* viene ad incidere direttamente sul contenuto dispositivo della normativa impugnata, facendone venir meno in toto l'applicabilità.

Da un lato, può pertanto affermarsi come la sopravvenuta abrogazione della norma richiamata (che costituisce parte integrante e presupposto di operatività delle disposizioni impugnate) sia pienamente soddisfacente delle pretese delle ricorrenti (così realizzando la prima delle due condizioni che la giurisprudenza della Corte ha enucleato per pervenire alla declaratoria di cessazione della materia del contendere: sentenze n. 272, n. 246 e n. 228 del 2013). Quanto all'ulteriore requisito, va rilevato come la sola Provincia autonoma di Trento abbia richiesto l'adozione di siffatta pronuncia, affermando (nella memoria illustrativa di udienza) che la norma non ha trovato applicazione medio tempore nel suo territorio. Tale dichiarazione, in quanto proveniente dalla stessa parte, titolare dell'interesse ad impugnare la norma in sede di giudizio in via di azione (ed in quanto riguardante circostanze da questa direttamente acclarabili e non contestate da controparte), risulta sufficiente a determinare la cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni proposte dalla predetta Provincia autonoma.

3.1.- Viceversa l'assenza di alcun riferimento allo *ius superveniens* ad opera della Regione autonoma Valle d'Aosta, che nulla osserva in ordine alla eventuale satisfattività nei suoi confronti della novella e, soprattutto, alla mancata applicazione della normativa censurata nel suo territorio, non consente di addivenire - rispetto alle questioni da essa proposte, con riferimento agli specifici evocati parametri, anche statutari - alla medesima declaratoria di cessazione della materia del contendere, determinandosi pertanto la necessità di condurre nel merito il richiesto scrutinio di costituzionalità.



4.- Con riguardo al quale, sempre in via preliminare, va rigettata l'eccezione di inammissibilità delle sollevate questioni in ragione della asserita natura perplessa e meramente eventuale delle proposte censure. Infatti, per giurisprudenza consolidata, la eventuale finalità interpretativa, o «cautelativa», della questione proposta in via principale non incide sull'ammissibilità della questione medesima. Questa Corte ha ripetutamente affermato che a differenza del giudizio in via incidentale, quello in via principale può ben concernere questioni sollevate sulla base di interpretazioni (anche se poste in subordinazione logica) prospettate dal ricorrente come possibili, soprattutto nei casi in cui (come nella specie) sulla legge non si siano ancora formate prassi interpretative in grado di modellare o restringere il raggio delle sue astratte potenzialità applicative e le interpretazioni adottate dal ricorrente non siano implausibili e irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impugnate, così da far ritenere le questioni del tutto astratte o pretestuose (sentenze n. 278 del 2010 e n. 249 del 2005). D'altronde, pur nei limiti di ciò che possa essere considerato disponibile dai contendenti (ordinanza n. 342 del 2009), nella fattispecie, la manifestata radicale divergenza delle rispettive premesse interpretative dei contraddittori in ordine al contestato ambito di applicabilità (in ragione dell'esplicito richiamo nelle disposizioni impugnate) della norma già dichiarata costituzionalmente illegittima (dalla sentenza n. 232 del 2011) ai rapporti da esse disciplinati dimostra il carattere effettivamente e plausibilmente controverso della questione, derivante appunto dalla mancanza di una convergenza ermeneutica che sola potrebbe rendere l'impugnazione priva di consistenza, perché assente l'interesse a coltivarla (ordinanza n. 342 del 2009).

5.- Nel merito, le censure mosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta sono fondate.

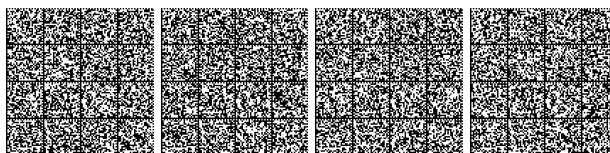
5.1.- Su ricorso di una Regione a statuto ordinario, con la sentenza n. 232 del 2011, di qualche mese precedente alla emanazione della normativa censurata, l'art. 43 del decreto-legge n. 78 del 2010 (che ha previsto, con normativa del tutto analoga, la possibilità di istituzione e la relativa regolamentazione delle «zone a burocrazia zero» nel «Meridione d'Italia») è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, «nella parte in cui è destinato ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono entro l'ambito delle materie di competenza regionale concorrente o residuale».

Poiché l'impugnato art. 14 della legge n. 183 del 2011, espressamente estende, fino al 31 dicembre 2013, all'intero territorio nazionale la medesima disciplina prevista dal menzionato art. 43, il rinvio operato dalla disposizione censurata a quanto previsto da quella dichiarata incostituzionale comporta che anche la normativa oggetto del presente scrutinio soffra degli stessi vizi della norma richiamata, che ne determina lo specifico contenuto dispositivo. E, d'altronde, le censure svolte dalla Regione autonoma Valle d'Aosta sono nel loro contenuto analoghe (seppure riferite, tra l'altro, anche a specifiche competenze statutarie) a quelle svolte a suo tempo dalla precedente ricorrente.

5.2.- Così, da un lato (conformemente a quanto affermato nella richiamata pronuncia) deve ribadirsi che la disposizione impugnata - prevedendo una attribuzione generalizzata ed astratta ad un organo statale di un insieme indifferenziato di funzioni, individuate in modo generico e caratterizzate anche da una notevole eterogeneità quanto alla possibile incidenza sulle specifiche attribuzioni di competenza - è destinata ad avere vigore in tutti i procedimenti amministrativi ad istanza di parte o avviati d'ufficio concernenti le «nuove iniziative produttive». E ciò, a prescindere dalla materia nel cui contesto hanno rilievo tali procedimenti, i quali possono essere destinati ad esplicarsi nei più svariati ambiti materiali, sia di competenza esclusiva statale, sia di competenza primaria, ovvero integrativa ed attuativa, attribuite alla Regione autonoma ricorrente rispettivamente dagli artt. 2 e 3 dello statuto speciale.

Dall'altro lato (sempre in conformità con la sentenza n. 232 del 2011), va richiamato il consolidato orientamento secondo il quale (poiché la valutazione della necessità del conferimento di una funzione amministrativa ad un livello territoriale superiore rispetto a quello comunale deve essere effettuata dall'organo legislativo corrispondente almeno al livello territoriale interessato), tale scelta deve giustificarsi in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (*ex plurimis*, sentenze n. 278 del 2010, n. 76 del 2009, n. 165 e n. 88 del 2007, n. 214 del 2006, n. 151 del 2005). E deve riaffermarsi che, proprio in ragione della rilevanza dei valori coinvolti, una deroga al riparto operato dall'art. 4 dello statuto speciale (secondo il quale: «La Regione esercita le funzioni amministrative sulle materie nelle quali ha potestà legislativa a norma degli artt. 2 e 3 [...]») può essere giustificata solo se la valutazione dell'interesse unitario sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata.

Affinché, dunque, nelle materie di competenza della Regione autonoma ricorrente, una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa detti una disciplina logicamente pertinente (dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni), che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine e che sia adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, attraverso adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali. Infatti, solo la presenza di tali presupposti, alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, consente di giustificare la scelta statale dell'esercizio unitario di funzioni (*ex plurimis*, sentenza n. 232 del 2011).



5.3 - L'intera normativa censurata - che, come detto, richiama, al comma 1, la disciplina di cui all'art. 43 del decreto-legge n. 78 del 2010 e ne fa proprio il relativo campo di applicazione indifferenziato, con ciò influenzando anche sulla portata dispositiva dei successivi commi da 2 a 6 - è viziata dagli stessi profili di incostituzionalità della disposizione richiamata, in ragione della assoluta carenza nel contesto dispositivo di una qualsiasi esplicitazione sia dell'esigenza di assicurare l'esercizio unitario perseguito attraverso tali funzioni, sia della congruità, in termini di proporzionalità e ragionevolezza, di detta avocazione rispetto al fine voluto ed ai mezzi predisposti per raggiungerlo, sia della impossibilità che le funzioni amministrative de quibus possano essere adeguatamente svolte agli ordinari livelli inferiori.

Né, peraltro, può valere l'osservazione della difesa dello Stato, secondo cui la disposizione impugnata prevede che l'operatività della disciplina in esame sia subordinata alla richiesta della Regione (ai sensi del comma 2 dell'art. 14), limitando così l'applicazione della disciplina delle «zone a burocrazia zero» a quanto strettamente indispensabile a giudizio della Regione medesima. Tale assunto non risulta decisivo, giacché l'eventuale richiesta non potrebbe mai costituire acquiescenza, né potrebbe influire sull'assetto delle competenze che è materia indisponibile da parte delle Regioni.

6.- La normativa di cui all'art. 14, commi da 1 a 6, della legge n. 183 del 2011 deve pertanto essere dichiarata costituzionalmente illegittima, nella parte in cui è destinata ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono entro l'ambito delle materie di competenza primaria e integrativa/attuativa della Regione autonoma Valle d'Aosta.

Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dalla Provincia autonoma di Trento, rispettivamente con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, commi da 1 a 6, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012), nella parte in cui era destinato ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono entro l'ambito delle materie di competenza primaria e integrativa/attuativa della Regione autonoma Valle d'Aosta;

2) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dello stesso art. 14, commi da 1 a 6, della legge n. 183 del 2011, promosse - in riferimento agli artt. 8, 9, 16, 87, 88 e 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); agli artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento); agli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione; nonché all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) - dalla Provincia autonoma di Trento, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

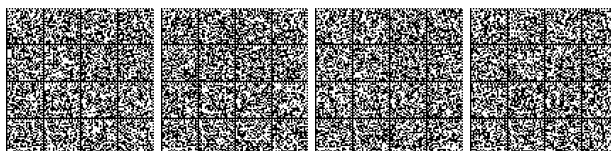
Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 maggio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 145

Sentenza 19 - 28 maggio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Imposta di bollo - Rideterminazione delle misure - Destinazione delle conseguenti maggiori entrate al rifinanziamento della ricostruzione privata nei comuni interessati dal sisma in Abruzzo, per gli anni 2013-2019.

- Decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'area industriale di Piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per Expo 2015) - convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2013, n. 71 - art. 7-bis, commi 3 e 5.
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici : Luigi MAZZELLA, 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, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7-bis, commi 3 e 5, del decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'area industriale di Piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per Expo 2015), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2013, n. 71, promosso dalla Regione siciliana con ricorso notificato il 23 agosto 2013, depositato in cancelleria il 28 agosto 2013 ed iscritto al n. 84 del registro ricorsi 2013.

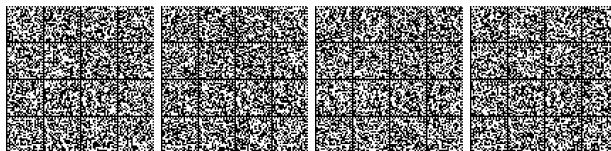
Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 15 aprile 2014 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato Beatrice Fiandaca per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Enrico De Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 23 agosto 2013 e depositato il 28 agosto 2013, la Regione siciliana ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 7-bis, commi 3 e 5, del decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'area industriale di Piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per Expo 2015) - come convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2013, n. 71, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica del 25 giugno 2013, n. 147 - in riferimento agli artt. 36 e 37 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2,



in relazione all'art. 2, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), all'art. 43 del medesimo r.d.lgs. n. 455 del 1946 ed al principio di leale collaborazione.

La ricorrente premette che l'impugnato art. 7-bis del d.l. n. 43 del 2013, oltre a prevedere la concessione di contributi ai privati per la ricostruzione, la riparazione o l'acquisto sostitutivo di immobili, prioritariamente adibiti ad abitazione principale, danneggiati o distrutti nel sisma che ha colpito l'Abruzzo nel 2009 (comma 1), e l'incremento del fondo istituito dall'art. 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e di finanza pubblica) - convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307 -, per interventi strutturali di politica economica (comma 4), dispone al comma 3 che le misure dell'imposta fissa di bollo stabilite in euro 1,81 ed in euro 14,62 siano rideterminate, rispettivamente, in euro 2,00 ed in euro 16,00 e, al comma 5, che agli oneri derivanti dall'art. 7-bis si provveda con le maggiori entrate derivanti dall'aumento previsto dal comma 3. Tali disposizioni troverebbero applicazione anche in Sicilia, in virtù dell'inciso «ovunque ricorrano», contenuto nel citato comma 3.

1.1.- Anzitutto, la Regione siciliana lamenta che né le disposizioni impugnate né il contesto normativo in cui sono inserite contemplino una clausola di salvaguardia che rimetta l'applicazione delle norme introdotte alle procedure di recepimento previste dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione in modo da garantire che il mantenimento alla Regione siciliana del gettito dell'imposta di bollo, come rimodulata, o, in subordine, il contributo della stessa al rifinanziamento della ricostruzione privata nei Comuni abruzzesi interessati dal sisma del 2009 avvengano nel rispetto dei rapporti e dei vincoli che gli statuti speciali stabiliscono nei rapporti tra lo Stato e le Regioni ad autonomia speciale. Ne deriverebbe la violazione dell'art. 43 dello statuto della Regione siciliana e del principio di leale collaborazione, atteso che, quando vengono sottratti alla Regione siciliana tributi di sua spettanza, occorrerebbe il raggiungimento di un'intesa sulle modalità di compensazione del relativo gettito. In via subordinata, la Regione deduce la violazione del principio di leale collaborazione, previsto dalle norme statutarie e di attuazione per i casi in cui vengano individuate nuove entrate tributarie dal legislatore statale.

1.2.- La Regione siciliana, inoltre, deduce la violazione degli artt. 36 e 37 del proprio statuto speciale nonché dell'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965.

A suo avviso, le disposizioni impugnate destinerebbero illegittimamente per il periodo 2013-2019 il gettito della rideterminata imposta fissa di bollo alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti dello Stato specificate nelle legge stessa, trattandosi di tributo di spettanza regionale.

Secondo la ricorrente, la "rideterminazione" dell'imposta fissa di bollo non sarebbe riconducibile al concetto di nuova entrata tributaria quale esplicitato dalla giurisprudenza costituzionale, in quanto non introdurrebbe alcun nuovo tributo e non determinerebbe una modificazione di aliquote. Dunque, non sarebbe integrata l'eccezione prevista dai parametri invocati all'integrale spettanza del gettito del tributo alla Regione siciliana.

In via subordinata, quest'ultima nega che la destinazione del maggior gettito per il periodo 2013-2019 risponda a specifiche necessità dello Stato, nemmeno indicate per gli anni successivi al 2019. Difetterebbe, pertanto, uno dei presupposti necessari per derogare al principio di integrale spettanza regionale delle entrate riscosse nell'ambito del territorio siciliano.

2.- Con atto depositato il 24 settembre 2013, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'inammissibilità o, comunque, l'infondatezza della questione proposta dalla Regione siciliana.

2.1.- Ad avviso del resistente, la questione sarebbe inammissibile, in quanto le norme censurate riserverebbero allo Stato esclusivamente il maggior gettito derivante dall'aumento dell'imposta di bollo, senza incidere sulla misura delle entrate ordinariamente spettanti alla Regione. Questa, peraltro, non avrebbe concretamente dimostrato che l'intervento normativo si traduca in un danno per la finanza regionale tale da alterare il rapporto tra i complessivi bisogni della Regione e l'insieme delle risorse per farvi fronte. Di conseguenza la norma censurata non avrebbe diretta capacità lesiva.

Inoltre, la riserva erariale sarebbe rispettosa dell'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, che, pur riconoscendo la spettanza alla Regione di tutte le entrate tributarie riscosse nell'ambito del suo territorio, fa salve le «nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime».

2.2.- Ad avviso del Presidente del Consiglio, la questione sarebbe comunque infondata nel merito. Infatti, nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di «sistema tributario e contabile dello Stato» e di «perequazione delle risorse finanziarie» - ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione - il legislatore statale ben potrebbe disciplinare i tributi da esso istituiti, anche se il relativo gettito sia di spettanza regionale, purché non sia



alterato il rapporto tra complessivi bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte. Gli artt. 36 dello statuto della Regione siciliana e 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965 consentono di derogare alla generale spettanza alla Regione delle entrate tributarie riscosse nel suo territorio se si tratti di entrate nuove destinate dalla legge alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nella legge medesima. Le norme censurate integrerebbero proprio la descritta fattispecie derogatoria, destinando, per un determinato periodo di tempo, il maggior gettito dell'imposta fissa di bollo ad «assicurare la prosecuzione degli interventi per la ricostruzione privata nei territori della Regione Abruzzo, colpiti dal sisma del 6 aprile 2009». Ciò senza menomare l'autonomia finanziaria regionale, trattandosi di maggiori entrate insuscettibili di determinare effetti negativi in termini di minori introiti.

Secondo il resistente, inoltre, la legittimità delle norme impugnate discenderebbe anche dalla *ratio* solidaristica da esse sottesa, fondata sugli artt. 2, 3 e 5 Cost. Nell'esercizio della competenza esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. il legislatore statale ben potrebbe imporre indistintamente a tutte le autonomie territoriali contributi solidaristici a fronte di eventi calamitosi, anche per garantire, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che proprio da detti eventi possono essere compromessi. E ciò potrebbe disporre senza la necessità di ricorrere a successive mediazioni e regolazioni finanziarie tramite specifiche norme di attuazione, come accade per la contribuzione al risanamento del debito pubblico.

Ad avviso della difesa erariale, poi, non sussisterebbe alcuna violazione del principio di leale collaborazione. Essa imporrebbe la previsione di un procedimento che contempra la partecipazione della Regione siciliana solo nel caso in cui la determinazione in concreto del gettito derivante dalle nuove norme fosse complessa, situazione che non ricorrebbe nella fattispecie.

Infine, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la mancanza di una clausola di salvaguardia - che avrebbe la specifica funzione di rendere applicabile il decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che ne siano rispettati gli statuti speciali ed i percorsi procedurali ivi previsti per la modificazione delle norme di attuazione statutaria - non comporterebbe l'automatica violazione delle prerogative statutarie ove detto decreto risulti altrimenti rispettoso delle stesse, come nella fattispecie, con conseguente inconferenza e pretestuosità delle doglianze riferite alla violazione dell'art. 43 dello statuto della Regione siciliana e del principio di leale collaborazione.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso in epigrafe la Regione siciliana ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 7-*bis*, commi 3 e 5, del decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'area industriale di Piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per Expo 2015) - come convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2013, n. 71 - in riferimento agli artt. 36 e 37 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, in relazione all'art. 2, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), all'art. 43 del medesimo r.d.lgs. n. 455 del 1946 ed al principio di leale collaborazione.

1.1.- L'impugnato art. 7-*bis* del d.l. n. 43 del 2013, oltre a prevedere la concessione di contributi ai privati per la ricostruzione, la riparazione o l'acquisto sostitutivo di immobili, prioritariamente adibiti ad abitazione principale, danneggiati o distrutti nel sisma che ha colpito l'Abruzzo nel 2009 (comma 1), e l'incremento del fondo istituito dall'art. 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282 (Disposizioni urgenti in materia fiscale e di finanza pubblica) - convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307 -, per interventi strutturali di politica economica (comma 4), dispone al comma 3 che le misure dell'imposta fissa di bollo stabilite in euro 1,81 ed in euro 14,62 siano rideterminate, rispettivamente, in euro 2,00 ed in euro 16,00 e, al comma 5, che agli oneri derivanti dall'art. 7-*bis* si provveda con le maggiori entrate derivanti dall'aumento previsto dal comma 3.

Quanto all'art. 43 dello statuto ed al principio di leale collaborazione, la ricorrente lamenta che né le disposizioni impugnate né il contesto normativo in cui sono inserite contemplino una clausola di salvaguardia che ne rimetta l'applicazione alle procedure di recepimento previste dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione in modo da garantire che il mantenimento alla Regione siciliana del gettito dell'imposta di bollo, come rimodulata, o, in subordine, il contributo della stessa alla ricostruzione privata nei Comuni abruzzesi interessati dal sisma del 2009 avvengano nel



rispetto dei vincoli che gli statuti speciali stabiliscono nei rapporti tra lo Stato e le Regioni e dell'intesa sulle modalità di compensazione del gettito sottratto. In via subordinata, la ricorrente deduce la violazione del principio di leale collaborazione contemplato dalle norme statutarie e di attuazione per i casi in cui vengano previste dal legislatore statale nuove entrate tributarie.

Inoltre, la Regione siciliana lamenta la violazione degli artt. 36 e 37 dello statuto nonché dell'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, in quanto la rideterminazione dell'imposta fissa di bollo operata dalla normativa censurata non sarebbe riconducibile al concetto di nuova entrata tributaria quale esplicitato dalla giurisprudenza costituzionale, non introducendo alcun nuovo tributo né determinando una modificazione di aliquote. Dunque, non sarebbe integrata l'eccezione prevista dai parametri invocati all'integrale spettanza regionale del gettito del tributo. In via subordinata, la ricorrente nega che la destinazione del maggior gettito per il periodo 2013-2019 risponda a specifiche necessità dello Stato. Peraltro, la destinazione non sarebbe neppure indicata per gli anni successivi al 2019. Difetterebbe, pertanto, uno dei presupposti necessari per derogare al principio di integrale spettanza regionale delle entrate riscosse nell'ambito del territorio siciliano.

2.- Preliminarmente deve essere dichiarata inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7-bis, commi 3 e 5, del d.l. n. 43 del 2013 in riferimento all'art. 43 dello Statuto ed al principio di leale collaborazione.

Nel lamentare che le disposizioni censurate non siano state accompagnate dalla previsione di una clausola di salvaguardia che ne rimetta l'applicazione alle procedure di recepimento previste dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, la ricorrente non tiene conto che le norme di attuazione sono già state adottate. In particolare, l'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965 stabilisce che «[...] spettano alla Regione siciliana, oltre le entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificata nelle leggi medesime».

Non chiarendo in che modo la previsione di una clausola di salvaguardia avrebbe potuto impedire il preteso vulnus all'art. 43 dello statuto ed all'invocato principio di leale collaborazione, la Regione non ha dunque illustrato adeguatamente le ragioni per le quali le disposizioni impugnate avrebbero violato i parametri costituzionali invocati.

3.- Non sono invece fondate le eccezioni di inammissibilità del Presidente del Consiglio dei ministri in ordine al preteso difetto di capacità lesiva della riserva allo Stato del maggior gettito derivante dall'aumento dell'imposta di bollo, dal momento che la misura delle entrate ordinariamente spettanti alla Regione rimarrebbe inalterata.

Il regime di autonomia finanziaria previsto dagli artt. 36 dello statuto di autonomia e 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 assicura alla Regione siciliana, in generale e salvo eccezioni, l'integrale spettanza del gettito dei tributi erariali riscossi nel suo territorio. Pertanto, la riserva allo Stato del maggior gettito derivante dalle norme impugnate - pur non determinando un depauperamento delle risorse finanziarie disponibili per la Regione - ove disposta al di fuori dei limiti statutari sarebbe comunque lesiva dell'autonomia regionale, indipendentemente dal fatto che non incida sul rapporto tra i bisogni dell'ente e le risorse per farvi fronte.

Afferisce al merito della questione di legittimità costituzionale stabilire se la clausola di riserva erariale sia rispettosa dei vincoli statutari in subiecta materia.

4.- Deve essere scrutinata nel merito la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7-bis, commi 3 e 5, del d.l. n. 43 del 2013 in riferimento agli artt. 36 e 37 dello statuto, in relazione all'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, sia sotto il profilo del difetto del carattere di novità dell'entrata tributaria, sia, in subordine, sotto il profilo della destinazione specifica del suo maggior gettito.

4.1.- A tal fine è opportuno premettere che, come già chiarito da questa Corte, «l'evocato art. 36, primo comma, dello statuto, in combinato disposto con l'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965 indica le seguenti tre condizioni per l'eccezionale riserva allo Stato del gettito delle entrate erariali: a) la natura tributaria dell'entrata; b) la novità di tale entrata; c) la destinazione del gettito "con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime"» (sentenza n. 241 del 2012).

Quanto alla prima condizione, nemmeno la ricorrente mette in dubbio la natura tributaria dell'imposta di bollo.

In relazione alla seconda, invece, la Regione nega il carattere di novità dell'entrata, determinata dagli incrementi di due misure dell'imposta stessa. A suo avviso, non sarebbe legittima la deroga all'integrale spettanza regionale del relativo gettito, atteso che la normativa impugnata opererebbe una mera rideterminazione dell'imposta fissa di bollo, non riconducibile al concetto di nuova entrata tributaria.



Quanto al terzo requisito, la ricorrente contesta che l'entrata tributaria in esame sia vincolata a particolari finalità contingenti o continuative dello Stato e lamenta che, comunque, non venga indicata la destinazione del maggior gettito per gli esercizi finanziari successivi al 2019.

4.2.- La censura relativa all'assenza del requisito di novità dell'entrata tributaria consistente nell'aumento di due misure dell'imposta fissa di bollo, introdotto dall'art. 7-bis, comma 3, del d.l. n. 43 del 2013, non è fondata.

Il consolidato orientamento di questa Corte è nel senso che «per nuova entrata tributaria, di cui all'art. 2 del d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, contenente le norme di attuazione dello statuto della Regione siciliana in materia finanziaria, deve intendersi non un tributo nuovo, ma solo un'entrata derivante da un atto impositivo nuovo, in mancanza del quale l'entrata non si sarebbe verificata, a nulla rilevando che il nuovo atto impositivo introduca un tributo nuovo o ne aumenti soltanto uno precedente (sentenza n. 49 del 1972 e, più recentemente, *ex plurimis*, sentenze n. 348 del 2000 e n. 143 del 2012)» (sentenza n. 265 del 2012).

Per aversi novità dell'entrata, è sufficiente il verificarsi di «un “incremento di gettito” (sentenza n. 198 del 1999), cioè una entrata aggiuntiva, rilevando la novità del provento, non la novità del tributo» (sentenza n. 241 del 2012).

Nella fattispecie, l'art. 7-bis, comma 3, del d.l. n. 43 del 2013, aumentando due misure dell'imposta fissa di bollo, determina proprio un incremento di gettito, un'entrata aggiuntiva che senza tale disposizione non si sarebbe verificata.

4.3.- Mentre il requisito della novità dell'entrata - previsto quale ipotesi di deroga alla regola generale contenuta nel combinato disposto dell'art. 36 dello statuto e dell'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965 - rapporta in modo univoco il precetto costituzionale alla fattispecie in esame, con riguardo invece alla destinazione del gettito della nuova entrata a particolari finalità contingenti o continuative dello Stato, lo scrutinio delle censure in riferimento ai medesimi parametri costituzionali si configura in modo differenziato, in relazione a tre diversi segmenti temporali afferenti alla vigenza dell'incremento tributario.

Il primo segmento temporale riguarda l'esercizio 2013, nel quale il nuovo gettito viene destinato all'incremento di un fondo per interventi strutturali di politica economica istituito dall'art. 10, comma 5, del d.l. n. 282 del 2004 «al fine di agevolare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, anche mediante interventi volti alla riduzione della pressione fiscale»; il secondo prevede interventi per l'edilizia privata nei territori della Regione Abruzzo, colpiti dagli eventi sismici del 2009, in relazione agli esercizi 2014-2019; il terzo attiene a quelli successivi, nei quali non è prevista alcuna destinazione.

4.3.1.- La questione di legittimità costituzionale proposta in riferimento ai richiamati parametri è fondata con riguardo alla destinazione del maggior gettito 2013 all'incremento di un fondo istituito per interventi strutturali di politica economica.

Come emerge dalla lettura congiunta dei commi 4 e 5 dell'art. 7-bis, la destinazione al fondo istituito «al fine di agevolare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, anche mediante interventi volti alla riduzione della pressione fiscale», identificandosi con le finalità generali di istituzione del fondo stesso al cui incremento è volta, non può considerarsi specifica.

La mancata integrazione della terza delle condizioni di riserva allo Stato delle entrate in questione rende quindi la devoluzione erariale del maggior gettito non conforme allo statuto speciale ed alle relative norme di attuazione.

4.3.2.- Viceversa, quanto alla destinazione della nuova entrata alla concessione di contributi statali ai privati per la ricostruzione, riparazione o acquisto sostitutivo di immobili, prioritariamente adibiti ad abitazione principale, danneggiati o distrutti nel sisma che ha colpito l'Abruzzo nel 2009, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7-bis del d.l. n. 43 del 2013 non è fondata.

In questo caso, infatti, il requisito della specifica destinazione del maggior gettito dell'imposta di bollo realizzato nel periodo 2014-2019 emerge con chiarezza dalla lettura congiunta dei commi 1 e 5 della predetta disposizione, poiché la nuova entrata viene espressamente finalizzata alla copertura degli oneri rappresentati dai contributi per far fronte alle esigenze dell'edilizia privata derivanti dal sisma.

4.3.3.- Infine, la questione di legittimità costituzionale proposta dalla Regione siciliana non è fondata quanto alla mancata indicazione della destinazione del maggior gettito per il periodo successivo all'esercizio 2019.

Destinando «le maggiori entrate derivanti dal comma 3» alla copertura degli oneri nascenti dall'art. 7-bis - che sono esattamente una spesa di 197,2 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2014 al 2019 per i contributi di cui al comma 1 e l'incremento del fondo statale di cui al comma 4 per l'importo di 98,6 milioni di euro per l'anno 2013 - il legislatore ha, sì, riservato allo Stato il maggior gettito, ovunque conseguito, scaturente dall'aumento delle due misure dell'imposta di bollo, ma ciò ha disposto soltanto per il lasso temporale 2013-2019.



La censura regionale muove dunque da un presupposto ermeneutico errato, ossia che per gli anni successivi al 2019 il maggior gettito derivante dall'aumento previsto dal censurato comma 3 continui ad essere riservato allo Stato.

Non rinvenendosi nelle disposizioni impugnate elementi che inducano ad avvalorare tale interpretazione, si deve concludere che per quell'epoca non operi più il regime derogatorio alla regola generale di cui al combinato disposto degli artt. 36 dello statuto e 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, regola che si riepande automaticamente, senza necessità di un'esplicita previsione, in applicazione dell'art. 14 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile, secondo cui «Le leggi [...] che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre [...] i tempi in esse considerati».

5.- In definitiva, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7-bis, commi 3 e 5, del d.l. n. 43 del 2013 in riferimento agli artt. 36 e 37 dello statuto della Regione siciliana, in relazione all'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, è fondata solo per la parte in cui riserva allo Stato il maggior gettito tributario riscosso nell'anno 2013 nell'ambito del territorio della Regione siciliana.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7-bis, commi 3 e 5, del decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'area industriale di Piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per Expo 2015) - convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2013, n. 71 - nella parte in cui riserva allo Stato il maggior gettito tributario derivante da tali commi riscosso nell'anno 2013 nell'ambito del territorio della Regione siciliana;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7-bis, commi 3 e 5, del d.l. n. 43 del 2013 - convertito, con modificazioni, dalla legge n. 71 del 2013 - promossa dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento all'art. 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana) - convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 - ed al principio di leale collaborazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 maggio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 146

Ordinanza 19 - 28 maggio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Nomina a domanda dei giornalisti preposti all'ufficio stampa e documentazione costituito presso la Presidenza della Regione Siciliana.

- Legge della Regione siciliana 6 luglio 1976, n. 79 (Provvedimenti intesi a favorire la più ampia informazione democratica sull'attività della Regione), art. 11, comma 3.
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici : Luigi MAZZELLA, 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, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 3, della legge della Regione siciliana 6 luglio 1976, n. 79 (Provvedimenti intesi a favorire la più ampia informazione democratica sull'attività della Regione), promosso dal Tribunale ordinario di Palermo, in funzione di giudice del lavoro, nel procedimento vertente tra F.G. ed altro e la Presidenza della Regione siciliana ed altro con ordinanza del 27 maggio 2013, iscritta al n. 264 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 49, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti l'atto di costituzione di F.G. ed altro, nonché l'atto di intervento dell'Associazione Siciliana della Stampa ed altra;

udito nell'udienza pubblica dell'8 aprile 2014 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi gli avvocati Salvatore V. Greco per l'Associazione siciliana della Stampa ed altra e Gaetano Armao per F.G. ed altro.

Ritenuto che con ordinanza emessa in data 27 maggio 2013 e iscritta al n. 264 del registro ordinanze 2013, il Tribunale ordinario di Palermo, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 3, della legge della Regione siciliana 6 luglio 1976, n. 79 (Provvedimenti intesi a favorire la più ampia informazione democratica sull'attività della Regione), in riferimento agli artt. 3 e 97, terzo comma, della Costituzione;

che il rimettente premette di essere stato investito di due ricorsi - successivamente riuniti - con cui F.G. e A.G. deducevano di aver svolto attività lavorativa alle dipendenze e quali componenti dell'Ufficio stampa e documentazione costituito presso la Presidenza della Regione siciliana, con qualifica di redattore capo, a far data, l'uno dal 1° dicembre 1992, l'altro dal 1° giugno 1991 e che, rispettivamente in data 11 dicembre 2012 e 6 dicembre 2012, avevano ricevuto la nota del Presidente della Regione con cui veniva comunicata la cessazione da componente di detto ufficio con efficacia retroattiva fin dal 10 novembre 2012;

che i ricorrenti nel giudizio *a quo*, ritenuto che tale atto fosse un vero e proprio licenziamento, chiedevano al Tribunale che ne fosse dichiarata la nullità o comunque l'illegittimità «con le conseguenti statuizioni, in via gradatamente subordinata, previste dall'art. 18 st. lav., come modificato dalla legge n. 92/2012, ovvero nella sua formulazione precedente»;



che nel giudizio *a quo* si sono costituiti la Presidenza della Regione siciliana e l'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica i quali hanno chiesto il rigetto dei ricorsi opponendo che il rapporto in essere tra le parti avrebbe natura di incarico fiduciario e non già di rapporto di lavoro subordinato;

che il rimettente ritiene che la soluzione della controversia al suo esame presupponga necessariamente l'individuazione della natura giuridica del rapporto intercorso tra le parti;

che, a tale riguardo, il Tribunale, dopo aver richiamato la normativa regionale in vigore al momento della nomina dei ricorrenti, ritiene applicabile *ratione temporis* l'art. 11, comma 3, della legge reg. n. 79 del 1976 il quale - a suo avviso - prevedrebbe l'instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato tra il giornalista nominato come addetto all'Ufficio stampa e la Regione siciliana;

che a tale conclusione il giudice *a quo* perviene in considerazione sia della circostanza che i posti in pianta organica presso detto ufficio sarebbero stati istituiti con legge, sia del fatto che l'art. 11 citato richiamerebbe il trattamento normativo ed economico previsto dal contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) per i giornalisti in relazione alle qualifiche di equiparazione;

che proprio il richiamo non solo al trattamento economico, ma anche al trattamento normativo, renderebbe chiaro trattarsi nel caso di specie di un rapporto di lavoro pubblico subordinato;

che, ciò nonostante, l'art. 1 della legge reg. n. 79 del 1976 non contemplerebbe ai fini della instaurazione del rapporto di lavoro in parola alcuna procedura concorsuale, o comunque di selezione, rivolta al pubblico o ad una determinata categoria di soggetti limitandosi a prevedere che per il conferimento dell'incarico sia necessario che un giornalista, iscritto da almeno tre anni all'Ordine professionale, abbia presentato domanda alla Regione, e che la domanda ottenga il parere favorevole della Commissione legislativa permanente per il questioni istituzionali presso l'Assemblea regionale nonché l'atto di assenso della Giunta regionale;

che, pertanto, ad avviso del giudice *a quo*, la mancata previsione di un procedimento concorsuale da parte dell'art. 11, comma 3, della legge reg. n. 79 del 1976 violerebbe gli artt. 3 e 97 Cost.;

che, in ordine alla rilevanza della questione, il rimettente osserva come l'applicazione della disposizione censurata che prevede l'instaurazione di un rapporto di lavoro pubblico subordinato «comporterebbe la qualificazione del recesso intimato dall'Amministrazione regionale come licenziamento e la declaratoria di illegittimità del licenziamento in oggetto» e l'applicazione della tutela reintegratoria, mentre la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma «porterebbe ad una pronuncia all'evidenza di segno diametralmente opposto, essendo legittimo risolvere ad nutum un rapporto di collaborazione fiduciaria»;

che, con atto depositato il 17 dicembre 2013, sono intervenuti in giudizio F.G. e A.G., ricorrenti nel giudizio principale, i quali hanno chiesto di dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata, dal momento che, pur dovendo il rapporto di lavoro intercorrente con la Regione qualificarsi senz'altro come lavoro subordinato alla luce della normativa che disciplina l'Ufficio stampa, tuttavia la mancata previsione dell'accesso mediante concorso non violerebbe l'art. 97 Cost. in quanto sarebbe pur sempre prevista una procedura aperta a qualsiasi interessato volta ad accertare la sussistenza dei requisiti;

che la previsione di tale procedura in luogo del pubblico concorso si giustificerebbe in considerazione della peculiarità delle professionalità da reclutare, di tal che ricorrerebbero i presupposti in presenza dei quali la Corte costituzionale ritiene ammissibile la deroga al principio del concorso;

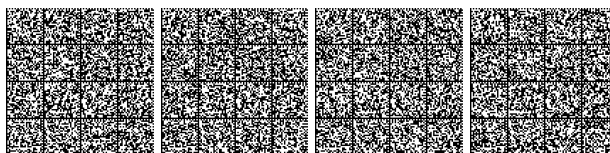
che la parte privata ha sostenuto che tale principio dovrebbe comunque essere bilanciato con quello del legittimo affidamento, in considerazione del lungo tempo durante il quale il rapporto si è in concreto protrato;

che sono intervenute in giudizio l'Associazione siciliana della stampa, sindacato unitario dei giornalisti siciliani, nonché la Sezione Assostampa provinciale di Palermo le quali hanno chiesto il rigetto della questione;

che, a giustificazione del proprio intervento, le predette associazioni deducono di aver agito ai sensi dell'art. 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme a tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento), a seguito del licenziamento collettivo in tronco di tutti i 21 giornalisti componenti l'Ufficio stampa della Presidenza della Regione siciliana, tra cui F.G. e A.G., lamentando la condotta antisindacale tenuta dalla Regione che avrebbe violato l'art. 34 del CCNL dei giornalisti;

che il giudice del lavoro, all'esito della fase sommaria, ha rigettato il ricorso in quanto ha ritenuto doversi escludere la natura subordinata del rapporto di lavoro e che avverso tale decisione l'Associazione siciliana della stampa e la Sezione Assostampa provinciale di Palermo hanno proposto opposizione, la quale è tuttora pendente avanti al giudice del lavoro;

che le intervenienti sostengono che la decisione di quel giudizio sarebbe strettamente correlata con l'incidente di costituzionalità dal momento che dal riconoscimento della natura subordinata del rapporto di lavoro intercorso tra i giornalisti dell'Ufficio stampa e la Regione, discenderebbe la violazione dell'art. 34 del CCNL che ha dato origine al ricorso.



Considerato che il Tribunale ordinario di Palermo, in funzione di giudice del lavoro, dubita, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 3, della legge della Regione siciliana 6 luglio 1976, n. 79 (Provvedimenti intesi a favorire la più ampia informazione democratica sull'attività della Regione), nella parte in cui prevede che la nomina dei giornalisti preposti all'Ufficio stampa e documentazione presso la Presidenza della Regione siciliana avvenga prescindendo da qualsiasi procedura concorsuale o comunque selettiva, senza che ricorrano esigenze pubbliche che giustificano tale scelta;

che nel giudizio sono intervenute l'Associazione siciliana della stampa e la Sezione Assostampa provinciale di Palermo, le quali hanno chiesto il rigetto della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale;

che, preliminarmente, deve essere confermata l'ordinanza, che si riporta in calce, letta alla pubblica udienza dell'8 aprile 2014 che ha dichiarato inammissibile l'intervento in giudizio spiegato da tali associazioni, atteso che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, l'intervento di soggetti estranei al giudizio principale è ammissibile solo laddove essi siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (*ex plurimis*, sentenze n. 237, n. 231, n. 134, n. 116 e n. 85 del 2013; sentenze n. 272 e n. 223 del 2012; ordinanze n. 318 e n. 156 del 2013);

che, infatti, le intervenienti non sono parti del giudizio da cui trae origine la questione di legittimità costituzionale in discussione, né risultano essere titolari di un interesse qualificato inerente in modo diretto al rapporto sostanziale in esso dedotto, di tal che esse sono investite soltanto da effetti riflessi della pronuncia di questa Corte sull'art. 11, comma 3, della legge reg. n. 79 del 1976;

che la questione prospettata dal rimettente è manifestamente inammissibile sotto diversi profili;

che l'art. 11 della legge reg. n. 79 del 1976 stabilisce, al comma 1, che ai giornalisti preposti all'Ufficio stampa e documentazione «si applica il trattamento normativo ed economico previsto dal contratto nazionale di lavoro per i giornalisti, in relazione alle qualifiche di equiparazione» e al comma 3 dispone che «Alla loro nomina si procede su domanda degli interessati comprovante i requisiti di cui all'art. 82 della legge regionale 23 marzo 1971, n. 7, e del precedente art. 10 della presente legge, con le procedure previste dalla legge regionale 20 aprile 1976, n. 35»;

che il Tribunale di Palermo limita le proprie censure al solo comma 3 dell'art. 11 citato, omettendo tuttavia di motivare sulle ragioni per cui ritiene di dover applicare la disposizione censurata, ai fini della decisione del ricorso che ha ad oggetto la richiesta di applicazione della tutela reintegratoria prevista dall'art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme a tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento);

che tale omissione si risolve in carente motivazione sulla rilevanza della questione;

che un ulteriore profilo di inammissibilità discende dalla insufficiente descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, atteso che il rimettente non ha fornito nessuna indicazione in ordine alle modalità con cui si è atteggiato, in concreto, il rapporto di lavoro dei ricorrenti, non avendo specificato quali siano state le modalità di instaurazione dello stesso, né se fosse stato previsto o non un termine di durata, ovvero se questo fosse in qualche modo legato al mandato del Presidente della Regione;

che il rimettente, inoltre, non ha specificato che cosa sia accaduto al rapporto in occasione della elezione dei diversi Presidenti succedutisi dal 1991 al 2012, e neppure quali fossero la tipologia e le caratteristiche delle prestazioni richieste ai giornalisti;

che tali omissioni, precludendo a questa Corte di vagliare la effettiva applicabilità della disposizione censurata alla fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, si risolvono in un difetto di motivazione sulla rilevanza;

che, inoltre, il Tribunale, nel sollevare la questione di costituzionalità, muove dal presupposto per cui l'art. 11 della legge reg. n. 79 del 1976 configurerebbe il rapporto di lavoro tra i giornalisti nominati come addetti all'Ufficio stampa e la Regione siciliana in termini di lavoro subordinato, senza tuttavia prevedere che l'instaurazione di tale rapporto debba avvenire tramite pubblico concorso;

che, nel motivare la rilevanza della questione, il rimettente afferma che l'applicazione della citata disposizione «comporterebbe la qualificazione del recesso intimato dall'Amministrazione regionale come licenziamento e la declaratoria di illegittimità del licenziamento in oggetto» con conseguente applicazione della tutela reintegratoria, mentre la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma «porterebbe ad una pronuncia all'evidenza di segno diametralmente opposto, essendo legittimo risolvere ad nutum un rapporto di collaborazione fiduciaria»;



che tale argomentazione appare evidentemente incongrua e contraddittoria atteso che, da un lato, il rimettente chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata in quanto essa configurerebbe un rapporto di lavoro subordinato senza prevedere l'accesso tramite concorso, mentre, dall'altro lato, afferma che la dichiarazione di illegittimità costituzionale - la quale, per le argomentazioni da lui svolte, discenderebbe proprio dalla natura subordinata del rapporto - comporterebbe la qualificazione dello stesso in termini di lavoro autonomo;

che tale conclusione deve ritenersi senz'altro illogica rispetto alle premesse da cui lo stesso rimettente muove per sollevare la questione;

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 3, della legge della Regione siciliana 6 luglio 1976, n. 79 (Provvedimenti intesi a favorire la più ampia informazione democratica sull'attività della Regione), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 97, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Palermo, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Paolo Maria NAPOLITANO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 maggio 2014.

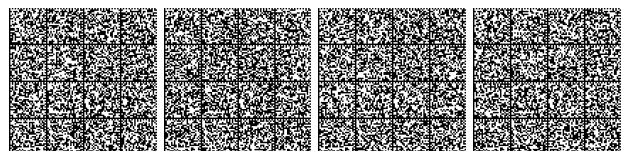
Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

ALLEGATO:
ordinanza letta all'udienza dell'8 aprile 2014

ORDINANZA

Visti gli atti relativi ai giudizi di legittimità costituzionale introdotti con ordinanza del Tribunale di Palermo depositata il 27 maggio 2013 (n. 264 del registro ordinanze 2013); rilevato che l'Associazione siciliana della stampa e la sezione Assostampa Provinciale di Palermo hanno depositato atto di intervento. Considerato che le suddette Associazioni non sono parti del giudizio principale; che la costante giurisprudenza di questa Corte (tra le tante, *cfr.* le ordinanze allegate alle sentenze n. 318 del 2013 e n. 134 del 2013) è nel senso che la partecipazione al giudizio di legittimità costituzionale è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (artt. 3 e 4 delle norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale);



che a tale disciplina è possibile derogare - senza venire in contrasto con il carattere incidentale del giudizio di costituzionalità - soltanto a favore di soggetti terzi che siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura; che, pertanto, l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente non deve derivare, come per tutte le altre situazioni sostanziali governate dalla legge denunciata, dalla pronuncia della Corte sulla legittimità costituzionale della legge stessa, ma dall'immediato effetto che la decisione della Corte produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo*; che, nel giudizio da cui trae origine la questione di legittimità costituzionale in discussione, le Associazioni intervenute non rivestono l'anzidetta posizione di terzo legittimato a partecipare al giudizio dinanzi a questa Corte; che, infatti, le suddette Associazioni sarebbero investite soltanto da effetti riflessi della pronuncia di questa Corte sull'art. 11, comma 3, della legge della Regione siciliana 6 luglio 1976, n. 79 (Provvedimenti intesi a favorire la più ampia informazione democratica sull'attività della Regione); che, pertanto, l'intervento spiegato deve essere dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento dell'Associazione siciliana della stampa e della sezione Assostampa provinciale di Palermo.

F.to: Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

T_140146

N. 147

Ordinanza 19 - 28 maggio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Amministrazione pubblica - Istituti autonomi case popolari - Scioglimento dei consigli di amministrazione e nomina di commissari straordinari.

– Legge della Regione Campania 7 dicembre 2010, n. 16 (Misure urgenti per la finanza regionale), art. 19, comma 4.

–

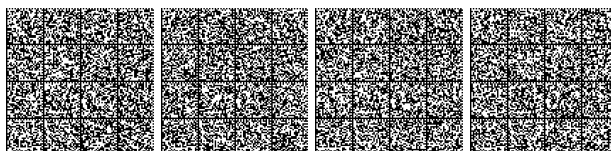
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici: Luigi MAZZELLA, 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, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 4, della legge della Regione Campania 7 dicembre 2010, n. 16 (Misure urgenti per la finanza regionale), promosso dal Tribunale amministrativo regionale della Campania nel procedimento instaurato tra De Filippo Andrea e la Regione Campania ed altri, con ordinanza del 21 settembre 2011, iscritta al n. 135 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti gli atti di costituzione di De Filippo Andrea e della Regione Campania;

udito nell'udienza pubblica del 15 aprile 2014 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi gli avvocati Pasquale Marotta per De Filippo Andrea e Almerina Bove per la Regione Campania.

Ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale della Campania, con ordinanza del 21 settembre 2011, ha sollevato, in sede cautelare, questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 4, della legge della Regione Campania 7 dicembre 2010, n. 16 (Misure urgenti per la finanza regionale), in riferimento agli artt. 3, 24, 97 e 98 della Costituzione;

che la disposizione censurata prevede che «A seguito della situazione gestionale relativa agli Istituti autonomi case popolari (IACP) della Campania, è disposto lo scioglimento, con effetto immediato, dei consigli di amministrazione. Il Presidente della Giunta regionale, con proprio provvedimento, nomina per ciascuno degli IACP della regione Campania, un commissario straordinario il quale si avvale di più subcommissari. I commissari restano in carica per un periodo massimo di diciotto mesi a decorrere dalla data di nomina»;

che il tribunale rimettente espone che il ricorrente nel giudizio principale è stato designato dal Presidente della Provincia di Caserta, con decreto n. 64 del 24 settembre 2008, quale rappresentante della medesima Provincia in seno al Consiglio di amministrazione dell'Istituto autonomo case popolari e che, a seguito delle dimissioni del Presidente della Provincia di Caserta, tale designazione è stata successivamente confermata dal Commissario straordinario dell'Ente;

che, secondo quanto rileva il collegio *a quo*, la nomina del ricorrente nel giudizio principale quale componente del consiglio di amministrazione dello IACP di Caserta è intervenuta con decreto del Presidente della Regione Campania n. 49 del 12 marzo 2010, in esecuzione di sentenza emessa dal medesimo tribunale amministrativo rimettente in accoglimento di altro ricorso avverso il silenzio-inadempimento della Regione;

che il giudice *a quo* riferisce che, successivamente, in applicazione della disposizione censurata, il Presidente della Regione Campania, preso atto dello scioglimento del consiglio di amministrazione dello IACP di Caserta, ha nominato il relativo commissario straordinario, con decreto n. 94 del 27 aprile 2011, che forma oggetto di impugnazione nel giudizio principale;

che, in punto di rilevanza, il collegio rimettente osserva che l'atto amministrativo impugnato è stato adottato in applicazione della norma censurata;

che, inoltre, secondo il collegio *a quo*, la rilevanza della questione non potrebbe escludersi in ragione del ricorso incidentale, fondato sull'art. 6, comma 8, della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alla legge 17 agosto 1942, n. 1150; legge 18 aprile 1962, n. 167; legge 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata), a mente del quale i membri del consiglio di amministrazione degli IACP eletti dal consiglio provinciale «restano in carica per lo stesso periodo degli organi che li hanno eletti»;

che, infatti, tale ricorso incidentale appare al tribunale rimettente, «ad un primo esame», «non dirimente», atteso che la nomina del ricorrente nel giudizio principale sarebbe avvenuta, in data 12 marzo 2010, sulla base della designazione confermata dal commissario straordinario della Provincia di Caserta, dopo che il consiglio provinciale proponente era stato già sciolto con d.P.R. 15 aprile 2009 (Scioglimento del consiglio provinciale di Caserta e nomina del commissario straordinario);

che, sotto il profilo della non manifesta infondatezza della questione sollevata, il tribunale rimettente ritiene, innanzitutto, che la norma regionale censurata si ponga in contrasto con i principi enunciati in materia di spoils system da questa Corte, secondo cui simili meccanismi di cessazione automatica e generalizzata degli incarichi dirigenziali contrastano con gli artt. 97 e 98 Cost.;

che, infatti, ad avviso del collegio rimettente, la disposizione censurata, pur non rappresentando un meccanismo di «spoils system dirigenziale in senso stretto», tuttavia persegue ed ottiene il medesimo effetto, facendo parte, insieme ad altri contestuali interventi del legislatore regionale, di un «unico complessivo disegno volto a realizzare, sia pure con



forme e procedure eterogenee, il medesimo obiettivo di sostituire tout court coloro che avevano ricevuto un incarico onorario sotto la precedente consiliatura»;

che, pertanto, secondo il giudice *a quo*, la norma censurata, nel disporre lo scioglimento del consiglio di amministrazione degli IACP e il relativo commissariamento, quale «misura [...] slegata da qualsiasi valutazione dell'attività svolta dai singoli consigli di amministrazione», «per il tramite del commissariamento realizza sia pure in via mediata una automatica incisione sugli incarichi conferiti dalla compagine politica precedente» e presenta una identità di *ratio* con i meccanismi di spoils system dirigenziale già caducati da questa Corte;

che, inoltre, il collegio rimettente ritiene che la norma censurata si ponga altresì in contrasto con gli artt. 3, 24 e 97 Cost. in quanto legge-provvedimento che si limita ad indicare, quale «supporto motivazionale a sostegno del commissariamento», «una generica e generalizzata “situazione gestionale relativa agli Istituti Autonomi Case Popolari”»;

che, con atto depositato il 19 luglio 2012, è intervenuta in giudizio la Regione Campania, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale venga dichiarata inammissibile o infondata, per ragioni successivamente precisate con memoria depositata in data 25 marzo 2013, nella quale la difesa regionale ha rilevato, in particolare, le significative differenze fra le ipotesi di spoils system e la disciplina censurata: questa disporrebbe infatti «la cessazione dei consigli di amministrazione in funzione del commissariamento degli enti», anziché «la cessazione di singoli incarichi al fine della nuova copertura dei medesimi», e riguarderebbe incarichi onorari, anziché incarichi dirigenziali;

che, con atto depositato il 31 luglio 2012, si è costituito in giudizio il ricorrente nel giudizio principale, insistendo per l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata e osservando, in particolare, che la norma censurata non adduce alcuna valida ragione a giustificazione del commissariamento e realizza «una chiara ipotesi di spoils system», in contrasto con i principi di cui agli artt. 97 e 98 Cost.

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale della Campania, con ordinanza del 21 settembre 2011, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 4, della legge della Regione Campania 7 dicembre 2010, n. 16 (Misure urgenti per la finanza regionale), in riferimento agli artt. 3, 24, 97 e 98 della Costituzione;

che la disposizione censurata prevede che «A seguito della situazione gestionale relativa agli Istituti autonomi case popolari (IACP) della Campania, è disposto lo scioglimento, con effetto immediato, dei consigli di amministrazione. Il Presidente della Giunta regionale, con proprio provvedimento, nomina per ciascuno degli IACP della regione Campania, un commissario straordinario il quale si avvale di più subcommissari. I commissari restano in carica per un periodo massimo di diciotto mesi a decorrere dalla data di nomina»;

che il collegio rimettente riferisce che il ricorrente nel giudizio principale ha impugnato il decreto n. 94 del 27 aprile 2011, con il quale il Presidente della Regione Campania, preso atto dello scioglimento del consiglio di amministrazione dello IACP di Caserta, disposto dalla norma censurata, ha nominato, in applicazione della medesima disposizione, il relativo commissario straordinario;

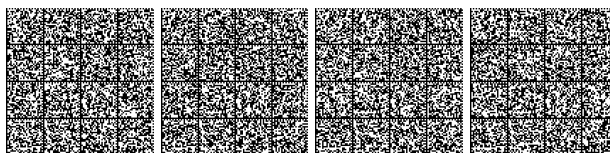
che, secondo quanto espone il tribunale rimettente, il ricorrente nel giudizio principale era stato nominato componente del consiglio di amministrazione dello IACP di Caserta in data 12 marzo 2010, quale rappresentante della Provincia di Caserta, sulla base della designazione del consiglio provinciale, successivamente confermata, dopo lo scioglimento del consiglio stesso, dal commissario straordinario del predetto ente;

che, tuttavia, risulta che in data 28 marzo 2010, si sono svolte le elezioni per il rinnovo del consiglio provinciale della Provincia di Caserta;

che, per effetto di tali elezioni, sono cessati dalla carica i componenti del consiglio di amministrazione dello IACP nominati su designazione del precedente consiglio provinciale, ai sensi dell'art. 6, comma 8, della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica; norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alla legge 17 agosto 1942, n. 1150; legge 18 aprile 1962, n. 167; legge 29 settembre 1964, n. 847; ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata), secondo cui tali componenti «restano in carica per lo stesso periodo degli organi che li hanno eletti»;

che, pertanto, il ricorrente nel giudizio principale, al momento dell'approvazione della disposizione censurata, era già cessato dalla carica di componente del consiglio di amministrazione dello IACP di Caserta in virtù di una diversa previsione normativa, in quanto nominato sulla base della designazione di un consiglio provinciale disciolto, poi confermata da un commissario straordinario della Provincia a sua volta decaduto dalla carica dopo l'elezione del nuovo consiglio provinciale;

che il collegio rimettente, non valutando con sufficiente approfondimento gli effetti del predetto art. 6, comma 8, della legge n. 865 del 1971, non fornisce una plausibile motivazione circa la sussistenza dell'interesse del ricorrente nel giudizio principale, già cessato dalla carica indipendentemente dall'applicazione della norma censurata, all'annullamento del provvedimento di nomina del commissario IACP;



che l'omessa valutazione dei profili indicati rende altresì carente la motivazione sulla rilevanza contenuta nell'ordinanza di rimessione (*ex multis*, ordinanze n. 93 e n. 58 del 2014);

che, pertanto, la questione va dichiarata 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'art. 19, comma 4, della legge della Regione Campania 7 dicembre 2010, n. 16 (Misure urgenti per la finanza regionale), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 97 e 98 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale della Campania, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Sabino CASSESE, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 maggio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140147

N. 148

Ordinanza 19 - 28 maggio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope - Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990.

- Decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309) - convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2006, n. 49 - artt. 4-*bis* e 4-*vicies* ter.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici : Luigi MAZZELLA, 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, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 4-*bis* e 4-*vicies* ter del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49, promossi dalla Corte d'appello di Lecce con ordinanza del 7 ottobre 2013, dal Tribunale ordinario di Vibo Valentia con ordinanza del 5 luglio 2013 e dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario di Milano con ordinanza del 28 novembre 2013, rispettivamente iscritte al n. 281 del registro ordinanze 2013 e ai nn. 1 e 6 del registro ordinanze 2014 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 2, 5 e 7, prima serie speciale, dell'anno 2014.

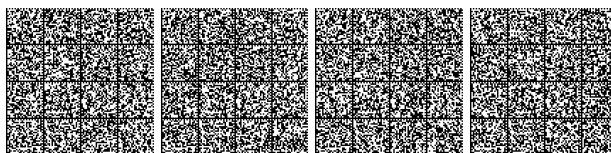
Visti l'atto di costituzione di G.E. nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nella camera di consiglio del 16 aprile 2014 il Giudice relatore Marta Cartabia.

Ritenuto che la Corte d'appello di Lecce (r.o. n. 281 del 2013) ha dubitato della legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49, in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione, per difetto di omogeneità materiale e teleologica rispetto a contenuto, finalità e *ratio* dell'originario testo del decreto-legge, ovvero, in via subordinata, per difetto del requisito della necessità ed urgenza;

che il Tribunale ordinario di Vibo Valentia (r.o. n. 1 del 2014) ha parimenti dubitato della legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis*, nonché dell'art. 4-*vicies* ter, considerando violato da entrambe le disposizioni l'art. 77, secondo comma, Cost. sotto i medesimi profili di cui sopra;

che il Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario di Milano (r.o. n. 6 del 2014) ha censurato gli stessi artt. 4-*bis* e 4-*vicies* ter, lamentando la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. per difetto del citato requisito di omogeneità ovvero, in via subordinata, dei presupposti di necessità ed urgenza;

che tale ultimo rimettente ha altresì considerato violati gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 4, paragrafi 1 e 2, lettera *b*), prima parte, della decisione quadro del Consiglio dell'Unione europea del 25 ottobre 2004, n. 2004/757/GAI (Decisione quadro del Consiglio riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti), in quanto la disciplina introdotta con le disposizioni censurate contrasterebbe con quella sovranazionale, non osservando i criteri di effettività, proporzionalità e dissuasività delle sanzioni stabiliti nella predetta decisione quadro, in conseguenza della mancata differenziazione del trattamento penale per gli «stupefacenti più dannosi per la salute»;



che lo stesso rimettente ha altresì osservato, in via subordinata, che le disposizioni di cui agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. sarebbero state violate anche in relazione all'art. 49, comma 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, avente lo stesso valore giuridico dei trattati ai sensi dell'art. 6, comma 1, del Trattato sull'Unione europea, in quanto la disciplina introdotta con le norme censurate contrasterebbe con il principio di proporzionalità delle pene o, in via ulteriormente subordinata, con il principio di leale collaborazione tra gli Stati.

Considerato che le ordinanze di rimessione sollevano questioni aventi ad oggetto la medesima disposizione legislativa, onde i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica pronuncia;

che, successivamente alle ordinanze di rimessione, questa Corte, con la sentenza n. 32 del 2014, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-bis, oltre che dell'art. 4-vicies ter, del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49;

che, dunque, le questioni di legittimità costituzionale sopra indicate vanno dichiarate manifestamente inammissibili per sopravvenuta carenza di oggetto, giacché, a seguito della sentenza citata, le norme censurate dai giudici a quibus sono già state rimosse dall'ordinamento con efficacia ex tunc (*ex plurimis*, ordinanze n. 321 e n. 177 del 2013, n. 315 e n. 182 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

riuniti i giudizi,

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4-bis e 4-vicies ter del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49, sollevate, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., dalla Corte d'appello di Lecce e dal Tribunale ordinario di Vibo Valentia, nonché, in riferimento agli artt. 11, 77, secondo comma, 117, primo comma, Cost., dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale ordinario di Milano con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

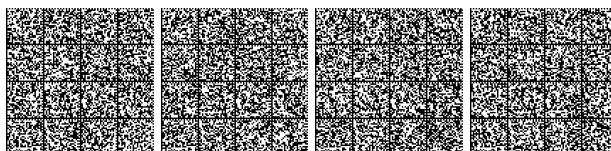
Marta CARTABIA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 maggio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 149

Ordinanza 19 - 28 maggio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Nullità degli atti - Restituzione nel termine per l'appello e conoscenza del procedimento da parte dell'imputato.

– Codice di procedura penale, artt. 175, 178, comma 1, lettera c), 179, 603 e 604.

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici : 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, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 175, 178, comma 1, lettera c), 179, 603 e 604 del codice di procedura penale, promosso dalla Corte d'appello di Bologna nel procedimento penale a carico di S.B.C. con ordinanza del 7 febbraio 2013, iscritta al n. 70 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 16, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti l'atto di costituzione di S.B.C., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 6 maggio 2014 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

uditi l'avvocato Alessandro Sarti per S.B.C. e l'avvocato dello Stato Diana Ranucci per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ordinanza del 7 febbraio 2013, la Corte d'appello di Bologna ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 111 e 117 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 175, 178, comma 1, lettera c), 179 e 604 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevedono che la mancata conoscenza del procedimento, da parte dell'imputato restituito nel termine per proporre impugnazione, determini la nullità della sentenza appellata, ovvero del decreto di rinvio a giudizio o di citazione a giudizio con nullità derivata di detta sentenza, e imponga conseguentemente la trasmissione degli atti al giudice di primo grado;

che, «in aggiunta o in alternativa», la Corte bolognese ha sollevato, in riferimento ai medesimi parametri, questione di legittimità costituzionale degli artt. 175 e 603 cod. proc. pen., nella parte in cui non consentono all'imputato, restituito nel termine per non aver avuto conoscenza del procedimento, di esercitare in modo pieno, in grado di appello, le facoltà di cui agli artt. 438, 444, 468, 491 e 555 cod. proc. pen.;

che la Corte rimettente riferisce di essere investita dell'appello avverso la sentenza del Tribunale di Ravenna del 9 giugno 2006, che aveva condannato l'imputato, dichiarato irreperibile e giudicato in contumacia, alla pena di otto anni di reclusione per fatti di violenza sessuale continuata ai danni di due straniere, induzione, avviamento, favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione di entrambe e costrizione di una di esse ad interrompere la gravidanza;



che l'imputato era stato restituito nel termine per proporre impugnazione ai sensi dell'art. 175, comma 2, cod. proc. pen., in quanto non aveva avuto conoscenza né del procedimento promosso a suo carico, né del provvedimento di condanna;

che il difensore appellante - eccependo l'illegittimità costituzionale, *in parte qua*, del citato art. 175, comma 2, cod. proc. pen. - aveva chiesto che fosse dichiarata la nullità del procedimento di primo grado, ovvero che l'imputato fosse rimesso in termini per esercitare un complesso di facoltà, precluse nel giudizio di appello: in specie, quelle di eccepire l'incompetenza territoriale, di chiedere l'applicazione della pena o il giudizio abbreviato, di indicare testimoni al di fuori dei limiti previsti dall'art. 603 cod. proc. pen.;

che, allo stato - secondo il giudice *a quo* - nessuna di dette richieste potrebbe essere accolta: non la prima, per il principio di tassatività delle nullità (art. 177 cod. proc. pen.), posto che l'art. 179 cod. proc. pen. non contempla fra le ipotesi di nullità assoluta anche la mancata conoscenza effettiva del procedimento da parte dell'imputato; non le altre, stante il preciso sistema di decadenze stabilito dalla legge processuale, che renderebbe impraticabile una interpretazione "adeguatrice";

che, ad avviso della Corte felsinea, siffatto regime si porrebbe in contrasto con plurimi parametri costituzionali;

che risulterebbe violato, anzitutto, l'art. 3 Cost., sia sotto il profilo della irragionevole equiparazione di situazioni difformi, che sotto quello dell'irragionevole disparità di trattamento di situazioni analoghe;

che, da un lato, infatti, sussisterebbe una sostanziale diversità tra la posizione di chi non abbia avuto conoscenza del procedimento e non abbia volontariamente rinunciato a comparire, e quella di chi non abbia avuto effettiva conoscenza del solo provvedimento di condanna e non abbia volontariamente rinunciato a proporre impugnazione: situazioni che, per converso, il legislatore parifica, prevedendo in entrambi i casi la restituzione nel termine dell'imputato al solo fine di proporre impugnazione;

che, dall'altro lato, sarebbe ravvisabile una sostanziale analogia tra la posizione dell'imputato che non sia stato citato per il giudizio o per l'udienza preliminare e quella dell'imputato che non abbia avuto effettiva conoscenza di detta citazione, rimanendo così ignaro del procedimento a suo carico: posizioni che il legislatore tratta invece in modo differenziato, includendo solo il primo caso tra le ipotesi di nullità assoluta;

che sarebbe violato anche l'art. 24 Cost., giacché l'imputato, restituito nel termine per non aver avuto conoscenza del procedimento, si vedrebbe irragionevolmente privato di una serie di facoltà, non solo istruttorie, riconosciute a chi è stato posto in grado di parteciparvi consapevolmente sin dall'inizio, quali la possibilità di richiedere riti alternativi o di proporre determinate eccezioni preliminari;

che l'art. 111, terzo comma, Cost. garantisce, altresì, alla persona accusata di un reato il diritto ad essere informata nel più breve tempo possibile dell'accusa elevata a suo carico, di disporre del tempo e delle condizioni per preparare la sua difesa e di ottenere l'acquisizione di ogni mezzo di prova a suo favore: diritti che apparirebbero parimenti compromessi o affievoliti, rispetto al soggetto in questione, dalle preclusioni maturate in primo grado, a fronte delle non altrettanto ampie previsioni degli artt. 603 e 604 cod. proc. pen.;

che sarebbe violato, infine, l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, il quale, nell'interpretazione fornita dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, impone che siano previsti strumenti preventivi o ripristinatori per evitare processi penali a carico di contumaci inconsapevoli, ovvero per assicurare in un nuovo giudizio, anche mediante la produzione di nuove prove, il diritto di difesa che non fosse stato possibile esercitare personalmente nel processo contumaciale già concluso;

che, su tali premesse, la Corte rimettente dubita della legittimità costituzionale degli artt. 175, 178, comma 1, lettera c), 179 e 604 cod. proc. pen., nella parte in cui - nel caso di restituzione nel termine dell'imputato per mancata conoscenza del procedimento - non prevedono la nullità della sentenza di primo grado, ovvero del decreto di rinvio a giudizio o di citazione a giudizio, con nullità derivata di detta sentenza, e la conseguente trasmissione degli atti al primo giudice;

che pure in un quadro costituzionale e ordinamentale nel quale il doppio grado di giudizio di merito non rappresenta una soluzione obbligata, il rimedio della nullità risulterebbe, infatti, adeguato in rapporto all'esigenza di permettere al contumace rimesso in termini di avvalersi di tutte le facoltà difensive non potute esercitare in primo grado; né, d'altra parte, la pronuncia additiva invocata comporterebbe scelte discrezionali di esclusiva spettanza del legislatore, trattandosi semplicemente di aggiungere al catalogo delle cause di nullità una ulteriore e precisa ipotesi;



che, «in aggiunta o in alternativa», il giudice *a quo* ritiene in contrasto con le medesime norme costituzionali gli artt. 175 e 603 cod. proc. pen., nella parte in cui non consentono all'imputato, restituito nel termine per non aver avuto conoscenza del procedimento, di esercitare in modo pieno, in grado di appello, le facoltà previste dagli artt. 438, 444, 468, 491 e 555 cod. proc. pen.;

che, anche in questo caso, l'auspicata declaratoria di illegittimità costituzionale non comporterebbe - ad avviso della Corte rimettente - scelte discrezionali di esclusiva spettanza del legislatore, «essendo univocamente determinato l'intervento "additivo" prospettabile»;

che si è costituito S.B.C., imputato nel processo *a quo*, il quale ha chiesto che entrambe le questioni siano accolte, ripercorrendo e ampliando gli argomenti addotti a loro sostegno dall'ordinanza di rimessione;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili per difetto di motivazione sulla rilevanza o, comunque, infondate nel merito.

Ritenuto che la Corte d'appello di Bologna dubita della legittimità costituzionale degli artt. 175, 178, comma 1, lettera c), 179 e 604 del codice di procedura penale, deducendone il contrasto con gli artt. 3, 24, 111 e 117 della Costituzione, nella parte in cui non prevedono che la mancata conoscenza del procedimento, da parte dell'imputato restituito nel termine per proporre impugnazione, determini la nullità della sentenza appellata, ovvero del decreto di rinvio a giudizio o di citazione a giudizio con nullità derivata di detta sentenza, e imponga conseguentemente la trasmissione degli atti al giudice di primo grado;

che, «in aggiunta o in alternativa», la Corte rimettente solleva questione di legittimità costituzionale, in riferimento ai medesimi parametri, degli artt. 175 e 603 cod. proc. pen., nella parte in cui non consentono all'imputato, restituito nel termine per non aver avuto conoscenza del procedimento, di avvalersi in modo pieno, in grado di appello, delle facoltà previste dagli artt. 438, 444, 468, 491 e 555 cod. proc. pen.;

che, successivamente all'ordinanza di rimessione, è intervenuta la legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, serie generale, n. 100 del 2 maggio 2014, la quale ha modificato in modo particolarmente incisivo la disciplina del processo penale senza la presenza dell'imputato;

che, per un verso, la nuova legge ha introdotto meccanismi intesi ad evitare, in via preventiva, che si celebrino processi nei confronti di soggetti inconsapevoli;

che, in questa prospettiva, viene segnatamente soppresso l'istituto del processo in contumacia; si consente di procedere in assenza dell'imputato solo quando l'avviso dell'udienza gli sia stato notificato personalmente, o risulti comunque con certezza che egli è a conoscenza del procedimento o si è volontariamente sottratto ad essa (art. 420-*bis* cod. proc. pen., come sostituito dall'art. 9, comma 2, della legge n. 67 del 2014); si prevede, infine, che nel caso di irreperibilità dell'imputato il processo debba essere sospeso (art. 420-*quater* cod. proc. pen., come sostituito dall'art. 9, comma 3, della nuova legge);

che, sul piano dei rimedi restitutori, la novella legislativa stabilisce, per quanto qui più interessa, che il giudice di appello debba dichiarare la nullità della sentenza appellata, trasmettendo gli atti al giudice di primo grado, tanto nel caso in cui consti che il processo avrebbe dovuto essere sospeso ai sensi del citato art. 420-*quater* cod. proc. pen., quanto nel caso in cui l'imputato provi che la sua assenza è stata dovuta «ad una incolpevole mancata conoscenza della celebrazione del processo di primo grado»: ipotesi nelle quali è possibile, altresì, la restituzione dell'imputato nel termine per formulare le richieste di giudizio abbreviato e di applicazione della pena (comma 5-*bis* dell'art. 604 cod. proc. pen., aggiunto dall'art. 11, comma 3, della legge n. 67 del 2014);

che, correlativamente, il comma 4 dell'art. 603 cod. proc. pen., che stabiliva le condizioni per la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale in appello a favore dell'imputato contumace in primo grado, è stato abrogato (art. 11, comma 2, della legge n. 67 del 2014);

che, nell'ipotesi di condanna con sentenza divenuta irrevocabile, il condannato nei cui confronti si sia proceduto in assenza per tutta la durata del processo può chiedere, inoltre, alla Corte di cassazione la «rescissione del giudicato», qualora provi «che l'assenza è stata dovuta ad una incolpevole mancata conoscenza della celebrazione del processo»: richiesta il cui accoglimento comporta la revoca della sentenza e la trasmissione degli atti al giudice di primo grado, con possibile restituzione dell'imputato, anche in questo caso, nel termine per la richiesta dei riti alternativi a carattere «premiante» (art. 625-*ter* cod. proc. pen., aggiunto dall'art. 11, comma 5, della nuova legge);



che, a fronte di siffatte modifiche, è stato soppresso anche l'istituto della restituzione dell'imputato nel termine per proporre impugnazione avverso la sentenza contumaciale, rimanendo l'art. 175, comma 2, cod. proc. pen. riferito al solo «imputato condannato con decreto penale» (art. 11, comma 6, della legge n. 67 del 2014);

che, in questo modo, tre delle cinque norme censurate dal rimettente (artt. 175, 603 e 604 cod. proc. pen.) sono state oggetto di rilevanti interventi modificativi ed è radicalmente mutato, altresì, il panorama normativo di riferimento;

che, pertanto - a prescindere da ogni ulteriore rilievo in ordine all'ammissibilità delle questioni (particolarmente per quanto attiene alla loro prospettazione in forma ancipite e al fatto che il giudice *a quo* non abbia preso specificamente in esame, anche solo per contestarne la validità, l'interpretazione "costituzionalmente orientata" della normativa censurata, prospettata in alcune recenti pronunce della Corte di cassazione) - va disposta la restituzione degli atti alla Corte rimettente per un nuovo esame della rilevanza delle questioni alla luce dello *ius superveniens*.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti alla Corte d'appello di Bologna.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 maggio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140149

N. 150

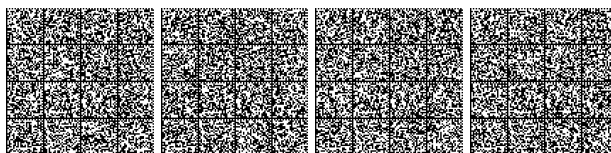
Ordinanza 19 - 28 maggio 2014

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Immunità parlamentare - Procedimento penale a carico di deputato - Conflitto sollevato dal Tribunale di Torre Annunziata nei confronti della Camera dei deputati.

– Deliberazione della Camera dei deputati del 16 ottobre 2013 (doc. IV-*quater* n. 2)

–



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici : 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, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione della Camera dei deputati del 16 ottobre 2013 (doc. IV-*quater* n. 2), relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., delle opinioni espresse dall'on. Aniello Formisano nei confronti di Ciro Borriello, sindaco del Comune di Torre del Greco, promosso dal Tribunale ordinario di Torre Annunziata, con ricorso del 3 dicembre 2013, depositato in cancelleria il 3 febbraio 2014 ed iscritto al n. 1 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2014, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 7 maggio 2014 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto che, con ricorso del 3 dicembre 2013, depositato il 3 febbraio 2014, il Tribunale ordinario di Torre Annunziata, in composizione monocratica, ha sollevato conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato, chiedendo a questa Corte di dichiarare che non spettava alla Camera dei deputati di affermare, con deliberazione del 16 ottobre 2013 (doc. IV-*quater* n. 2), che le dichiarazioni rese dall'on. Aniello Formisano, deputato all'epoca dei fatti, nei confronti di Ciro Borriello - per le quali pende procedimento penale - concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, come tali insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, e di annullare conseguentemente la predetta deliberazione della Camera dei deputati;

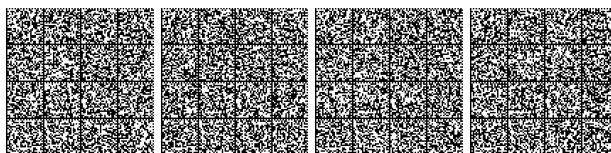
che il ricorrente premette di essere investito del procedimento penale nei confronti di Aniello Formisano, imputato del reato di cui all'art. 595, terzo comma, del codice penale, «perché, quale ospite della trasmissione televisiva “Uno Mattina”, andata in onda su Rai 1 in data 31.07.2012, offendeva l'onore e il decoro di Borriello Ciro, allorché riferendosi al suo precedente mandato di Sindaco del Comune di Torre del Greco, lo definiva “delinquente di centro destra, perché tale era”, andando ben oltre i limiti della critica politica esercitabile nell'ambito della dialettica tra partiti contrapposti»;

che, ad avviso del ricorrente, le dichiarazioni oggetto del procedimento penale non sarebbero coperte dalla garanzia di cui all'art. 68, primo comma, Cost., - come, invece, ritenuto dalla Camera dei deputati - non potendosi individuare, alla luce della giurisprudenza costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'Uomo citata nel ricorso, uno specifico «nesso funzionale» tra le dichiarazioni rese extra moenia e l'attività parlamentare, ravvisabile solo se sussista una corrispondenza «sostanziale» e «cronologica» tra l'atto parlamentare e detta manifestazione di pensiero;

che, in effetti, le dichiarazioni extra moenia oggetto del presente conflitto non potrebbero ritenersi funzionalmente collegate all'interrogazione parlamentare a risposta immediata del 5 novembre 2008, vertente sul contrasto alla diffusione e al radicamento della camorra, perché difetterebbero entrambi i presupposti richiesti dalla giurisprudenza costituzionale per l'applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost.;

che, infatti, quanto al requisito temporale, l'atto parlamentare individuato risale al 2008 e dunque a quattro anni prima del fatto; quanto al secondo requisito, non vi sarebbe corrispondenza tra le dichiarazioni rese extra moenia e l'attività parlamentare, dal momento che la menzionata interrogazione non riguardava specificamente l'ex sindaco Borriello e faceva solo genericamente riferimento a «uomini ed istituzioni degli enti locali»;

che, infine, sussisterebbero sia i presupposti soggettivi del conflitto - essendo il Tribunale competente a decidere sul reato in questione - che oggettivi, lamentando il ricorrente la lesione della propria sfera di attribuzione, costituzionalmente garantita, in conseguenza della deliberazione della Camera dei deputati.



Considerato che in questa fase del giudizio, a norma dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), la Corte è chiamata a deliberare, senza contraddittorio, se il ricorso sia ammissibile in quanto vi sia «materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza», sussistendone i requisiti soggettivo ed oggettivo e restando impregiudicata ogni ulteriore questione, anche in punto di ammissibilità;

che, sotto il profilo del requisito soggettivo, va riconosciuta la legittimazione del Tribunale ordinario di Torre Annunziata a promuovere conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in quanto organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle funzioni attribuitegli, la volontà del potere cui appartiene;

che, parimenti, deve essere riconosciuta la legittimazione della Camera dei deputati ad essere parte del presente conflitto, quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'applicazione dell'art. 68, primo comma, Cost.;

che, per quanto attiene al profilo oggettivo, il ricorrente lamenta la lesione della propria sfera di attribuzione, costituzionalmente garantita, in conseguenza di un esercizio ritenuto illegittimo, per inesistenza dei relativi presupposti, del potere spettante alla Camera dei deputati di dichiarare l'insindacabilità delle opinioni espresse da un membro di quel ramo del Parlamento ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.;

che, dunque, esiste la materia di un conflitto la cui risoluzione spetta alla competenza di questa Corte.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato indicato in epigrafe, proposto dal Tribunale ordinario di Torre Annunziata nei confronti della Camera dei deputati;

2) dispone:

a) che la cancelleria di questa Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza al predetto giudice, che ha proposto il conflitto di attribuzione;

b) che il ricorso e la presente ordinanza siano, a cura del ricorrente, notificati alla Camera dei deputati, in persona del suo Presidente, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere successivamente depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, nella cancelleria di questa Corte entro il termine di trenta giorni previsto dall'art. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 28 maggio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 151

Sentenza 19 - 29 maggio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sanità - Medicinali da impiegare per un'utilizzazione terapeutica diversa da quella autorizzata (uso 'off label') - Disciplina della richiesta di autorizzazione all'immissione in commercio.

- Decreto-legge 21 ottobre 1996, n. 536 (Misure per il contenimento della spesa farmaceutica e la rideterminazione del tetto di spesa per l'anno 1996) - convertito dalla legge 23 dicembre 1996, n. 648 - art. 1, comma 4; decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219 (Attuazione della direttiva 2001/83/CE - e successive direttive di modifica - relativa ad un codice comunitario concernente i medicinali per uso umano, nonché della direttiva 2003/94/CE), art. 8.
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici : 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, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 1, comma 4, del decreto-legge 21 ottobre 1996, n. 536 (Misure per il contenimento della spesa farmaceutica e la rideterminazione del tetto di spesa per l'anno 1996), convertito dall'art. 1 della legge 23 dicembre 1996, n. 648, e dell'art. 8 del decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219 (Attuazione della direttiva 2001/83/CE - e successive direttive di modifica - relativa ad un codice comunitario concernente i medicinali per uso umano, nonché della direttiva 2003/94/CE), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna nel procedimento vertente tra la Novartis Farma spa e la Regione Emilia-Romagna ed altra, con ordinanza del 30 maggio 2012, iscritta al n. 187 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti gli atti di costituzione della Novartis Farma spa e della Regione Emilia-Romagna, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 6 maggio 2014 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi gli avvocati Carlo Adelchi Piria e Francesca Libanori per la Novartis Farma spa, Rosaria Russo Valentini per la Regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Paolo Grasso per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza depositata il 30 maggio 2012 e iscritta al n. 187 del registro ordinanze 2012, il Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, sezione seconda, ha sollevato questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 1, comma 4, del decreto-legge 21 ottobre 1996, n. 536 (Misure per il contenimento della spesa farmaceutica e la rideterminazione del tetto di spesa per l'anno 1996), convertito dall'art. 1 della legge 23 dicem-



bre 1996, n. 648, e dell'art. 8 del decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219 (Attuazione della direttiva 2001/83/CE - e successive direttive di modifica - relativa ad un codice comunitario concernente i medicinali per uso umano, nonché della direttiva 2003/94/CE), per violazione degli artt. 2, 3, secondo comma, 97, primo comma, e 119, primo e quarto comma, della Costituzione.

2.- L'art. 1, comma 4, del d.l. n. 536 del 1996 stabilisce che «Qualora non esista valida alternativa terapeutica, sono erogabili a totale carico del Servizio sanitario nazionale, a partire dal 1º gennaio 1997, i medicinali innovativi la cui commercializzazione è autorizzata in altri Stati ma non sul territorio nazionale, i medicinali non ancora autorizzati ma sottoposti a sperimentazione clinica e i medicinali da impiegare per un'indicazione terapeutica diversa da quella autorizzata, inseriti in apposito elenco predisposto e periodicamente aggiornato dalla Commissione unica del farmaco conformemente alle procedure ed ai criteri adottati dalla stessa. L'onere derivante dal presente comma, quantificato in lire 30 miliardi per anno, resta a carico del Servizio sanitario nazionale nell'ambito del tetto di spesa programmato per l'assistenza farmaceutica».

L'art. 8 del d.lgs. n. 219 del 2006 disciplina la procedura e le condizioni di richiesta di autorizzazione all'immissione in commercio di farmaci (AIC). In particolare, la disposizione, nel testo in vigore al momento del promovimento della questione di legittimità costituzionale, stabiliva che «1. Per ottenere una AIC il richiedente presenta una domanda all'AIFA, ad eccezione dei casi disciplinati dal regolamento (CE) n. 726/2004. 2. Una AIC può essere rilasciata esclusivamente a richiedenti stabiliti sul territorio comunitario. 3. La domanda contiene le informazioni e documentazioni sotto elencate le quali sono presentate conformemente all'allegato 1 al presente decreto, di seguito indicato come "allegato tecnico sulla domanda di AIC": a) nome o ragione sociale e domicilio o sede legale del richiedente e del produttore, se diverso dal primo; in caso di coproduzione, dovranno essere specificate, oltre alle sedi degli stabilimenti, italiani o esteri, le fasi di produzione e di controllo di pertinenza di ciascuno di essi; b) denominazione del medicinale; c) composizione qualitativa e quantitativa del medicinale riferita a tutti i componenti riportati utilizzando la denominazione comune; d) valutazione dei rischi che il medicinale può comportare per l'ambiente. Tale impatto deve essere studiato e devono essere previste, caso per caso, misure specifiche per limitarlo; e) descrizione del metodo di fabbricazione; f) indicazioni terapeutiche, controindicazioni e reazioni avverse; g) posologia, forma farmaceutica, modo e via di somministrazione e durata presunta di stabilità; h) motivi delle misure di precauzione e di sicurezza da adottare per la conservazione del medicinale, per la sua somministrazione ai pazienti e per l'eliminazione dei residui, unitamente all'indicazione dei rischi potenziali che il medicinale presenta per l'ambiente; i) descrizione dei metodi di controllo utilizzati dal produttore; l) risultati: l) delle prove farmaceutiche (chimico-fisiche, biologiche o microbiologiche); 2) delle prove precliniche (tossicologiche e farmacologiche); 3) delle sperimentazioni cliniche; m) descrizione dettagliata del sistema di farmacovigilanza e, se del caso, del sistema di gestione dei rischi che sarà realizzato dal richiedente; n) una dichiarazione che certifica che tutte le sperimentazioni cliniche eseguite al di fuori dell'Unione europea sono conformi ai requisiti etici contenuti nel decreto legislativo 24 giugno 2003, n. 211; o) un riassunto delle caratteristiche del prodotto redatto a norma dell'articolo 14, un modello dell'imballaggio esterno, con le indicazioni di cui all'articolo 73, e del confezionamento primario del medicinale, con le indicazioni di cui all'articolo 74, nonché il foglio illustrativo conforme all'articolo 77; p) un idoneo documento dal quale risulta che il produttore ha ottenuto nel proprio Paese l'autorizzazione a produrre medicinali; q) copia di ogni AIC relativa al medicinale in domanda, ottenuta in un altro Stato membro della Comunità europea o in un Paese terzo unitamente all'elenco degli Stati membri della Comunità europea, ove è in corso l'esame di una corrispondente domanda, ed alla copia del riassunto delle caratteristiche del prodotto e del foglio illustrativo, già approvati dallo Stato membro o solo proposti dal richiedente, nonché copia della documentazione dettagliata recante i motivi di eventuali dinieghi dell'autorizzazione, sia nella Comunità europea che in un Paese terzo; r) copia dell'assegnazione al medicinale della qualifica di medicinale orfano a norma del regolamento (CE) n. 141/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 1999, concernente i medicinali orfani, unitamente a copia del relativo parere dell'EMA; s) certificazione che il richiedente dispone di un responsabile qualificato per la farmacovigilanza e dei mezzi necessari a segnalare eventuali reazioni avverse, che si sospetta si siano verificate nella Comunità europea o in un Paese terzo. 4. Le informazioni di cui alla lettera q) del comma 3 sono aggiornate ogniqualvolta intervengono modifiche nella documentazione o nelle situazioni di diritto e di fatto richiamate nella lettera medesima. 5. I documenti e le informazioni relativi ai risultati delle prove farmaceutiche e precliniche e delle sperimentazioni cliniche, di cui al comma 3, lettera l), sono accompagnati da riassunti dettagliati ai sensi dell'articolo 15. 6. Le disposizioni del presente articolo e quelle dell'allegato tecnico sulla domanda di AIC possono essere modificate e integrate con decreto del Ministro della salute, in conformità alle direttive e alle raccomandazioni della Comunità europea».

3.- Il collegio rimettente riferisce che la società farmaceutica Novartis Farma spa ha impugnato la deliberazione della Giunta regionale dell'Emilia-Romagna n. 1628 del 26 ottobre 2009, e relativi atti presupposti, con cui è stabilito di consentire la temporanea erogabilità del medicinale bevacizumab ("Avastin") - prodotto dalla società Roche spa e autorizzato per il trattamento di prima linea dei pazienti con carcinoma del colon e del retto metastatico - a carico del



Servizio sanitario regionale, nell'ambito delle strutture della Regione Emilia-Romagna, anche per il trattamento di nuovi casi di degenerazione maculare legata all'età (DMLE), previa acquisizione del consenso informato del paziente (cosiddetto uso off label).

La temporanea erogazione del farmaco "Avastin", il cui uso off label era stato stabilito dall'Agenzia italiana del farmaco (AIFA) con determinazione del 23 maggio 2007 per il trattamento delle maculopatie essudative (comprehensive della maculopatia correlata all'età) e del glaucoma neovascolare, ma poi gradualmente limitato a un numero sempre più ristretto di indicazioni terapeutiche dalle quali era stato escluso il trattamento di nuovi casi di degenerazione maculare legata all'età (determinazione dell'AIFA del 4 marzo 2009), è stata deliberata dalla Giunta regionale «in base ad un protocollo che ne contempli l'uso "prevalente" rispetto al medicinale (ranibizumab) "Lucentis"», medicinale commercializzato dalla società ricorrente Novartis Farma spa con la specifica autorizzazione, ottenuta nel 2007, per il trattamento della degenerazione maculare legata all'età.

3.1.- Il collegio rimettente indica, altresì, che, con primi motivi aggiunti di ricorso, la società ricorrente fa valere un'«ulteriore censura con la quale è sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 35 della legge della Regione Emilia-Romagna 22 dicembre 2009 n. 24, che ha introdotto il comma 3-*bis* nell'art. 36» della legge regionale 29 dicembre 2006, n. 20 (Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'articolo 40 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40 in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2007 e del bilancio pluriennale 2007-2009), secondo cui «Per il perseguimento delle finalità di cui al presente articolo, la Regione, avvalendosi della Commissione regionale del farmaco, può prevedere, in sede di aggiornamento del Prontuario terapeutico regionale, l'uso di farmaci anche al di fuori delle indicazioni registrate nell'autorizzazione all'immissione in commercio (AIC), quando tale estensione consenta, a parità di efficacia e di sicurezza rispetto a farmaci già autorizzati, una significativa riduzione della spesa farmaceutica a carico del Servizio sanitario nazionale e tuteli la libertà di scelta terapeutica da parte dei professionisti del SSN». Con il secondo ricorso per motivi aggiunti, la società ricorrente censura ulteriormente gli atti impugnati sotto il profilo della ritenuta mancanza di copertura normativa di rango legislativo degli stessi, a seguito della pubblicazione della sentenza n. 8 del 2011, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo il citato art. 35 della legge regionale 22 dicembre 2009, n. 24 (Legge finanziaria regionale adottata a norma dell'articolo 40 della legge regionale 15 novembre 2001, n. 40 in coincidenza con l'approvazione del bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2010 e del bilancio pluriennale 2010-2012), in accoglimento di un ricorso in via principale promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri.

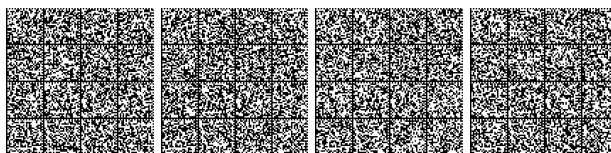
3.2.- Il collegio rimettente ritiene «di dovere prendere atto (...) che la Corte costituzionale, con la già citata sentenza n. 8 del 2011, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 35 della legge regionale Emilia-Romagna 22 dicembre 2009 n. 24 (...); tuttavia, «ritiene opportuno focalizzare il proprio esame unicamente sul ricorso principale, con il quale Novartis Farma spa aggredisce direttamente la deliberazione della Giunta Regionale Emilia-Romagna 26 ottobre 2009 n. 1628, lasciando in disparte i due ricorsi aggiuntivi».

Secondo il TAR Emilia-Romagna, «i primi due motivi del ricorso principale dovrebbero essere accolti, non sussistendo, nel vigente ordinamento nazionale, sulla base di quanto dispone l'art. 1, comma 4, del d.l. n. 536 del 1996, convertito dalla legge n. 648 del 1996, alcun potere delle Regioni di estendere o comunque modificare l'uso "off-label" di un farmaco (...), diversamente dal procedimento di autorizzazione e periodico aggiornamento previsto dalla norma stessa che attribuisce ogni competenza al riguardo alla Commissione unica del farmaco (C.U.F.) e (...) attualmente alla Agenzia Italiana del Farmaco (A.I.F.A.). Nella specie, nemmeno sussiste l'ulteriore requisito della mancanza di altro farmaco costituente "valida alternativa" a quello utilizzabile "off-label", dal momento che proprio il farmaco "Lucentis", prodotto dalla ricorrente, è stato autorizzato ufficialmente per la cura della D.M.L.E.».

Inoltre, il collegio rimettente ritiene che la deliberazione regionale contrasterebbe anche con l'art. 8, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 219 del 2006, perché la norma limiterebbe soltanto alle aziende produttrici o distributrici dei farmaci la possibilità di richiedere l'autorizzazione all'immissione in commercio degli stessi (AIC) e non «alle pubbliche amministrazioni o comunque enti pubblici che perseguono l'interesse pubblico alla salute dei cittadini».

Il Tribunale amministrativo rimettente condivide in parte l'eccezione sollevata dalla resistente Regione Emilia-Romagna, la quale sostiene il contrasto delle dette norme con gli artt. 2, 3, 32, 33, 81, quarto comma e 119 Cost. e altresì «svolge questione pregiudiziale comunitaria ex art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, relativa all'interpretazione dell'art. 8 della direttiva 2001/83/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 6 novembre 2001 e dell'art. 6 del Regolamento 2004/726/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004». Pertanto, il collegio solleva la questione di legittimità costituzionale delle norme sopra indicate dinanzi a questa Corte.

3.3.- In punto di rilevanza, il giudice rimettente osserva che la questione è rilevante «dovendo il gravame essere accolto per l'accertata fondatezza delle prime due censure» presentate dalla società ricorrente.



Relativamente alla non manifesta infondatezza, il TAR Emilia-Romagna afferma che l'art. 1, comma 4, del d.l. n. 536 del 1996 e l'art. 8, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 219 del 2006 si porrebbero in contrasto con gli «artt. 2, 3, 97, comma 1 e 119, comma 4 Cost., nella parte in cui ess(i) non prevedono (...) che le Regioni, su cui ricadono concretamente (in quanto a carico del Servizio sanitario regionale) i costi dei farmaci dispensati dal S.S.N., possano, quanto meno, avere potere di iniziativa e partecipazione procedimentale riguardo alla richiamata procedura di autorizzazione all'immissione in commercio di un farmaco per uso "off-label", che necessariamente deve poi essere istruita e conclusa dalla competente Autorità statale ex art. 117 Cost.».

In particolare, le predette norme violerebbero l'art. 119, primo e quarto comma, Cost., «laddove tali parametri costituzionali prevedono che le regioni abbiano autonomia finanziaria di entrata e di spesa e che le risorse derivanti da tale autonomia di entrata consentano alle stesse di finanziare integralmente le funzioni pubbliche (tra cui quella in materia sanitaria) loro attribuite». Di conseguenza, la Regione non avrebbe modo di esercitare il controllo sulla spesa sanitaria, essendo costretta a sopportare l'alto prezzo dell'unico farmaco autorizzato e senza avere alcuna possibilità di attivarsi per richiedere l'autorizzazione di altro farmaco con riconosciuta e provata pari efficacia rispetto al farmaco ufficiale, «stante l'interessata inerzia della impresa produttrice».

Le disposizioni censurate violerebbero l'art. 119 Cost. anche perché escludono l'autorizzazione del farmaco off label per «la sola esistenza sul mercato di un farmaco autorizzato "on label" di almeno pari efficacia terapeutica, senza attribuire pertanto alcun rilievo, al fine di integrare il concetto di "valida alternativa", anche al necessario e imprescindibile fattore economico, correlato alla primaria esigenza di controllo della spesa pubblica». A tal riguardo, il rimettente evidenzia che tali norme «sono state introdotte nell'ordinamento proprio allo specifico fine del contenimento della spesa pubblica sanitaria» e si inseriscono in un articolato quadro normativo in materia di uso off label dei farmaci, caratterizzato in particolare dall'art. 3, comma 2, del decreto-legge 17 febbraio 1998, n. 23 (Disposizioni urgenti in materia di sperimentazioni cliniche in campo oncologico e altre misure in materia sanitaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 8 aprile 1998, n. 94, sulla facoltà del medico, a determinate condizioni, di prescrivere una specialità medicinale o altro medicinale prodotto industrialmente, «per un'indicazione o una via di somministrazione o una modalità di somministrazione o di utilizzazione diversa da quella autorizzata, ovvero riconosciuta agli effetti dell'applicazione dell'art. 1, comma 4, del decreto-legge 21 ottobre 1996, n. 536», e dall'art. 2, commi 348 e 349, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), che vieta l'esercizio della predetta facoltà del medico «qualora per tale indicazione non siano disponibili almeno dati favorevoli di sperimentazione clinica di fase seconda» e riconosce la competenza della Commissione tecnico-scientifica dell'AIFA di valutare, «oltre ai profili di sicurezza, la presumibile efficacia del medicinale, sulla base dei dati disponibili delle sperimentazioni cliniche già concluse, almeno di fase seconda». Siffatte valutazioni - secondo il giudice rimettente - dovrebbero essere svolte «pur sempre nell'ottica e perseguendo la medesima "ratio" di necessario contenimento della spesa pubblica sanitaria».

Dalla ricostruzione del quadro normativo discenderebbe altresì il contrasto, ad avviso del TAR rimettente, delle norme censurate con l'art. 3, secondo comma, Cost., «in quanto esse risultano ostative, in modo del tutto irragionevole, al perseguimento di quella stessa "ratio" di contenimento della spesa pubblica per l'acquisto di farmaci, in ragione della quale le stesse sono state introdotte nell'ordinamento».

Infine, le disposizioni censurate si porrebbero in contrasto con l'art. 2 Cost., «espressione del principio di solidarietà, che impone allo Stato e alle Regioni e, in generale alle amministrazioni pubbliche, di collaborare lealmente tra loro», e con l'art. 97, primo comma, Cost., in quanto esse si inserirebbero in un quadro normativo in cui non è «consentito che la richiesta di autorizzazione all'uso "off label" di un farmaco (che deve essere esaminata e decisa dalla competente Autorità statale) (...) possa essere presentata anche da quelle stesse amministrazioni regionali sulle quali grava direttamente l'onere economico derivante dall'acquisto dei farmaci che sono a carico del Servizio sanitario nazionale, con conseguente impossibilità di espletamento, mediante la collaborazione tra gli enti pubblici coinvolti, di un'azione amministrativa che, in tale delicato settore della sanità pubblica, possa dirsi efficiente anche perché improntata a rigorosi criteri di controllo della relativa spesa».

4.- Con atto depositato il 14 settembre 2012, la Novartis Farma spa si è costituita in giudizio, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata manifestamente inammissibile e comunque manifestamente infondata.

Con riferimento all'art. 1, comma 4, del d.l. n. 536 del 1996, la società eccepisce l'inammissibilità della questione. Innanzitutto, ad avviso di Novartis Farma spa, il collegio rimettente si sarebbe limitato ad affermare la rilevanza della questione di legittimità costituzionale ai fini dell'accoglimento dei primi due motivi di ricorso, senza però considerare che il ricorso stesso avrebbe potuto comunque essere accolto sulla base dei motivi restanti, nonché dei motivi aggiunti, indipendentemente dalla questione di legittimità costituzionale sollevata. Inoltre, secondo la società ricorrente nel giudizio principale, sarebbe «evidente che non incide affatto sulle questioni dibattute nel giudizio *a quo* l'eventuale sus-



sistenza di un “potere propositivo” delle autorità regionali, essendo il TAR chiamato a decidere se la Giunta regionale abbia legittimamente esercitato un potere deliberativo»; non sarebbe «per nulla imprescindibile per l'accoglimento di un tale petitum la risoluzione della questione di costituzionalità rivolta ad integrare la norma in maniera tale che, in ogni caso, la competenza deliberativa non ne verrebbe alterata».

Anche per quanto attiene all'art. 8 del d.lgs. n. 219 del 2006, la questione sarebbe inammissibile, perché la norma riproduce letteralmente i commi 2 e 3 del corrispondente art. 8 della direttiva 6 novembre 2001, n. 2001/83/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano), per cui «ne consegue che una questione di costituzionalità sarebbe ammissibile solo se fosse ipotizzata una violazione di diritti fondamentali»; inoltre, la norma non è tra quelle di cui il collegio rimettente deve fare applicazione, non dovendo giudicare la legittimità di un rigetto di una domanda di autorizzazione di immissione in commercio (AIC) o di estensione di indicazioni terapeutiche presentata dalla Regione, ma di un provvedimento regionale con cui è direttamente stabilita l'estensione delle indicazioni terapeutiche del medicinale off label.

Nel merito, secondo la società Novartis Farma spa, le norme censurate in realtà attribuiscono alla Regione un potere propositivo e partecipativo, tanto che la Regione Emilia-Romagna aveva già «proposto all'AIFA l'inserimento nella lista dei medicinali erogabili “off label” quello oggetto del giudizio *a quo*, e si (era) vista rigettare l'istanza (rigetto che non risulta neppure impugnato) non per difetto di legittimazione a proporla, ma per ragioni molto sostanziali di legittimità e merito (...)». Peraltro, l'AIFA - come riporta la società - sarebbe governata da un Consiglio di amministrazione composto per metà da membri designati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, in rappresentanza degli enti territoriali.

5.- Con atto depositato l'11 ottobre 2012, la Regione Emilia-Romagna si è costituita in giudizio, chiedendo che la questione sia accolta «per le ragioni che saranno argomentate con separata memoria nel corso del giudizio».

6.- In data 16 ottobre 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri è intervenuto in giudizio, chiedendo il rigetto della questione di legittimità costituzionale sollevata.

La difesa dello Stato osserva, in primo luogo, che le norme censurate, lette in modo complessivo, stabiliscono che «un farmaco non può essere prescritto a carico della sanità pubblica se non per le patologie per le quali è stato riconosciuto efficace e sicuro, e quindi autorizzato dalle agenzie regolatrici (AIFA per l'Italia)». Il Presidente del Consiglio dei ministri ricorda, a tal riguardo, come con sentenza n. 8 del 2011 la Corte abbia dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 35 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 24 del 2009, per violazione dall'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui prevedeva che la Regione potesse stabilire l'uso di farmaci off label, perché individuava condizioni diverse rispetto a quelle stabilite dal legislatore per l'uso dei farmaci al di fuori delle indicazioni registrate nell'autorizzazione di immissione in commercio (AIC). Anche le sentenze n. 185 del 1998 e n. 282 del 2002 di questa Corte, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, riconoscerebbero in capo soltanto al legislatore statale - e ultrastatale - il potere di formulare le predette valutazioni.

In secondo luogo, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che l'art. 8 del d.lgs. n. 219 del 2006 deve essere interpretato in modo estensivo, posto che l'espressione «richiedente», utilizzata dalla norma in relazione alla richiesta dell'autorizzazione di immissione in commercio (AIC), può essere riferita anche a un soggetto diverso dal produttore del farmaco per il quale deve essere presentata la richiesta, ivi incluse le Regioni interessate. Di conseguenza, il collegio rimettente non avrebbe interpretato correttamente la disposizione in esame.

7.- Il 14 e 18 marzo 2014, la Regione Emilia-Romagna ha depositato nella cancelleria di questa Corte alcuni documenti prodotti nell'ambito del giudizio principale, corrispondenti alla deliberazione relativa alla costituzione in giudizio della Giunta regionale, alle copie degli atti istruttori e del provvedimento finale dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato nel procedimento n. 1760 avviato in data 6 febbraio 2013 nei confronti delle società Novartis AG, F. Hoffman-La Roche Ltd., Genentech Inc., Novartis Farma spa, Roche spa, per l'accertamento di violazioni dell'art. 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) (intese anticoncorrenziali), nonché agli atti consequenziali depositati dalla Regione nel processo principale.

Dalla documentazione depositata risulta che il procedimento svoltosi presso l'Autorità garante della concorrenza e del mercato si è concluso con l'irrogazione di rilevanti sanzioni nei confronti di F. Hoffman-La Roche Ltd., Roche spa, Novartis AG e Novartis Farma spa (provvedimento adottato in data 27 febbraio 2014 e notificato in data 5 marzo 2014). L'Autorità ha dichiarato che le predette società hanno posto in essere un'intesa orizzontale restrittiva della concorrenza in violazione dell'art. 101 del TFUE., a favore del commercio del farmaco “Lucentis” e a discapito del commercio di “Avastin”, avendo le società concordato «le rispettive politiche di offerta per limitare quella del prodotto meno costoso, in una logica di ripartizione di mercati» (paragrafo 238). Questa intesa avrebbe altresì «reso particolarmente difficoltoso l'accesso alle cure per i malati di patologie della vista gravi e diffuse, avendo prodotto sicuri effetti sul bilancio economico del sistema sanitario nel suo complesso» (paragrafo 238).



8.- In data 14 aprile 2014, la società Novartis Farma spa ha depositato una memoria, con cui sono ribadite le argomentazioni indicate nella memoria di costituzione, insistendo sulla circostanza per cui «il Tribunale bolognese ha sostanzialmente tentato di riproporre, in altra veste, la stessa questione di legittimità costituzionale risolta con la sentenza n. 8/2011».

9.- In data 15 aprile 2014, la Regione Emilia-Romagna ha depositato una memoria, insistendo per l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata.

In punto di rilevanza, la Regione sostiene che la deliberazione regionale - oggetto di impugnazione nel processo principale e la cui efficacia è stata sospesa con decorrenza dal 12 marzo 2012 a seguito dell'adozione della deliberazione regionale n. 186 del 20 febbraio 2012 - era stata adottata al fine del contenimento della spesa farmaceutica regionale, nel rispetto dei limiti indicati da norme nazionali e nell'esercizio dell'autonomia finanziaria della Regione, rispetto alla quale contrasterebbe l'art. 1, comma 4, del d.l. n. 536 del 1996, che non ammette la possibilità per le Regioni «di intervenire attivamente mediante un'autonoma richiesta all'AIFA di utilizzo "off label" di un farmaco»; al riguardo, la Regione insiste altresì sulla necessità di interpretare il limite della «valida alternativa terapeutica» anche con riferimento all'«aspetto economico nell'uso di un farmaco sovrapponibile», tenuto conto che «tra Avastin e Lucentis per il trattamento della DMLE, esistono anche studi comparativi internazionali e indipendenti, i cui risultati sono stati validati da EMA (...), che ne hanno accertato la sovrapponibilità, sia in termini di efficacia che in termini di sicurezza» e stante l'ulteriore riconoscimento avvenuto da parte dell'Organizzazione mondiale della sanità che ha inserito il «bevacizumab» per la cura della predetta patologia nel «18th WHO Model List of Essential Medicines (April 2013)».

La Regione poi sostiene che i commi 4-bis e 4-ter, introdotti dall'art. 3 del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, nonché di impiego di medicinali meno onerosi da parte del Servizio sanitario nazionale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 16 maggio 2014, n. 79, nel citato art. 1 del d.l. n. 536 del 1996 e contenenti previsioni dirette a favorire l'impiego dei medicinali meno onerosi da parte del Servizio sanitario nazionale, non inciderebbero sull'oggetto della questione.

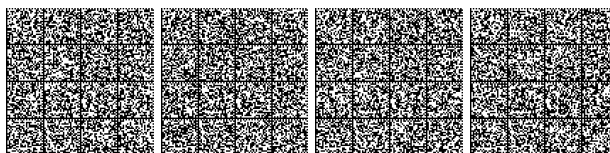
Nel merito, la Regione aggiunge che la sentenza n. 8 del 2011 non rilevarebbe ai fini della decisione della presente questione di legittimità costituzionale, perché la Corte in quella sede si sarebbe limitata a valutare l'illegittimità della norma regionale, ma non avrebbe, invece, valutato l'illegittimità della norma statale (art. 1, comma 4, d.l. n. 536 del 1996), che era stata considerata soltanto come parametro interposto al fine di accertare l'invasione da parte della Regione della sfera di competenza statale in materia di erogazione dei farmaci off label.

Infine, la Regione sostiene l'impossibilità per la stessa, ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 219 del 2006, di presentare richiesta di autorizzazione di immissione al commercio dei medicinali (AIC), non potendo rientrare nell'ambito soggettivo di applicazione della norma, che farebbe riferimento a soggetti in grado di realizzare lo «sfruttamento commerciale di un farmaco».

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza depositata il 30 maggio 2012 e iscritta al n. 187 del registro ordinanze 2012, il Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, sezione seconda, ha sollevato questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 1, comma 4, del decreto-legge 21 ottobre 1996, n. 536 (Misure per il contenimento della spesa farmaceutica e la rideterminazione del tetto di spesa per l'anno 1996), convertito dall'art. 1 della legge 23 dicembre 1996, n. 648, e dell'art. 8 del decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219 (Attuazione della direttiva 2001/83/CE - e successive direttive di modifica - relativa ad un codice comunitario concernente i medicinali per uso umano, nonché della direttiva 2003/94/CE), per violazione degli artt. 2, 3, secondo comma, 97, primo comma, e 119, primo e quarto comma, della Costituzione.

Le disposizioni impugnate riguardano, rispettivamente, l'erogazione a carico del Servizio sanitario nazionale (d'ora in avanti *SSN*) dei medicinali da impiegare per un'indicazione terapeutica diversa da quella autorizzata - cosiddetti farmaci off label - (art. 1, comma 4, del d.l. n. 536 del 1996) e la disciplina dell'autorizzazione all'immissione in commercio dei farmaci (art. 8 del d.lgs. n. 219 del 2006). Esse, ad avviso del collegio rimettente, lederebbero l'autonomia finanziaria regionale di cui all'art. 119 Cost., nonché i principi di ragionevolezza, solidarietà e buon andamento della pubblica amministrazione nella parte in cui, in particolare: a) «non prevedono (...) che le Regioni, su cui ricadono concretamente (in quanto a carico del Servizio sanitario regionale) i costi dei farmaci dispensati dal S.S.N., possano,



quanto meno, avere potere di iniziativa e partecipazione procedimentale riguardo alla richiamata procedura di autorizzazione all'immissione in commercio di un farmaco per uso "off-label", che necessariamente deve poi essere istruita e conclusa dalla competente Autorità statale ex art. 117 Cost.>; b) «prevedono che costituisca "valida alternativa" al farmaco straordinariamente autorizzato "off-label" (...) la sola esistenza sul mercato di un farmaco autorizzato "on-label" di almeno pari efficacia terapeutica, senza attribuire pertanto alcun rilievo, al fine di integrare il concetto di "valida alternativa", anche al necessario e imprescindibile fattore economico, correlato alla primaria esigenza di controllo della spesa pubblica».

Ad avviso del collegio rimettente, la questione sarebbe rilevante «dovendo il gravame essere accolto per l'accertata fondatezza delle prime due censure» presentate dalla società ricorrente nel giudizio principale e relative al contrasto tra la deliberazione regionale impugnata e l'art. 1, comma 4, del d.l. n. 536 del 1996.

2.- In via preliminare, deve essere precisato che, dopo la proposizione del ricorso, l'art. 3 del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, nonché di impiego di medicinali meno onerosi da parte del Servizio sanitario nazionale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 16 maggio 2014, n. 79, ha inserito i commi 4-bis e 4-ter all'art. 1, comma 4, del d.l. n. 536 del 1996, introducendo alcune disposizioni dirette a favorire l'impiego dei medicinali meno onerosi da parte del SSN.

Tale *ius superveniens* non può trovare applicazione nel giudizio principale, atteso che, secondo il principio *tempus regit actum*, il giudice rimettente è tenuto a valutare la legittimità del provvedimento impugnato «con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione» (*ex plurimis*, sentenze n. 90 del 2013 e n. 177 del 2012). Non sussistono i presupposti, dunque, per una restituzione degli atti al giudice rimettente, ai fini di una nuova valutazione della rilevanza e non manifesta infondatezza della questione sollevata.

3.- La questione è inammissibile.

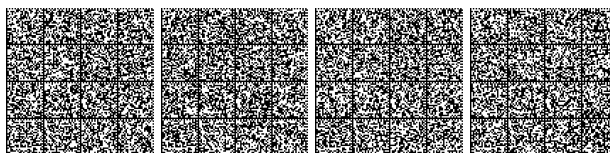
3.1.- Deve innanzitutto rilevarsi che l'art. 8 del d.lgs. n. 219 del 2006 disciplina la procedura e i contenuti della domanda di autorizzazione di immissione in commercio dei farmaci (d'ora in avanti *AIC*). Il richiedente, ai sensi di questa disposizione, deve presentare all'Agenzia italiana del farmaco (AIFA) una apposita domanda per ottenere che un farmaco possa essere commercializzato per specifiche indicazioni terapeutiche (cosiddetto uso on label). La norma, dunque, non riguarda l'erogazione dei farmaci off label, perché quest'ultima corrisponde, invece, all'uso del farmaco - a carico del SSN - per indicazioni terapeutiche diverse da quelle indicate nell'*AIC* e, dunque, non autorizzate secondo la procedura regolata dal citato art. 8.

La deliberazione regionale impugnata nel giudizio principale, disponendo l'erogabilità del medicinale "Avastin" a carico del Servizio sanitario regionale per indicazioni terapeutiche diverse da quelle autorizzate e previste nell'*AIC* di questo farmaco, non ricade nell'ambito di applicazione della disposizione censurata, che quindi non può trovare diretta applicazione nel giudizio principale. Lo stesso rimettente, inoltre, «rileva che i primi due motivi del ricorso principale dovrebbero essere accolti, non sussistendo, nel vigente ordinamento nazionale, sulla base di quanto dispone l'art. 1, comma 4, del d.l. n. 536 del 1996, convertito dalla legge n. 648 del 1996, alcun potere delle Regioni di estendere o comunque modificare l'uso "off-label" di un farmaco (...)», senza quindi rilevare a tal fine la violazione dell'art. 8 del d.lgs. n. 219 del 2006, a cui i primi due motivi presentati dalla società ricorrente non fanno, del resto, riferimento.

Ne discende che la questione, nella parte in cui è riferita all'art. 8 del d.lgs. n. 219 del 2006, è senz'altro inammissibile per difetto di rilevanza (da ultimo, sentenze n. 98 e n. 93 del 2014).

3.2.- La questione è peraltro inammissibile anche se circoscritta al solo art. 1, comma 4, del d.l. n. 536 del 1996, che pure effettivamente disciplina l'erogazione a carico del SSN dei medicinali da impiegare per un'indicazione terapeutica diversa da quella autorizzata - cosiddetti farmaci off label. Tale disposizione, introdotta ai fini del «contenimento della spesa farmaceutica», prevede che «Qualora non esista valida alternativa terapeutica, sono erogabili a totale carico del Servizio sanitario nazionale, a partire dal 1º gennaio 1997, (...) i medicinali da impiegare per un'indicazione terapeutica diversa da quella autorizzata, inseriti in apposito elenco predisposto e periodicamente aggiornato dalla Commissione unica del farmaco conformemente alle procedure ed ai criteri adottati dalla stessa. (...)».

Ad avviso del collegio rimettente, la norma sarebbe costituzionalmente illegittima per due motivi: in primo luogo, le Regioni, su cui ricadono concretamente (in quanto a carico del Servizio sanitario regionale) i costi dei farmaci dispensati dal SSN, non avrebbero potere di iniziativa e partecipazione nella procedura regolata dalla norma statale; in secondo luogo, la non sussistenza di una «valida alternativa terapeutica» farebbe riferimento alla inesistenza sul mercato di un farmaco autorizzato on label di almeno pari efficacia terapeutica, «senza attribuire alcun rilievo anche al necessario e imprescindibile fattore economico, correlato alla primaria esigenza di controllo della spesa pubblica».

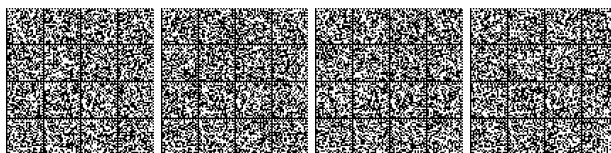


Ora, il giudizio principale riguarda l'impugnazione di una deliberazione adottata dalla Giunta regionale dell'Emilia-Romagna in data 26 ottobre 2009, con cui la Regione ha deciso di consentire la temporanea erogabilità del medicinale "Avastin" a carico del Servizio sanitario regionale nell'ambito delle strutture della Regione Emilia-Romagna, anche per il trattamento di nuovi casi di maculopatia correlata all'età (DMLE), previa acquisizione del consenso informato del paziente. Si tratta, quindi, di una ipotesi diversa da quella della procedura, avviata più volte dalla Regione Emilia-Romagna sia in data 30 marzo 2009, sia in data 10 giugno 2011 - come risulta dai testi delle delibere della Giunta regionale, rispettivamente, n. 1628 del 2009 e n. 186 del 2012 -, per la richiesta all'AIFA di una nuova valutazione «relativa all'inclusione di bevacizumab (Avastin) nell'elenco della legge n. 648/96 per il trattamento della degenerazione maculare legata all'età». Ai sensi del censurato art. 1, comma 4, del d.l. n. 536 del 1996, la Commissione unica del farmaco - a cui è succeduta l'AIFA con decreto del Ministro della salute 20 settembre 2004, n. 245 (Regolamento recante norme sull'organizzazione ed il funzionamento dell'Agenzia Italiana del Farmaco, a norma dell'articolo 48, comma 13, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito nella legge 24 novembre 2003, n. 326), secondo quanto stabilito dall'art. 48, comma 14, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 24 novembre 2003, n. 326 - predispone e aggiorna periodicamente il citato elenco (cosiddetta "Lista 648") «conformemente alle procedure ed ai criteri adottati dalla stessa». Con la deliberazione 20 luglio 2000 (Istituzione dell'elenco dei medicinali erogabili a totale carico del Servizio sanitario nazionale ai sensi dell'art. 1, comma 4, del decreto-legge 21 ottobre 1996, n. 536, convertito dalla legge 23 dicembre 1996, n. 648), la Commissione ha quindi chiarito che l'inserimento dei medicinali off label nella lista avviene su iniziativa della stessa Commissione «oppure su proposta di associazioni di malati, società scientifiche, aziende sanitarie, università, istituti di ricovero e cura a carattere scientifico» (art. 2, comma 1): in altri termini, su iniziativa di soggetti interessati all'adozione del provvedimento finale, a cui la legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), riconosce la garanzia della partecipazione, tra i quali va inclusa, di conseguenza, la Regione.

Alla Commissione, oggi AIFA, spetta decidere sulle proposte di inserimento dei farmaci off label nella lista, sulla base di un apposito parere della Commissione consultiva tecnico scientifica (art. 2, comma 2), con un «provvedimento di inserimento» (art. 5, comma 1), che autorizza l'erogazione del farmaco a carico del SSN per indicazioni terapeutiche diverse da quelle riportate nell'AIC, senza che questo, comunque, possa costituire una dispensa dalla richiesta di AIC in relazione a siffatte indicazioni terapeutiche, per le quali può essere sempre, infatti, presentata domanda ai sensi dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 219 del 2006. Il «provvedimento di inserimento» deve tenere conto della non sussistenza di «una valida alternativa terapeutica», secondo quanto stabilito dall'art. 1, comma 4, del d.l. n. 536 del 1996, ciò che richiede la ricognizione da parte dell'Agenzia delle evidenze cliniche riconosciute dalla comunità scientifica a livello nazionale e internazionale, nonché la valutazione dei dati relativi alla spesa farmaceutica dei medicinali da inserire nell'elenco, dati che devono essere comunicati - come già previsto dalla citata delibera della Commissione unica del farmaco, alla quale è succeduta l'AIFA - dalle strutture interessate ai competenti assessorati alla sanità che, a loro volta, devono trasmettere i dati stessi all'Agenzia (art. 6, comma 1, della deliberazione del 20 luglio 2000), attraverso la compilazione di una apposita «scheda rilevazione spesa medicinali erogabili ai sensi della legge n. 648/96», allegata alla citata delibera (modulo A della deliberazione del 20 luglio 2000). La mancata ricezione dei dati da parte dell'Agenzia comporta, infatti, «una rivalutazione dell'opportunità di mantenere il relativo medicinale nell'elenco» (art. 6, comma 2, della medesima deliberazione).

Il criterio della "valida alternativa" presuppone, dunque, la comparazione da parte dell'Agenzia dei farmaci "equivalenti" sotto il profilo sia medico-scientifico, sia economico, atteso che un farmaco alternativo da un punto di vista medico-scientifico potrebbe non essere una «valida alternativa terapeutica» quando non garantisca - dal punto di vista economico-finanziario - una sua efficiente utilizzazione a carico del SSN in termini di rapporto numerico tra dosi acquistabili del farmaco e pazienti curabili, così realizzando condizioni economicamente non accettabili e discriminatorie tali da limitare l'accesso alle cure e, dunque, ledere la tutela del diritto alla salute costituzionalmente garantita. Lo stesso può dirsi nell'ipotesi inversa.

Nella questione all'esame di questa Corte, tuttavia, il collegio rimettente non è chiamato a valutare nel giudizio principale la legittimità di un provvedimento con cui l'Agenzia abbia eventualmente negato la legittimazione della Regione a presentare proposta di inserimento del farmaco off label nella lista, o rigettato la proposta stessa in mancanza della valutazione dei dati relativi alla spesa farmaceutica, o ancora abbia escluso il farmaco dalla lista, atti che, ricorrendone le condizioni, la Regione avrebbe potuto comunque impugnare. Il giudizio principale riguarda, invece, una deliberazione regionale con cui la Regione Emilia-Romagna ha direttamente disposto la temporanea erogabilità del medicinale "Avastin" a carico del Servizio sanitario regionale, esercitando un potere decisionale fondato su una



disposizione regionale che questa Corte ha già dichiarato costituzionalmente illegittima con sentenza n. 8 del 2011. Ai fini del sindacato di legittimità della deliberazione regionale impugnata nel giudizio principale non rileva, dunque, l'eventuale accoglimento delle censure formulate dal collegio rimettente, dal momento che con questo atto la Regione non ha esercitato il predetto potere di iniziativa o di partecipazione procedimentale, ma un potere decisionale. La legge attribuisce il potere di decisione all'AIFA e questa, nel caso di specie, avrebbe dovuto da tempo esercitarlo secondo le descritte modalità. La Regione invece, anche in caso di accoglimento della questione sollevata, non avrebbe tale potere.

Da ciò discende il difetto di rilevanza della questione, con sua conseguente inammissibilità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dell'art. 1, comma 4, del decreto-legge 21 ottobre 1996, n. 536 (Misure per il contenimento della spesa farmaceutica e la rideterminazione del tetto di spesa per l'anno 1996), convertito dall'art. 1 della legge 23 dicembre 1996, n. 648, e dell'art. 8 del decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219 (Attuazione della direttiva 2001/83/CE - e successive direttive di modifica - relativa ad un codice comunitario concernente i medicinali per uso umano, nonché della direttiva 2003/94/CE), sollevata in riferimento agli artt. 2, 3, secondo comma, 97, primo comma, e 119, primo e quarto comma, della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, sezione seconda, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Sabino CASSESE, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 maggio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140151

N. 152

Ordinanza 19 - 29 maggio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope Prescrizione.

- Codice penale, art. 157, secondo comma, come sostituito dall'art. 6, comma 1, della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione); d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), art. 73, commi 1 e 5.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici : Luigi MAZZELLA, 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. 157, secondo comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 6, comma 1, della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), e dell'art. 73, commi 1 e 5, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), promosso dal Tribunale ordinario di Sulmona nel procedimento penale a carico di S.S., con ordinanza del 10 maggio 2013, iscritta al n. 168 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 2013.

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

udito nella camera di consiglio del 12 marzo 2014 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Sulmona, con ordinanza del 10 maggio 2013 (r.o. n. 168 del 2013), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, secondo comma [*recte*: terzo comma], della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 157, secondo comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 6, comma 1, della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), e dell'art. 73, commi 1 e 5, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), «laddove nella seconda parte dell'art. 157 co 2 cp non sono previste anche le circostanze attenuanti con pena di specie diversa o a effetto speciale»;

che il Tribunale rimettente rileva che l'art. 157, secondo comma, cod. pen., impone di non tenere conto, ai fini del calcolo del tempo necessario a prescrivere, delle circostanze aggravanti o attenuanti ordinarie, mentre attribuisce rilevanza alle circostanze aggravanti per le quali la legge stabilisce un pena di specie diversa da quella ordinaria e a quelle ad effetto speciale, considerando l'aumento massimo di pena per esse previsto;

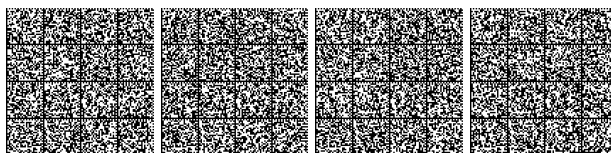
che, secondo il giudice *a quo*, la disposizione nulla prevede con riguardo alle circostanze attenuanti per le quali la legge stabilisce una pena di specie diversa da quella ordinaria e a quelle ad effetto speciale, come l'attenuante prevista dall'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990, imponendo così al giudice di considerarle prive di rilevanza a fini di computo del termine di prescrizione;

che la norma in questione sarebbe censurabile, in quanto non consentirebbe di considerare nello stesso modo le circostanze aggravanti speciali e le circostanze attenuanti speciali e vanificherebbe la previsione della fattispecie attenuata;

che tale norma, inoltre, sarebbe irrazionale perché, ai fini della prescrizione, equiparerebbe l'ipotesi dell'art. 73, comma 1, del d.P.R. n. 309 del 1990, a quella di lieve entità dell'art. 73, comma 5, del medesimo testo normativo;

che ciò determinerebbe la violazione dell'art. 3 Cost.;

che sarebbe violato anche l'art. 27, secondo comma [*recte*: terzo comma], Cost., per il contrasto della pena con il senso di umanità, in quanto, esclusa la prescrizione, il colpevole sarebbe assoggettato per i fatti lievi di cui all'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990, alla pena della reclusione, senza poter beneficiare di un termine di prescrizione più favorevole;



che, secondo il Tribunale rimettente, la Corte costituzionale dovrebbe operare «un intervento additivo-manipolativo in bonam partem», in modo che nell'art. 157, secondo comma, cod. pen., si tenga conto anche delle attenuanti per le quali la legge stabilisce una pena diversa da quella ordinaria e di quelle ad effetto speciale;

che, se si ritenesse fondata la questione, l'imputato potrebbe beneficiare della prescrizione, maturata, secondo il giudice rimettente, il 17 giugno 2011;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile, essendo stata già ritenuta infondata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 324 del 2008.

Considerato che il Tribunale ordinario di Sulmona, con ordinanza del 10 maggio 2013 (r.o. n. 168 del 2013), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, secondo comma [recte: terzo comma], della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 157, secondo comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 6, comma 1, della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), e dell'art. 73, commi 1 e 5, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), «laddove nella seconda parte dell'art. 157 co 2 cp non sono previste anche le circostanze attenuanti con pena di specie diversa o a effetto speciale»;

che, successivamente all'ordinanza di rimessione, è intervenuto il decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2014, n. 10;

che l'art. 2, comma 1, lettera a), del d.l. n. 146 del 2013, ha modificato l'art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990, sostituendone il testo con il seguente: «Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque commette uno dei fatti previsti dal presente articolo che, per i mezzi, la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze, è di lieve entità, è punito con le pene della reclusione da uno a cinque anni e della multa da euro 3.000 a euro 26.000»;

che, come risulta dai lavori parlamentari, tale modifica è diretta a trasformare l'attenuante del fatto di lieve entità in una fattispecie autonoma di reato;

che, a fronte di questo *ius superveniens*, spetta al giudice rimettente la valutazione circa la perdurante rilevanza della questione sollevata;

che va disposta, pertanto, la restituzione degli atti al giudice *a quo*, per una nuova valutazione della rilevanza della questione, alla luce del mutato quadro normativo (*ex multis*: ordinanze n. 75 del 2014, n. 35 del 2013, n. 316 del 2012 e n. 296 del 2011).

Visto l'art. 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti al Tribunale ordinario di Sulmona.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 29 maggio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 32

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 aprile 2014
(della Regione Lazio)*

Imposte e tasse - Disposizioni urgenti per l'EXPO 2015, per i lavori pubblici ed in materia di trasporto aereo - Previsione (al fine di evitare effetti distorsivi della concorrenza tra gli scali aeroportuali e di promuovere l'attrattività del sistema aeroportuale italiano, anche con riferimento agli eventi legati all'EXPO 2015) che nella definizione della misura dell'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili (IRESA), di cui agli artt. 90 e ss. della legge 21 novembre 2000, n. 342, il valore massimo dei parametri delle misure IRESA non può essere superiore a euro 0,50 - Previsione che, fermo restando il valore massimo sopra indicato, la determinazione del tributo è rimodulata tenendo conto anche dell'ulteriore distinzione tra voli diurni e notturni e delle peculiarità urbanistiche delle aree prospicienti i singoli aeroporti - Ricorso della Regione Lazio - Denunciata violazione del principio di ragionevolezza, nonché del principio di congruità della decretazione d'urgenza, sia con riferimento alla disciplina del decreto-legge nella sua complessità, sia con specifico riguardo all'oggetto della norma impugnata - inserita solo dalla legge di conversione - rispetto al contenuto dello stesso decreto-legge - Lesione del principio di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2014, n. 9, art. 13, comma 15-*bis*.
- Costituzione, artt. 3, 77, 117, commi secondo, lett. *e*), e terzo, 119, commi primo e secondo; decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, art. 11; legge 31 dicembre 2009, n. 196, art. 19.

Ricorso della Regione Lazio, con sede in Roma, via Cristoforo Colombo n. 212 (c.f. 80143490581), in persona del Presidente *pro tempore*, Nicola Zingaretti, rappresentata e difesa, in forza di procura a margine del presente atto ed in virtù della Deliberazione della Giunta regionale n. 196 del 15 aprile 2014 (doc. 1), dal Prof. Avv. Francesco Saverio Marini (MRNFNC73D28H501U; pec. francescosaveriomarini@ordineavvocatiroma.org; fax. 06.36001570), presso il cui studio in Roma, via dei Monti Parioli, 48, ha eletto domicilio; ricorrente;

Contro Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, con sede in Roma, Palazzo Chigi, Piazza Colonna n. 370, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio in Roma, via dei Portoghesi n. 12; resistente;

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, recante "Interventi urgenti di avvio del piano "Destinazione Italia", per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas [per la riduzione dei premi RC-auto], per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015", convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 9, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 43 del 21 febbraio 2014, limitatamente all'articolo 13, comma 15-*bis*, inserito in sede di conversione.

FATTO

1. Il rumore rappresenta una delle principali cause di conflittualità tra gli aeroporti e le comunità locali residenti in realtà urbane ad esse adiacenti. L'inquinamento acustico costituisce infatti un fattore che, se non gestito adeguatamente, può arrecare pregiudizio alla salute e condizionare lo sviluppo del traffico in un determinato aeroporto, con ripercussioni dirette sul sistema economico e territoriale. Nel caso degli aeroporti ubicati nella Regione Lazio, le problematiche acustiche sono aumentate negli ultimi anni, anche in ragione del notevole aumento di traffico a causa dello sviluppo delle compagnie *low cost*. Tra le contromisure per la mitigazione degli effetti prodotti dal rumore aereo figurano gli interventi normativi istitutivi di imposte sul rumore effettivamente prodotto, quale strumento deterrente e sanzionatorio nonché compensativo delle esternalità negative prodotte dalle operazioni aeroportuali.



2. Con la legge 21 novembre 2000, n. 342, “Misure in materia fiscale”, veniva istituita (artt. 90-95) l'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili (IRESA), che sostituiva la precedente imposta erariale istituita dall'art. 10 del decreto-legge 27 aprile 1990, n. 90, coordinato con la legge di conversione 26 giugno 1990, n. 165, e la precedente imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili — parallela al tributo erariale — istituita con l'art. 18 della legge 27 dicembre 1997, n. 449.

3. Gli articoli 90 e seguenti della citata legge n. 342 del 2000 avevano stabilito che l'IRESA - imposta con parziale vincolo di gettito a favore di opere di disinquinamento acustico e di risarcimento dei soggetti eventualmente danneggiati dalle emissioni sonore — fosse dovuta alle Regioni o alle Province Autonome per ogni decollo o atterraggio di aeromobili civili negli aeroporti, da parte dell'esercente dell'aeromobile ai sensi dell'art. 874 del Codice della navigazione. La base imponibile era determinata in ragione del numero degli atterraggi e decolli, del peso del velivolo, della sua rumorosità, nel rispetto delle norme internazionali sulla certificazione acustica.

L'articolo 90, comma 4, della citata legge, richiedeva un decreto dell'allora Ministro delle finanze di concerto con il Ministro dei trasporti e della Navigazione e il Ministro dell'ambiente, per stabilire le modalità applicative dell'imposta. Detto regolamento, tuttavia, non è stato mai emanato.

4. Successivamente, in attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42, Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, veniva emanato il d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard del settore sanitario, il cui articolo 8 ha stabilito: “Ferma la facoltà per la regione di sopprimerli, a decorrere dal 1° gennaio 2013 sono trasformati in tributi propri regionali (...) l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili (...) di cui agli articoli da 90 a 95 della legge 21 novembre 2000, n. 342”.

5. La legge della Regione Lazio 29 aprile 2013, n. 2, Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2013 (art. 11, legge regionale 20 novembre 2001, n. 25), ai sensi del menzionato articolo 8 del decreto legislativo n. 68/2011, ha così istituito (art. 5) l'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili (IRESA), quale tributo regionale proprio, disciplinando il presupposto dell'imposta, le esenzioni, nonché la misura. In particolare l'articolo 5, comma 5 della predetta legge regionale specifica che la misura dell'IRESA determinata in riferimento: *i)* al peso massimo dell'aeromobile al decollo; *ii)* al livello di emissioni sonore dell'aeromobile, accertato — secondo gli standard di certificazione internazionali ICAO (International civil aviation organization) — dal paese in cui risulta immatricolato l'aeromobile, avendo come riferimento la metodologia di calcolo riportata nell'annesso 16 alla Convenzione sull'aviazione civile internazionale dell'ICAO (capitoli II, III, e IV). Il successivo sesto comma dell'articolo 5 individua, poi, la misura dell'IRESA, distinguendo gli aeromobili in tre macro-classi. L'aliquota varia da un minimo di 1,60 euro per tonnellata o frazione (aeromobili di classe C sotto le 25 tonnellate) ad un massimo di € 2,5 per tonnellata o frazione (aeromobili sprovvisti di certificazione acustica o non rispondenti ai parametri fissati dall'annesso alla convenzione ICAO) (doc. 2).

6. L'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, con la segnalazione prot. n. AS1071 del 27 agosto 2013 (doc. 3), recante “Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili come prevista dall'art. 8 del decreto legislativo n. 68 del 6 maggio 2011”, rilevava che la difformità fra le normative delle sei Regioni che avevano istituito l'IRESA fosse tale da “alterare le condizioni di redditività dei vettori che fanno scalo solo in alcuni aeroporti rispetto ad altri, con conseguenze distorsive sotto il profilo concorrenziale per: 1) le compagnie aeree che offrono i propri servizi prevalentemente negli aeroporti dove l'IRESA ha un'incidenza maggiore e non possono agevolmente spostarsi da uno scalo all'altro; 2) i consumatori (prevalentemente non price-sensitive) per i quali, a fronte di tariffe più alte determinate dal trasferimento a valle da parte delle compagnie aeree dei maggiori costi sopportati, possono risultare più attraenti scali limitrofi a quelli interessati da una maggiore tassazione; 3) le società di gestione degli aeroporti, che vedono conseguentemente alterate le proprie condizioni di redditività a causa di una riduzione del numero di vettori e/o di consumatori che decidono di frequentare lo scalo”.

L'Autorità osservava che “Le problematiche concorrenziali evidenziate possono essere superate attraverso la definizione con legge dello Stato di criteri uniformi per il calcolo dell'imposta, il cui gettito dovrà ovviamente essere devoluto alle regioni di pertinenza, così come peraltro era già stato stabilito con la legge 21 novembre 2000, n. 342 (artt. 90-95), prima della modifica intervenuta nel 2011”. Inoltre, per evitare “arbitrarie discriminazioni tra scali e tra imprese”, riteneva si dovesse “tener conto dei seguenti parametri utilizzati in altri Paesi UE quali, ad esempio nel Regno Unito, in Germania, in Spagna e in Olanda:

- i)* La previsione di aliquote differenziate tra voli diurni e notturni;
- ii)* La previsione di parametri di pagamento rapportati all'efficienza sonora degli aeromobili e non al tonnellaggio degli stessi;
- iii)* La previsione di classi di aliquote che tengano conto delle peculiarità urbanistiche delle aree geografiche prospicienti i singoli aeroporti”.



7. Da ultimo, con il decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, il Governo ha introdotto “Interventi urgenti di avvio del piano “Declinazione Italia”, per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas [Per la riduzione dei premi RC-auto], per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015”. In particolare, l'articolo 13 del decreto-legge detta “Disposizioni urgenti per EXPO 2015, per i lavori pubblici ed in materia di trasporto aereo”. Con la legge di conversione n. 9 del 21 febbraio 2014 è stato inserito il comma 15-*bis* del citato articolo 13, oggetto dell'odierno giudizio. La disposizione stabilisce che: “Al fine di evitare effetti distorsivi della concorrenza tra gli scali aeroportuali e di promuovere l'attrattività del sistema aeroportuale italiano, anche con riferimento agli eventi legali all'EXPO 2015, nella definizione della misura dell'imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili civili (IRESA), di cui agli articoli 90 e seguenti della legge 21 novembre 2000, n. 342, il valore massimo dei parametri delle misure IRESA non può essere superiore a euro 0.50. Fermo restando il valore massimo sopra indicato, la determinazione del tributo è rimodulata tenendo conto anche degli ulteriori criteri della distinzione tra voli diurni e notturni e delle peculiarità urbanistiche delle ore geografiche prospicienti i singoli aeroporti”.

8. Tutto ciò premesso, con il presente ricorso la Regione Lazio, come in epigrafe rappresentata e difesa, impugna il decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, recante “Interventi urgenti di avvio del piano “Destinazione Italia”, per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas [per la riduzione dei premi RC-auto], per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015”, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 9, limitatamente all'articolo 13, comma 15-*bis*, inserito in sede di conversione, trattandosi di previsione lesiva delle attribuzioni costituzionali della Regione e, pertanto, illegittima alla luce dei seguenti motivi di

DIRITTO

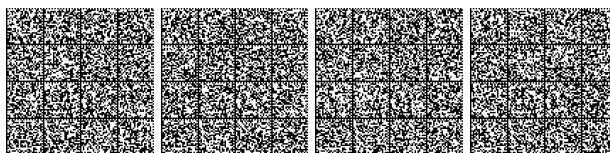
I. Illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 15-bis, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, inserito dalla legge di conversione 21 febbraio 2014, n. 9, per violazione degli articoli 77, comma 2, 117, comma 3 e 119, commi 1 e 2 della Costituzione.

1. L'articolo 13, comma 15-*bis*, del decreto-legge n. 145 del 2013, inserito in sede di conversione dalla legge n. 9 del 2014, si mostra costituzionalmente illegittimo, in primo luogo, in quanto il Governo e il Parlamento hanno eluso il principio di omogeneità della decretazione d'urgenza, sia con riferimento alla disciplina del decreto-legge nella sua complessità, sia con specifico riguardo all'oggetto della norma impugnata — inserita solo dalla legge di conversione — rispetto al contenuto del decreto-legge. Tale vizio ridonda nella menomazione delle attribuzioni costituzionali della Regione Lazio e nel vulnus della sua autonomia finanziaria, costituzionalmente tutelati dagli articoli 117, terzo comma e 119 della Costituzione.

In particolare, la disposizione impugnata, stabilendo il valore massimo dei parametri cui ancorare l'imposta IRESA, ad oggi divenuta tributo regionale proprio per effetto dell'articolo 8 del decreto legislativo n. 68/2011, è indebitamente andata ad incidere — come si chiarirà nel prosieguo — su una materia di legislazione concorrente, quale il “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”. Inoltre, trattandosi, appunto, di un tributo regionale proprio, e cioè di tributo “istituito dalle regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale” (art. 7, comma 1, lett. *b*), n. 3, legge 5 maggio 2009, n. 42 - “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione”), la norma impugnata incide direttamente sull'autonomia finanziaria della Regione Lazio di cui all'articolo 119, commi 1 e 2 della Costituzione.

Da quanto detto discende l'ammissibilità della presente questione di legittimità costituzionale. Codesta Corte, infatti, con giurisprudenza costante ritiene ammissibili le q.l.c. prospettate da una Regione, nell'ambito di un giudizio in via principale, in riferimento a parametri diversi da quelli contenuti nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione, riguardanti il riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni, quando sia possibile rilevare la ridondanza delle asserite violazioni su tale riparto e la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione (*ex plurimis*, sentenze n. 128 del 2011, n. 326 del 2010, n. 116 del 2006, n. 280 del 2004). In particolare, con riferimento all'art. 77 Cost., la Consulta ha riconosciuto che le Regioni possono impugnare un decreto-legge per motivi attinenti alla pretesa violazione del medesimo art. 77, “ove adducano che da tale violazione derivi una compressione delle loro competenze costituzionali” (sentenza n. 6 del 2004). Che è appunto quanto si lamenta nel caso di specie.

2. Venendo, ora, al merito della questione, l'elusione dell'art. 77, comma 2, della Costituzione, sotto il profilo del difetto di omogeneità della disciplina oggetto della decretazione d'urgenza emerge, già prima facie, in base alla mera



lettura del titolo del decreto-legge, rubricato “Interventi urgenti di avvio del piano “Destinazione Italia”, per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas [per la riduzione dei premi RC auto], per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015».

L'eterogeneità delle discipline oggetto del decreto-legge impugnato è confermata anche dall'epigrafe del provvedimento, ove si attesta “la straordinaria necessità ed urgenza di emanare misure per l'avvio del piano «Destinazione Italia», per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per la riduzione dei premi rc-auto, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche, quali fattori essenziali di progresso e opportunità di arricchimento economico, culturale e civile e, nel contempo, di rilancio della competitività delle imprese”.

Scendendo, poi, nel dettaglio del decreto-legge, si riscontra l'introduzione di discipline “a regime” del tutto eterogenee, incidenti su una pluralità di materie. La giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte, come noto, collega il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali, di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., ad una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico (*cfi*: Corte cost., sentt. n. 171 del 2007, n. 121 del 2008).

Nel caso che qui occupa, le fattispecie disciplinate dal d.l. n. 145/2013 non appaiono accomunate da una natura unitaria, né del resto l'introduzione di interventi oggettivamente eterogenei risulta soneria dalla necessità di approntare rimedi urgenti rispetto a situazioni straordinarie venutesi a determinare. Infatti, il “progresso e opportunità di arricchimento economico, culturale e civile”, come pure il “rilancio della competitività delle imprese”, non possono certo considerarsi situazioni straordinarie idonee a giustificare una disciplina di tal fatta.

Recentemente codesta Corte ha ulteriormente evidenziato, sul punto, che l'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) — là dove prescrive che il contenuto del decreto-legge «deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo» pur non avendo, in sé e per sé, rango costituzionale, costituisce esplicitazione della *ratio* implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., il quale impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento (Corte cost., sentt. n. 22 del 2012).

3. Il vizio di eterogeneità censurato riguarda anche, specificamente, la norma oggetto del presente giudizio, inserita in sede di conversione dalla legge n. 9 del 2014. Sul punto, è noto che la legge di conversione deve osservare la necessaria omogeneità del decreto-legge (nella specie peraltro assente, come si è appena eccepito), la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico, operato dal Governo e controllato dal Parlamento, del singolo caso straordinario di necessità e urgenza. Il principio della sostanziale omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione di un decreto-legge è pienamente recepito dall'art. 96-*bis*, comma 7, del regolamento della Camera dei deputati, che dispone: «Il Presidente dichiara inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge».

Sulla medesima linea si colloca la lettera inviata il 7 marzo 2011 dal Presidente del Senato ai Presidenti delle Commissioni parlamentari, nonché, per conoscenza, al Ministro per i rapporti con il Parlamento, in cui si esprime l'indirizzo «di interpretate in modo particolarmente rigoroso, in sede di conversione di un decreto-legge, la norma dell'art. 97, comma 1, del regolamento, sulla improponibilità di emendamenti estranei all'oggetto della discussione».

Ne discende che l'innesto, nell'*iter* di conversione, dell'ordinaria funzione legislativa può essere effettuato, per ragioni di economia procedimentale, a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione. Se tale legame viene interrotto, l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge, determina la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.

La giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte è costante nel ritenere che “la legge di conversione deve avere un contenuto omogeneo a quello del decreto-legge. Ciò in ossequio, prima ancora che a regole di buona tecnica normativa, allo stesso art. 77, secondo comma, Cost., il quale presuppone «un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario» (sentenza n. 22 del 2012). La legge di conversione — per l'approvazione della quale le Camere, anche se sciolte, si riuniscono entro cinque giorni dalla presentazione del relativo disegno di legge (art. 77, secondo comma, Cost.) — segue un *iter* parlamentare semplificato e caratterizzato dal rispetto di tempi particolarmente rapidi, che si giustificano alla luce della sua natura di legge funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente fora di legge, emanato provvisoriamente dal Governo e valido per un lasso temporale breve e circoscritto. Dalla sua connotazione di legge a competenza tipica derivano i limiti alla emendabilità del decreto-legge. La legge di conversione non può, quindi, aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore, come del resto prescrivono anche i



regolamenti parlamentari (art. 96-*bis* del Regolamento della Camera dei Deputati e art. 97 del Regolamento del Senato della Repubblica, come interpretato dalla Giunta per il regolamento con il parere dell'8 novembre 1984). Diversamente, l'*iter* semplificato potrebbe essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare. Pertanto, l'inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto-legge, o alle finalità di quest'ultimo, determina un vizio della legge di conversione *in parte qua*" (*cfr.*, tra le ultime, sent. n. 32 del 2014, ord. n. 34 del 2013, sent. n. 22 del 2012).

La Corte aggiunge, ancora, che quello denunciato è un vizio procedurale peculiare, che per sua stessa natura può essere evidenziato solamente attraverso un esame del contenuto sostanziale delle singole disposizioni aggiunte in sede parlamentare, posto a raffronto con l'originario decreto-legge. All'esito di tale esame, le eventuali disposizioni intrusive risulteranno affette da vizio di formazione, per violazione dell'art. 77 Cost., mentre saranno fatte salve tutte le componenti dell'atto che si pongano in linea di continuità sostanziale, per materia o per finalità, con l'originario decreto-legge.

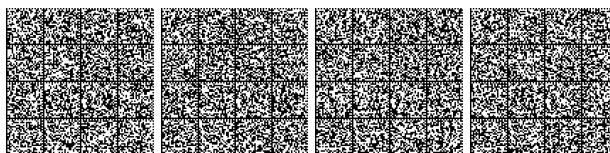
Nel caso di specie, la norma impugnata si mostra del tutto estranea alla materia e alle finalità del decreto-legge n. 145/2013, dal contenuto peraltro già inammissibilmente eterogeneo. Il comma 15-*bis* dell'articolo 13, inserito dalla legge di conversione, stabilisce, al dichiarato fine di "evitare effetti distorsivi della concorrenza", che nella definizione dell'IRESA il valore massimo dei parametri delle misure non possa superare il limite di € 0,50. Ora, è agevole riscontrare come detto intervento normativo sia eterogeneo rispetto alle finalità perseguite dal Governo attraverso la decretazione d'urgenza, desumibili dall'epigrafe del provvedimento, e cioè quelle di emanare misure per l'avvio del piano «Destinazione Italia», per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per la riduzione dei premi rc-auto, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015.

Non si vede, invero, nemmeno il nesso di funzionalità tra il comma 15-*bis* e il precedente comma 15 dell'articolo 13, quest'ultimo originariamente inserito nel decreto-legge n. 145 del 2013 e solo parzialmente modificato dalla legge di conversione, il quale nella formulazione vigente recita: "I gestori aeroportuali comunicano all'Autorità di regolazione dei trasporti e all'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile l'esito delle procedure previste dal comma 14, ai fini della verifica del rispetto delle condizioni di trasparenza e competitività". A sua volta il comma 14 dell'articolo 13, come convertito, prevede che "I gestori di aeroporti che erogano contributi, sussidi o ogni altra forma di emolumento ai vettori aerei in funzione dell'avviamento e sviluppo di rotte destinate a soddisfare e promuovere la domanda nei rispettivi bacini di utenza, devono esprimere procedure di scelta del beneficiario tra parenti e tali da garantire la più ampia partecipazione dei vettori potenzialmente interessati, secondo modalità da definirsi con apposite Linee guida adottate dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentiti l'Autorità di regolazione dei trasporti e l'Ente Nazionale per l'Aviazione Civile, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto". Il censurato comma 15-*bis*, dunque, si mostra del tutto eterogeneo rispetto alle misure introdotte e disciplinate dai precedenti commi 14 e 15, come pure diverse appaiono le finalità dell'intervento del legislatore. E ciò risulta confermato dal fatto che il comma 15-*bis* è dichiaratamente volto alla tutela della concorrenza, mentre nel comma 14 il riferimento a "procedure di scelta del beneficiario che siano concorrenziali", originariamente previsto dal d.l. n. 145/2013, è stato rimosso dalla legge di conversione n. 9 del 2014.

Ancora, la disciplina inserita dall'impugnato comma 15-*bis* si mostra eterogenea rispetto ai contenuti complessivi dell'articolo 13, rubricato "Disposizioni urgenti per EXPO 2015, per i lavori pubblici ed in materia di trasporto aereo", atteso che la disposizione in esame incide soltanto formalmente sulla materia del trasporto aereo, dettando invece una disciplina incidente sull'imposta collegata alla rumorosità degli aeromobili, e dunque sorretta da una diversa ed autonoma *ratio*. Si è già anticipato in narrativa, infatti, che detta imposta è nata quale strumento deterrente e sanzionatorio, nonché compensativo delle esternalità negative prodotte dalle operazioni aeroportuali, e dunque la sua disciplina risponde a finalità del tutto diverse da quelle indicate nella rubrica dell'articolo 13 e sviluppate nel corpo della disposizione.

Si chiede dunque, alla luce di quanto precede, che codesta ecc.ma Corte voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'impugnato articolo 13, comma 15-*bis*, del d.l. n. 145/2013, inserito, in sede di conversione, dalla legge n. 9 del 2014, per eterogeneità del contenuto del decreto-legge, e in quanto con l'introduzione della norma contestata il Legislatore ha esorbitato dalla potestà di emendamento in sede di conversione, limitata ai soli emendamenti e articoli aggiuntivi che siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge.

Come detto, tale vizio ridonda direttamente su attribuzioni spettanti alla Regione Lazio per Costituzione. Infatti, in attuazione degli articoli 2 e 7 della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione», l'articolo 8 del decreto legislativo n. 68/2011 ha stabilito che dal 1° gennaio 2013 l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili civili è trasformata in tributo regionale proprio.



Ne discende la competenza della Regione di istituire detta imposta e di disciplinarne specificamente i contenuti. In particolare, con la legge regionale n. 2 del 2013, la Regione Lazio ha istituito l'IRESA quale tributo regionale proprio, a decorrere dal 1° maggio 2013 (art. 5).

L'intervento normativo in esame, individuando la misura massima cui ancorare i parametri di definizione dell'IRESA, è andato dunque ad incidere direttamente sull'autonomia finanziaria che l'art. 119, comma 2, della Costituzione attribuisce alle Regioni, le quali (insieme agli altri enti indicati dalla norma), hanno risorse anche autonome, stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

L'intervento in questione, inoltre, sebbene dichiaratamente volto alla tutela della concorrenza, è andato ad incidere trasversalmente su un ambito materiale deferito alla competenza legislativa regionale concorrente, e cioè appunto il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Anche codesta ecc.ma Corte ha recentemente chiarito che la disciplina relativa a tributi regionali propri (come nel caso di specie), diversamente da quella relativa ai tributi regionali derivati (cioè istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle Regioni), è ascrivibile alla materia, di competenza legislativa concorrente, "coordinamento del sistema tributario" di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. (sentenza n. 121 del 2013, sent. n. 30 del 2005).

Concludendo, secondo l'insegnamento di codesta ecc.ma Corte, "nella misura in cui le Camere non rispettano la funzione tipica della legge di conversione. facendo uso della speciale procedura per essa prevista al fine di perseguire scopi ulteriori rispetto alla conversione del provvedimento del Governo, esse agiscono in una situazione di carenza di potere.

In tali casi, in base alla giurisprudenza di questa Corte, l'atto affetto da vizio radicale nella sua formazione è inidoneo ad innovare l'ordinamento e, quindi, anche ad abrogare la precedente normativa (sentenze n. 123 del 2011 e n. 361 del 2010). Sotto questo profilo, la situazione risulta assimilabile a quella della caducazione di norme legislative emanate in difetto di delega, per le quali questa Corte ha già riconosciuto, come conseguenza della declaratoria di illegittimità costituzionale, l'applicazione della normativa praticate (sentenze n. 5 del 2014 e n. 162 del 2012), in conseguenza dell'inidoneità dell'atto, per il radicale vizio procedurale che lo inficia, a produrre effetti abrogativi anche per modifica o sostituzione» (Corte cost., sent. n. 32 del 2014).

Si insiste, dunque, per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 15-bis, del d.l. n. 145/2013, inserito, in sede di conversione, dalla legge n. 9 del 2014, per violazione degli articoli 77, secondo comma, 117 e 119 della Costituzione.

II. Illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 15-bis, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, inserito dalla legge di conversione 21 febbraio 2014, n. 9, per violazione degli articoli 117, comma 2, lett. e) in combinato disposto con l'art. 3 della Costituzione.

1. Il comma 15-bis dell'articolo 13, d.l. n. 145/2013, inserito dalla legge di conversione n. 9 del 2014, stabilisce che, "al fine di evitare effetti distorsivi della concorrenza tra gli scali aeroportuali e di promuovere l'attrattività del sistema aeroportuale italiano", nella definizione della misura dell'IRESA il valore massimo dei parametri delle misure non possa essere superiore a 0,50 euro.

Si ritiene che l'intervento normativo in questione, sebbene dichiaratamente volto all'esercizio di una competenza che la costituzione riconosce come statale, abbia oltrepassato i limiti di ragionevolezza e proporzionalità che, secondo l'insegnamento di codesta ecc.ma Corte, fungono da parametro di valutazione della legittimità dell'incidenza dell'intervento statale sulle attribuzioni regionali. Benché, infatti, si riconosca al legislatore statale, nell'esercizio della propria competenza nelle materie c.d. trasversali — quale, appunto, quella della tutela della concorrenza di cui all'art. 117, comma 2, lett. e) Cost. — la possibilità di incidere su ambiti materiali deferiti alla competenza regionale concorrente o residuale, si afferma altresì che tale ingerenza è legittima nei limiti della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento.

Nel caso *de quo*, l'irragionevolezza della normativa rispetto allo scopo perseguito appare dimostrata da diversi fattori.

In primo luogo, la disposizione richiamata viola l'articolo 117, comma 2, lett. e) Cost., in combinato disposto con l'articolo 3 Cost., sotto il profilo della contraddittorietà intrinseca della disposizione e della sua genericità. Il legislatore, infatti, ha introdotto una disciplina elusiva dello stesso scopo dichiaratamente affermato dalla norma, e dal carattere eminentemente indefinito.

In proposito — come rilevato in fatto — la norma impugnata è stata pensata ed emanata a seguito della segnalazione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato n. AS1071 del 27 agosto 2013, avente appunto ad oggetto "Imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili come prevista dall'art. 8 del decreto legislativo n. 68 del 6 maggio 2011" (doc. 3).



L'Antitrust, in particolare, aveva rilevato che, a seguito della trasformazione dell'IRESA in tributo regionale proprio, l'imposta era stata istituita soltanto in sei Regioni, e che nella disciplina dell'IRESA, queste ultime non avessero tenuto in considerazione le differenze tra voli diurni e notturni, le caratteristiche urbanistiche dei vari scali, l'effettivo livello di emissioni sonore dei velivoli.

Pertanto l'Antitrust suggeriva “la definizione con legge dello Stato di criteri uniformi per il calcolo dell'imposta”, tenendo in considerazione alcuni parametri utilizzati in altri Paesi UE quali, ad esempio: *i)* la previsione di aliquote differenziate tra voli diurni e notturni; *ii)* la previsione di parametri di pagamento rapportati all'efficienza sonora degli aeromobili e non al tonnellaggio degli stessi; *iii)* la previsione di classi di aliquote che tengano conto delle peculiarità urbanistiche delle aree geografiche prospicienti i singoli aeroporti.

Il legislatore, lungi dall'individuare “criteri uniformi per il calcolo dell'imposta”, ha invece fissato, inopinatamente, il limite massimo “dei parametri delle misure IRESA”, con ciò radicalmente eccedendo le indicazioni dell'Antitrust ed anzi sostanzialmente raggirandole. Per effetto della norma impugnata, infatti, i criteri per la determinazione dell'IRESA sono rimasti indefiniti, se si esclude il generico riferimento, nell'ultimo periodo della disposizione impugnata, a “gli ulteriori criteri della distinzione tra voli diurni e notturni e delle peculiarità urbanistiche delle aree geografiche prospicienti i singoli aeroporti”, in base ai quali dovrebbe essere “rimodulata” la determinazione del tributo, “fermo restando il valore massimo sopra indicato”.

Ebbene non c'è dubbio che, attraverso la fissazione di un tetto di imposta così basso (€ 0,50 indipendentemente dal parametro preso in considerazione), il legislatore abbia sostanzialmente voluto svuotare di contenuto l'imposta, in modo da azzerarne le incidenze. L'effetto raggiunto è esattamente opposto a quello di incentivo della concorrenza, il quale ultimo consiste appunto nel premiare e incentivare le imprese più efficienti (che si dotino, ad esempio, di apparecchi meno rumorosi e inquinanti). Così facendo, invece, i mezzi più obsoleti e rumorosi saranno soggetti ad un regime sostanzialmente analogo a quello riservato ai velivoli più efficienti — posto che un limite di imposta così basso è inidoneo a ingenerare differenze quantitative significative, a fronte invece di evidenti disparità qualitative fra i mezzi — con conseguente elusione del principio di concorrenza. Come pure svuotata, per le stesse ragioni, risulta la *ratio* sottesa all'istituzione dell'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili civili, consistente appunto in una misura deterrente e sanzionatoria nonché compensativa delle esternalità negative prodotte dalle operazioni aeroportuali, e allo stesso tempo incentivante l'efficienza nella dotazione dei velivoli da parte delle imprese del settore.

2. Sotto concorrente profilo, l'irragionevolezza della norma si evince altresì confrontando il valore massimo fissato dal legislatore statale rispetto alla misura dell'imposta stabilita dalle altre Regioni che hanno istituito l'IRESA quale tributo regionale proprio, ai sensi dell'art. 8 del d.lgs. n. 68/2011.

In particolare, il limite massimo fissato dal comma 15-*bis* è grandemente inferiore rispetto alle soglie minime stabilite dalla legge regionale del Lazio n. 2 del 2013 (doc. 2), e comunque inferiore a tutte le soglie massime applicate dalle altre Regioni che hanno istituito l'IRESA quale tributo regionale proprio.

Ancora a conferma dell'irragionevolezza dell'intervento normativo, sotto il profilo del difetto di proporzionalità, si consideri altresì che, come ricordato anche dall'Antitrust nella propria segnalazione, in data 6 dicembre 2012, la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome aveva approvato un documento rubricato “IRESA (imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili): Modalità applicative», al dichiarato fine di “favorire uniformità di disciplina nelle Regioni ordinarie ed evitare che elementi operativi o di dettaglio possano condurre a discriminazioni tra le diverse Regioni” (doc. 4).

Ebbene il documento in questione, riconoscendo, in via preliminare, che la determinazione delle aliquote applicabili rientra “nell'ambito di autonomia di entrata e di spesa riconosciuta a ciascuna Regione”, ha approvato uno schema-tipo di proposta di legge regionale istitutiva con tabella allegata.

Ebbene, le forbici previste dalla tabella in esame stabiliscono — al pari della Regione Lazio — un limite massimo di applicazione dell'aliquota pari ad € 2,50, e dunque grandemente superiore a quello stabilito dall'impugnato comma 15-*bis*, pari ad € 0,50. Quest'ultimo tetto, inoltre, è addirittura inferiore all'importo minimo dell'aliquota stabilito dalla Conferenza per determinate categorie di aeromobili (doc. 4).

A fronte di quanto precede, non si capisce davvero in base a quali risultati fattuali o approfondimenti istruttori il legislatore sia giunto alla determinazione della soglia di 0,50 operata con la norma impugnata. Approssimazione che risulta ancora più evidente se si considera che la norma si dimentica addirittura di individuare il parametro cui riferire il limite dello 0,50. Il che rende ancor più manifesto il vizio di irragionevolezza che connota l'intervento normativo e che lo rende costituzionalmente illegittimo pur se asseritamente volto alla tutela della concorrenza.

3. Ancora ad indizio dell'irragionevolezza della norma oggetto del presente giudizio, sotto il profilo del difetto di proporzionalità, si consideri che per effetto della norma impugnata gli introiti della Regione Lazio relativi alla riscossione dell'IRESA subiranno una decurtazione superiore al 70%, con perdite di circa 40 milioni di euro l'anno. Infatti, la legge



regionale n. 2 del 29 aprile 2013, istituendo l'IRESA e fissando le relative aliquote, ha stimato un gettito annuo di circa 55 milioni di euro, mentre con l'applicazione del tetto massimo introdotto dal contestato comma 15-bis, il gettito proveniente dall'IRESA per la Regione Lazio si attesterebbe a circa 15 milioni di euro, con una perdita di circa il 73% (doc. 5).

Il sacrificio imposto alla Regione, peraltro, non trova adeguata corrispondenza nel beneficio che, dalla determinazione della soglia di € 0,50, trarrebbero gli utenti del servizio. Infatti per effetto della decurtazione in esame le tariffe praticate dagli operatori del settore (che sono soliti "ricaricare" l'ammontare del tributo sul costo del biglietto) non sarebbero soggette ad un risparmio incisivo, con la conseguenza che anche gli effetti concorrenziali che vorrebbero perseguirsi con la norma impugnata risulterebbero di irrilevante incidenza. Deve dunque concludersi che l'art. 13, comma 15-bis, del d.l. n. 145/2013, come inserito dalla legge di conversione n. 9 del 2014, sia costituzionalmente illegittimo in quanto il legislatore, nell'esercitare la propria competenza esclusiva nella materia "trasversale" della tutela della concorrenza, ha travalicato i limiti di ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento, senza peraltro ottenere nessun risultato utile sotto il profilo specificamente tutelato. Si insiste pertanto per l'annullamento della norma impugnata per violazione del combinato disposto degli artt. 3 e 117, comma 2, lett. e) della Costituzione.

III. Illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, inserito dalla legge di conversione 21 febbraio 2014, n. 9, per violazione degli articoli 3, 117, commi 2 e 3, e 119, commi 1 e 2 della Costituzione, anche con riferimento all'articolo 11 del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68 e all'articolo 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

1. La norma impugnata si mostra costituzionalmente illegittima anche in quanto ingerisce indebitamente sulle attribuzioni spettanti alla Regione Lazio ai sensi dell'art. 117, comma 3 della Costituzione, nonché sulla sua autonomia finanziaria costituzionalmente riconosciuta dall'art. 119, commi 1 e 2.

Valgano, in proposito, le seguenti considerazioni.

L'articolo 8 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, ha stabilito che, "Ferma la facoltà per le regioni di sopprimerli, a decorrere dal 1° gennaio 2013 sono trasformati in tributi propri regionali (...) l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili, (...) di cui agli articoli da 90 a 95 della legge 21 novembre 2000, n. 342».

Per effetto della norma in commento, dunque, l'IRESA, originariamente disciplinata dagli artt. 90 e seguenti della legge n. 342/2000, è stata trasformata in un tributo regionale proprio in senso stretto, ai sensi del richiamato articolo 7, comma 1, lett. b), n. 3) della legge n. 42 del 2009.

La disciplina dell'IRESA, pertanto, è oggi ascrivibile alla materia, di competenza legislativa concorrente, "coordinamento del sistema tributario" di cui al terzo comma dell'articolo 117 Cost.. Codesta ecc.ma Corte ha recentemente chiarito che soltanto per i tributi regionali c.d. "derivati" (cioè istituiti e regolati con legge dello Stato), la competenza legislativa rimane esclusivamente statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e) della Costituzione, mentre nel caso di tributi "degli altri enti", e per quanto qui rileva di quelli istituiti e regolati da leggi regionali, la competenza legislativa è concorrente (sent. n. 121 del 2013).

Nel caso in esame, la Regione Lazio con legge regionale n. 2 del 2013 ha provveduto (art. 5) ad istituire l'IRESA quale tributo regionale proprio e a dettarne la relativa disciplina, stabilendo, tra l'altro, le aliquote dell'imposta sulla base di diversi parametri.

2. Ciò premesso, è evidente come il comma 15-bis dell'articolo 13 del d.l. n. 145/2013, inserito in sede di conversione, nello stabilire la misura massima dei parametri per la definizione dell'IRESA, abbia inciso appunto su una sfera competenziale attribuita alla legislazione regionale (per effetto del menzionato art. 8, d.lgs. n. 68/2011), sotto il profilo del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. L'intervento in questione, tuttavia, esorbita dalla potestà legislativa di principio concessa allo Stato in subiecta materia, considerato che si tratta, a ben vedere, non di un principio fondamentale di coordinamento del sistema tributario, bensì di una statuizione di dettaglio di immediata applicazione nei confronti delle Regioni.

Infatti, la determinazione di una aliquota massima così bassa, pari a € 0,50 indipendentemente dai parametri di definizione utilizzati, finisce per svuotare di contenuto le attribuzioni regionali inerenti la graduazione dell'aliquota in base alle caratteristiche del velivolo o in base agli altri parametri utilizzati. In altre parole, il legislatore regionale sarà costretto ad applicare, per tutti i velivoli, la soglia massima stabilita dal legislatore, posto che altrimenti l'istituzione dell'imposta risulterebbe del tutto inutile, in quanto il gettito resterebbe in gran parte o totalmente assorbito dai costi amministrativi per la riscossione dell'imposta, per il controllo e la lotta all'evasione. In altri termini, fissando aliquote inferiori, differenziate per tipologia di velivolo o in base ad ulteriori parametri, si rischierebbe di ottenere l'assurdo risultato per cui i costi per la riscossione dell'imposta sarebbero superiori alle relative entrate riservate alla Regione.

Insomma, la norma impugnata fissa una misura massima così bassa da risultare, nella sostanza, una statuizione di dettaglio di immediata applicazione, come tale non consentita nella suddetta materia di potestà legislativa concorrente.



Né per legittimare l'intervento statale potrebbe farsi leva sull'esercizio della competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza. Sul punto non può non rilevarsi, in senso contrario, che qualsiasi tributo regionale proprio, quale l'IRESA, incide, per definizione, sulle attività economiche interessate dal relativo presupposto di imposta, comportando, per l'effetto, delle fisiologiche differenze tra le varie Regioni. Ne consegue che, laddove si ammettesse il potere dello Stato di intervenire in modo così penetrante attraverso l'esercizio della competenza sulla concorrenza, si finirebbe per eliminare la garanzia costituzionale offerta alla competenza regionale sui tributi propri, svuotando di significato l'articolo 119 della Costituzione.

3. Si consideri, ancora, che la nonna impugnata, incidendo in modo significativo sulle entrate della Regione Lazio; si mostra elusiva degli articoli 117 e 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 11 del d.lgs. n. 68 del 2011 e con l'art. 29 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, di attuazione dell'articolo 81 della Costituzione, anche in relazione all'art. 3 della Costituzione, per difetto di proporzionalità e ragionevolezza.

Come accennato, con l'introduzione del tetto massimo dell'aliquota a € 0,50, il gettito proveniente dall'IRESA per la Regione Lazio si attesterebbe a circa 15 milioni di euro, con una differenza di 40 milioni di euro annui rispetto alle entrate attese, e dunque con una perdita della partita di bilancio pari al 73% (doc. 5).

Tale criticità è stata segnalata anche dalla Commissione Bilancio, Tesoro e Programmazione nella seduta del 6 febbraio 2014, nonché dal Servizio Studi della Camera dei Deputati, i quali hanno osservato “che la disposizione prevista al comma 15-bis risulta suscettibile di ridurre in modo significativo le entrate di alcune regioni che hanno deliberato aliquote d'imposta superiori, talora anche in misura rilevante, rispetto al tetto massimo indicato dalla norma. Restando invariata la facoltà di spesa delle regioni, delimitata dal patto di stabilità interno, la disposizione sembra suscettibile di incidere negativamente anche sui saldi complessivi di finanza pubblica. In proposito ritiene opportuno acquisire l'avviso del Governo” (doc. 6).

Il menzionato art. 13, comma 15-bis si mostra illegittimo anche sotto un distinto e concorrente profilo. L'autonomia regionale è, infatti, lesa — e corrispondentemente risultano violati gli artt. 117 e 119 Cost. — anche per il fatto che l'intervento statale è privo di copertura finanziaria, nel senso che elimina un'imposta regionale senza specificare le misure compensative.

Si consideri, sul punto, che l'art. 11 del d.lgs. n. 68/2011, prevede, al primo comma, che “gli interventi statali sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi regionali di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b), numeri 1) e 2), della citata legge n. 42 del 2009 sono possibili, a parità di funzioni amministrative conferite, solo se prevedono la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi”.

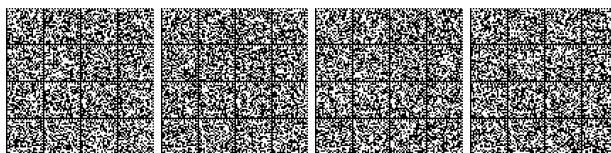
Ulteriore indice dell'irragionevolezza della disciplina censurata sta nel fatto che l'art. 15-bis non contiene la previsione dell'onere — inteso anche come minore entrata — a carico dei bilanci regionali, né l'indicazione della copertura dell'onere stesso riferita a detti bilanci annuali e pluriennali. A tal proposito si precisa che l'articolo 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 — “Legge di contabilità e finanza pubblica” — prevede, specificando l'art. 81, quarto comma della Costituzione, che “Le leggi e i provvedimenti che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche devono contenere la previsione dell'onere stesso e l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali”.

Alla luce di tutto quanto precede, si insiste per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 15-bis, d.l. n. 145/2013, inserito dalla legge di conversione n. 9 del 2014, per violazione degli artt. 3, 117, commi 2 e 3, e 119, commi 1 e 2 della Costituzione, anche con riferimento all'art. 11 del d.lgs. n. 68/2011 e all'art. 19 della legge n. 196 del 2009, di attuazione dell'art. 81 Cost.

IV. Illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, inserito dalla legge di conversione 21 febbraio 2014, n. 9, per violazione dell'art. 120, in combinato disposto con gli articoli 117 e 119 della Costituzione, sotto il profilo del principio della leale collaborazione.

Da ultimo, l'impugnato comma 15-bis si mostra costituzionalmente illegittimo per violazione del principio di leale collaborazione.

Al riguardo occorre premettere che l'intervento in esame, benché dichiaratamente ricollegato all'esercizio della potestà legislativa statale in materia di “tutela della concorrenza”, detta una disciplina che, per tutto quanto detto ai motivi che precedono, incide su ulteriori ambiti materiali di competenza regionale. In proposito, si ribadisce che il comma 15-bis, fissando la misura massima dei parametri di definizione dell'imposta IRESA, tributo regionale proprio in senso stretto, ha inciso direttamente su un ambito materiale di competenza legislativa regionale concorrente, il “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, di cui all'art. 117, comma 3 della Costituzione, nonché sull'autonomia finanziaria della Regione Lazio, riconosciuta dall'art. 119, commi 1 e 2 Cost., introducendo una disciplina che non può nemmeno essere qualificata quale principio generale di coordinamento, bensì come disciplina di



dettaglio immediatamente applicativa. Tali circostanze avrebbero reso necessario il coinvolgimento delle Regioni nella formulazione dell'emendamento di cui al comma 15-bis dell'art. 13 del d.l. n. 145/2013, inserito in sede di conversione.

Peraltro va evidenziato che, secondo un costante orientamento di codesta ecc.ma Corte, "ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, la qualificazione legislativa non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quelle ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza" (*ex multis*, sentenze n. 164 del 2012, n. 182 del 2011 e n. 247 del 2010). Pertanto, "per individuare la materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni oggetto di censura, deve farsi riferimento all'oggetto ed alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro *ratio* e tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato" (sentenze n. 430, n.196 e n. 165 del 2007).

Tale considerazione impone di riflettere, in primo luogo, sull'effettiva ascrivibilità della disciplina recata dal comma 15-bis impugnato alla materia "tutela della concorrenza". L'intervento in esame, come si è già eccepito, non è idoneo ad ingenerare alcuna apertura concorrenziale del mercato, anzi, appiattendo l'imposta IRESA ad un valore talmente basso da risultare tamquam non esset, finisce per violare lo stesso principio concorrenziale che vuole premiare le imprese più efficienti e competitive (quelle che, per quanto qui rileva, si dotino di apparecchi meno rumorosi ed inquinanti).

Piuttosto, dettando un preciso vincolo al legislatore regionale nella disciplina di un tributo "proprio", il comma 15-bis dovrebbe essere ricondotto, in via prioritaria, alla materia del "coordinamento del sistema tributario".

Ad ogni modo, pur a voler ricondurre effettivamente il comma 15-bis alla competenza statale in materia di concorrenza, resta il fatto che l'intervento in esame incide direttamente su un interesse differenziato della Regione e che interferisce in misura rilevante sulle scelte rientranti nelle competenze della medesima in materia di tributi regionali propri.

Ebbene, quando un medesimo oggetto sia imputabile a materie, non solo diverse, ma anche sottoposte a diversi regimi competenziali, (nelle ipotesi, cioè, in cui ricorra una c.d. "concorrenza di competenze"), il legislatore statale è tenuto ad "attribuire adeguato rilievo al principio di leale collaborazione, le cui potenzialità precettive si manifestano compiutamente negli ambiti di intervento nei quali s'intrecciano interessi ed esigenze di diversa matrice" (sentenza n. 33 del 2011). E l'applicazione di questo canone impone alla legge statale di predisporre adeguate modalità di coinvolgimento delle Regioni a salvaguardia delle loro competenze" (*ex multis* Corte cost., sent. n. 230 del 2013, n. 33 del 2011, n. 219 del 2005, n. 50 del 2005).

Ciò non è avvenuto nel caso di specie, posto che l'introduzione della norma impugnata non è stata preceduta da alcuna forma di cooperazione tra il legislatore statale e le singole regioni, mentre l'incidenza della disciplina di cui al comma 15-bis su un ambito materiale sottoposto a diversi ambiti di competenze, ne avrebbe reso necessario il coinvolgimento. L'eccepita lesione del principio di leale collaborazione, che ridonda direttamente sulle attribuzioni regionali di cui agli artt. 117 e 119 Cost., riguarda specialmente quelle regioni che, come la Regione Lazio, in attuazione dell'art. 8, d.lgs. n. 68/2011, hanno istituito e disciplinato autonomamente l'IRESA quale tributo proprio.

Alla luce di quanto precede, si insiste affinché venga dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 15-bis, del d.l. n. 145/2013, inserito dalla legge di conversione n. 9 del 2014, anche per violazione dell'art. 120 Cost., in combinato disposto con gli artt. 117 e 119 Cost., sotto il profilo di elusione del principio di leale collaborazione.

P.Q.M.

Voglia codesta ecc.ma Corte costituzionale, ogni contraria istanza e deduzione disattesa, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare l'illegittimità costituzionale del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, recante "Interventi urgenti di avvio del piano "Destinazione Italia", per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas [per la riduzione dei premi RC-auto], per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015", convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 9, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 43 del 21 febbraio 2014, limitatamente all'articolo 13, comma 15-bis, di tale atto normativo, inserito in sede di conversione, per violazione delle competenze costituzionalmente garantite in capo alla Regione Lazio dagli articoli 117, comma 3 e 119 Cost., letti anche congiuntamente all'art. 77 Cost.; per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. e) Cost., in combinato disposto con l'art. 3 della Costituzione; per violazione delle sfere di attribuzione costituzionali della Regione ricorrente di cui agli artt. 117, comma 3 e 119, commi 1 e 2 Cost., anche con riferimento all'art. 11 del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68 e all'art. 19 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, di attuazione dell'art. 81 Cost.; nonché per lesione dei principi costituzionali di ragionevolezza e leale collaborazione, sotto i profili e per le ragioni dinanzi esposte.



Si depositerà, unitamente al presente ricorso notificato, la seguente documentazione:

- 1) Delibera della Giunta regionale della Regione Lazio n. 196/2014;
- 2) Legge della Regione Lazio 29 aprile 2013, n. 2, Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2013 (art. 11, legge regionale 20 novembre 2001, n. 25), art. 5;
- 3) Segnalazione Antitrust prot. n. AS1071 del 27 agosto 2013 Roma, 15 aprile 2014;
- 4) Documento approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome in data 6 dicembre 2012, ad oggetto: "IRESA (imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili): Modalità applicative";
- 5) Relazione Tecnica dell'Assessorato Politiche di Bilancio, Demanio e Patrimonio della Regione Lazio;
- 6) Stralcio della seduta del 6 febbraio 2014 della Commissione Bilancio, Tesoro e Programmazione e stralcio della Relazione del Servizio Studi della Camera dei Deputati sul comma 15-bis.

Roma, 17 aprile 2014

Prof. avv. MARINI

14C00128

N. 86

Ordinanza del 28 febbraio 2014 emessa dal Tribunale di Roma nel procedimento civile promosso da M.V. ed altri c/Azienda USL RM A ed altri

Procreazione medicalmente assistita - Accesso alle tecniche - Divieto per le coppie non affette da sterilità o infertilità, (pur se) portatrici di patologie geneticamente trasmissibili - Conseguente impossibilità per tali coppie di valersi della diagnosi e della selezione preimpianto, evitando la gravidanza naturale e l'eventuale aborto terapeutico - Lesione di diritti soggettivi inviolabili, quali il diritto della coppia a un figlio "sano" e il diritto all'autodeterminazione nelle scelte procreative - Ingerenza indebita nella vita della coppia - Violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza - Incoerenza tra il divieto di ricorso alla PMA e la possibilità di aborto terapeutico quando il feto risulti affetto da gravi patologie - Discriminazione delle coppie fertili, portatrici di malattia geneticamente trasmissibile, rispetto alle coppie sterili o infertili o in cui l'uomo sia affetto da malattie virali sessualmente trasmissibili - Violazione del diritto alla salute della donna, per difetto di adeguato bilanciamento con la tutela della salute dell'embrione - Contrasto con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), in relazione al diritto al rispetto della vita privata e familiare e al divieto di discriminazione - Richiamo alla sentenza della Corte di Strasburgo 28 agosto 2012, *Costa e Pavan c. Italia*.

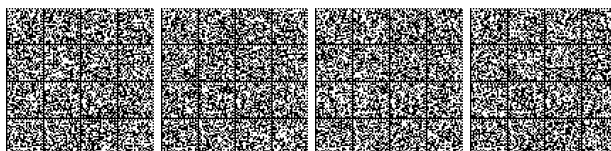
- Legge 19 febbraio 2004, n. 40, artt. 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1.
- Costituzione, artt. 2, 3, 32 e 117, primo comma, in relazione agli artt. 8 e 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

IL TRIBUNALE DI ROMA

IL GIUDICE

Visto il ricorso ex art. 700 del codice di procedura civile, iscritto al RG 43571/2013, proposto dai coniugi M.V. e C.F., nei confronti della Azienda USL Roma A e del Centro per la tutela della salute della donna e del bambino S. Anna, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro-tempore*;

Rilevato che si è costituita l'azienda resistente chiedendo il rigetto della domanda;



Visto l'atto di intervento *ad adiuvandum* della associazione «Luca Coscioni, per la libertà di ricerca scientifica»; dell'associazione «Amica Cicogna Onlus», dell'associazione «Cerco un Bimbo», dell'associazione «L'altra Cicogna»;

Sentite le parti e lette le note autorizzate depositate;

A scioglimento della riserva assunta alla udienza del 15 ottobre 2013 con termine per note fino a giorni venti ed un ulteriore termine per eventuali repliche fino a giorni cinque, osserva quanto segue;

PREMESSO IN FATTO

I ricorrenti, premesso di aver contratto matrimonio in data 8 luglio 2012 in Roma e di essere tuttora coniugati e conviventi, hanno esposto quanto segue.

La moglie, M.V. è portatrice sana eterozigote di una «traslocazione reciproca bilanciata tra il braccio corto di un cromosoma 3 ed il braccio lungo di un cromosoma 5 con punti di rottura rispettivamente in 3p25 5q33, di derivazione materna», malattia genetica diagnosticata all'odierna ricorrente in data 24 novembre 2006 con analisi del cariotipo eseguita dal Laboratorio di genetica medica del Policlinico di Tor Vergata.

Come evidenziato in data 25 ottobre 2010, sulla base di una successiva consulenza genetica resa dal dott. Mario Bengala del Policlinico di Tor Vergata di Roma: «Questa condizione interessa una persona su 500 e non si associa solitamente ad alcun effetto fenotipico nel portatore che però ha invece un rischio riproduttivo aumentato rispetto a quello della popolazione generale; infatti il 50% dei concepimenti esita in un aborto spontaneo nelle prime settimane di gestazione e l'8-12% in un prodotto con cariotipo sbilanciato», con conseguenti alterazioni cromosomiche complesse, quali «dismorfismi facciali, microcefalia, brachidattilia, ritardo di crescita, distrofia, ritardo mentale di grado variabile, ipertelorismo, labbra piccole e sottili, ponte nasale prominente e largo, malformazioni dei padiglioni auricolari, difetti cardiaci di conduzione».

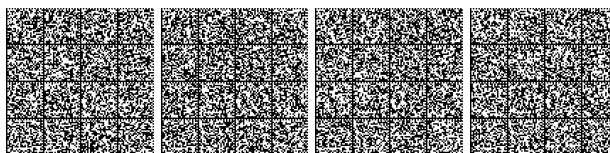
Nell'ottobre 2009, infatti, la coppia aveva avuto una prima gravidanza extrauterina esitata in aborto. Successivamente la coppia aveva conseguito per via naturale un'altra gravidanza ma a seguito di accertamenti prenatali, dai quali era emersa la presenza nel feto di un'alterazione cromosomica, la M. doveva ricorrere all'interruzione volontaria della gravidanza al 5° mese di gestazione.

La coppia desiderosa di avere un figlio si rivolgeva all'U.O. di fisiopatologia della riproduzione e fecondazione assistita, Centro per la salute della donna S. Anna, per accedere a fecondazione medicalmente assistita e poter effettuare la diagnosi genetica preimpianto in modo da ottenere informazioni sullo stato di salute dell'embrione prima del suo impianto in utero; senonché, il responsabile dott. Antonio Colicchia dichiarava che la struttura non eroga la prestazione di diagnostica genetica preimpianto, opponendo un rifiuto fondato sul fatto che la coppia, non risultando affetta da sterilità o infertilità, ancorché portatrice di malattie genetiche trasmissibili, non poteva accedere al trattamento ai sensi della legge 19 febbraio 2004, n. 40, avente ad oggetto «norme in materia di procreazione medicalmente assistita», il cui art. 4 circoscrive il ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita (PMA) ai soli casi di infertilità o sterilità della coppia.

I ricorrenti hanno evidenziato in diritto che:

L'interpretazione costituzionalmente orientata della legge 19 febbraio 2004, n. 40, consente anche alla coppia fertile, in quanto portatrice di patologia genetica, di accedere alla «P.M.A.» per poter eseguire indagini cliniche diagnostiche sull'embrione anche alla luce della parallela legge sull'aborto, che consente alla donna di procedere alla interruzione della gravidanza in tutti i casi in cui il parto o la maternità possano comportare un serio pericolo per la sua salute fisica o psichica o anche in relazione a previsioni di anomalie o malformazioni del concepito, in tale specifico caso anche dopo il decorso dei primi novanta giorni, così come gli embrioni affetti da gravi patologie genetiche possono determinare una prosecuzione patologica della gravidanza o causare un aborto spontaneo, compromettendo parimenti l'integrità fisica e psichica della donna;

la Corte EDU, il 28 agosto 2012, nel caso Costa e Pavan c. Italia, con decisione diventata definitiva in data 11 febbraio 2013, ha, invero, accertato che lo Stato italiano nella parte in cui consente l'accesso alla «P.M.A.» unicamente alle coppie sterili o infertili (o in cui l'uomo è portatore di malattie virali trasmissibili, come da linee guida del Ministero della salute dell'11 aprile 2008, n. 31639) ha violato gli articoli 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) e 14 (divieto di discriminazione) della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.



Tanto premesso i ricorrenti chiedevano di accertare e dichiarare il proprio diritto ad ottenere l'applicazione di tecniche di procreazione medicalmente assistita secondo modalità e tecnologie compatibili con un'elevata tutela del livello di salute della donna e del concepito, adottando ogni provvedimento ritenuto opportuno in relazione al caso in esame, sul presupposto della disapplicazione dell'art. 4, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40, per contrasto con gli articoli 8 e 14 della CEDU, in forza dell'art. 6/2 del Trattato di Lisbona e della integrazione del sistema CEDU nell'ordinamento comunitario.

Si costituiva in giudizio la Azienda USL RM A, la quale eccepeva che, in assenza di una modifica della legge 19 febbraio 2004, n. 40, che vieta l'accesso alla procreazione medicalmente assistita alle coppie fertili portatrici di malattie genetiche trasmissibili, la domanda non poteva essere accolta; che comunque la medesima legge, consentendo esclusivamente interventi sull'embrione aventi finalità diagnostiche e terapeutiche, non consentiva la diagnosi preimpianto con finalità selettiva; che infine il servizio di diagnosi genetica preimpianto non era garantito dal Servizio sanitario nazionale, né vi era la possibilità di assistenza in forma indiretta, abrogata con il decreto legislativo n. 502/1992, per le prestazioni specialistiche, utilizzando le strutture private non accreditate.

Le associazioni intervenienti si costituivano in giudizio per sostenere le ragioni dei ricorrenti.

RILEVA IN DIRITTO

I ricorrenti chiedono di accedere alle tecniche di procreazione medicalmente assistita, in quanto coppia fertile, portatrice di patologia geneticamente trasmissibile, e di potersi avvalere del servizio di diagnosi preimpianto in modo da conoscere l'eventuale trasmissione della patologia all'embrione. Pertanto le questioni sollevate dai ricorrenti riguardano due distinti profili: da un lato, il limite di accesso posto dalla legge 19 febbraio 2004, n. 40, ai soli casi di sterilità o di infertilità e, dall'altra, la possibilità di accedere alla diagnosi preimpianto.

In merito al primo profilo, la legge 19 febbraio 2004, n. 40, all'art. 4, circoscrive, come sopra rilevato, il ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita «P.M.A.» ai soli casi di sterilità o di infertilità della coppia, nonché, secondo le nuove linee guida dettate dal Ministero della salute del 2008 (decreto dell'11 aprile 2008, n. 31639, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 30 aprile 2008), ai casi in cui l'uomo sia portatore di malattie virali sessualmente trasmissibili.

In merito al secondo profilo l'art. 13 della stessa legge contempla la cd. diagnosi preimpianto «P.D.G.», consistente nella identificazione di una anomalia genetica dell'embrione, grazie alle tecniche di biologia molecolare, volta alla tutela della salute e allo sviluppo dell'embrione stesso.

1. La lettura costituzionalmente orientata della possibilità di accedere alla diagnosi preimpianto.

Partendo da questo secondo profilo, l'art. 13 prevede, in linea di principio, «il divieto di sperimentazione su ciascun embrione umano» (1° comma) per poi regolare, quale eccezione alla stessa regola, la possibilità di effettuare «la ricerca clinica e sperimentale sull'embrione a condizione che si perseguano finalità esclusivamente terapeutiche e diagnostiche volte alla tutela della salute ed allo sviluppo dell'embrione stesso» (2° comma) con esplicito divieto della «produzione di embrioni umani a fini di ricerca o sperimentazione» e di «ogni forma di selezione a scopo eugenetico degli embrioni e dei gameti» (3° comma, lettere *a* e *b*).

La giurisprudenza di merito ha già ritenuto, sulla base di un'interpretazione costituzionalmente orientata, che l'art. 13 della legge 19 febbraio 2004, n. 40, consenta la c.d. selezione preimpianto nell'ipotesi di rischio di trasmissione al feto di una grave patologia, di cui siano portatori i genitori. L'interpretazione si fonda su una serie di considerazioni, quali l'assenza, nella legge, di un espresso divieto di diagnosi preimpianto; la previsione del consenso informato nei confronti delle coppie; la distinzione contenuta nella stessa norma tra la ricerca scientifica, comprendente la manipolazione e la sperimentazione, e l'accertamento a fini terapeutici e diagnostici, finalizzato alla tutela della salute e dello sviluppo dell'embrione, che impone di ritenere il divieto circoscritto alla sola finalità di ricerca; l'abrogazione, in sede di revisione delle linee guida elaborate dal Ministero della salute nel 2008, della previsione originaria, contenuta nelle linee guida del 2004, secondo cui l'indagine sull'embrione doveva essere soltanto «di tipo osservazionale»; ed infine la necessità di un giusto bilanciamento tra l'integrità dell'embrione ed il diritto costituzionalmente garantito della donna alla salute, previsto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 151 del 2009 (*cf.* Trib. Cagliari ord. 22-24 settembre 2007, Trib. Firenze ord. 17 dicembre 2007, Trib. Firenze ord. 11 luglio 2008, Trib. Firenze ord. 23 agosto 2008, Trib. Milano ord. 8 marzo 2009, Trib. Salerno ord. 9 gennaio 2009).



L'interpretazione evolutiva delle pronunce citate in materia di diagnosi preimpianto è ampiamente condivisibile e permette, ad avviso di questo giudice, di escludere che sussista un divieto sia della diagnosi sia della selezione preimpianto, finalizzata ad impedire il trasferimento, nell'utero della donna, dei soli embrioni affetti da gravi patologie.

La diagnosi preimpianto è indirettamente contemplata dall'art. 13, 2° comma, della legge 19 febbraio 2004, n. 40, che consente espressamente, quale eccezione al divieto imposto dal 1° comma, «la ricerca clinica e sperimentale su ciascun embrione umano a condizione che si perseguano finalità esclusivamente terapeutiche e diagnostiche ad essa collegate volte alla tutela della salute ed allo sviluppo dell'embrione stesso», e dal successivo art. 14, 5° comma, che impone all'operatore sanitario l'obbligo di informare le parti «sullo stato di salute degli embrioni prodotti e da trasferire nell'utero». La lettura congiunta delle due disposizioni evidenzia come il diritto delle parti ad essere informate sia finalizzato a prestare il loro eventuale consenso all'impianto nell'utero della donna degli embrioni fecondati in vitro, in forza del più generale principio che prevede il consenso informato del paziente ad ogni trattamento sanitario cui venga sottoposto.

La facoltà di prestare il consenso, che contempla in sé la possibilità del rifiuto, attribuisce alla coppia non solo il diritto alla diagnosi degli embrioni ma altresì il diritto di rifiutare l'impianto degli embrioni malati. È attraverso la suddetta diagnosi che viene pertanto tutelato sia il diritto all'autodeterminazione dei soggetti coinvolti sia il diritto alla salute della futura gestante, essendo evidente che gli embrioni affetti da gravi patologie genetiche possono seriamente determinare una prosecuzione patologica della gravidanza o causare un aborto spontaneo o compromettere l'integrità fisica e psichica della donna, sottoponendola ad una pressione psicologica insostenibile o costringendola a ricorrere ad un aborto terapeutico.

Inoltre nella legge non è prevista alcuna preclusione alla selezione preimpianto: il divieto previsto dal 3° comma del medesimo art. 13 di ogni forma di selezione degli embrioni e dei gameti è imposto al solo fine di impedire il perseguimento di finalità eugenetiche, ma lascia salva la finalità diagnostica e terapeutica contemplata nel 2° comma, in linea con la disciplina prevista dalla legge sull'aborto (legge 22 maggio 1978, n. 194), che consente alla donna di procedere all'interruzione della gravidanza in tutti i casi in cui il parto o la maternità comportino un serio pericolo per la sua salute fisica o psichica o anche in relazione a previsioni di anomalie o malformazioni del concepito.

La selezione preimpianto è meramente eventuale in quanto la diagnosi può essere preordinata a ottenere informazioni sullo stato di salute del feto non necessariamente in prospettiva di una eventuale interruzione di gravidanza, ma anche per consentire alla coppia, e in particolare alla donna, una adeguata preparazione psicologica e pratica in relazione ai problemi del nascituro.

Si evidenzia, inoltre, che l'asserito divieto di diagnosi preimpianto appare irragionevole e incongruente col sistema normativo se posto in parallelo con la diffusa pratica della diagnosi prenatale, tecnica altrettanto invasiva del feto (e non dell'embrione), rischiosa per la gravidanza, ma perfettamente legittima nel bilanciamento degli interessi tutelati.

In ogni caso, deve ritenersi che la legittimità della diagnosi preimpianto, trovi fondamento nella decisione della Corte costituzionale del 2009, n. 151, che ha posto in primo piano la tutela della salute fisica e psicologica della donna, affermando il principio che la tutela dell'embrione non è assoluta, ma limitata dalla necessità di individuare un giusto bilanciamento con la tutela delle esigenze della procreazione.

Alla luce delle considerazioni che precedono, deve ritenersi che, relativamente all'accesso alla diagnosi preimpianto, sia possibile una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 13 della legge n. 40/2004.

2. Ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita per le coppie fertili portatrici di patologie geneticamente trasmissibili.

Ai sensi dell'art. 4, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40, l'accesso alle tecniche è circoscritto ai casi di sterilità o infertilità. Pertanto le coppie fertili, portatrici di patologie geneticamente trasmissibili, quali i ricorrenti nel procedimento in esame, non possono ricorrere alla P.M.A.

La stessa conclusione si ricava dalla lettura dell'art. 1, commi 1 e 2, della legge sopra indicata. L'accesso alla P.M.A. è il presupposto perché la coppia fertile possa accedere alla diagnosi, alla quale di regola il ricorso alla tecnica è finalizzato, e conoscere se l'embrione sarà affetto o meno dalla patologia prima dell'impianto in utero, così da evitare la scelta dolorosa di una eventuale interruzione di gravidanza.

Ne deriva che il limite al ricorso alla P.M.A., posto alle coppie fertili dagli articoli 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40, appare in contrasto con gli articoli 2, 3 e 32 della Cost. in quanto viola il diritto di autodeterminazione nelle scelte procreative, il principio di uguaglianza, di ragionevolezza e il diritto alla salute, costringendo le coppie fertili, portatrici di malattia geneticamente trasmissibile, come la coppia in esame, a una gravidanza naturale e all'eventuale aborto terapeutico,



Il limite appare, altresì, in contrasto con l'art. 117, comma 1, della Cost. in relazione agli articoli 8 e 14 della CEDU.

Questo giudice deve, preliminarmente, valutare se sia possibile superare il limite attraverso la disapplicazione degli articoli 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40, ovvero attraverso una lettura costituzionalmente orientata che renda le norme conformi ai principi costituzionali sopra indicati.

In materia di accesso alla «P.M.A.» da parte di coppie che non presentano problemi di sterilità o di infertilità si è pronunciato il Tribunale di Salerno, ordinanza del 9-13 gennaio 2010, che ha ritenuto di superare il dato letterale della legge 19 febbraio 2004, n. 40, autorizzando una coppia di genitori, non sterili e non infertili, ad accedere alle tecniche di «P.M.A.» e alla diagnosi preimpianto. Si è di recente pronunciato, con ordinanza depositata il 26 settembre 2013, questo stesso Tribunale, che ha accolto l'istanza cautelare dei coniugi Costa e Pavan a sottoporsi alla «P.M.A.» disapplicando l'art. 4 della legge 19 febbraio 2004, n. 40, in attuazione del «giudicato formale» della Corte EDU reso nella specifica fattispecie dedotta dalle parti in causa.

Nel caso Costa e Pavan c. Italia, il diritto invocato dai ricorrenti, coppia fertile, riguardava la possibilità di accedere alla diagnosi preimpianto per poter generare un figlio non affetto da mucoviscidosi (par. 53). A giudizio della Corte, il desiderio dei ricorrenti di generare un figlio non affetto dalla malattia genetica di cui sono portatori rientra nel campo della tutela offerta dall'art. 8 della CEDU, costituendo una forma di espressione della vita privata e familiare (par. 57). La Corte ha denunciato l'incoerenza del sistema legislativo italiano, che, da un lato, ammette la possibilità di ricorrere all'aborto terapeutico quando il feto risulti malato (legge n. 194/1978) e, dall'altro, non consente alle coppie portatrici di patologie geneticamente trasmissibili di accedere alla «P.M.A.» e alla diagnosi preimpianto, escludendo l'embrione «malato» dal trasferimento nell'utero (legge n. 40/2004) ed esponendo la coppia a una scelta doppiamente dolorosa e rischiosa per la salute della donna e del concepito.

3. La di applicazione degli articoli 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40, per contrasto con la CEDU.

Preliminarmente questo giudice deve valutare se, nel presente procedimento, possano disapplicarsi gli articoli 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40, in applicazione diretta delle statuizioni contenute nella sentenza EDU sopra indicata.

Il tema del rapporto tra ordinamento interno, normative internazionali e Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), nel sistema delle fonti del diritto, è stato affrontato dalla Corte costituzionale, con le sentenze del 22-24 ottobre 2007, n. 348 e 349.

Per la Corte costituzionale la CEDU non può essere assimilata al diritto comunitario perché non crea un ordinamento giuridico sopranazionale, è diritto internazionale pattizio, capace di vincolare lo Stato, ma non produttivo di effetti diretti nell'ordinamento interno, tali da legittimare i giudici nazionali a disapplicare le norme interne in contrasto.

Nell'esaminare i rapporti tra le tre fonti (norma costituzionale, norma di legge che recepisce la norma internazionale, legge ordinaria) va evidenziato che l'ordinamento costituzionale italiano prevede, nel primo comma dell'art. 10 Cost., l'automatico recepimento nell'ordinamento solo delle «norme del diritto internazionale generalmente riconosciute» e nell'art. 11 Cost. prevede che l'ordinamento statale possa consentire «in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie a un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni»; nulla prevedendo esplicitamente, prima della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, in merito al riconoscimento di una speciale efficacia giuridica ai trattati internazionali, ratificati con legge.

La modificazione del titolo V della seconda parte della Costituzione, con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha introdotto il nuovo primo comma dell'art. 117 Cost. ai sensi del quale «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali». La nuova disposizione costituzionale individua la maggiore forza di resistenza delle norme CEDU rispetto a leggi ordinarie successive e attrae le norme CEDU nella sfera di competenza della Corte, «poiché gli eventuali contrasti non generano problemi di successione delle leggi nel tempo o valutazioni sulla rispettiva collocazione gerarchica delle norme in contrasto, ma questioni di legittimità costituzionale». Pertanto il giudice comune non dispone del «potere di disapplicare la norma legislativa ordinaria ritenuta in contrasto con una norma CEDU» (Corte cost. sentenza 22-24 ottobre 1997, n. 348).

In sostanza l'art. 117, comma 1, Cost. configura l'eventuale incompatibilità di una legge per contrasto con la norma CEDU — norma interposta scaturente dall'accordo internazionale — come una questione di legittimità costituzionale, per eventuale violazione dell'art. 117, comma 1 della Cost., che solo la Corte costituzionale può accertare. Per norma interposta si intende che la CEDU è una norma di rango «sub-costituzionale», di rango cioè subordinato alla Costituzione, ma sovraordinato alla legge.



L'art. 117, comma 1, Cost. va interpretato come disposizione capace di riconoscere alle norme CEDU forza passiva superiore a quella delle leggi ordinarie, ma non di elevare le stesse al rango di fonte costituzionale.

Pertanto il giudice ordinario deve in primo luogo verificare se il conflitto tra disposizione legislativa e norma internazionale può essere eliminato adeguando, in via interpretativa, la norma legislativa a questa particolare norma interposta; se ciò si rivela impossibile, deve sollevare dinanzi alla Corte costituzionale una questione di legittimità costituzionale della disposizione legislativa rispetto al parametro dell'art. 117, comma 1, Cost.» (Corte cost. sentenza 22-14 ottobre 1997, n. 349).

I principi contenuti nelle sentenze della Corte cost. del 2007, n. 348 e n. 349, sono stati confermati dalla Corte cost. con successive decisioni, secondo le quali le norme della CEDU nel significato attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, integrano, quali norme interposte il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli «obblighi internazionali» (Corte cost. sentenze n. 39/2008, n. 311/2009).

4. La disapplicazione delle norme interne in contrasto con la CEDU dopo la ratifica del Trattato di Lisbona.

I ricorrenti affermano che, per effetto della adesione dell'Unione europea alla CEDU, i diritti fondamentali garantiti dalla Convenzione diventano diritto dell'Unione in quanto principi generali, con le dovute conseguenze in merito alle modalità di adeguamento del diritto interno al diritto sovranazionale e dei rapporti tra sistemi normativi, non più regolati dall'art. 117, comma 1, Cost. bensì dall'art. 11 Cost. Secondo questa tesi, nell'ipotesi di disposizione interna in contrasto con la norma CEDU, il giudice ordinario, dopo aver effettuato il controllo di compatibilità, può procedere alla disapplicazione della norma interna contrastante.

L'affermazione non è condivisibile.

Il Trattato sull'Unione europea, come modificato dal Trattato di Lisbona, all'art. 6, par. 2, dispone che «L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali», così limitandosi a consentire e dare base giuridica all'adesione della UE alla CEDU, ma l'adesione non è ancora avvenuta, rendendo allo stato improduttiva di effetti la statuizione, tanto che si sta negoziando l'accordo di adesione, previsto dal protocollo n. 8, annesso allo stesso Trattato.

In questo senso si è pronunciata la Corte cost., con le sentenze n. 303 e n. 80 del 2011 e, più di recente, con la sentenza n. 210 del 2013 che ha affermato che «l'adesione dell'Unione europea alla CEDU non è ancora avvenuta rendendo allo stato improduttiva di effetti la statuizione del paragrafo 2 del nuovo art. 6 del Trattato dell'Unione europea, come modificato dal Trattato di Lisbona (sentenze n. 303 e n. 80 del 2011), e ribadendo quanto in precedenza affermato nelle sentenze n. 303 del 2011 e n. 349 del 2007 «in linea di principio, dalla qualificazione dei diritti fondamentali oggetto di disposizioni della CEDU come principi generali del diritto comunitario non può farsi discendere la riferibilità alla CEDU del parametro di cui all'art. 11 Cost., né, correlativamente, la spettanza al giudice comune del potere-dovere di non applicare le norme interne contrastanti con la predetta Convenzione».

Di conseguenza le osservazioni dei ricorrenti basate sulla «comunitarizzazione» della CEDU e la possibilità di disapplicazione diretta delle norme interne, in applicazione dei principi della CEDU, non sono condivisibili.

Sulla questione si è anche pronunciata la Corte di giustizia con la sentenza del 24 aprile 2012, nella causa C-571/10 *Servet Kamberaj c. IPES*, giunta della provincia autonoma di Bolzano, provincia autonoma di Bolzano, resa sulla domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale di Bolzano, le cui considerazioni appaiono rilevanti in merito al rapporto tra sistema normativo interno e sovranazionale, successivo al Trattato di Lisbona.

Delle sette questioni pregiudiziali formulate dal giudice del rinvio, la Corte ha ritenuto ricevibili solo alcune e, in particolare, per quanto interessa nella specie, la seconda questione pregiudiziale, con la quale il giudice nazionale chiedeva, in sostanza, se «il richiamo alla CEDU effettuato dall'art. 6, paragrafo 3 TUE imponga al giudice nazionale di dare diretta attuazione alle disposizioni di tale convenzione ... disapplicando la norma di diritto nazionale in conflitto, senza dovere previamente sollevare una questione di costituzionalità dinanzi alla Corte costituzionale» (paragrafo 59). Ai sensi dell'art. 6, paragrafo 3, TUE, i diritti fondamentali, così come garantiti dalla CEDU e quali risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali (paragrafo 60).

La Corte di giustizia ha osservato che, se questa disposizione consacra la giurisprudenza costante della Corte, secondo la quale i diritti fondamentali sono parte integrante dei principi generali del diritto dei quali la Corte garantisce l'osservanza, tuttavia l'art. 6, par. 3 TUE «non disciplina il rapporto tra la CEDU e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri e nemmeno determina le conseguenze che un giudice nazionale deve trarre nell'ipotesi di conflitto tra i diritti garantiti da tale convenzione ed una norma di diritto nazionale» (paragrafi 61 e 62). Ne consegue che «il rinvio operato dall'art. 6, par. 3, TUE alla CEDU non impone al giudice nazionale, in caso di conflitto tra una norma di diritto nazio-



nale e detta convenzione, di applicare direttamente le disposizioni di quest'ultima, disapplicando la norma di diritto nazionale in contrasto con essa» (paragrafo 63).

Conformemente alle considerazioni che precedono, ritiene questo giudice che i diritti fondamentali enunciati dalla CEDU siano parte del diritto dell'Unione, quali principi generali, ma il contenuto di tali diritti non incida sulla veste formale della fonte giuridica nella quale sono enunciati.

La situazione, quale era cristallizzata nella giurisprudenza della Corte costituzionale, sopra indicata, non è mutata per effetto dell'adesione dell'Unione europea alla CEDU, atteso che i diritti enunciati dalla CEDU fanno parte dei principi generali di cui l'Unione europea garantisce l'osservanza, ma il rapporto tra la CEDU e gli ordinamenti giuridici degli Stati membri è un rapporto disciplinato da ciascun ordinamento nazionale.

5. *La interpretazione costituzionalmente orientata degli articoli 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 - esclusione.*

Alla luce delle considerazioni che precedono, posto che la disapplicazione non appare una strada percorribile, va esaminata la possibilità, in via preliminare, di una lettura costituzionalmente orientata degli articoli 1, comma 1 e 2, e 4, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40, per superare, in via interpretativa, il contrasto con gli articoli 2, 3, 32 Cost. nonché con gli articoli 8 e 14 della CEDU, fino a dove ciò sia consentito dal testo delle disposizioni.

Ritiene questo giudice che non si possa accedere alla lettura costituzionalmente orientata proposta in via principale dai ricorrenti. Si è infatti in presenza di una limitazione espressa del ricorso alla P.M.A. contenuta in due articoli (1 e 4) della legge n. 40/2004, che rende difficile estendere, per via interpretativa, il ricorso alle tecniche anche alle coppie fertili ma portatrici di patologie geneticamente trasmissibili, quali i ricorrenti del caso in esame, ai quali difetta l'elemento soggettivo, atteso che il ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita è consentito solo quando sia accertata l'impossibilità di rimuovere altrimenti le cause impeditive della procreazione ed è comunque circoscritto ai casi di sterilità o di infertilità inspiegate documentate da atto medico nonché ai casi di sterilità da causa accertata e certificata da atto medico.

La interpretazione estensiva non è consentita dalla chiara lettera della legge e dall'utilizzo di espressioni che rendono palese la volontà di limitare, come il verbo «circoscrivere».

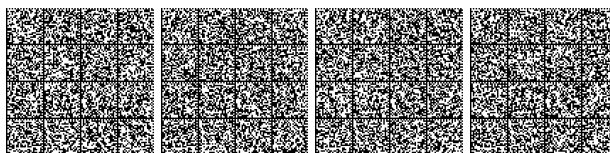
Far discendere una interpretazione estensiva in ordine ai soggetti che possono accedere alla PMA, inserendovi anche le coppie fertili, dalla lettura costituzionalmente orientata della diagnosi preimpianto appare un'operazione logica ardita, atteso che se è vero che l'accesso alle tecniche è presupposto logico e funzionalmente connesso alla diagnosi, è tuttavia vero che la questione della ammissibilità della diagnosi preimpianto si pone a prescindere dal limite di accesso, potendo coinvolgere anche coppie sterili o infertili.

Né argomenti a favore possono trarsi dall'ampliamento della nozione di infertilità derivante dalle nuove linee guida del Ministero della salute (decreto dell'11 aprile 2008, n. 31639, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 30 aprile 2008), che hanno esteso l'accesso alla «P.M.A.» anche alle coppie in cui l'uomo è affetto da malattie virali sessualmente trasmissibili (virus H.I.V., HBV o HCV).

L'equiparazione della situazione dell'uomo portatore di HIV o epatite a quella di sterilità o infertilità si giustifica con la considerazione che, in questi casi, sussiste un elevato rischio di infezione per la madre e il feto, conseguente a rapporti sessuali non protetti con il partner. Un rischio che, di fatto, preclude la possibilità di avere un figlio a queste coppie, imponendo loro l'adozione di precauzioni che si traducono necessariamente in un condizione di infertilità, ascrivibile tra i casi di infertilità maschile severa da causa accertata e certificata da atto medico.

Tali casi sono riconducibili nell'ambito dell'art. 4 della legge n. 40/2004, il quale delimita espressamente e significativamente l'accesso alle PMA alle ipotesi in cui vengano in rilievo «cause impeditive della procreazione» (e non vi sia possibilità di «rimuover[le] altrimenti»). Appare evidente che le linee guida sono il frutto della equiparazione tra cause impeditive della procreazione dovute a infertilità o sterilità e cause che, di fatto, risultano impeditive della procreazione, in quanto precludono il rapporto sessuale a causa dell'elevatissimo rischio di contagio della donna.

In altri termini, qualora il partner maschile sia portatore di virus e si trovi nella impossibilità di avere un rapporto sessuale senza correre il rischio di infettare la partner e il feto, il decreto del 2008 gli riconosce una condizione peculiare che, pur non potendo essere definita di infertilità, atteso che la capacità procreativa non è condizionata dalla patologia, è tuttavia a questa assimilata. In virtù di questa assimilazione, l'uomo portatore di HIV può accedere alle tecniche. Ben diversa è la condizione delle coppie fertili portatrici di patologia trasmissibile non sussistendo per loro alcun rischio di contagio connesso alla procreazione.



6. *Necessità di sollevare la questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40.*

Alla luce delle considerazioni che precedono, posto che la interpretazione costituzionalmente orientata delle norme non appare una strada percorribile, si ritiene che il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale, che pertanto si solleva, dell'art. 1, commi 1 e 2, e dell'art. 4, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40, per contrasto con gli articoli 2, 3, e 32 della Cost., nonché per contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost. in relazione agli articoli 8 e 14 della CEDU.

7. *Rilevanza della questione di legittimità costituzionale.*

Sulla rilevanza della questione nel procedimento in esame, va evidenziato che i ricorrenti sono una coppia fertile, attesa la prima spontanea gravidanza interrotta con aborto terapeutico, e con il rischio di trasmettere la distrofia muscolare Becker, patologia genetica ereditaria, al figlio con una probabilità del 50%, come certificato dal prof. Novelli del dipartimento di genetica dell'Università Roma Tor Vergata e come purtroppo confermato dagli esiti della prima gravidanza.

Per poter decidere sulla richiesta dei ricorrenti di ordinare in via di urgenza, attesa anche l'età della ricorrente, al centro e all'amministrazione resistente di consentire l'accesso alla PMA, presupposto della diagnosi, occorre applicare la legge 19 febbraio 2004, n. 40.

Quanto all'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale in sede cautelare, la sentenza della Corte costituzionale n. 151/2009 ha rilevato che «la giurisprudenza di questa Corte ammette la possibilità che siano sollevate questioni di legittimità costituzionale in sede cautelare, sia quando il giudice non provveda sulla domanda, sia quando conceda la relativa misura, purché tale concessione non si risolva nel definitivo esaurimento del potere cautelare del quale in quella sede il giudice fruisce (sentenza n. 161 del 2008 e ordinanze n. 393 del 2008 e n. 25 del 2006).

8. *Non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale per contrasto degli articoli 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40, con gli articoli 2, 3, e 32 della Cost.*

Il ricorso alla P.M.A. circoscritto ai soli casi di sterilità o infertilità appare in contrasto con gli articoli 2, 3, e 32 della Costituzione e pertanto questo giudice solleva la questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40, sotto questo profilo.

Quanto al contrasto con l'art. 2 della Cost., si evidenzia tra i diritti soggettivi inviolabili vi è il diritto della coppia a un figlio «sano» e il diritto di autodeterminazione nelle scelte procreative.

Le scelte consapevoli relative alla procreazione fanno parte dei diritti fondamentali costituzionalmente tutelati e personalissimi di entrambi i genitori, in maniera da garantire la tutela alla libera ed informata autodeterminazione di procreare.

Il diritto alla procreazione sarebbe irrimediabilmente leso dalla limitazione del ricorso alle tecniche di P.M.A. da parte di coppie che, pur non sterili o infertili, rischiano però concretamente di procreare figli affetti da gravi malattie, a causa di patologie geneticamente trasmissibili, di cui sono portatori. Il limite rappresenta una ingerenza indebita nella vita della coppia.

Si evidenzia che anche secondo la Corte EDU, nella sentenza Costa e Pavan c. Italia, il desiderio dei ricorrenti di generare un figlio non affetto dalla malattia genetica di cui sono portatori rientra nel campo della tutela offerta dall'art. 8 della CEDU, costituendo una forma di espressione della vita privata e familiare (par. 57).

La esclusione dalla P.M.A. delle coppie fertili portatrici di patologia trasmissibile appare inoltre in contrasto con l'art. 3 della Cost., inteso come principio di ragionevolezza, quale corollario del principio di uguaglianza, in quanto comporta la conseguenza paradossale, irragionevole e incoerente di costringere queste coppie, desiderose di avere un figlio non affetto dalla patologia, di cui ben conoscono gli effetti, di avere una gravidanza naturale e ricorrere alla scelta tragica dell'aborto terapeutico del feto, consentita dalla legge 22 maggio 1978, n. 194.

Nel bilanciamento tra diritti fondamentali, il punto di equilibrio è sempre dinamico e deve essere valutato secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza. La tutela dei diritti deve essere sempre «integrata» nel senso che nessun diritto fondamentale può considerarsi protetto in termini assoluti dalla Costituzione, ma è soggetto a limiti per interagire con una pluralità di altri diritti.

Nel giudizio di bilanciamento va sottolineato che: in primo luogo, nessuno dei diritti costituzionali ha carattere assoluto, ma tutti possono e debbono essere contemperati con gli altri diritti e interessi costituzionalmente rilevanti; in secondo luogo, non esiste una gerarchia predeterminata in astratto tra i diritti e i valori costituzionali, ma il bilanciamento è un'operazione dinamica affidata in primo luogo al legislatore, su cui la Corte effettua il proprio compito di controllo; in terzo luogo, il bilanciamento richiede criteri di ragionevolezza e proporzionalità; infine, l'esito del bilanciamento non può mai essere il sacrificio totale di uno dei valori in gioco, perché di ciascuno deve essere preservato il nucleo essenziale.



«Il giudizio di ragionevolezza, lungi dal comportare il ricorso a criteri di valutazione assoluti e astrattamente prefissati, si svolge attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti» (Corte cost. sentenza n. 1130 del 1988 e sentenza n. 264 del 1996).

Alla luce del principio di ragionevolezza come sopra interpretato, gli articoli 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge del 2004 n. 40, sono in contrasto con l'art. 3 della Cost., inteso come necessaria coerenza interna dell'ordinamento giuridico italiano, atteso che, da un lato, la legge n. 194/1978 permette, nel caso in cui il feto risulti affetto da gravi patologie, l'aborto terapeutico, che ha conseguenze ben più gravi per la salute fisica e psichica della donna rispetto alla selezione dell'embrione successiva alla diagnosi preimpianto; dall'altro, la legge n. 40/2004 impedisce alle coppie fertili il ricorso alla PMA, presupposto per accedere alla diagnosi e alla eventuale selezione preimpianto.

Si evidenzia ancora che il diritto della donna che ne abbia fatto richiesta attraverso l'accesso alla diagnosi prenatale a tutte le informazioni sullo stato di salute del feto è ampiamente garantito nel sistema italiano, non necessariamente in prospettiva della eventuale interruzione di gravidanza, ma anche perché garantisce una maternità più consapevole, consentendo una adeguata preparazione psicologica e pratica in relazione ai problemi del nascituro.

Vi è inoltre contrasto con l'art. 3 anche sotto il profilo della discriminazione delle coppie fertili, portatrici di malattia geneticamente trasmissibile, rispetto alle coppie sterili o infertili (o in cui l'uomo sia affetto da malattie virali sessualmente trasmissibili), che invece possono ricorrere alle tecniche di P.M.A.

La questione di legittimità costituzionale delle norme sopra indicate appare non manifestamente infondata anche con riferimento all'art. 32 della Cost. in particolare sotto il profilo della tutela della salute della donna, costretta per realizzare il desiderio di mettere al mondo un figlio, non affetto da patologia, a una gravidanza naturale e a un eventuale aborto terapeutico, con conseguente aumento di rischi per la sua salute fisica, e compromissione della sua sfera psichica, per effetto della scelta dolorosa di procedere, all'occorrenza, alla interruzione volontaria di gravidanza, in assenza di un adeguato bilanciamento della tutela della salute della donna con quella dell'embrione.

9. La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale per contrasto degli articoli 1, commi 1 e 2 e 4, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40, con gli articoli 8 e 14 CEDU.

La questione di legittimità costituzione degli articoli 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40, appare non manifestamente infondata anche con riferimento all'art. 117, comma 1, Cost. in relazione agli articoli 8 e 14 della CEDU.

Come evidenziato dalla Corte di Strasburgo nella sentenza *Costa e Pavan c. Italia*, il divieto imposto dall'art. 4 della legge del 2004 n. 40, alle coppie non affette da sterilità e infertilità, ma che siano portatrici di malattia ereditaria, di accedere alla PMA e alla diagnosi preimpianto, laddove «l'ordinamento italiano permette di ricorrere all'aborto terapeutico nel caso in cui il feto risulti affetto da patologie di particolare gravità quale la fibrosi cistica» è irragionevole.

Per la Corte non si comprende lo scopo della proibizione «considerato che l'aborto ha conseguenze sicuramente più gravi della selezione dell'embrione successivamente a PDI sia per il nascituro che si trova in stato di formazione più avanzato, sia per i genitori in particolare per la donna»: argomentazione questa che porta la Corte EDU ad escludere la funzionalità del divieto imposto dall'art. 4 della legge n. 40/2004, che di fatto si risolve nell'incoraggiamento del ricorso all'aborto del feto, rispetto allo scopo perseguito dalla stessa legge, consistente nella tutela del nascituro, e conseguentemente a concludere che la disciplina in vigore, traducendosi in un'indebita ingerenza nella vita privata e familiare dei ricorrenti, non possa ritenersi proporzionale né necessaria alla protezione dei diritti cui si assume sia sottesa.

Ricorrono pertanto le condizioni per sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, e dell'art. 4, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40, per contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 8 della CEDU.

In secondo luogo gli articoli 1, commi 1 e 2, e l'art. 4, comma 1, della legge 2004 appaiono in contrasto anche con l'art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 14 della CEDU, sotto il profilo della discriminazione delle coppie fertili, portatrici di malattia geneticamente trasmissibile, rispetto alle coppie sterili o infertili o in cui l'uomo sia affetto da malattie virali sessualmente trasmissibili, che invece possono ricorrere alle tecniche di P.M.A. in base alla legge e, per l'ultima categoria, in base alla estensione operata dalle linee guida del 2008, e conseguentemente accedere alla diagnosi preimpianto.



La sentenza EDU, nel caso Costa e Pavan c. Italia, ha ritenuto la dedotta violazione dell'art. 14 della CEDU manifestamente infondata, sul presupposto che la diagnosi preimpianto sarebbe vietata, per la legge italiana, a tutti indistintamente. Tuttavia, muovendo dalla interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 13, sostenuta da questo giudice, e dalla conclusione della liceità della diagnosi, rimane il problema del ricorso alla P.M.A., consentito alle coppie sterili e infertili ma non alle coppie fertili portatrici di patologia trasmissibile.

Il presente procedimento cautelare — conformemente a quanto già valutato da questo Tribunale in relazione ad una analoga fattispecie con ordinanza depositata in data 15 gennaio 2014 (R.G. 43568/2013) — non può essere pertanto definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale e deve, quindi, essere sospeso.

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenuta la rilevanza e non manifesta infondatezza;

Rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2, e dell'art. 4, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40, per contrasto con gli articoli 2, 3 e 32 della Cost. nonché per contrasto con l'art. 117, comma 1, Cost. in relazione agli articoli 8 e 14 della CEDU nella parte in cui non consentono il ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita alle coppie fertili portatrici di patologie geneticamente trasmissibili.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio.

Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma, 27 febbraio 2014

Il giudice: BIANCHINI

IL GIUDICE UNICO

Vista la propria ordinanza con cui in data 27 febbraio 2014 è stata sollevata questione di legittimità costituzionale in ordine all'art. 1, commi 1 e 2, e 4, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40, per contrasto con gli articoli 2, 3 e 32 della Costituzione, nonché per contrasto con l'art. 117, comma 1, della Costituzione in relazione agli articoli 8 e 14 della CEDU nella parte in cui non consentono il ricorso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita alle coppie fertili portatrici di patologie geneticamente trasmissibili;

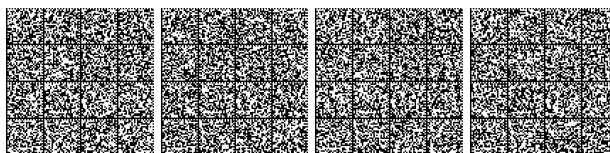
Rilevato che per un mero errore materiale al punto 7) della parte motiva della citata ordinanza è stato fatto riferimento alla distrofia muscolare Becker in luogo dell'alterazione cromosomica rilevata nel caso di specie;

P. Q. M.

Dispone che ove è scritto «i ricorrenti sono una coppia fertile, attesa la prima spontanea gravidanza interrotta con aborto terapeutico, e con il rischio di trasmettere la distrofia muscolare Becker, patologia genetica ereditaria, al figlio con una probabilità del 50%, come certificato dal prof. Novelli del dipartimento di genetica dell'Università Roma Tor Vergata e come purtroppo confermato dagli esiti della prima gravidanza» deve leggersi ed intendersi «i ricorrenti sono una coppia fertile, attese le precedenti spontanee gravidanze interrotte con aborto terapeutico e con il rischio di trasmettere al figlio l'alterazione cromosomica diagnosticata all'odierna ricorrente in data 24 novembre 2006 con analisi del cariotipo eseguita dal prof. Novelli del dipartimento di genetica dell'Università Roma Tor Vergata e come purtroppo confermato dagli esiti degli accertamenti prenatali compiuti in occasione della seconda gravidanza».

Roma, 5 marzo 2014

Il giudice: BIANCHINI



n. 87

Ordinanza del 27 gennaio 2014 emessa dal Tribunale di Milano nel procedimento civile promosso da Negro Carlotta contro Rottapharm S.p.a.

Lavoro (Controversie in materia di) - Astensione e ricusazione del giudice - Obbligo di astensione per l'organo giudicante (persona fisica) investito del giudizio di opposizione ex art. 51, comma 1, legge n. 92/2012, che abbia pronunciato l'ordinanza ex art. 1, comma 49, legge n. 92/2012 di respingimento di ricorso avverso licenziamento per giusta causa - Mancata previsione - Violazione del principio di uguaglianza per irragionevole diversa disciplina rispetto alla fattispecie analoga disciplinata dall'art. 669-terdecies, secondo comma, c.p.c. - Lesione del diritto di difesa e di azione in giudizio - Violazione del principio di imparzialità del giudice.

- Codice di procedura civile, art. 51, comma 1, n. 4; legge 28 giugno 2012, n. 92, art. 1, comma 51.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

IL TRIBUNALE

A scioglimento della riserva espressa all'udienza del 15.1.2014, ha pronunciato la seguente ordinanza (art. 134 Cost., 23 legge 11 marzo 1953 n. 87) nel procedimento iscritto al n. 79495 dell'anno 2013, pendente tra: Negro Carlotta, Cod. fisc. NGRCLT76C67D711B, residente in Paderno Dugnano, alla via Aurora n. 21 rappresentate legale: avv. ti U. Minneci, S. Mantovani - Domicilio eletto: c/o Studio legale Milano, via Fatebenefratelli n. 15 - Procura alle liti: a margine dell'atto di ricorso - PEC: sabinamariavittoria.mantovani@milano.pecavvocati.it parte ricorrente;

Contro

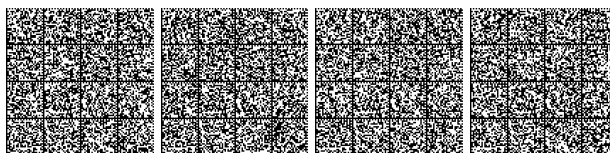
Rottapharm S.p.a., in persona del suo procuratore dott. Stefano Bertolotti, con sede operativa in Monza, via Valosa di Sopra n. 9, rappresentate legale: avv. ti G. B. Benvenuto, G. Bergamaschi domicilio eletto: c/o Studio legale Milano, via Fatebenefratelli n. 15, procura alle liti: a margine dell'atto di ricorso, PEC: giovanni.benvenuto@milano.pecavvocati.it; parte resistente;

IN FATTO

Carlotta Negro (informatore medico) - dipendente della Rottapharm a far data dal 13 gennaio 2003 con mansioni di Product Manager e inquadramento al livello A2 del CCN Chimico-Farmaceutico - veniva licenziata per giusta causa dalla società datrice di lavoro con recesso datoriale del 18 luglio 2012, comunicato alla dipendente in pari data. La Negro impugnava tempestivamente il licenziamento dinanzi al giudice del lavoro del Tribunale di Milano (Tribunale di Milano, Sezione Lavoro, giudice dr. Rossano Taraborrelli), proponendo ricorso ex art. 1, comma 48, legge 28 giugno 2012 n. 92. Il giudice adito respingeva l'impugnativa con ordinanza del 27 giugno 2013 (depositata in Cancelleria nella medesima data) ritenendo la legittimità del recesso datoriale, sul presupposto della fondatezza della contestazione disciplinare sollevata (indebito uso, da parte della dipendente, del diritto al rimborso spese). Il giudice riteneva, altresì, proporzionale la sanzione disciplinare, irrogata nella forma più grave, quella espulsiva.

Con atto di opposizione ex art. 1, comma 51, legge 26 giugno 2012 n. 92, depositato in Cancelleria in data 24 luglio 2013, la Negro citava in giudizio la datrice di lavoro affinché fosse pronunciato l'annullamento dell'ordinanza pronunciata dal Tribunale del Lavoro in suo sfavore e, per l'effetto, fosse accolta l'impugnazione del licenziamento con le statuizioni consequenziali. La Rottapharm resisteva alla domanda costituendosi in giudizio con memoria del 31 ottobre 2013. Il fascicolo del procedimento di opposizione veniva assegnato al dott. Rossano Taraborrelli, il medesimo giudice estensore dell'ordinanza oggetto di impugnazione da parte della Negro. Il giudice assegnatario della causa fissava udienza di comparizione delle parti in data 13 novembre 2013.

Con ricorso depositato in Cancelleria in data 31 ottobre 2013, la Negro presentava istanza di ricusazione del dott. Taraborrelli, ai sensi dell'art. 51, comma 1, n. 4, c.p.c. La ricorrente riteneva che il magistrato designato per la definizione del giudizio di opposizione ex art. 1 comma 51, l. 92/2012 non potesse essere lo stesso che aveva definito già la prima fase del procedimento, ai sensi dell'art. 1 commi 48, 49, l. 92/12. Il Presidente della Sezione Lavoro, con atto del



14 novembre 2013, rimetteva il fascicolo alla Presidente del Tribunale la quale, con provvedimento del 15 novembre 2013, assegnava il procedimento alla Sezione Nona Civile. Il Presidente della Sezione designata per la trattazione del procedimento di ricasazione, fissava, con decreto del 19.11.2013, udienza in data 15 gennaio 2014 con provvedimento che veniva comunicato alle parti del processo, in data 25 novembre 2013, mediante avviso telematico, nonché in busta chiusa al giudice ricasato, in data 25 novembre 2013. Nelle more, all'udienza fissata dal giudice del lavoro, in data 13 novembre 2013, comparivano entrambe le parti del processo. Il magistrato (dott. Rossano Taraborrelli), preso atto della ricasazione richiesta nei suoi confronti, sospendeva il processo con ordinanza del 13.11.2013.

In data 15 gennaio 2014, veniva tenuta dinanzi a questo Collegio, l'udienza fissata con decreto presidenziale del 19 novembre 2013. Entro il termine concesso, non pervenivano osservazioni da parte del giudice ricasato. Non interveniva nel processo la Rottapharm. Compariva, invece, all'udienza, la parte ricasante che insisteva per l'accoglimento del ricorso producendo pronunce giurisprudenziali. Il Collegio riservava la decisione.

IN DIRITTO

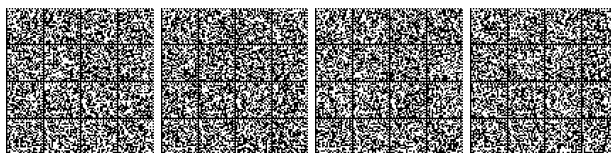
È intenzione di questo Tribunale rimettere gli atti del processo alla Corte costituzionale: il Collegio giudica rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli art. 51, comma I, n. 4 c.p.c. e 1, comma 51, legge 28 giugno 2012 n. 92 (disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), nella parte in cui non prevedono l'obbligo di astensione per l'organo giudicante (persona fisica) investito del giudizio di opposizione ex art. 51, comma I, l. 92/12 che abbia pronunciato l'ordinanza ex art. 1, comma 49, l. 92/2012, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione.

In punto di rilevanza e non manifesta infondatezza

OSSERVA

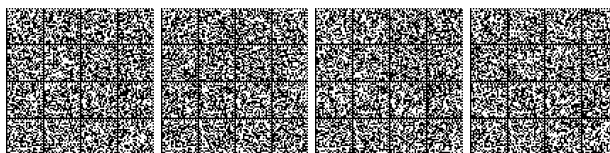
[1]. Rilevanza. In punto di rilevanza, la questione è da considerarsi senz'altro rilevante. La parte introduttiva del procedimento richiede al Collegio di volere accogliere la ricasazione, ex art. 52 c.p.c., ritenendo che il giudice investito del procedimento di opposizione ex art. 1, comma 51 cit. avesse l'obbligo di astenersi ex art. 51 comma I, n. 4 c.p.c. L'accoglimento della richiesta della Negro, dunque, presuppone che il dott. Taraborrelli avesse l'obbligo di astenersi nel giudizio, poiché magistrato che aveva conosciuto della medesima causa in un altro grado del procedimento. Il citato presupposto non sussiste, nella vigente formulazione normativa degli artt. 51, comma I, n. 4 c.p.c. e 1, comma 51, legge 28 giugno 2012 n. 92

La previsione oggetto di scrutinio in questo giudizio - per quanto qui interessa - istituisce l'obbligo di astensione del giudice nel caso in cui abbia «conosciuto della causa come magistrato in altro grado del processo». Si tratta di un formante legislativo che il Collegio non può estendere a casi non espressamente previsti dal Legislatore. I casi di astensione obbligatoria del giudicante, incidendo sulla capacità del giudice, determinando una deroga al principio del giudice naturale precostituito per legge, sono di stretta interpretazione e non sono pertanto suscettibili di applicazione per via d'interpretazione analogica (Cass. Civ., Sez. Un., 8 ottobre 2001 n. 12345, Rv. 550812). Ebbene, la declaratoria di astensione obbligatoria trae linfa dalla conoscenza della causa che il giudice ha avuto in altro «grado del processo», concetto tecnico-giuridico nell'ambito del quale non può essere collocata la fase sommaria istituita dalla l. 92/12 nel suo art. 1 comma 49 cit. La legge 28 giugno 2012 n. 92, nei commi 47 e ss dell'art. 1, tipizza, infatti, un classico modello procedimentale cd. bifasico in cui ad una fase necessaria a carattere prettamente sommario segue una fase eventuale a cognizione piena, destinata a concludersi con un provvedimento suscettibile di passare in giudicato. Nel corso della prima fase, il giudice «sentite le parti e omessa ogni formalità non essenziale al contraddittorio, procede nel modo che ritiene più opportuno agli atti di istruzione indispensabili richiesti dalle parti o disposti d'ufficio, ai sensi dell'art. 421 del codice di procedura civile, e provvede, con ordinanza immediatamente esecutiva, all'accoglimento o al rigetto della domanda». Avverso l'ordinanza conclusiva della prima fase è ammessa opposizione con ricorso ex art. 414 c.p.c. che instaura la fase di merito dove, procedendo nelle forme di piena cognitio, il giudice definisce il processo con sentenza (suscettibile di impugnazione mediante reclamo dinanzi alla Corte di Appello). La morfologia strutturale dell'istituto processuale introdotto dalla legge n. 92/2012 corrisponde, dunque, integralmente al codice genetico tipico dei procedimenti bifasici, in cui l'unico processo di merito è scandito da due fasi: una preliminare sommaria, e una



(eventuale: se c'è opposizione) di cognizione piena. Si versa, in buona sostanza, nell'ambito delle forme procedurali che prevedono provvedimenti interinali a contenuto decisorio, cedevoli nel corso del successivo giudizio di merito. In ipotesi del genere, è notoriamente escluso che possa trovare applicazione l'obbligo dell'astensione, tant'è che, quando il Legislatore ha voluto esprimere una riserva, lo ha fatto in modo espresso (v. ad es., art. 186-*bis* disp. att. c.p.c. per la trattazione delle opposizioni in materia esecutive, come introdotto dalla legge 18 giugno 2009 n. 69). In questi termini, si è già espressa la giurisprudenza di questo Tribunale (Trib. Milano, sez. I civ., ordinanza 11 ottobre 2013 -Pres., est. Roberto Bichi; Trib. Milano, sez. I civ., ordinanza 19 giugno 2013 - Pres. Servetti, est. Buffone; Trib. Milano, sez. IX civ., ordinanza 20 novembre 2013 - Pres. Servetti, est. Muscio). Per le considerazioni svolte, stante l'attuale tenore delle norme da applicare all'odierno processo, il dr. Taraborrelli non aveva l'obbligo di astensione e, pertanto, la domanda di ricusazione dovrebbe essere rigettata; potrebbe, invece, essere accolta per effetto dell'accoglimento della qui sollevata eccezione di incostituzionalità.

[2]. Ammissibilità. In punto di ammissibilità della questione, una interpretazione adeguatrice risulta infruttuosa. È noto a questo Tribunale che tra i diversi significati giuridici astrattamente possibili, il Giudice deve selezionare quello che sia conforme alla Costituzione; il sospetto di illegittimità costituzionale, infatti, è legittimo solo allorché nessuno dei significati, che è possibile estrapolare dalla disposizione normativa, si sottragga alle censure di incostituzionalità (Corte Cost., 12 marzo 1999, n. 65 in Cons. Stato, 1999, II, 366). E, tuttavia, se è vero che in linea di principio, le leggi si dichiarano incostituzionali perché è impossibile darne interpretazioni «secundum Constitutionem» e non in quanto sia possibile darne interpretazioni incostituzionali, è anche vero che esiste un preciso limite all'esperimento del tentativo salvifico della norma a livello ermeneutico: il giudice non può «piegare la disposizione fino a spezzarne il legame con il dato letterale». Ed, in tal senso, di fatto, vi sarebbe il rischio - dinnanzi ad una redazione così chiara della norma - di invadere una competenza che al Giudice *a quo* non compete, se non altro perché altri Organi, nell'impalcatura Costituzionale (come l'adita Corte delle Leggi), sono deputati ad espletare talune funzioni ad essi esclusivamente riservate. Ma vi è di più: l'interpretatio secundum constitutionem presuppone, indefettibilmente, che l'interpretazione «altra» sia «possibile», cioè, praticabile: diversamente, si creerebbe un vulnus alla certezza del diritto poiché anche dinnanzi a norme «chiare» ogni giudicante adito potrebbe offrire uno spunto interpretativo diverso. Rischio ancor più pericoloso dove la materia sia governata dal principio di tipicità normativa, poiché la estensione della regola, a casi non previsti dal Legislatore, si tradurrebbe in una ingerenza non ammessa, da parte del giudice, nelle scelte riservate al potere legislativo. Svolte queste considerazioni, reputa pertanto l'odierno Giudicante che il dato normativo non si possa prestare ad interpretazioni diverse da quella emergente dalla mera lettura del testo. In particolare, questo Collegio esclude che possa applicarsi, al caso di specie, il principio ricavabile dalla sentenza n. 387 della Corte costituzionale, depositata il 15 ottobre 1999 (interpretativa di rigetto), come ad esempio ritenuto dalla Corte di Appello di Milano, nella sentenza n. 1577 del 13 dicembre 2013, versata in atti dalla parte ricorrente. In primo luogo, il giudizio di comparazione, tra il caso trattato dalla Consulta nella decisione citata e quello sottoposto a questo Collegio, si conclude nel senso di escludere affinità tra le fattispecie, tale da indurre a ritenere applicabile la medesima proposizione interpretativa (distinguishing). Il giudizio previsto dall'art. 28, legge 20 maggio 1970 n. 300, infatti, ha la funzione esclusiva di reprimere la condotta antisindacale e, pertanto, oggetto del processo è la violazione del diritto dei lavoratori all'attività sindacale e allo sciopero, tant'è che il provvedimento conclusivo del rito (se positivo) comporta la cessazione del comportamento illegittimo e la rimozione degli effetti. Si tratta, inoltre, di una procedura attivata su ricorso degli organismi locali delle associazioni sindacali nazionali che vi abbiano interesse. Ambito processuale del tutto differente da quello regolato dalla l. 92/12 in cui, invece, il procedimento ha ad oggetto un determinato rapporto di lavoro in un giudizio che vede confrontarsi parti legate da rapporto negoziale, con un ambito di cognizione ben più ampio e complesso, in cui anche la conclusione del giudizio è aperta ad una variegata ricchezza di soluzioni giudiziali. Pertanto: nel primo rito, la pronuncia ha, di fatto, vocazione sanzionatoria e l'ambito di cognizione è limitato e ristretto cosicché non si assiste invero, a due fasi «in senso tecnico», ma ad una sanzione ed alla sua impugnazione. Da qui la sostanziale assimilabilità di quella fase ad un vero e proprio «grado» del giudizio. Quanto non accade nel rito *ex lege* 92/12. In questo caso, il procedimento resta unico scandito da due fasi in cui, nella prima, il rapporto di lavoro è oggetto di una pronuncia celere e ad istruttoria «approssimativa» che, se non soddisfacente a giudizio di una o entrambe le parti, viene accantonata per dare ingresso alla seconda (delle citate fasi) in cui il processo gode della pienezza dei rimedi, degli strumenti, dei tempi. La diversità ontologica tra i due riti è pure resa palese dal dettaglio di disciplina che assiste il procedimento *ex lege* 92/12 in cui, nei commi da 47 a 69, il Legislatore disciplina in modo dettagliato: fase sommaria, fase a cognizione piena, giudizio di appello procedimento di Cassazione. Deve pure essere rilevata la particolare singolarità del caso giudicato da Corte Cost. 387/1999: in quella fattispecie, infatti, erano state le sopravvenienze normative a creare una aporia nel formante legislativo originale. Si vuol segnalare che, nel sistema originario del procedimento di repressione della condotta antisindacale, era prevista una fase davanti al Pretore, il quale decideva in ordine alla richiesta di emissione del decreto *ex art.* 28 della legge n. 300 del 1970, ed una eventuale opposizione avanti al Tribunale. Succes-



sivamente, la struttura nata geneticamente con la previsione di due giudici diversi, era stata manipolata in conseguenza della riunificazione della competenza in capo al giudice monocratico. Da qui l'intervento della Consulta nel senso di ammettere spazi per una interpretazione *secundum constitutionem*. A ben vedere, allora, nel caso sottoposto al giudizio di questo Collegio, le circostanze sono del tutto differenti: in questo caso, il rito nasce ab origine come affidato al medesimo giudice per una scelta precisa del Legislatore. Altro elemento significativo per escludere il richiamo a Corte Cost. 387/99, è che il Legislatore, consapevole dell'intervento della Consulta del 1999, non abbia comunque inteso affermare la necessità di un giudice diverso per il rito *ex lege* 92/2012, nel complesso di un articolato normativo in cui sono espressamente previste finanche disposizioni per l'organizzazione tabellare dell'ufficio giudicante (v. art. 1 commi 65, 66, l. 92/12). Il «Legislatore consapevole» (v. Cass. civ., sez. III, 24 agosto 2007, n. 17958), insomma, ha escluso la necessità di un giudice (persona fisica) differente per la trattazione del giudizio di opposizione. All'esito dello scrutinio condotto, risulta inappagante il tentativo di interpretazione conforme a Costituzione, ravvisandosi nelle norme impugnate una precisa volontà del Legislatore. In senso rafforzativo delle considerazioni sin qui svolte, questo Collegio non può non segnalare come l'estensione per analogia, alla fattispecie odierna, del principio di diritto espresso nella citata sentenza interpretativa di rigetto della Consulta, lascerebbe comunque irrisolta la quaestio juris sottesa al giudizio di opposizione previsto dalla l. 92/12, sottraendo al Giudice delle Leggi quel potere di giudizio - su casi quali quello qui trattato - che contribuisce a salvaguardare l'interesse pubblico fondamentale alla certezza del diritto (soprattutto processuale). Alla luce del ragionamento sin qui svolto: il rito *ex lege* 92/12 non prevede che il giudice delle due fasi debba essere diverso e questa previsione non può nemmeno ricavarsi per via interpretativa attingendo al bacino di Corte Cost. 387/99.

[3]. Merito. Ritenuto che - per i motivi sin qui illustrati - gli art. 51, comma I, n. 4 c.p.c. e l. 1, comma 51, legge 28 giugno 2012 n. 92, allo stato, consentano (e non vietino) che il giudice della fase urgente (art. 1 comma 49 cit.) possa essere anche giudice della fase di opposizione (art. 1 comma 51 cit.), questo Tribunale, pur nella consapevolezza dei principi espressi dalla Corte Costituzionale riguardo a tali temi processuali (v. ord. n. 168/2000) ritiene di dovere prospettare la questione di incostituzionalità delle suddette norme tenuto conto, comunque, del rilievo che possono assumere i diversi esiti interpretativi cui è giunta la Corte d'appello di Milano nella sentenza n. 1577/2013 e i concreti riflessi ordinamentali e organizzativi che ne derivano nella gestione del processo del lavoro, per violazione degli artt. 3, 24, 111 della Costituzione. In tale prospettiva può ipotizzarsi che il fatto che il rito qui esaminato sia diverso, strutturalmente e funzionalmente, dal rito disegnato nell'art. 28 dello Statuto dei Lavoratori, in quanto assimilabile ai procedimenti bifasici, non esclude che, in questa fattispecie, la previsione di un «giudice persona fisica unico» si ponga in contrasto con la Carta Costituzionale. La particolare struttura procedimentale, introdotta dalla l. 92/12, pur mirando a costituire un procedimento scandito da due fasi - di cui una urgente e sommaria e l'altra di piena cognizione - pur non istituendo, in senso tecnico, un «grado» di giudizio, mette mano, di fatto, ad una volta processuale in cui la seconda delle fasi può assumere valore impugnatorio con contenuto sostanziale di *revisio prioris instantiae*.

Ciò, in particolare, risulta nel caso di specie. Nell'ordinanza del 27 giugno 2013, il giudice chiamato anche a definire la fase di opposizione, nel rispetto delle previsioni della l. 92/12, non si è limitato ad una tutela fondata su una prima «lettura della res iudicanda», mediante povertà di accertamenti istruttori, ma ha compiutamente esaminato tutti i profili di merito contesi, sindacando i motivi del licenziamento, la proporzionalità della sanzione disciplinare e, in particolare, portando a termine in modo esaustivo l'accertamento in ordine al fatto storico da cui ha tratto linfa il recesso datoriale. La riproposizione del medesimo tema di indagine al giudice dell'opposizione comporta, dunque, sostanzialmente, una richiesta al giudice stesso di riesprimere, in riedizione, il proprio convincimento. La dinamica procedimentale così confezionata sembra comportare, in primis, violazione dell'art. 3, primo comma, della Costituzione, per la irragionevole diversità di disciplina rispetto all'ipotesi, sostanzialmente simile, prevista dall'art. 669-terdecies, secondo comma, cod. proc. civ., che ha introdotto un caso di incompatibilità del giudice in una ipotesi abbastanza analoga, per essere adottata quale *tertium comparationis*. Deve anche essere denunciata la violazione degli artt. 24 e 111 della Costituzione, per la lesione del diritto alla tutela giurisdizionale, sotto il profilo di esclusione della imparzialità del giudice.

[4]. Norme violate. Per quanto sin qui osservato, si ritiene che le norme censurate siano sospettabilità di incostituzionalità per violazione degli artt. 3, 24, 111, Cost.

[5]. Petitum. Per quanto sin qui osservato, si rimette alla valutazione della Corte adita la questione di incostituzionalità degli art. 51, comma I, n. 4 c.p.c. e l. 1, comma 51, legge 28 giugno 2012 n. 92 (disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), nella parte in cui non prevedono l'obbligo di astensione per l'organo giudicante (persona fisica) investito del giudizio di opposizione ex art. 51, comma I, l. 92/12 se abbia già pronunciato l'ordinanza ex art. 1, comma 49, l. 92/2012.



P.Q.M.

Visti gli artt. 134 Cost., 23 legge 11 marzo 1953 n. 87;

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli art. 51, comma I, n. 4 c.p.c. e 1, comma 51, legge 28 giugno 2012 n. 92 (disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita), nella parte in cui non prevedono l'obbligo di astensione per l'organo giudicante (persona fisica) investito del giudizio di opposizione ex art. 51, comma I, l. 92/12 che abbia pronunciato l'ordinanza ex art. 1, comma 49, l. 92/2012, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione.

Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, unitamente alla prova delle comunicazioni e notificazioni previste a seguire.

Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza venga notificata a tutte le parti del processo e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Milano, nella camera di consiglio del 15 gennaio 2014.

I giudici est: COSMAI-BUFFONE

14C00124

N. 88

*Ordinanza del 7 agosto 2013 emessa dal G.I.P. del Tribunale di Avezzano
nel procedimento penale a carico di Di Giuseppe Aurelio*

Processo penale - Procedimento per decreto - Reati perseguibili a querela - Previsione della facoltà del querelante di opporsi alla definizione del procedimento con l'emissione del decreto penale di condanna - Violazione dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza, di obbligatorietà dell'azione penale e della ragionevole durata del processo.

- Codice di procedura penale, art. 459, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 111, comma secondo, e 112.

IL TRIBUNALE

Letti gli atti del proc. n. 2718/12 RGNR e n. 751/13 RGIP nei confronti di Di GIUSEPPE Aurelio per il reato di cui all'art. 388, 3 e 4 comma cp

Premesso che:

In data 17/4/2012 l'ufficio del P.M. presso il Tribunale di Avezzano ha esercitato l'azione penale nei confronti dell'imputato depositando presso questo Ufficio richiesta di emissione di Decreto Penale di condanna in relazione al reato sopra indicato, nonostante l'espressa opposizione del querelante alla definizione del procedimento mediante decreto penale di condanna formulata ex art. 459 c.1 prima parte cpp.

Con la richiesta di emissione di Decreto Penale l'ufficio del P.M. ha sollevato altresì questione di legittimità costituzionale dell'art. 459 c.1 cpp nella parte in cui prevede, per i soli reati perseguibili a querela, il potere in capo al querelante di opporsi alla definizione del procedimento con decreto penale di condanna, per contrasto di detta norma con gli artt. 3, 101, 111 della Costituzione.

In particolare la Procura ha rilevato una contrarietà dell'art. 459 c.1 prima parte cpp all'art. 3 della Costituzione, sotto il duplice profilo dell'irragionevolezza della norma e della sua violazione al principio di uguaglianza atteso che il potere attribuito dalla legge al querelante di opporsi alla definizione del procedimento attraverso il rito monitorio non risponderrebbe ad alcun interesse giuridicamente apprezzabile in capo al querelante, degno di tutela.



Difatti, secondo il P.M., la persona offesa dal reato è in primo luogo portatrice di un interesse a veder dichiarata la penale responsabilità dell'autore del reato con la conseguente irrogazione di una sanzione penale, interesse che viene parimenti soddisfatto sia attraverso lo svolgimento del processo con un qualsiasi rito, anche speciale, che si conclude con una sentenza, sia attraverso il rito speciale di cui agli artt. 459 e ss. cpp, attesa la natura di sentenza del decreto penale di condanna.

In secondo luogo la persona offesa dal reato è portatrice di un interesse al risarcimento dei danni patrimoniali e non conseguenti al reato, che non sempre è soddisfatto all'esito della definizione del processo penale e ciò avviene sia nel caso di definizione con decreto penale di condanna, che in caso di definizione con «patteggiamento» ai sensi dell'art. 444 cpp, riti in entrambi i quali è esclusa dal legislatore qualsiasi delibazione da parte del Giudice penale in ordine alla pretesa risarcitoria della parte offesa, che dovrà essere fatta successivamente valere in sede civile.

Da quanto sopra discende che il querelante non vede leso alcun diritto dalla definizione del procedimento a mezzo del rito di cui all'art. 459 cpp, atteso che detto rito si conclude con l'applicazione di una sanzione penale nei confronti del responsabile e che, in ogni caso, garantisce la tutela risarcitoria in sede civile come avviene anche in caso di patteggiamento ex art. 444 cpp.

A parere della Procura, pertanto, la possibilità concessa dalla legge al querelante di opporsi alla definizione del procedimento a mezzo dell'emissione del decreto penale di condanna si configurerebbe irragionevolmente come un mero «capriccio» concesso dalla norma al querelante, ovvero come la possibilità di infliggere al querelato il patì di un processo che da strumento di accertamento dei fatti diviene per sé stesso una sanzione nei confronti dell'autore del reato.

Evidenzia poi il PM che la possibilità concessa al querelante di opporsi alla definizione del procedimento a mezzo del decreto penale di condanna creerebbe una disparità di trattamento, con conseguente violazione del principio di uguaglianza dei cittadini dinanzi alla legge di cui all'art. 3 della Costituzione, tra soggetti nei confronti dei quali il querelante si sia o meno avvalso della facoltà di opporsi alla definizione del procedimento con decreto penale nonché degli autori di reati perseguibili d'ufficio sottratti all'esercizio della facoltà di opposizione della persona offesa alla definizione del procedimento con decreto penale, questione che però appare manifestamente infondata riguardando scelte legislative inerenti fatti reato aventi diverso sistema di procedibilità.

Sottolinea infine il PM che la facoltà concessa dall'art. 459 c.1 prima parte cpp di opporsi alla definizione del procedimento con decreto penale di condanna, confliggerebbe con il principio di ragionevole durata del processo di cui all'art. 111 della Costituzione in quanto l'instaurazione del processo con rito ordinario a seguito dell'opposizione comporta una inevitabile dilatazione dei tempi processuali, nonché una violazione dell'art. 101 della Costituzione in quanto sottrarrebbe al Pubblico Ministero la titolarità dell'esercizio dell'azione penale ed al Giudice per le indagini preliminari la giurisdizione inerente l'emissione del decreto penale di condanna a seguito della richiesta del PM.

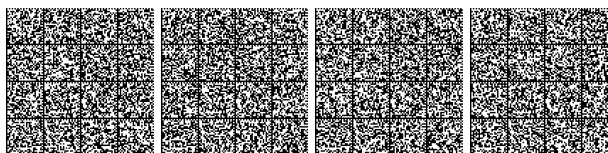
Tale questione appare manifestamente infondata quanto al profilo della sottrazione al GIP della giurisdizione mentre si ritiene fondata in relazione alla sottrazione al PM delle sue prerogative inerenti l'esercizio dell'azione penale.

Premesso quanto sopra questo Giudice ritiene sussistere sia la rilevanza della decisione sulle questioni di costituzionalità proposte in relazione al giudizio *a quo*, atteso che dalla decisione delle stesse dipende la possibilità per questo Giudice di definire il procedimento mediante l'emissione di decreto penale di condanna come richiesto dal PM, ovvero l'obbligo di rigettare la richiesta rimettendo gli atti al PM perché proceda con altro rito, sia la non manifesta infondatezza delle stesse per i motivi di seguito indicati.

Ravvisa infatti questo Giudice l'illegittimità dell'art. 459 c.1 prima parte cpp, così come modificato dall'art. 37 della legge n. 479/99 nella parte in cui prevede la facoltà del querelante di opporsi, in caso di reati procedibili a querela, alla definizione del procedimento con l'emissione di decreto penale di condanna per violazione dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza ex art 3, di obbligatorietà dell'azione penale previsto dall'art. 112 e della ragionevole durata del processo di cui all'art. 111 c.2 della Costituzione.

Ritiene in primo luogo questo Giudicante che la facoltà concessa dall'art. 459 c.1 prima parte cpp, al querelante di opporsi alla definizione del procedimento penale con decreto penale di condanna, configura un *vulnus* al principio di obbligatorietà dell'azione penale previsto dall'art. 112 della Costituzione, principio di carattere generale che, nell'attuale sistema costituzionale, non prevede deroghe né con riferimento all'esercizio dell'azione né con riferimento alle modalità di esercizio della stessa da parte del Pubblico Ministero.

Con particolare riguardo al profilo della modalità di esercizio dell'azione penale, si osserva che l'ordinamento processuale rimette la scelta del rito (giudizio direttissimo, immediato, ordinario, procedimento per decreto) esclusivamente all'ufficio del PM, in presenza ovviamente dei presupposti di legge previsti per i singoli riti.



Soltanto nel caso del rito abbreviato in cui la scelta è rimessa alla volontà dell'imputato, e nell'ipotesi di applicazione pena ex art. 444 cpp in cui scaturisce dall'accordo tra accusa ed imputato, la scelta del rito non è rimessa, almeno in via esclusiva, al PM, ma in tali casi il legislatore ha fatto una precisa scelta di favorire riti premiali con chiare caratteristiche deflattive coerente con i principii costituzionali del diritto di difesa, del contraddittorio e della ragionevole durata del processo sanciti dall'art. 111 della Costituzione, non prevedendo in tali casi alcuna possibilità né per il querelante né per la parte offesa dal reato di opporsi alla scelta del rito, sebbene nell'ipotesi di cui all'art. 444 cpp sia preclusa, come nel caso di procedimento per decreto ex art. 459 cpp, al Giudice qualsiasi deliberazione in ordine alle eventuali pretese risarcitorie derivanti dal reato.

Orbene, si osserva che anche il procedimento per decreto di cui all'art. 459 e ss cpp ha natura premiale in quanto prevede una riduzione di pena rispetto alla sanzione editale laddove il procedimento sia definito con detto rito, così come avviene in caso di rito abbreviato ex art. 438 cpp e nel caso di applicazione pena ex art. 444 cpp e, in quanto tale, attende ad una funzione deflattiva in ossequio al principio di ragionevole durata del processo, e non è comprensibile, quindi, la ragionevolezza della scelta legislativa effettuata con la norma impugnata di consentire al querelante di opporsi alla scelta del PM di esercitare l'azione penale mediante la richiesta al Giudice di emettere un decreto penale di condanna, costituente l'unico caso nell'ordinamento in cui è previsto che l'Ufficio del Pubblico Ministero sia condizionato nella scelta della modalità di esercizio dell'azione penale in palese violazione del principio della obbligatorietà dell'azione penale ex art. 112 che, come è noto, non tollera limitazioni, e della ragionevole durata del processo di cui all'art. 111 della Costituzione.

Appare quindi condivisibile l'assunto della Procura di Avezzano secondo il quale il querelante è in primo luogo portatore di un interesse a veder dichiarata la penale responsabilità dell'autore del reato con la conseguente irrogazione di una sanzione penale, interesse che viene parimenti soddisfatto sia attraverso lo svolgimento del processo con un qualsiasi rito, anche speciale, che si conclude con una sentenza, sia attraverso il rito speciale di cui agli artt. 459 e ss. cpp, attesa la natura di sentenza del decreto penale di condanna.

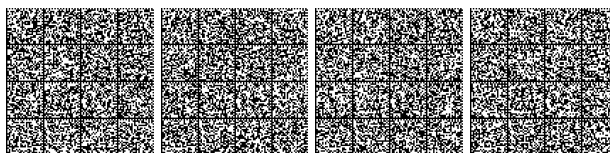
In secondo luogo il querelante è portatore di un interesse al risarcimento dei danni patrimoniali e non conseguenti al reato, che non sempre è soddisfatto all'esito della definizione del processo penale e ciò avviene sia nel caso di definizione con decreto penale di condanna, che in caso di definizione con «patteggiamento» ai sensi dell'art. 444 cpp, riti in entrambi i quali è esclusa dal legislatore qualsiasi deliberazione da parte del Giudice penale in ordine alla pretesa risarcitoria della parte offesa; pretesa che dovrà essere fatta successivamente valere in sede civile in entrambi i casi, ma che sono sottoposti ad una irragionevole diversità di disciplina per quanto riguarda la facoltà del querelante di opporsi alla scelta del rito con cui definire il procedimento penale.

Appare quindi che la norma che consente al querelante di opporsi alla scelta del PM di esercitare l'azione penale mediante richiesta di decreto penale di condanna, che peraltro non garantisce il querelante circa il fatto che il PM non possa addivenire ad altro rito (es. patteggiamento) in cui le ragioni della parte offesa siano in qualche modo pretermesse, non trovi alcun ragionevole fondamento oltre a prestarsi ad una illegittima forzatura della funzione del processo che da strumento di accertamento dei fatti diventa per sé stesso una sanzione nei confronti dell'autore del reato, situazione che non ha cittadinanza alcuna nel nostro ordinamento.

Oltre a ciò va considerato che la previsione della facoltà del querelante di opporsi alla definizione del procedimento con decreto penale, comporta necessariamente il ricorso ad altro rito con una inevitabile ed ingiustificata dilatazione dei tempi di definizione del processo in palese violazione del principio della ragionevole durata di cui all'art. 111 della Costituzione.

Il parametro della ragionevolezza appare poi violato dalla norma impugnata anche con riferimento al fatto che sebbene la facoltà di opposizione alla definizione con rito monitorio sia prevista solo in caso di reati procedibili a querela, una stessa facoltà di opposizione in capo al querelante non è prevista con riferimento alle ipotesi di applicazione pena ex art. 444 cpp nei reati procedibili a querela.

In proposito va evidenziato come in riferimento al procedimento per decreto il legislatore del 1999, nell'estendere l'applicabilità del rito ai reati perseguibili a querela, abbia valorizzato a tal punto il concetto di perseguibilità a querela da sconfinare in una illegittima, e unica in tutto l'ordinamento processuale, limitazione del potere costituzionale di scelta della modalità di esercizio dell'azione penale da parte del PM, dimenticando che il diritto di querela è solo una condizione di procedibilità per taluni fatti già previsti come reato dall'ordinamento, la cui perseguibilità è rimessa alla sussistenza di un particolare interesse della persona offesa la quale una volta che manifesta la volontà di procedere con la presentazione della querela, sottopone il processo a tutte le prerogative costituzionali inerenti l'esercizio dell'azione penale da parte del PM ed alle garanzie di cui all'art. 111, prerogative e garanzie che appaiono violate dalla disciplina impugnata.



P.Q.M.

Visti gli artt. 134 c.1 della Costituzione, e l'art. 1 legge 9/2/1948 n. 1

Ritenuta rilevante ai fini della definizione del processo e non manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 459 - c.1 prima parte cpp, così come modificato dall'art. 37 della legge n. 479/99 nella parte in cui prevede la facoltà del querelante di opporsi, in caso di reati procedibili a querela, alla definizione del procedimento con l'emissione di decreto penale di condanna per violazione dei principii di ragionevolezza e di uguaglianza ex art 3, di obbligatorietà dell'azione penale previsto dall'art. 112 e della ragionevole durata del processo di cui all'art. 111 c.2 della Costituzione

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale affinché assuma le proprie decisioni in merito alla conformità o meno della norma impugnata ai parametri costituzionali sopra indicati.

Manda alla Cancelleria per quanto di competenza.

Avezzano, 7 agosto 2013

Il Giudice per le Indagini Preliminari: TAVIANO

14C00125

n. 89

Ordinanza del 13 gennaio 2014 emessa dalla Corte di cassazione - sezioni unite civili
nel procedimento civile promosso dal Comune di Porto Cesareo contro Livraghi Francesco

Espropriazione per pubblica utilità - Occupazione acquisitiva - Previsione che l'autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre che esso sia acquisito non retroattivamente al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario sia corrisposto un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale, quest'ultimo forfettariamente liquidato nella misura del 10% del valore del bene stesso - Previsione dell'estensione del potere di acquisizione alla servitù di fatto - Abolizione della condizione che l'immobile realizzando rientri in una delle categorie individuate dagli artt. 822 e 826 c.c. postulate dall'occupazione appropriativa e previsione dell'applicazione dell'istituto anche nella ipotesi in cui sia stato annullato l'atto da cui è sorto il vincolo preordinato all'esproprio - Previsione che il provvedimento ablativo non è tenuto ad individuare la destinazione dell'immobile, essendo sufficiente l'indicazione delle circostanze che hanno condotto alla indebita utilizzazione dell'area e, se possibile, la data dalla quale essa ha avuto inizio - Modalità procedurali e criteri per la determinazione dell'indennizzo - Previsione della applicabilità della normativa anche ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore ed anche se vi è stato un provvedimento di acquisizione successivamente ritirato o annullato - Violazione del principio di uguaglianza - Incidenza sul diritto di difesa e di azione in giudizio - Lesione del diritto di proprietà - Violazione dei principi di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione - Violazione dei principi del giusto processo - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU come interpretata dalla Corte EDU.

- Decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, art. 42-bis, inserito dall'art. 34, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111.
- Costituzione, artt. 3, 24, 42, 97, 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; Primo Protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 24879-2012 proposto da: Comune di Porto Cesareo, in persona del Sindaco pro-tempore, elettivamente domiciliato in Roma, via Cosseria 2, presso lo studio dell'avvocato Placidi Alfredo, rappresentato e difeso dall'avvocato Quinto Pietro, per delega a margine del ricorso; - ricorrente;



Contro Livraghi Francesco, elettivamente domiciliato in Roma, via A. Catalani 31, presso lo studio dell'avvocato Mormando Vittorio, rappresentato e difeso Cezzi De Giorgi Gabriella, per delega a margine della memoria di costituzione; - resistente;

Per regolamento di giurisdizione in relazione al giudizio pendente n. 365/2011 del Tribunale Amministrativo Regionale di Lecce;

udito l'avvocato Fabio Massimo Orlando per delega dell'avvocato Gabriella De Giorgi Cezzi;

udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 12/11/2013 dal Consigliere Dott. Salvatore Salvago;

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale dott. Lucio Capasso, il quale conclude chiedendo dichiararsi la giurisdizione del Giudice Ordinario in relazione alla domanda avente ad oggetto la determinazione e la corresponsione dell'indennizzo dovuto a seguito dell'atto di acquisizione sanante ex art. 42-*bis* d.P.R. n. 327/01.

Svolgimento del processo

1. Francesco Livraghi chiese al TAR Puglia la condanna del comune di Porto Cesareo alla restituzione di alcuni terreni di sua proprietà (in catasto al fg. 22, part. 4870 e 4871), occupati senza titolo da detta amministrazione, per l'inutile scadenza della dichiarazione di p.u. che li aveva destinati alla realizzazione di strade, parchi e parcheggio.

Con sentenza del 25 giugno 2010, il TAR ordinò al comune l'adozione del provvedimento acquisitivo delle aree (emesso con deliberazione consiliare 19 ottobre 2011) ai sensi dell'allora vigente art.43 T.U. esprop. per p.u. appr. con d.P.R. n. 327/2001, tuttavia dichiarato costituzionalmente illegittimo con sentenza 293/2010 della Corte Costituzionale. Per cui il Livraghi ha nuovamente adito il TAR Puglia per ottenerne la restituzione ed il risarcimento del danno.

Siccome nelle more è stato introdotto nello stesso T.U. l'art. 42-*bis* attraverso la legge 111 del 2011, il Comune, con provvedimento del 19 ottobre 2011, ha disposto l'acquisizione dei terreni al suo patrimonio, liquidando al proprietario l'indennizzo di cui alla nuova norma; ed avendo il Livraghi con motivi aggiunti richiesto anche la rideterminazione dell'indennizzo in base al valore venale attuale dei beni, ha proposto regolamento di giurisdizione chiedendo a questa Corte che la stessa fosse attribuita al giudice ordinario.

2. Il ricorso per regolamento di giurisdizione è anzitutto ammissibile perché il TAR Puglia non ha ancora emesso sulle domande del Livraghi alcuna sentenza, neppure limitata all'accertamento della propria giurisdizione; e tuttavia per deciderne l'attribuzione è necessario preventivamente valutare se la nuova «acquisizione sanante» introdotta dall'art. 42-*bis* sia esente da dubbi di costituzionalità e compatibilità con la Convenzione CEDU, in ragione dell'attribuzione all'amministrazione del potere espropriativo, nonché di quello di trasformare il diritto restitutorio/risarcitorio del proprietario in diritto al mero indennizzo devoluto dapprima dall'art. 7 legge n. 205 del 2000 ed ora dall'art. 133 sub e n.2g legge n. 104/2010 alla giurisdizione ordinaria.

Nel caso affermativo, che cioè si ritenga che la predetta disposizione susciti un dubbio di costituzionalità, di esso le Sezioni Unite (adite con regolamento di giurisdizione) possono giudicare, ai fini (e come imprescindibile presupposto) della decisione della questione di giurisdizione, investendo se del caso la Corte costituzionale, con riferimento ai parametri costituzionali che saranno appresso esaminati: una volta che la questione appare rilevante nel presente giudizio in quanto, da un lato, è pacifica l'applicabilità del menzionato istituto (re)introdotta dall'art.42-*bis* T.U. E dall'altro è proprio il sopravvenire di detta normativa ad aver mutato quella previgente, più favorevole, invocata dal ricorrente, ed in particolare ad impedire la restituzione dei terreni di fatto occupati dal comune nonché a sostituire il suo diritto al risarcimento del danno integrale con quello al conseguimento dell'indennizzo, causa del regolamento.

S'intende significare che l'esame del ricorso potrebbe indurre astrattamente al suo accoglimento, con la *traslatio iudicii* al giudice ordinario, nella vigenza della norma della cui legittimità costituzionale si dubita, conseguendone che ove invece l'art. 42-*bis*, per i consistenti dubbi di compatibilità con la Carta costituzionale, venisse espunto dall'ordinamento, il ricorrente fruirebbe del trattamento, risultante dalla disciplina previgente all'emanazione delle disposizioni impugnate, per lui più favorevole - già richiesto al TAR Puglia davanti al quale il giudizio resterebbe incardinato - e consistente nella restituzione dell'immobile soggetto ad occupazione in radice illegittima, ed al risarcimento del danno informato ai principi generali dell'art. 2043 cod. civ.

Alla completa tutela reintegratoria il Livraghi aveva, infatti, diritto in base al regime comune previgente: in quanto contestualmente alle note decisioni 161/1971 e 138/1981 della Corte Costituzionale sui limiti di intangibilità dell'atto amministrativo, questa Corte fin dalle sentenze 4423/1977 e 118/1978 delle Sezioni Unite aveva enunciato la regola



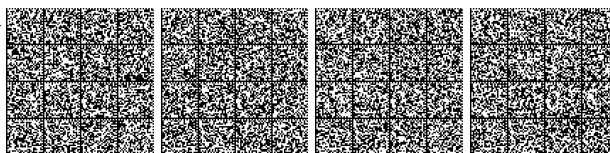
che nell'ipotesi di compressione di fatto del diritto di proprietà privata da parte della P.A., di funzione amministrativa ablatoria meritevole della particolare tutela apprestata dall'art. 42 Costit. nonché dall'art. 4 della legge 2248 del 1865 All. E può parlarsi soltanto nel caso di provvedimenti espropriativi assistiti dalla dichiarazione di p.u. e non anche nel caso di mero impiego, sia pure per fini pubblici, dell'immobile altrui materialmente appreso o dell'utilità da esso materialmente ritratta con continuata o reiterata compressione di fatto dell'altrui diritto dominicale. Sicché ove la prevalenza dell'interesse pubblico sull'interesse privato non sia esternata nell'atto tipico del procedimento amministrativo, costituito appunto dalla dichiarazione suddetta, la semplice intromissione nell'immobile privato e la sua materiale utilizzazione non può valere a trasformare in esercizio di potestà amministrativa né l'iniziale apprensione del bene, né la sua successiva detenzione, in quanto lo status soggettivo dell'occupante non riveste alcuna rilevanza; e non ne presenta del pari nessuna la successiva e non consentita trasformazione del fondo da parte dell'ente pubblico (c.d. occupazione usurpativa) che, restando fine a sé stessa, non pone alcun problema di bilanciamento di interessi, ma produce soltanto le conseguenze proprie dell'illecito comune di carattere permanente ed è inquadrabile, sotto ogni profilo, nello schema degli art. 2043 e 2058 cod. civ. Il quale, dunque, non solo non consente l'acquisizione autoritativa del bene alla mano pubblica, costituente funzione propria della vicenda espropriativa, ma attribuisce al proprietario, rimasto tale, la tutela reale e cautelare apprestata nei confronti di qualsiasi soggetto dell'ordinamento (restituzione, riduzione in pristino stato dell'immobile, provvedimenti di urgenza per impedirne la trasformazione ecc.); oltre al consueto risarcimento del danno, ancorato ai parametri dell'art. 2043 cod. civ. (Cass. sez. un. 3081 e 3380/1982, più di recente: sez. un. 14886/2009; 1907/1997, nonché sez. 1ª 1080/2012; 9173 e 18239/2005; 15710/2001).

3. Siffatta disciplina - che trovava deroga nelle fattispecie della c.d. occupazione espropriativa, tuttavia subordinata alla ricorrenza di specifici presupposti, tra cui la sussistenza di una valida dichiarazione di p.u. (Cass. sez. un. 3940/1988; 3242 e 3243/1979 e succ.), ed ora eliminata dal T.U. esprop. appr. con d.P.R. n. 327/2001 - è stata profondamente modificata dall'originario art. 43 dello stesso T.U.; e, dichiarata quest'ultima disposizione costituzionalmente illegittima per eccesso di delega dalla sentenza 293/2010 della Corte Costit., dall'art. 34 d.l. 6 luglio 2011 n. 98, conv. con mod. dalla legge 15 luglio 2011 n. 111, recante «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria», che ha inserito nel T.U. l'art. 42-*bis* («Utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico»), del seguente tenore: «Valutati gli interessi in conflitto, l'autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre che esso sia acquisito, non retroattivamente, al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario sia corrisposto un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale, quest'ultimo forfetariamente liquidato nella misura del dieci per cento del valore venale del bene (1° comma). Il provvedimento di acquisizione può essere adottato anche quando sia stato annullato l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, l'atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera o il decreto di esproprio...» (2° comma).

È stata in tal modo reintrodotta, secondo la più qualificata dottrina e la giurisprudenza amministrativa, la possibilità per l'amministrazione che utilizza un bene privato senza titolo per scopi di interesse pubblico, di evitarne la restituzione al proprietario (e/o la riduzione in pristino stato) attraverso il ricorso ad un atto di acquisizione coattiva al proprio patrimonio indisponibile, che sostituisce il procedimento ablativo prefigurato dal T.U., e si pone, a sua volta, come una sorta di procedimento espropriativo semplificato. Il quale assorbe in sé sia la dichiarazione di pubblica utilità, che il decreto di esproprio, e quindi sintetizza «*uno actu*» lo svolgimento dell'intero procedimento, in presenza dei presupposti indicati dalla norma.

La nuova soluzione è apparsa al legislatore indispensabile, anzitutto per «eliminare la figura sorta nella prassi giurisprudenziale della occupazione appropriativa ... nonché quella dell'occupazione usurpativa...» (Cons. St. Ad. gen. 4/2001), e quindi al fine di adeguare l'ordinamento «ai principi costituzionali ed a quelli generali di diritto internazionale sulla tutela della proprietà». Posto che in forza di detto provvedimento cessa la occupazione *sine titulo*, e nel contempo la situazione di fatto viene adeguata a quella di diritto con l'attribuzione (questa volta) formale della proprietà alla p.a. (se prevale l'interesse pubblico), cui è consentita una legale via di uscita dalle numerose situazioni di illegalità realizzate nel corso degli anni.

Onde permetterle il ritorno alla legalità in modo completo, perciò comprendente tanto le (prevedibili) utilizzazioni illecite future, quanto quelle già verificatesi, anche in epoca antecedente al T.U., per le quali permangono egualmente la necessità di regolarizzarne la sorte definitiva, l'art. 42-*bis* ha riproposto l'applicazione estensiva dell'istituto peculiare del precedente art. 43, di cui ha ereditato perfino la rubrica, rivolgendola in diverse direzioni, in quanto: *I*) ha superato la norma transitoria dell'art. 57 con l'introduzione del comma 8°, per il quale «Le disposizioni del presente articolo trovano altresì applicazione ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore ed anche se vi è già stato un provvedimento di acquisizione successivamente ritirato o annullato...»; *II*) ha confermato, malgrado la critica sul punto della Corte Costituzionale, l'estensione del potere di acquisizione alle servitù di fatto (comma 7°), in passato escluse dall'occupazione espropriativa (perché ne difetta la non emendabile trasformazione del suolo in una componente essenziale dell'opera



pubblica: Cass. sez. un. 8065/1990; 4619 e 3963/1989; da ultimo: 19294/2006; 14049 e 17570/2008; 18039/2012): peraltro con ampia facoltà all'amministrazione di costituirle con il peculiare contenuto indicato nel provvedimento, pur se al di fuori delle fattispecie tipiche previste dal codice civile o da leggi speciali (Cons. Stato, 3723/ 2009); *III*) non richiede più che l'immobile realizzando rientri in una delle categorie individuate dagli art. 822 ed 826 cod. civ. (postulate dall'occupazione appropriativa). Ed anzi è stato rescisso perfino il collegamento con l'area delle espropriazioni per p.u., prevedendosi l'applicazione dell'istituto anche nell'ipotesi in cui sia stato annullato l'atto da cui è sorto il vincolo preordinato all'esproprio: in base alla mera utilizzazione dell'immobile per scopi di interesse pubblico, che ne abbia provocato una qualche modifica, pur quando «attribuito...in uso speciale a soggetti privati (5° comma); *IV*) ha conclusivamente invertito il principio tratto dagli art.42 Costit. ed 834 cod. civ. che la potestà ablativa ha carattere eccezionale; e che. non può essere esercitata se non nei casi in cui sia la legge a prevederla (legge 2359/1865 per la realizzazione di opere pubbliche, legge n. 1089/1939 per i beni storici, artistici; d.lgs. n. 215/1933 per finalità di bonifica; d.lgs. n. 3267/1923 per fini di protezione idro-geologica ecc.). In quanto l'acquisizione è predisposta in via generale ed indeterminata per qualsiasi «utilizzazione» del bene - meramente detentiva, come preordinata all'esproprio, reversibile oppure irreversibile-; in seguito alla quale il provvedimento non è tenuto ad individuarne neppure la destinazione, essendo sufficiente «l'indicazione delle circostanze che hanno condotto alla indebita utilizzazione dell'area e se possibile la data dalla quale essa ha avuto inizio» (4° comma).

4. Questi caratteri dell'acquisizione, immediatamente denominata "sanante", hanno indotto la menzionata sentenza n. 293/2010 della Corte Costituzionale ad osservare che il nuovo istituto «prevede un generalizzato potere di sanatoria, attribuito alla stessa amministrazione che ha commesso l'illecito, (anche) a dispetto di un giudicato che dispone il ristoro in forma specifica del diritto di proprietà violato»; e che la norma, marcatamente innovativa rispetto al contesto normativo positivo, «neppure è coerente con quegli orientamenti di giurisprudenza che, in via interpretativa, erano riusciti a porre un certo rimedio ad alcune gravi patologie emerse nel corso dei procedimenti espropriativi». Per cui la sua riproduzione nell'art. 42-*bis*, applicabile ad ogni genere di situazione sostanziale e processuale indicata, con il risultato di aprire alla P.A. una vasta ed indeterminata gamma di nuove prerogative, ripropone numerosi e gravi dubbi di costituzionalità - anche per le possibili violazioni del principio di legalità dell'azione amministrativa - in relazione ai precetti contenuti negli art. 3, 24, 42 e 97 Costit.; nonché di compatibilità con la ricordata normativa della Convenzione CEDU, e quindi dell'art. 117 Cost. In linea più generale, infatti, dottrina e giurisprudenza si sono chieste se alla P.A. che abbia commesso un fatto illecito, fonte per qualsiasi soggetto dell'obbligazione risarcitoria/restitutiva di cui agli art. 2043 e 2058 cod. civ., possa essere riservato un trattamento privilegiato (conforme alla normativa dell'art. 3 Costit.) ed attribuita la facoltà di mutare, successivamente all'evento dannoso prodotto nella sfera giuridica altrui, e per effetto di una propria unilaterale manifestazione di volontà, il titolo e l'ambito della responsabilità, nonché il tipo di sanzione (da risarcimento in indennizzo) stabiliti in via generale dal precetto del «*neminem laedere*» per qualunque soggetto dell'ordinamento. Soprattutto al lume del principio costituzionale (ritenuto da Corte Costit. 204/2004 «una conquista liberale di grande importanza») che nel sistema vigente è privilegiata la tutela della funzione amministrativa e non della p.a. come soggetto.

La risposta, del tutto univoca a partire dalla revisione critica di cui si è detto avanti (§ 2), è stata che, allorché la stessa opera al di fuori di detta funzione, è soggetta a tutte le regole vincolanti per gli altri soggetti, nonché esposta alle medesime responsabilità, fra cui quelle di cui alle norme codicistiche menzionate; e che vale anche per essa la regola che «*factum infectum fieri nequit*», costituente limite invalicabile anche per il potere di sanatoria in via amministrativa di una situazione di illegittimità. Sicché, una volta attuata in tutti i suoi elementi costitutivi la lesione ingiusta di un diritto soggettivo, quest'ultima non può mai mutare natura e divenire "giusta" per effetto dell'autotutela amministrativa, cui non è consentito neppure di eliminarne "ex post" le conseguenze e le obbligazioni restitutorie e risarcitorie ad esse correlate.

Queste risposte hanno trovato piena corrispondenza nella rigorosa applicazione del principio di legalità sostanziale predicato dalla normativa dell'Unione Europea (cf: Corte giust. UE 10 novembre 2011, C 405/10); nonché nella giurisprudenza della Corte Edu (I, 13 ottobre 2005, Serrao; 15 novembre 2005, La Rosa; III, 15 dicembre 2005, Scozzari; II, 9 gennaio 2009, Sotira; Grande Chambre, 4 gennaio 2010, Guiso) proprio in materia di ingerenza illegittima nella proprietà privata, fondata sempre e comunque sul corollario divenuto per i giudici di Strasburgo insuperabile, che alla P.A. non è consentito (né direttamente né indirettamente) trarre vantaggio da propri comportamenti illeciti, e più in generale, da una situazione di illegalità dalla stessa determinata. Laddove l'art.42-*bis*, per il solo fatto della connotazione pubblicistica del soggetto responsabile, ha soppresso tale pregresso regime dell'occupazione abusiva di un immobile altrui, sottraendo al proprietario l'intera gamma delle azioni di cui disponeva in precedenza a tutela del diritto dominicale, e la stessa facoltà di scelta di avvalersene o meno. E, considerando esclusivamente gli scopi dell'amministrazione, l'ha trasferita dalla "vittima dell'ingerenza" (tale qualificata dalla Corte europea), all'autore del fatto illecito, attraverso la sostanziale introduzione con il semplice atto di acquisizione emesso da quest'ultimo, di un nuovo modo di acquisto della proprietà privata, che prescinde ormai dal collegamento con la realizzazione di opere pubbliche, e perfino con una



pregressa procedura ablativa: essendo l'istituto rivolto a definire in linea generale (non più un procedimento espropriativo *in itinere*, bensì) "quale sorte vada riservata ad una res utilizzata e modificata dalla amministrazione, restata senza titolo nelle mani di quest'ultima" (Cons. St. Ad. Plen. 2/2005 e succ.).

Proprio per superare soluzioni analoghe, apparse non conformi al suddetto principio di legalità in ambito espropriativo, la giurisprudenza di legittimità fin dall'inizio degli anni 80' aveva riconsiderato ed espunto (Cass. 382/1978; 2931/1980; 5856/1981) la regola, fino ad allora seguita, che alla P.A. occupante (senza titolo) fosse concesso di completare la procedura ablativa in ogni tempo con la tardiva pronuncia del decreto di esproprio, perfino nel corso di un giudizio intrapreso dal proprietario per la restituzione dell'immobile; e che il solo fatto dell'adozione postuma del provvedimento ablativo - ammissibile fino alla decisione della Cessazione - comportasse la conversione automatica dell'azione restitutoria e/o risarcitoria, in opposizione alla stima dell'indennità: alla quale soltanto il proprietario finiva per avere diritto. E tale adeguamento alla normativa costituzionale non è sfuggito alla ricordata decisione 293/10 della Consulta che lo ha contrapposto agli effetti dell'acquisizione sanante (analoghi a quelli del decreto tardivo), dando atto che da decenni «secondo la giurisprudenza di legittimità, in materia di occupazione di urgenza, la sopravvenienza di un provvedimento amministrativo non poteva avere un'efficacia sanante retroattiva, determinata da scelte discrezionali dell'ente pubblico o dai suoi poteri autoritativi».

5. Il dubbio di elusione delle garanzie poste dall'art. 42 Costit. a tutela della "proprietà privata" (2° e 3° comma) appare alle Sezioni Unite ancor più consistente in relazione al primo e fondamentale presupposto per procedere al trasferimento coattivo di un immobile mediante espropriazione, ivi indicato nella necessaria ricorrenza di "motivi di interesse generale"; che trova puntuale riscontro in quello di eguale tenore dell'art. 1 del Protocollo 1 All. alla Convenzione EDU per cui l'ingerenza nella proprietà privata può essere attuata soltanto "per causa di pubblica utilità".

Fin dalle decisioni più lontane nel tempo la Corte Costituzionale ha affermato al riguardo (sent. 90/1966) che "Il precetto costituzionale, secondo cui una espropriazione non può essere consentita dalla legge se non per «motivi di interesse generale» (o - il che è lo stesso - per «pubblica utilità»), e cioè se non quando lo esigano ragioni importanti per la collettività, comporta, in primo luogo, la necessità che la legge indichi le ragioni per le quali si può far luogo all'espropriazione; e inoltre che quest'ultima non possa essere autorizzata se non nella effettiva presenza delle ragioni indicate dalla legge». Ed ancora che «Nelle leggi della materia -la cui fondamentale espressione è rappresentata dalla legge 25 giugno 1865, n. 2359 - si trova infatti costantemente affermato il concetto (e anche lì dove esso non risulta espressamente enunciato, è stata la giurisprudenza a proclamare l'inderogabilità del principio) che fin dal primo atto della procedura espropriativa debbono risultare definiti non soltanto l'oggetto, ma anche le finalità, i mezzi e i tempi di essa...»

Negli stessi termini tutti i successivi interventi della Consulta (sent. 95/1966; 384/1990; 486/1991; 155 e 188/1995), nonché la consolidata giurisprudenza di legittimità che fin dai primi anni 60' (Sez. un. 826/1960 e succ.), ha definito la dichiarazione di p.u. «la garanzia prima e fondamentale del cittadino e nel contempo la ragione giustificatrice del suo sacrificio nel bilanciamento degli interessi del proprietario alla restituzione dell'immobile ed in quello pubblico al mantenimento dell'opera pubblica per la funzione sociale della proprietà»; ha costantemente confermato che a suddetta garanzia costituzionale viene osservata soltanto se la causa del trasferimento è predeterminata nell'ambito di un apposito procedimento Amministrativo, nel bilanciamento dell'interesse primario con gli altri interessi in gioco. Ed è rimasta sempre ancorata al principio (Da ult. Cass. sez. un. 30254 e 19501/2008; 10962/2005; 9139/2003) che la mancanza della preventiva dichiarazione di pubblica utilità implica il difetto di potere dell'amministrazione nel procedere all'espropriazione (sia essa rituale o attuata in forma anomala, come nell'ipotesi dell'occupazione appropriativa: sent. 384/1990 cit.).

La norma costituzionale richiede, quindi, che i «motivi d'interesse generale» per giustificare l'esercizio del potere espropriativo nei (soli) casi stabiliti dalla legge, siano predeterminati dall'amministrazione ed emergano da un apposito procedimento - individuato, appunto, nel procedimento dichiarativo del pubblico interesse culminante nell'adozione della dichiarazione di pubblica utilità - preliminare, autonomo e strumentale rispetto al successivo procedimento espropriativo in senso stretto, nel quale l'amministrazione programma un nuovo bene giuridico destinato a soddisfare uno specifico interesse pubblico, attuale e concreto. E che siano palesati gradualmente e anteriormente (allo spossessamento nonché) al sacrificio del diritto di proprietà, in un momento in cui la comparazione tra l'interesse pubblico e l'interesse privato possa effettivamente evidenziare la scelta migliore, nel rispetto dei principi d'imparzialità e proporzionalità (art. 97 Costit.): in un momento, cioè in cui la lesione del diritto dominicale non è ancora attuale ed eventuali ipotesi alternative all'espropriazione non sono ostacolate da una situazione fattuale ormai irreversibilmente compromessa.

Da qui la formula del 3° comma dell'art.42 per cui l'espropriazione in tanto è costituzionalmente legittima in quanto è originata da «motivi di interesse generale», ovvero collegata ad un procedimento amministrativo che evidenzia i motivi che giustificano una incisione nella sfera del privato proprietario, di questo valorizzando il ruolo partecipativo;



e la conseguenza che tale risultato non sarebbe garantito dall'esercizio di un potere amministrativo che, sebbene presupponga astrattamente una «valutazione degli interessi in conflitto», è destinato in concreto a giustificare ex post il sacrificio espropriativo unicamente in base alla situazione di fatto illegittimamente determinatasi.

La preventiva emersione dei motivi d'interesse generale non costituisce, conclusivamente, semplice regola procedimentale disponibile dal legislatore, ma specifica garanzia costituzionale strumentale alla tutela di preminenti valori giuridici: come dimostra l'imponente giurisprudenza, soprattutto amministrativa, secondo la quale la dichiarazione di pubblica utilità non è un semplice atto prodromico con l'esclusivo effetto di condizionare la legittimità del provvedimento finale d'espropriazione ed impugnabile quindi solo congiuntamente a quest'ultimo, bensì un provvedimento autonomo, idoneo a determinare immediati effetti lesivi nella sfera giuridica di terzi. I quali si riflettono necessariamente sul piano della tutela giurisdizionale (art. 24 Costit.), consentendo all'espropriando di partecipare alla fase antecedente alla sua adozione, e quindi di contestarlo sin dal primo momento del suo farsi, coincidente con l'emersione dei «motivi d'interesse generale» (Cons. St. 4766/2013; 3684/2010; 3338 e 479/2009; 5034/2007; Ad. plen. 2/2000; 14/1999). Per converso, l'art. 42-*bis*, prescindendo dalla dichiarazione di p.u., autorizza l'espropriazione sostanziale in assenza di una predeterminazione dei motivi d'interesse generale che dovrebbero giustificare il sacrificio del diritto di proprietà, reputando sufficiente che la perdita del bene da parte del proprietario trovi giustificazione nella situazione di fatto venutasi a creare per effetto del comportamento *contra ius* dell'amministrazione; e ne consente l'acquisizione anche laddove tale procedura sia stata violata o totalmente omessa, in questo modo trasformando il rispetto del procedimento tipizzato dalla legge in una mera facoltà dell'amministrazione. E, relegando la dichiarazione di pubblica utilità a momento procedimentale eventuale, la cui assenza può essere superata dal provvedimento di acquisizione che ne elimina in radice la necessità.

In contrasto, peraltro, anche con la complessiva e rigida disciplina delle espropriazioni posta dallo stesso d.P.R. n. 327/2001 che nell'art. 2 ha dichiarato di ispirarsi proprio al «principio di legalità dell'azione amministrativa»: dal momento che il potere sanante viene di fatto ad esautorare il significato dei doveri, obblighi e limiti che scandiscono il procedimento espropriativo. Ed in contrasto soprattutto con quella specifica del capo III relativo alla fase della dichiarazione di p.u.» che ha istituito, in conformità all'art. 97 Costit. un giusto procedimento che riconosce e valorizza il ruolo partecipativo del privato proprietario (*cf.* art. 11 segg.): subito dopo reso superfluo dalla contestuale introduzione di un meccanismo «semplificato», parallelo ed alternativo, rimesso a scelte insindacabili dell'amministrazione. Alla quale in definitiva viene attribuito il potere (di volta in volta, e per ogni espropriazione), di recepire ovvero escludere le garanzie connesse al procedimento normale.

Non è sostenibile, infatti, che, siccome l'adozione del provvedimento di acquisizione è subordinato ad una previa ««valutazione degli interessi in conflitto» ed al fatto che il bene occupato sia ««utilizzato per scopi d'interesse generale», queste espressioni abbiano valenza complessiva di sostanziale sinonimo dei «motivi di interesse generale» di cui al 3° comma dell'art. 42 Costit.: in quanto il riferimento normativo alla «valutazione degli interessi in conflitto» presuppone un apprezzamento di amplissima discrezionalità dell'amministrazione espropriante, assolutamente privo di «elementi e criteri idonei a delimitarla chiaramente» (Corte Costit. 38/1966), tanto che non viene descritto alcun parametro, neppure vaghissimo, al quale una siffatta valutazione debba essere ancorata; e neppure, viene prefigurato l'ingresso nell'*iter* decisionale di interessi privati che tale discrezionalità possano in qualche misura indirizzare o soltanto attenuare. Mentre è lo stesso art. 42-*bis* ad escludere che i generici ed indeterminati «scopi di interesse generale» - che peraltro si limitano a riprodurre la regola per cui tutta l'attività dell'amministrazione è istituzionalmente e necessariamente finalizzata ad interessi generali - coincidano con la «causa di pubblica utilità» postulata dalla Costituzione (e dalla Convenzione) per procedere all'espropriazione, ritenendo, da un lato, sufficiente per la ricorrenza dei primi che l'immobile sia occupato e utilizzato da una pubblica amministrazione: e quindi la stessa situazione di fatto venutasi a creare per effetto del comportamento *contra ius* di quest'ultima. E dall'altro, richiedendo che la determinazione relativa al loro accertamento, si svolga al solo fine di legittimarla ex post, peraltro attraverso passaggi conoscitivi e valutativi tutti interni all'apparato amministrativo, e perciò necessariamente soggettivi. A differenza dei «motivi di interesse generale», i quali (Corte Costit. 95/1966 e 155/1995) «valgono non solo ad escludere che il provvedimento ablatorio possa perseguire un interesse meramente privato, ma richiedono anche che esso miri alla «soddisfazione di effettive e specifiche esigenze rilevanti per la comunità»»; e la cui identificazione deve «rinvenirsi nella stessa legge che prevede la potestà ablatoria; come anche in essa può trovarsi definita soltanto la fattispecie astratta (a mezzo di clausola generale)...» che ne implica poi l'individuazione in concreto nell'ambito di un procedimento normativamente predeterminato (e partecipato). Allorché, dunque, «il programma da realizzare» sia ancora nella fase progettuale (comportante le opportune valutazioni relative a collocazione, caratteristiche tecniche, convenienza, tutela ambientale ecc.), precedente alla concreta lesione del diritto dominicale (Corte Costit. 90/1966 cit.): soltanto così potendosi garantire che il relativo sacrificio consegua il giusto equilibrio con le reali esigenze della collettività, e configurare il comportamento dell'ente espropriante come rispettoso del principio di legalità non solo formale (*cf.* art. 97 Costit. ed 1 Prot. All.1 alla CEDU).



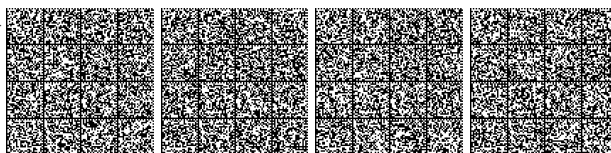
6. Ma il rapporto di implicazione logica e giuridica tra la fase della dichiarazione di p.u. ed il successivo trasferimento coattivo, assolve ad una seconda e non meno rilevante funzione, risalente all'art.13 della legge fondamentale 2359 del 1865; il quale, onde evitare che si protragga indefinitamente l'incertezza sulla sorte dei beni espropriandi, e nel contempo, che si eseguano opere non più rispondenti, per il decorso del tempo all'interesse generale, ha attribuito ai proprietari una ulteriore garanzia fondamentale, oggi rispondente al principio di legalità e tipicità del procedimento ablativo, disponendo nel comma 1 che nel provvedimento dichiarativo della pubblica utilità dell'opera devono essere fissati quattro termini (e cioè quelli di inizio e di compimento della espropriazione e dei lavori); e stabilendo, nel comma terzo, che "trascorsi i termini, la dichiarazione di pubblica utilità diventa inefficace".

Sopravvenuta la Costituzione, questa disposizione ha assunto rilevanza costituzionale, essendo stata collegata dalla Corte Costituzionale (sent. 355/1985; 257/1988; 141/1992) direttamente al principio che, siccome la proprietà privata può essere espropriata esclusivamente per motivi di interesse generale (art. 42 Cost., comma 3), tale possibilità è connaturata solo all'esigenza che l'espropriazione avvenga per esigenze effettive e specifiche: che valgano, cioè, a far considerare indispensabile e tempestivo il sacrificio della proprietà privata in quel momento; con la conseguenza che ciò non si verificherebbe ove il trasferimento coattivo di un bene avvenisse in vista di una futura, ma attualmente ipotetica utilizzazione al servizio di specifici fini di interesse generale, ma privi di attualità e di concretezza (Fra tante: Cass. sez. un. 15606/2001; 460/1999; 355/1999; 1907/1997).

Da tale quadro normativo, la giurisprudenza tanto ordinaria, quanto amministrativa, ha tratto le regole, oggi ritenute assolute e non derogabili: *A*) che «la fissazione di tali termini costituisce regola indefettibile per ogni e qualsiasi procedimento espropriativo» (Così Corte Costit. 257/1988); *B*) che la loro omessa fissazione comporta la giuridica inesistenza della dichiarazione di p.u. con tutte le conseguenze sopra evidenziate: prima fra tutte che tale situazione non è idonea a far sorgere il potere espropriativo e, dunque, ad affievolire il diritto soggettivo di proprietà sui beni espropriando; e determina una situazione di carenza di potere che incide (negativamente) sui successivi atti e comportamenti della procedura ablativa, più non consentendone l'adozione (Fra tante, Cass. sez. un. 3569/2011; 9323/2007; 600/2005; nonché 4202/2009; 28214/2008; 16907/2003); *C*) che tale indicazione (ove non apposta direttamente dalla legge) deve avvenire nello stesso atto avente "ex lege" valore di dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, e quindi nell'atto con cui è approvato il progetto di opera pubblica; ed il relativo onere non può essere assolto mediante atti successivi, seppure in forma di convalida e di sanatoria, idonei ad eliminare l'intrinseca illegittimità del primo atto (Cass. 8210/2007; 120/2004; sez. un. 7881 e 2688/2007; 9532/2004; 355/1999; Cons. St. 7578/2000); *D*) che scaduti inutilmente i termini finali di cui all'art. 13, si esaurisce il potere dell'espropriante di condurre a compimento il procedimento ablativo; che può soltanto ricominciare attraverso la rinnovazione della dichiarazione di p.u. necessariamente richiedente, come prescritto dalla norma, lo svolgimento ab inizio del procedimento amministrativo strumentale di cui si è detto, e quindi il compimento *ex novo* di tutte le formalità previste come indispensabili dalla legge per l'approvazione di quel progetto, con la considerazione della situazione attuale (anche dei luoghi), così come evoluta nelle more (Cass. sez. un. 10024/2007; 4717/1996; 7191/1994, nonché 17491/2008; 1836/2001).

Nella diversa prospettiva dell'acquisizione coattiva, che intende riunire sia gli effetti espropriativi, sia la valutazione del pubblico interesse, anche la garanzia offerta dai termini dell'art. 13 è destinata a non trovare spazio, né tutela effettiva, in quanto la norma non indica alcun limite temporale entro il quale l'amministrazione debba esercitare il relativo potere: perciò esponendo il diritto dominicale su di esso al pericolo dell'emanazione del provvedimento acquisitivo senza limiti di tempo; ed accentuando, i seri dubbi di contrasto con l'art. 3 Costit., avanti manifestati, per il regime discriminatorio provocato tra il procedimento ordinario in cui l'esposizione è temporalmente limitata all'efficacia della dichiarazione di pubblica utilità (nella disciplina del T.U., anche a quella del vincolo preordinato all'esproprio), e quello sanante in cui il bene privato detenuto *sine titulo* è sottoposto in perpetuo al sacrificio dell'espropriazione.

7. La nuova operazione sanante - in tutte le fattispecie individuate dall'art. 42-bis, compresa quella di utilizzazione del bene senza titolo «in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio» - presenta poi, numerosi ed insuperabili profili di criticità - non risolvibili in via ermeneutica- con le norme della CEDU, come interpretate dalla Corte di Strasburgo (art. 117 Costit.). La quale, del resto, come già rilevato da questa Corte (Cass. 18239/2005; 20543/2008), si è già pronunciata in tali sensi, esaminando sia pure incidentalmente, l'allora vigente art. 43 T.U., interamente riprodotto nell'impianto del meccanismo traslativo, dall'attuale art. 42-bis. Il suo fulcro qualificante è ravvisato infatti nella prospettiva che la restituzione dell'immobile privato utilizzato per scopi di p.i., secondo le direttive della Convenzione, possa essere evitata soltanto a seguito di un legittimo e formale provvedimento che ne dispone l'acquisizione al patrimonio pubblico; e che deve, a sua volta, trovare giustificazione non più in una situazione fattuale e/o in una prassi giurisprudenziale, ma in una previsione legislativa. Per cui, la coesistenza di detti presupposti è apparsa al legislatore necessaria e nel contempo sufficiente per garantire il «rispetto dei parametri imposti dalla Corte europea e dai principi costituzionali»: anche per l'obbligo imposto all'autorità amministrativa di "valutare gli interessi in conflitto", e perciò



di «mantenere il giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo».

7.1. Affatto diverso è il quadro normativo prospettato dalla Corte Edu nella interpretazione delle tre norme dell'art. 1 del Prot. n. 1 - la prima afferma il principio generale di rispetto della proprietà; la seconda consente la privazione della proprietà solo alle condizioni indicate; la terza riconosce agli Stati il potere di disciplinare l'uso dei beni in conformità all'interesse generale-; la quale muove dalla regola che, per determinare se vi sia stata privazione dei beni ai sensi della seconda norma, occorre non solo verificare se vi sono stati spossessamento o espropriazione formale, ma anche guardare al di là delle apparenze ed analizzare la realtà della concreta fattispecie, onde stabilire se essa equivalga ad un'espropriazione di fatto o indiretta, atteso che la CEDU mira a proteggere diritti "concreti ed effettivi" (tra le tante, Papamichalopoulos c. Grecia, 24 giugno 1993; Acciardi c. Italia, 19 maggio 2005; Carletta c. Italia, 15 luglio 2005; De Angelis c. Italia, 21 dicembre 2006; Pasculli c. Italia, 4 dicembre 2007). Per cui ha dichiarato in radicale contrasto con la Convenzione il principio dell'«espropriazione indiretta», con la quale il trasferimento della proprietà del bene dal privato alla p.a. avviene in virtù della constatazione della situazione di illegalità o illiceità commessa dalla stessa Amministrazione, con l'effetto di convalidarla; di consentire a quest'ultima di trarne vantaggio; nonché di passare oltre le regole fissate in materia di espropriazione, con il rischio di un risultato imprevedibile o arbitrario per gli interessati.

E nella categoria suddetta la Corte ha sistematicamente inserito non soltanto l'ipotesi corrispondente alla c.d. occupazione espropriativa, ma tutte indistintamente le fattispecie (sent. 19 maggio 2005, Acciardi) di "perdita di ogni disponibilità dell'immobile combinata con l'impossibilità di porvi rimedio, e con conseguenze assai gravi per il proprietario che subisce una espropriazione di fatto incompatibile con il suo diritto al rispetto dei propri beni": ritenendo ininfluenza "che una tale vicenda sia giustificata soltanto dalla giurisprudenza, ovvero sia consentita mediante disposizioni legislative, come è avvenuto con l'art. 3 della legge 458 del 1988, ovvero da ultimo con l'art.43 del T.U., in quanto il principio di legalità non significa affatto esistenza di una norma di legge che consenta l'espropriazione indiretta, bensì esistenza di norme giuridiche interne sufficientemente accessibili, precise e prevedibili". Con la conseguenza che supporto di "una base legale non è sufficiente a soddisfare al principio di legalità" e che "è utile porre particolare attenzione ("se pencher") sulla questione della qualità della legge" (sent. Acciardi cit. § 75; Scordino, 12 ottobre 2005, cit. § 87 ed 88). E quella ulteriore che al nuovo istituto del T.U. i giudici di Strasburgo hanno mosso l'ulteriore addebito di non aver neppure escluso, come aveva fatto la giurisprudenza ordinaria, che l'espropriazione indiretta potesse applicarsi quando la dichiarazione di p.u. sia stata annullata, avendo previsto «che anche in assenza della dichiarazione di p.u. qualsiasi terreno possa essere acquisito al patrimonio pubblico, se il giudice decide di non ordinare la restituzione del terreno occupato e trasformato dall'amministrazione» (CEDU, Sciarrotta, 12 gennaio 2006; Genovese, 2 febbraio 2006; Serrao, 13 ottobre 2005; Scordino, 12 ottobre 2005, § 90; S.A.S. Cerro c/Italia, cit. § 76-80).

7.2. In tale ottica diviene del tutto indifferente per escludere la ricorrenza di espropriazioni di fatto incompatibili con il diritto al rispetto dei propri beni e ripristinare la legalità, l'adozione postuma di un provvedimento con pretesi effetti sananti, perché il requisito della legalità secondo la Corte Edu non permette «in generale all'amministrazione di occupare un terreno e di trasformarlo irreversibilmente, di tal maniera da considerarlo acquisito al patrimonio pubblico, senza che contestualmente un provvedimento formale che dichiari il trasferimento di proprietà sia stato emanato» (Cfr: in particolare decisioni 17 maggio 2005, Pasculli; 19 maggio 2005, Acciardi e Campagna; 11 ottobre 2005, La Rosa; 11 ottobre 2005, Chirò; 12 ottobre 2005, Scordino; 13 ottobre 2005, Serrao; 7 novembre 2005, Istituto diocesano; 12 gennaio 2006, Sciarrotta; 23 febbraio 2006, S.A.S.; 20 aprile 2006, De Sciscio; 9 gennaio 2009, Sotira). Il contrasto con la Convenzione dipende, allora, dal riconoscimento nel nostro ordinamento «en vertu d'un principe jurisprudentiel où d'un texte de loi comete l'article 43» - di effetti traslativi all'occupazione e successiva modifica meramente fattuale di un terreno "sans qu'en parallele" sussista un atto formale che dichiari il trasferimento della proprietà "intervenent au plus tard au moment" in cui il proprietario ha perduto ogni potere sull'immobile: così come, del resto, oltre un secolo prima aveva richiesto l'art. 50 legge n. 359/1865. Perciò inducendola a concludere che ogni forma di espropriazione indiretta in ogni caso «n'a pas pour effet de régulariser la situation dénoncée», né tanto meno quello di costituire "un'alternativa ad un'espropriazione in buona e dovuta forma" (CEDU, IV, 15 novembre 2005, La Rosa; III, 12 gennaio 2006, Sciarrotta, I, 23 febbraio 2006, Immobiliare Cerro).

La "legalizzazione dell'illegale" non è conclusivamente consentita dalla giurisprudenza di Strasburgo neppure ad una norma di legge, né tanto meno ad un provvedimento amministrativo di essa attuativo, quale è quello che disponga l'acquisizione sanante (Ucci, 22 giugno 2006; Cerro sas, 23 maggio 2006; De Sciscio, 20 aprile 2006; Dominici, 15 febbraio 2006; Serrao, 13 gennaio 2006; Sciarrotta, 12 gennaio 2006; Carletta, 15 luglio 2005; Scordino, 17 maggio 2005); ed in termini non dissimili si è espressa anche Corte Costit. 293/2010, per la quale "non è affatto sicuro che la mera trasposizione in legge di un istituto, in astratto suscettibile di perpetuare le stesse negative conseguenze dell'espropriazione indiretta, sia sufficiente di per sé a risolvere il grave vulnus al principio di legalità". Sicché il ritorno alla via legale, come specificamente suggerito dalla stessa Corte Edu (sent. 6 marzo 2007, Scordino 3°, cfr: anche, I,



13 luglio 2006, Zaffuto; 30 marzo 2006, Gianni) allo Stato italiano onde evitare ulteriori condanne, deve essere perseguito non regolarizzando ex post occupazioni già illegittime, bensì, anzitutto, in via preventiva, consentendo alla p.a. di immettersi nella proprietà privata soltanto se -e dopocchè- abbia già conseguito un legittimo titolo che autorizzi l'ingerenza; ed in caso in cui ciò non sia avvenuto "eliminando gli ostacoli giuridici che impediscono sistematicamente e per principio la restituzione del terreno": peraltro "in analogia con altri ordinamenti europei" (Corte Cost. 293/2010 cit.).

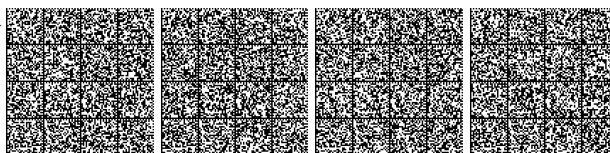
7.3. Il principio di legalità non è, infine, recuperabile in forza dei bilanciamenti e delle comparazioni tra interessi pubblici e privati devoluti dalla norma all'autorità amministrativa che dispone l'acquisizione: avendo la Corte EDU affermato fin dalla nota decisione Belvedere-Alberghiera del 30 maggio 2000, nella quale l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (sent.1/1996) aveva dato precedenza all'interesse pubblico specifico della collettività alla realizzazione di un'opera idrica per la stessa indispensabile (seppur mancante di dichiarazione di p.u. perché annullata dallo stesso giudice amministrativo), che la necessità di esaminare tale questione inattuabile in caso di ingerenza illegittima nella proprietà (in cui la Convenzione privilegia quello privato, postulandone comunque la, reintegrazione), ma «può porsi soltanto a condizione che l'ingerenza litigiosa abbia osservato il principio di legalità e non sia risultata arbitraria». Sicché ha egualmente condannato lo Stato italiano non certamente per l'assenza (allora) nell'ordinamento italiano di una norma con valore sanante della illegittimità della procedura ablativa, ma perché "la decisione del Consiglio di Stato aveva privato la ricorrente della possibilità di ottenere la restituzione del suo terreno....che per essere compatibile con l'art. 1 del Protocollo deve essere attuata per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi di diritto internazionale" (§ 54 e 55; nonché Ucci c. Italia, 22 giugno 2006).

E d'altra parte, poiché la norma attribuisce ad uno dei due portatori dell'interesse in conflitto - la P.A. responsabile dell'illecito ed interessata alla acquisizione dell'immobile - il potere di comparare gli interessi suddetti (CEDU, III, 9 febbraio 2006, Prenna), e, quindi la scelta di restituirlo ovvero di acquisirlo al proprio patrimonio indisponibile, il suo assetto reale non dipende più (neppure) dalla sua (oggettiva) trasformazione in un bene demaniale o patrimoniale indisponibile, ma viene affidato esclusivamente alla volontà dell'amministrazione - per quanto detto, senza neppure limiti temporali - di ricorrere al nuovo istituto; nonché, in caso di impugnazione del provvedimento di acquisizione, alla pronuncia del giudice amministrativo di consentirne o escluderne la restituzione: con conseguente incertezza ed imprevedibilità della sua situazione giuridica fino al momento della sentenza definitiva.

Il che ha indotto i giudici di Starsburgo a rilevare, con la più qualificata dottrina, che con tale regime scompare anche quel minimo di prevedibilità che un sistema normativa è tenuto ad assicurare: attesa l'inidoneità della base legale su cui si fonda la consentita compromissione della proprietà ad assicurare il sufficiente grado di certezza postulato dalla Convenzione attraverso "l'esistenza di norme giuridiche interne sufficientemente accessibili, precise e dagli effetti prevedibili"; e rende l'istituto nuovamente incompatibile con la Convenzione "non potendosi escludere il rischio di un risultato imprevedibile o arbitrario" (CEDU, II, 28 giugno 2011, De Caterina; 20 aprile 2006, De Sciscio; III, 2 febbraio 2006, Genovese).

Ne costituiscono del resto significativa conferma le varieguate interpretazioni della norma offerte dalla recente giurisprudenza amministrativa, che talvolta ha posto a carico del proprietario l'onere di esperire il procedimento di messa in mora, per poi impugnare l'eventuale silenzio-rifiuto dell'amministrazione a provvedere; talaltra gli ha concesso di intraprendere direttamente un'azione (soltanto) recuperatoria: a fronte della quale si è tuttavia ulteriormente suddivisa, in quanto alcune pronunce hanno attribuito al giudice amministrativo il normale potere di emettere le tradizionali statuizioni di annullamento e di condanna; altre, invocando l'art. 34 cod. proc. amm. anche il potere di assegnare all'amministrazione un termine per scegliere tra l'adozione del provvedimento di cui all'art. 42-bis, e la restituzione dell'immobile. Mentre altre ancora (tra le quali la decisione del TAR 1614/10) hanno devoluto direttamente al giudice suddetto il compito di emettere il provvedimento, comportante (anche) la valutazione definitiva sulla presenza (o meno), dell'interesse pubblico specifico all'acquisizione del bene.

8. La Corte europea, pur non escludendo che in materia civile una nuova normativa possa avere efficacia retroattiva, ha ripetutamente considerato lecita l'applicazione dello *ius superveniens* in causa soltanto in presenza di «impérieux motifs d'intérêt general»; ed affermato che in ogni altra caso essa si concreta nella violazione del principio di legalità nonché del diritto ad un processo equo perché consente al potere legislativo di introdurre nuove disposizioni specificamente dirette ad influire sull'esito di un giudizio già in corso (in cui è parte un'amministrazione pubblica), ed induce il giudice a decisioni su base diversa da quella alla quale la controparte poteva legittimamente aspirare al momento di introduzione della lite (cfr: sentenza della Grande Chambre, 28 ottobre 1999, Zielinski; nonché Forrer-Niedenthal, 20 febbraio 2003, proprio in materia di espropriazione per p.u.; OGIS, 27 maggio 2004; nonché Scordino c/Italia, 29 luglio 2004, § 78).



Questa situazione - già posta in evidenza dalla Corte vigente l'incostituzionale art. 43 T.U. (Cass. 21867/2011; 20543/2008; sez. un. 26732/2007) - si è riproposta proprio per effetto dell'art. 42-bis, il quale, malgrado la precisazione del 1° comma che l'atto di acquisizione è destinato a non operare retroattivamente (rivolta a rispondere ad uno dei rilievi espressi da Corte Costit. 293/2010), con la menzionata disposizione dell'8° comma, ha confermato la possibilità dell'amministrazione di utilizzare il provvedimento sanante *ex tunc*, 'ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore ed anche se vi è già stato un provvedimento di: acquisizione successivamente ritirato o annullato': in conformità del resto alla finalità di attribuire alle amministrazioni occupanti una legale via di uscita dalle situazioni di illegalità venutesi a verificare nel corso degli anni (anche pregressi).

Pertanto il Livraghi, che per effetto della sentenza 293/2010 della Corte Costit. avrebbe avuto diritto tanto al momento del ricorso introduttivo del giudizio, alla restituzione dei loro immobili, nonché al risarcimento del danno alla stregua dei parametri contenuti nell'art. 2043 cod. civ., in conseguenza del sopravvenuto art. 42-bis, nonché del provvedimento acquisitivo autorizzato da detta norma, nel corso del giudizio ha perduto in radice la tutela reale e può avvalersi soltanto di quella indennitaria/risarcitoria dalla stessa introdotta; la quale perciò non si sottrae neppure all'addebito in casi analoghi mosso dalla Corte europea al legislatore nazionale «di averla slealmente introdotto in giudizi iniziati ed impostati secondo diversi presupposti normativi, sì da incorrere anche nella violazione dell'art. 6, § 1, della Convenzione» per il mutamento «delle regole in corsa»: risultando sotto tale profilo in contrasto anche con l'art. 111, primo e secondo comma, Cast., nella parte in cui, disponendo l'applicabilità ai giudizi in corso delle regole sull'acquisizione coattiva sanante in seguito ad occupazione illegittima, viola i principi del giusto processo, in particolare le condizioni di parità delle parti davanti al giudice, che risultano lese dall'intromissione del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influire sulla risoluzione di una circoscritta e determinata categoria di controversie; ed appare, quindi, anche sotto questo profilo, nuovamente in contrasto con i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali (art.117 Costit.).

9. Infine, neanche l'indennizzo/risarcimento stabilito quale corrispettivo dell'acquisizione (per il quale è richiesto il regolamento) risulta esente da dubbi di legittimità costituzionale, in quanto il 3° comma dell'art.42-bis ne fissa i seguenti parametri: «Salvi i casi in cui la legge disponga altrimenti, l'indennizzo per il pregiudizio patrimoniale di cui al comma 1 è determinato in misura corrispondente al valore venale del bene utilizzato per scopi di pubblica utilità e, se l'occupazione riguarda un terreno edificabile, sulla base delle disposizioni dell'articolo 37, commi 3, 4, 5, 6 e 7».

Senonchè la Corte costituzionale (sent. 369/1996), nel dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 1, comma 65, legge 549 del 1995, che aveva equiparato l'entità del risarcimento del danno da occupazione acquisitiva a quella dell'indennizzo espropriativo, aveva affermato «.. è innegabile, in primo luogo, la violazione che ne deriva del precetto di eguaglianza, stante la radicale diversità strutturale e funzionale delle obbligazioni così comparate. Infatti, mentre la misura dell'indennizzo - obbligazione *ex lege* per atto legittimo - costituisce il punto di equilibrio tra interesse pubblico alla realizzazione dell'opera e interesse del privato alla conservazione del bene, la misura del risarcimento - obbligazione *ex delicto* - deve realizzare il diverso equilibrio tra l'interesse pubblico al mantenimento dell'opera già realizzata e la reazione dell'ordinamento a tutela della legalità violata per effetto della manipolazione-distruzione illecita del bene privato. E quindi sotto il profilo della ragionevolezza intrinseca (ex art. 3 Costituzione), poiché nella occupazione appropriativa l'interesse pubblico è già essenzialmente soddisfatto dalla non restituibilità del bene e dalla conservazione dell'opera pubblica, la parificazione del quantum risarcitorio alla misura dell'indennità si prospetta come un di più che sbilancia eccessivamente il contemperamento tra i contrapposti interessi, pubblico e privato, in eccessivo favore del primo (Considerazioni analoghe si rinvencono nelle decisioni 442/1993; 188/1995; 148/1999; 349/2007). Nel caso, i ricordati principi sono stati disattesi sotto diversi profili, in quanto disponendo che detto indennizzo debba essere sempre e comunque commisurato «al valore venale del bene utilizzato», il legislatore: a) attribuisce ai proprietari interessati da un provvedimento di acquisizione sanante un trattamento deteriore rispetto a quelli, che in mancanza di detto provvedimento - come sarebbe accaduto allo stesso ricorrente se il TAR non avesse imposto l'adozione del provvedimento di acquisizione - sono ammessi a chiedere la restituzione dell'immobile insieme al risarcimento del danno, pur quando destinatari di una medesima occupazione abusiva in radice (c.d. usurpativa): in quanto soltanto a questi ultimi è consentito ottenere l'intero risarcimento del danno sofferto, in base ai parametri dell'art. 2043 cod. civ. del danno emergente e del lucro cessante (utili, occasioni e vantaggi che il proprietario provi di aver perduto dalla mancata disponibilità del bene: Cass. 14609/2012; 4052/2009; 2746/2008; 15710/2001; 1196/1986; 3590/1983); b) tale trattamento resta inferiore pur nel confronto con l'espropriazione legittima dello stesso immobile, in quanto, ove avente destinazione edificatoria, non è riconosciuto l'aumento del 10% di cui al secondo comma dell'art.37 del T.U. (non richiamato dalla norma), se l'accordo di cessione è stato concluso, se non è stato concluso per fatto non imputabile all'espropriato o se l'indennità provvisoria attualizzata è inferiore all'80% di quella definitiva: e quindi a maggior ragione se nessuna indennità gli viene offerta, come è peculiare del procedimento di cui all'art.42-bis. Mentre se il terreno è agricolo non è applicabile il precedente art.40, 1° comma che impone di tener conto (Cfr: Corte Costit.



181/2011)• delle colture effettivamente praticate sul fondo e “del valore dei manufatti edilizi legittimamente realizzati, anche in relazione all’esercizio dell’azienda agricola” (Cass. 23967/2010; 10217/2009; 11782/2007; 4848/1998); *c*) incorre in una disparità più palese con il regime di un’espropriazione rituale laddove non considera affatto l’ipotesi di espropriazione parziale; *e* non consente di tener conto della diminuzione di valore del fondo residuo, invece indennizzata fin dall’art.40 legge 2359 del 1865 (anche nelle ipotesi di occupazione appropriativi: Cass. 8197/2012; 591/2008; 24435/2006), ora trasfuso nell’art. 33 del T.U.; e nel caso espressamente invocata dai proprietari; *d*) ha trasformato il precedente regime risarcitorio in un indennizzo derivante da atto lecito, che di conseguenza assume natura di debito di valuta non automaticamente soggetto alla rivalutazione monetaria (art. 1224, 2° comma cod. civ.). A differenza del risarcimento da espropriazione e/o occupazione illegittime, costituente credito di valore, che deve essere liquidato alla stregua dei valori monetari corrispondenti al momento della relativa pronuncia, sicché il giudice deve tenere conto della svalutazione monetaria sopravvenuta fino alla decisione, anche di ufficio, a prescindere dalla prova della sussistenza di uno specifico pregiudizio dell’interessato dipendente dal mancato tempestivo conseguimento dell’indennizzo medesimo (Tra tante, Cass. 1889/2013; 4010/2006; 9711/2004).

10. Tale natura risarcitoria sembra invece mantenuta dal 3° comma dell’art. 42-*bis* al corrispettivo per il periodo di occupazione illegittima antecedente al provvedimento di acquisizione (“Per il periodo di occupazione senza titolo è computato a titolo risarcitorio, se dagli atti del procedimento non risulta la prova di una diversa entità del danno, l’interesse del cinque per cento annuo sul valore determinato ai sensi del presente comma): tuttavia pur esso determinato in base ad un parametro riduttivo rispetto a quelli cui è commisurato l’analogo Indennizzo per l’occupazione temporanea dell’immobile. In quanto: *a*) il parametro base è costituito dall’interesse del cinque per cento annuo sul valore venale dell’immobile stimato ai fini dell’indennizzo, perciò corrispondente a circa 1/20 del suo valore annuo. Laddove l’art. 50 del T.U., recependo analoga disposizione contenuta nell’art. 20 della legge 865 del 1971, stabilisce in tutti i casi di occupazione legittima di un immobile che “è dovuta al proprietario una indennità per ogni anno pari ad un dodicesimo di quanto sarebbe dovuto nel caso di esproprio dell’area e, per ogni mese o frazione di mese, una indennità pari ad un dodicesimo di quella annua”: perciò corrispondente ad una redditività predeterminata più elevata misura percentuale dell’8,33% all’anno sul valore venale dell’immobile; *b*) il richiamo all’indennità di espropriazione consente altresì l’applicazione del principio consolidato nella giurisprudenza di legittimità (Cass. 21352/2004; sez. un. 10502/2012; 24303/2010), che nell’ipotesi di espropriazione parziale la percentuale suddetta vada calcolata sull’indennità di espropriazione computata tenendo conto anche del decremento di valore subito dalla parte dell’immobile rimasta in proprietà dell’espropriato: invece non autorizzato dal parametro rigido contenuto nel 3° comma dell’art. 42-*bis*.

Per cui anche il ristoro patrimoniale attribuito dalla norma non consente di escludere il rilievo più volte rivolto dalla Corte EDU al legislatore nazionale, che pure meccanismo riduttivo di determinazione dell’indennizzo/risarcimento da occupazione senza titolo consente all’espropriante, che omette di svolgere il procedimento previsto dalla legge, di avvantaggiarsi ulteriormente del suo comportamento illegittimo, esonerandolo dal corrispondere una porzione del ristoro dovuto nel caso di occupazione/espropriazione legittime: perciò non favorendo la buona amministrazione e non contribuendo a prevenire episodi di illegalità.

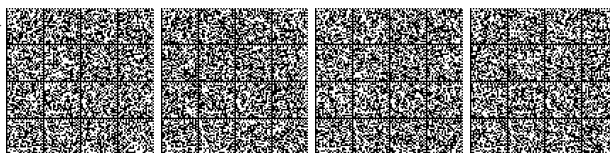
Conclusivamente, vanno dichiarate rilevanti, e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale riguardanti l’art. 42-*bis*, del T.U. appr. con d.P.R. n. 327 del 2001:

per contrasto con il precetto di eguaglianza nonché di ragionevolezza intrinseca di cui all’art. 3 Costit. sotto ciascuno dei diversi profili di cui in motivazione, involgenti anche l’art.24 Costit.;

per contrasto con i precetti e le garanzie posti dall’art.42 Costit. a tutela della proprietà privata, nonché con il principio di legalità dell’azione amministrativa contenuto negli art. 97 e 113 Costit: sotto i diversi profili di cui in motivazione;

per contrasto con l’art. 117, primo comma, Cost., anche alla luce dell’art. 6 e dell’art. 1 del I prot. add. della Convenzione europea dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, sotto i diversi profili di cui in motivazione, con cui se ne è evidenziata la disciplina lesiva del diritto di proprietà, nonché del diritto al rispetto dei propri beni, in violazione dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali;

per contrasto con gli art. 111, primo e secondo comma, nonché 117 Cost., anche alla luce dell’art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali, nella parte in cui, disponendo l’applicabilità ai giudizi in corso della disciplina in questione anche relativa alla determinazione dell’indennizzo/risarcimento del danno per occupazione illegittima in essa contenute, viola i principi del giusto processo, in particolare le condizioni di parità delle parti davanti al giudice, che risultano lese dall’intromissione del potere legislativo nell’amministrazione della giustizia allo scopo di influire sulla risoluzione di una circoscritta e determinata categoria di controversie.



P.Q.M.

Visti gli art. 134 Cost. e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 d.l. 6 luglio 2011 n. 98, conv. con mod. dalla legge 15 luglio 2011 n. 111, che ha introdotto l'art. 42-bis nel T.U. esprop. p.u. appr. con d.P.R. n. 327 del 2001, per contrasto, nei sensi di cui in motivazione, con gli artt. 3,24,42,97, Cost.; nonché 111 e 117, primo comma, Cost., anche alla luce dell'art. 6 e dell'art. 1 del I prot. add. della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, resa esecutiva con legge 4 agosto 1955 n. 848. Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio. Dispone altresì che la presente ordinanza sia notificata, a cura della cancelleria, al Presidente del Consiglio dei ministri ed alle parti, ed inoltre comunicata al Presidente della Camera dei Deputati, nonché al Presidente del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma, il 12 novembre 2013

Il Presidente: NOVELLI

14C00126

N. 90

Ordinanza del 13 gennaio 2014 emessa dalla Corte di cassazione – sezioni unite civili nel procedimento civile promosso da Sorasio Chiara ed altri 22 contro Agenzia Interregionale per il fiume Po.

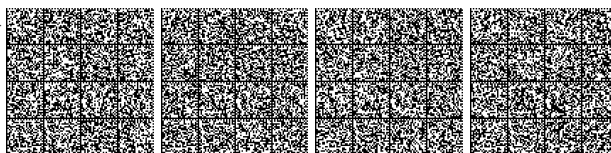
Espropriazione per pubblica utilità - Occupazione acquisitiva - Previsione che l'autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre che esso sia acquisito non retroattivamente al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario sia corrisposto un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale, quest'ultimo forfettariamente liquidato nella misura del 10% del valore del bene stesso - Previsione dell'estensione del potere di acquisizione alla servitù di fatto - Abolizione della condizione che l'immobile realizzando rientri in una delle categorie individuate dagli artt. 822 e 826 c.c. postulate dall'occupazione appropriativa e previsione dell'applicazione dell'istituto anche nella ipotesi in cui sia stato annullato l'atto da cui è sorto il vincolo preordinato all'esproprio - Previsione che il provvedimento ablativo non è tenuto ad individuare la destinazione dell'immobile, essendo sufficiente l'indicazione delle circostanze che hanno condotto alla indebita utilizzazione dell'area e, se possibile, la data dalla quale essa ha avuto inizio - Modalità procedurali e criteri per la determinazione dell'indennizzo - Previsione della applicabilità della normativa anche ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore ed anche se vi è stato un provvedimento di acquisizione successivamente ritirato o annullato - Violazione del principio di uguaglianza - Incidenza sul diritto di difesa e di azione in giudizio - Lesione del diritto di proprietà - Violazione dei principi di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione - Violazione dei principi del giusto processo - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU come interpretata dalla Corte EDU.

- Decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, art. 42-bis, inserito dall'art. 34, comma 1, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111.
- Costituzione, artt. 3, 24, 42, 97, 111, commi primo e secondo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; Primo Protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 1.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 14204-2012 proposto da:

Sorasio Chiara, Ferrero Chiara Agnese, Parola Teresa, Ballari Margherita, Longo Vaschetti Pietro Placido, Sorasio Ernesto, Giordana Riccardo, Parola Delfina, Pistone Annamaria, Giletta Adriano, Parola Giuseppe, Parola Bartolomeo, Parola Maddalena, Longo Vaschetti Giovanna, Sorasio Roberto, Sorasio Catterina, Ferrero Giovanni, Ferrero



Anna Maria, Botto Federica, Sorasio Tommaso, Sorasio Giuseppe, Luino Margherita, Spertino Giovanna, elettivamente domiciliati in Roma, via Ruggero Fauro 43, presso lo studio dell'avvocato Petronio Ugo, che li rappresenta e difende unitamente all'avvocato Scaparone Paolo, per delega in calce al ricorso; ricorrenti;

Contro Agenzia Interregionale per il Fiume Po; intimata;

Avverso la sentenza n. 44/2012 del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche, depositata il 14/03/2012;

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 12/11/2013 dal Consigliere dott. Salvatore Salvago;

Udito l'Avvocato Ugo Petronio;

Udito il P.M. in persona dell'Avvocato Generale Dott. Pasquale Paolo Maria Ciccolo, che ha concluso per il rigetto del ricorso.

Svolgimento del processo

1. Il Tribunale Superiore delle Acque pubbliche, con sentenza del 24 febbraio 2006, divenuta definitiva, annullava gli atti della procedura ablativa condotta dall'Agenzia interregionale del fiume Po (AIPO) nei confronti di alcuni terreni di proprietà di Giovanna Longo Vaschetti, Pietro Placido Longo Vaschetti, Chiara Sorasio, Chiara Agese Ferrero, Teresa Parola, Margherita Ballari, Ernesto Sorasio, Riccardo Giordana, Delfina Parola, Annamaria Pistone, Adriano Giletta, Giuseppe Parola, Bartolomeo Parola, Maddalena Parola, Roberto Sorasio, Catterina Sorasio, Giovanni Ferrero, Anna Maria Ferrero, Federica Botto, Tommaso Sorasio, Giuseppe Sorasio, Margherita Luino, Giovanna Spertino; e preordinata a realizzare un argine lungo il torrente Varaita onde evitare il ripetersi di esondazioni in danno del territorio comunale.

Non avendovi l'AIPO dato esecuzione, i proprietari ottenevano dal TSAP la nomina di un commissario ad acta, con il potere di provvedere alla restituzione degli immobili espropriandi, ovvero di conseguire l'acquisizione tramite l'istituto di cui all'art. 43 T.U. espr. appr. con d.p.r. 327/2001. Sicchè, dichiarata la norma incostituzionale con sentenza 293/2010 della Corte costituzionale, ed introdotto nello stesso T.U. l'art. 42-bis attraverso la legge 111 del 2011, il Commissario, con provvedimento del 5 agosto 2011, disponeva l'acquisizione dei terreni al patrimonio dell'AIPO, liquidando ai proprietari l'indennizzo di cui alla nuova norma. Il ricorso di costoro è stato quindi respinto dal TSAP con sentenza del 14 marzo 2012 che ha ritenuto l'acquisizione coattiva conforme alla normativa dell'art. 42 Costit., in quanto: *a)* l'istituto prevede un procedimento espropriativo semplificato, in cui vi è contestualità tra la valutazione sulla pubblica utilità (in comparazione con gli interessi del privato) ed il provvedimento espropriativo in senso proprio; ed attribuisce al privato un ristoro economico più vantaggioso perché comprendente il pregiudizio non patrimoniale; *b)* risulta altresì conforme al principio di legalità predicato dall'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, posto che non soltanto risponde ad esigenze di interesse pubblico, e tutela il diritto di proprietà rispetto al potere ablatorio della p.a., ma introduce nella materia un assetto chiaro, preciso e prevedibile: perciò a nulla rilevando l'esclusione, della tutela restitutoria, sempre rimessa al potere discrezionale del legislatore. Nel merito il Tribunale ha considerato il provvedimento congruamente motivato sia sulle ragioni di interesse pubblico e di tutela della pubblica incolumità che ne consentivano l'adozione, escludendo possibili alternative; sia sul criterio di determinazione dell'indennizzo.

Per la cassazione della sentenza, i proprietari hanno formulato ricorso per 3 motivi. L'AIPO non ha spiegato difese.

Motivi della decisione

2. I ricorrenti hanno preliminarmente riproposto l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 42-bis del T.U. sulle espropriazioni, dubitando della sua conformità alla normativa degli art. 117 Costit. ed 1 Protocollo 1 all. alla Convenzione Edu, per la sua evidente funzione sanante di un comportamento illecito dell'amministrazione, dato che allo stesso è attribuita validità giuridica: con il conferimento alla p.a. del potere di trarne vantaggio e di trasformarlo in una situazione lecita, nonché di regolarne unilateralmente le conseguenze a proprio favore. Il che corrisponde proprio alla nozione di espropriazione indiretta, dalla Corte europea dichiarata incompatibile con la Convenzione pur nell'ipotesi in cui essa derivi da una disposizione di legge, poiché persegue egualmente il risultato non consentito, di rendere l'ingerenza illecita nella proprietà privata una alternativa ad un'espropriazione svolta secondo i canoni di legge.

La questione è anzitutto rilevante nel presente giudizio in quanto, da un lato, è pacifica l'applicabilità del menzionato istituto (re)introdotto dall'art. 42-bis T.U.; e dall'altro è proprio il sopravvenire di detta normativa ad aver mutato



quella precedente più favorevole, invocata dai ricorrenti, ed in particolare ad impedire la restituzione dei terreni di fatto occupati dall'AIPO: del resto posta come alternativa dallo stesso provvedimento 107/2010 del TSAP ove il Commissario non avesse ritenuto di procedere all'acquisizione sanante ai sensi dell'allora vigente art. 43 del T.U.

S'intende significare che l'esame dei motivi di ricorso potrebbe indurre astrattamente al rigetto dello stesso, nella vigenza della norma della cui legittimità costituzionale si dubita, conseguendone che, ove invece l'art. 42-bis, per i consistenti dubbi di compatibilità con la Carta costituzionale, venisse espunto dall'ordinamento, i ricorrenti fruirebbero del trattamento, risultante dalla disciplina previgente all'emanazione delle disposizioni impugnate, per loro più favorevole e consistente nella restituzione dell'immobile soggetto ad occupazione in radice illegittima, ed al risarcimento del danno informato ai principi generali dell'art. 2043 cod. civ., con accoglimento dei restanti motivi di ricorso.

Alla completa tutela reintegratoria essi avevano, infatti, diritto in base al regime comune previgente: in quanto contestualmente alle note decisioni 161/1971 e 138/1981 della Corte costituzionale sui limiti di intangibilità dell'atto amministrativo, questa Corte fin dalle sentenze 4423/1977 e 118/1978 delle Sezioni Unite aveva enunciato la regola che nell'ipotesi di compressione di fatto del diritto di proprietà privata da parte della P.A., di funzione amministrativa ablatoria meritevole della particolare tutela apprestata dall'art. 42 Costit. nonché dall'art. 4 della legge 2248 del 1865 All. E può parlarsi soltanto nel caso di provvedimenti espropriativi assistiti dalla dichiarazione di p.u. e non anche nel caso di mero impiego, sia pure per fini pubblici, dell'immobile altrui materialmente appreso o dell'utilità da esso materialmente ritratta con continuata o reiterata compressione di fatto dell'altrui diritto dominicale. Sicché ove la prevalenza dell'interesse pubblico sull'interesse privato non sia esternata nell'atto tipico del procedimento amministrativo, costituito appunto dalla dichiarazione suddetta, la semplice intromissione nell'immobile privato e la sua materiale utilizzazione non può valere a trasformare in esercizio di potestà amministrativa né l'iniziale apprensione del bene, né la sua successiva detenzione, in quanto lo status soggettivo dell'occupante non riveste alcuna rilevanza; e non ne presenta del pari nessuna la successiva e non consentita trasformazione del fondo da parte dell'ente pubblico (c.d. occupazione usurpativa) che, restando fine a sé stessa, non pone alcun problema di bilanciamento di interessi, ma produce soltanto le conseguenze proprie dell'illecito comune di carattere permanente ed è inquadrabile, sotto ogni profilo, nello schema degli art. 2043 e 2058 cod. civ. Il quale, dunque, non solo non consente l'acquisizione autoritativa del bene alla mano pubblica, costituente funzione propria della vicenda espropriativa, ma attribuisce al proprietario, rimasto tale, la tutela reale e cautelare apprestata nei confronti di qualsiasi soggetto dell'ordinamento (restituzione, riduzione in pristino stato dell'immobile, provvedimenti di urgenza per impedirne la trasformazione ecc.); oltre al consueto risarcimento del danno, ancorato ai parametri dell'art. 2043 cod. civ. (Cass. sez. un. 3081 e 3380/1982, più di recente: sez. un. 14886/2009; 1907/1997, nonché sez. 1ª 1080/2012; 9173 e 18239/2005; 15710/2001).

3. Siffatta disciplina - che trovava deroga nelle fattispecie della c.d. occupazione espropriativa, tuttavia subordinata alla ricorrenza di specifici presupposti, tra cui la sussistenza di una valida dichiarazione di p.u. (Cass. sez. un. 3940/1988; 3242 e 3243/1979 e succ.), ed ora eliminata dal T.U. esprop. appr. con d.p.r. 327/2001 - è stata profondamente modificata dall'originario art. 43 dello stesso T.U.; e, dichiarata quest'ultima disposizione costituzionalmente illegittima per eccesso di delega dalla sentenza 293/2010 della Corte Costit., dall'art. 34 d.l. 6 luglio 2011, n. 98, conv. con mod. dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, recante «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria», che ha inserito nel T.U. 42-bis («Utilizzazione senza titolo di un bene per scopi di interesse pubblico»), del seguente tenore: «Valutati gli interessi in conflitto, l'autorità che utilizza un bene immobile per scopi di interesse pubblico, modificato in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio o dichiarativo della pubblica utilità, può disporre che esso sia acquisito, non retroattivamente, al suo patrimonio indisponibile e che al proprietario sia corrisposto un indennizzo per il pregiudizio patrimoniale e non patrimoniale, quest'ultimo forfetariamente liquidato nella misura del dieci per cento del valore venale del bene (1° comma). Il provvedimento di acquisizione può essere adottato anche quando sia stato annullato l'atto da cui sia sorto il vincolo preordinato all'esproprio, l'atto che abbia dichiarato la pubblica utilità di un'opera o il decreto di esproprio...» (2° comma).

È stata in tal modo reintrodotta, secondo la più qualificata dottrina e la giurisprudenza amministrativa, la possibilità per l'amministrazione che utilizza un bene privato senza titolo per scopi di interesse pubblico, di evitarne la restituzione al proprietario (e/o la riduzione in pristino stato) attraverso il ricorso ad un atto di acquisizione coattiva al proprio patrimonio indisponibile, che sostituisce il procedimento ablativo prefigurato dal T.U., e si pone, a sua volta, come una sorta di procedimento espropriativo semplificato. Il quale assorbe in sé sia la dichiarazione di pubblica utilità, che il decreto di esproprio, e quindi sintetizza «uno actu» lo svolgimento dell'intero procedimento, in presenza dei presupposti indicati dalla norma.

La nuova soluzione è apparsa al legislatore indispensabile, anzitutto per «eliminare la figura sorta nella prassi giurisprudenziale della occupazione appropriativa... nonché quella dell'occupazione usurpativa...» (Cons. St. Ad. gen. 4/2001), e quindi al fine di adeguare l'ordinamento «ai principi costituzionali ed a quelli generali di diritto inter-



nazionale sulla tutela della proprietà». Posto che in forza di detto provvedimento cessa la occupazione *sine titulo*, e nel contempo la situazione di fatto viene adeguata a quella diritto con l'attribuzione (questa volta) formale della proprietà alla p.a. (se prevale l'interesse pubblico), cui è consentita una legale via di uscita dalle numerose situazioni di illegalità realizzate nel corso degli anni.

Onde permetterle il ritorno alla legalità in modo completo, perciò comprendente tanto le (prevedibili) utilizzazioni illecite future, quanto quelle già verificatesi, anche in epoca antecedente al T.U., per le quali permane egualmente la necessità di regolarizzarne la sorte definitiva, l'art. 42-*bis* ha riproposto l'applicazione estensiva dell'istituto peculiare del precedente art. 43, di cui ha ereditato perfino la rubrica, rivolgendola in diverse direzioni, in quanto: *I*) ha superato la norma transitoria dell'art. 57 con l'introduzione del comma 8°, per il quale «Le disposizioni del presente articolo trovano altresì applicazione ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore ed anche se vi è già stato un provvedimento di acquisizione successivamente ritirato o annullato»; *II*) ha confermato, malgrado la critica sul punto della Corte costituzionale, l'estensione del potere di acquisizione alle servitù di fatto (comma 7°), in passato escluse dall'occupazione espropriativa (perché ne difetta la non emendabile trasformazione del suolo in una componente essenziale dell'opera pubblica: Cass. sez. un. 8065/1990; 4619 e 3963/1989; da ultimo: 19294/2006; 14049 e 17570/2008; 18039/2012); peraltro con ampia facoltà all'amministrazione di costituirle con il peculiare contenuto indicato nel provvedimento, pur se al di fuori delle fattispecie tipiche previste dal codice civile o da leggi speciali (Cons. Stato, 3723/2009); *III*) non richiede più che l'immobile realizzando rientri in una delle categorie individuate dagli art. 822 ed 826 cod. civ. (postulate dall'occupazione appropriativa). Ed anzi è stato rescisso perfino il collegamento con l'area delle espropriazioni per p.u., prevedendosi l'applicazione dell'istituto anche nell'ipotesi in cui sia stato annullato l'atto da cui è sorto il vincolo preordinato all'esproprio: in base alla mera utilizzazione dell'immobile per scopi di interesse pubblico, che ne abbia provocato una qualche modifica, pur quando «attribuito... in uso speciale a soggetti privati (5° comma); *IV*) ha conclusivamente invertito il principio tratto dagli art. 42 Costit. ed 834 cod. civ. che la potestà ablativa ha carattere eccezionale; e che non può essere esercitata se non nei casi in cui sia la legge a prevederla (legge 2359/1865 per la realizzazione di opere pubbliche, legge 1089/1939 per i beni storici, artistici; d.lgs. 215/1933 per finalità di bonifica; d.lgs. 3267/1923 per fini di protezione idrogeologica ecc.). In quanto l'acquisizione è predisposta in via generale ed indeterminata per qualsiasi «utilizzazione» del bene - meramente detentiva, come preordinata all'esproprio, reversibile oppure irreversibile -; in seguito alla quale il provvedimento non è tenuto ad individuarne neppure la destinazione, essendo sufficiente «l'indicazione delle circostanze che hanno condotto alla indebita utilizzazione dell'area e se possibile la data dalla quale essa ha avuto inizio» (4° comma).

4. Questi caratteri dell'acquisizione, immediatamente denominata «sanante», hanno indotto la menzionata sentenza 293/2010 della Corte costituzionale ad osservare che il nuovo istituto «prevede un generalizzato potere di sanatoria, attribuito alla stessa amministrazione che ha commesso l'illecito, (anche) a dispetto di un giudicato che dispone il ristoro in forma specifica del diritto di proprietà violato»; e che la norma, marcatamente innovativa rispetto al contesto normativo positivo, «neppure è coerente con quegli orientamenti di giurisprudenza che, in via interpretativa, erano riusciti a porre un certo rimedio ad alcune gravi patologie emerse nel corso dei procedimenti espropriativi». Per cui la sua riproduzione nell'art. 42-*bis*, applicabile ad ogni genere di situazione sostanziale e processuale indicata, con il risultato di aprire alla P.A. una vasta ed indeterminata gamma di nuove prerogative, ripropone numerosi e gravi dubbi di costituzionalità - anche per le possibili violazioni del principio di legalità dell'azione amministrativa - in relazione ai precetti contenuti negli art. 3, 24, 42 e 97 Costit.; nonché di compatibilità con la ricordata normativa della Convenzione CEDU, e quindi dell'art. 117 Cost.

In linea più generale, infatti, dottrina e giurisprudenza si sono chieste se alla P.A. che abbia commesso un fatto illecito, fonte per qualsiasi soggetto dell'obbligazione risarcitoria/restitutoria di cui agli art. 2043 e 2058 cod. civ., possa essere riservato un trattamento privilegiato (conforme alla normativa dell'art. 3 Costit.) ed attribuita la facoltà di mutare, successivamente all'evento dannoso prodotto nella sfera giuridica altrui, e per effetto di una propria unilaterale manifestazione di volontà, il titolo e l'ambito della responsabilità, nonché tipo di sanzione (da risarcimento in indennizzo) stabiliti in via generale dal precetto del «*neminem laedere*» per qualunque soggetto dell'ordinamento. Soprattutto al lume del principio costituzionale (ritenuto da Corte Costit. 204/2004 «una conquista liberale di grande importanza») che nel sistema vigente è privilegiata la tutela della funzione amministrativa e non della p.a. come soggetto.

La risposta, del tutto univoca a partire dalla revisione critica di cui si è detto avanti (§ 2), è stata che, allorché la stessa opera al di fuori di detta funzione, è soggetta a tutte le regole vincolanti per gli altri soggetti, nonché esposta alle medesime responsabilità, fra cui quelle di cui alle norme codicistiche menzionate; e che vale anche per essa la regola che «*factum infectum fieri nequit*», costituente limite invalicabile anche per il potere di sanatoria in via amministrativa di una situazione di illegittimità. Sicché, una volta attuata in tutti i suoi elementi costitutivi, la lesione ingiusta di un diritto soggettivo, quest'ultima non può mai mutare natura e divenire «giusta» per effetto dell'autotutela amministrativa, cui non è consentito neppure di eliminarne «ex post» le conseguenze e le obbligazioni restitutorie e risarcitorie ad esse correlate.



Queste risposte hanno trovato piena corrispondenza nella rigorosa applicazione del principio di legalità sostanziale predicato dalla normativa dell'Unione Europea (cf: Corte giust. UE 10 novembre 2011, C 405/10); nonché nella giurisprudenza della Corte Edu (I, 13 ottobre 2005, Serrao; 15 novembre 2005, La Rosa; III, 15 dicembre 2005, Scozzari; II, 9 gennaio 2009, Sotira; Grande Chambre, 4 gennaio 2010, Guiso) proprio in materia di ingerenza illegittima nella proprietà privata, fondata sempre e comunque sul corollario divenuto per i giudici di Strasburgo insuperabile, che alla P.A. non è consentito (né direttamente né indirettamente) trarre vantaggio da propri comportamenti illeciti, e più in generale, da una situazione di illegalità dalla stessa determinata. Laddove l'art. 42-bis, per il solo fatto della connotazione pubblicistica del soggetto responsabile, ha soppresso tale pregresso regime dell'occupazione abusiva di un immobile altrui, sottraendo al proprietario l'intera gamma delle azioni di cui disponeva in precedenza a tutela del diritto dominicale, e la stessa facoltà di scelta di avvalersene o meno. E, considerando esclusivamente gli scopi dell'amministrazione, l'ha trasferita dalla «vittima dell'ingerenza» (tale qualificata dalla Corte europea), all'autore del fatto illecito, attraverso la sostanziale introduzione con il semplice atto di acquisizione emesso da quest'ultimo, di un nuovo modo di acquisto della proprietà privata, che prescinde ormai dal collegamento con la realizzazione di opere pubbliche, e perfino con una pregressa procedura ablativa: essendo l'istituto rivolto a definire in linea generale (non più un procedimento espropriativo in itinere, bensì) «quale sorte vada riservata ad una res utilizzata e modificata dalla amministrazione, restata senza titolo nelle mani di quest'ultima» (Cons. St. Ad. Plen. 2/2005 e succ.).

Proprio per superare soluzioni analoghe, apparse non conformi al suddetto principio di legalità in ambito espropriativo, la giurisprudenza di legittimità fin dall'inizio degli anni 80' aveva riconsiderato ed espunto (Cass. 382/1978; 2931/1980; 5856/1981) la regola, fino ad allora seguita, che alla P.A. occupante (senza titolo) fosse concesso di completare la procedura ablativa in ogni tempo con la tardiva pronuncia del decreto di esproprio, perfino nel corso di un giudizio intrapreso dal proprietario per la restituzione dell'immobile; e che il solo fatto dell'adozione postuma del provvedimento ablativo - ammissibile fino alla decisione della Cassazione - comportasse la conversione automatica dell'azione restitutoria e/o risarcitoria, in opposizione alla stima dell'indennità: alla quale soltanto il proprietario finiva per avere diritto. E tale adeguamento alla normativa-costituzionale non è sfuggito alla ricordata decisione 293/10 della Consulta che lo ha contrapposto agli effetti dell'acquisizione sanante (analoghi a quelli del decreto tardivo), dando atto che da decenni «secondo la giurisprudenza di legittimità, in materia di occupazione di urgenza, la sopravvenienza di un provvedimento amministrativo non poteva avere un'efficacia sanante retroattiva, determinata da scelte discrezionali dell'ente pubblico o dai suoi poteri autoritativi».

5. Il dubbio di elusione delle garanzie poste dall'art. 42 Costit. a tutela della «proprietà privata» (2° e 3° comma) appare alle Sezioni Unite ancor più consistente in relazione al primo e fondamentale presupposto per procedere al trasferimento coattivo di un immobile mediante espropriazione, ivi indicato nella necessaria ricorrenza di «motivi di interesse generale»; che trova puntuale riscontro in quello di eguale tenore dell'art. 1 del Protocollo 1 All. alla Convenzione EDU per cui l'ingerenza nella proprietà privata può essere attuata soltanto «per causa di pubblica utilità».

Fin dalle decisioni più lontane nel tempo la Corte costituzionale ha affermato al riguardo (sent. 90/1966) che «Il precetto costituzionale, secondo cui una espropriazione non può essere consentita dalla legge se non per < motivi di interesse generale > (o - il che è lo stesso - per < pubblica utilità >), e cioè se non quando lo esigano ragioni importanti per la collettività, comporta, in primo luogo, la necessità che la legge indichi le ragioni per le quali si può far luogo all'espropriazione; e inoltre che quest'ultima non possa essere autorizzata se non nella effettiva presenza delle ragioni indicate dalla legge» Ed ancora che «Nelle leggi della materia - la cui fondamentale espressione è rappresentata dalla legge 25 giugno 1865, n. 2359 - si trova infatti costantemente affermato il concetto (e anche lì dove esso non risulta espressamente enunciato, è stata la giurisprudenza a proclamare l'inderogabilità del principio) che fin dal primo atto della procedura espropriativa debbono risultare definiti non soltanto l'oggetto, ma anche le finalità, i mezzi e i tempi di essa...».

Negli stessi termini tutti i successivi interventi della Consulta (sent. 95/1966; 384/1990; 486/1991; 155 e 188/1995), nonché la consolidata giurisprudenza di legittimità che fin dai primi anni 60' (Sez. un. 826/1960 e succ.), ha definito la dichiarazione di p.u. «la garanzia prima e fondamentale del cittadino e nel contempo la ragione giustificatrice del suo sacrificio nel bilanciamento degli interessi del proprietario alla restituzione dell'immobile ed in quello pubblico al mantenimento dell'opera pubblica per la funzione sociale della proprietà»; ha costantemente confermato che la suddetta garanzia costituzionale viene osservata soltanto se la causa del trasferimento è predeterminata nell'ambito di un apposito procedimento amministrativo, nel bilanciamento dell'interesse primario con gli altri interessi in gioco. Ed è rimasta sempre ancorata al principio (Da ult. Cass. sez. un. 30254 e 19501/2008; 10962/2005; 9139/2003) che la mancanza della preventiva dichiarazione di pubblica utilità implica il difetto di potere dell'amministrazione nel procedere all'espropriazione (sia essa rituale o attuata in forma anomala, come nell'ipotesi dell'occupazione appropriativa: sent. 384/1990 cit.).



La norma costituzionale richiede, quindi, che i «motivi d'interesse generale» per giustificare l'esercizio del potere espropriativo nei (soli) casi stabiliti dalla legge, siano predeterminati dall'amministrazione ed emergano da un apposito procedimento - individuato, appunto, nel procedimento dichiarativo del pubblico interesse culminante nell'adozione della dichiarazione di pubblica utilità - preliminare, autonomo e strumentale rispetto al successivo procedimento espropriativo in senso stretto, nel quale l'amministrazione programma un nuovo bene giuridico destinato a soddisfare uno specifico interesse pubblico, attuale e concreto. E che siano palesati gradualmente e anteriormente (allo spossessamento nonché) al sacrificio del diritto di proprietà, in un momento in cui la comparazione tra l'interesse pubblico e l'interesse privato possa effettivamente evidenziare la scelta migliore, nel rispetto dei principi d'imparzialità e proporzionalità (art. 97 Costit.): in un momento, cioè in cui la lesione del diritto dominicale non è ancora attuale ed eventuali ipotesi alternative all'espropriazione non sono ostacolate da una situazione fattuale ormai irreversibilmente compromessa.

Da qui la formula del 3° comma dell'art. 42 per cui l'espropriazione in tanto è costituzionalmente legittima in quanto è originata da «motivi di interesse generale», ovvero collegata ad un procedimento amministrativo che evidenzia i motivi che giustificano una incisione nella sfera del privato proprietario, di questo valorizzando il ruolo partecipativo; e la conseguenza che tale risultato non sarebbe garantito dall'esercizio di un potere amministrativo che, sebbene presupponga astrattamente una «valutazione degli interessi in conflitto», è destinato in concreto a giustificare ex post il sacrificio espropriativo unicamente in base alla situazione di fatto illegittimamente determinatasi.

La preventiva emersione dei motivi d'interesse generale non costituisce, conclusivamente, semplice regola procedimentale disponibile dal legislatore, ma specifica garanzia costituzionale strumentale alla tutela di preminenti valori giuridici: come dimostra l'imponente giurisprudenza, soprattutto amministrativa, secondo la quale la dichiarazione di pubblica utilità non è un semplice atto prodromico con l'esclusivo effetto di condizionare la legittimità del provvedimento finale d'espropriazione ed impugnabile quindi solo congiuntamente a quest'ultimo, bensì un provvedimento autonomo, idoneo a determinare immediati effetti lesivi nella sfera giuridica di terzi. I quali si riflettono necessariamente sul piano della tutela giurisdizionale (art. 24 Costit.), consentendo all'espropriando di partecipare alla fase antecedente alla sua adozione, e quindi di contestarlo sin dal primo momento del suo farsi, coincidente con l'emersione dei «motivi d'interesse generale» (Cons. St. 4766/2013; 3684/2010; 3338 e 479/2009; 5034/2007; Ad. plen. 2/2000; 14/1999).

Per converso, l'art. 42-bis, prescindendo dalla dichiarazione di p.u., autorizza l'espropriazione sostanziale in assenza di una predeterminazione dei motivi d'interesse generale che dovrebbero giustificare il sacrificio del diritto di proprietà, reputando sufficiente che la perdita del bene da parte del proprietario trovi giustificazione nella situazione di fatto venutasi a creare per effetto del comportamento *contra ius* dell'amministrazione; e ne consente l'acquisizione anche laddove tale procedura sia stata violata o totalmente omessa, in questo modo trasformando il rispetto del procedimento tipizzato dalla legge in una mera facoltà dell'amministrazione. E, relegando la dichiarazione di pubblica utilità a momento procedimentale eventuale, la cui assenza può essere superata dal provvedimento di acquisizione che ne elimina in radice la necessità. In contrasto, peraltro, anche con la complessiva e rigida disciplina delle espropriazioni posta dallo stesso d.p.r. 327/2001 che nell'art. 2 ha dichiarato di ispirarsi proprio al «principio di legalità dell'azione amministrativa»: dal momento che il potere sanante viene di fatto ad esaurire il significato dei doveri, obblighi e limiti che scandiscono il procedimento espropriativo. Ed in contrasto soprattutto con quella specifica del capo III relativo alla «fase della dichiarazione di p.u.» che ha istituito, in conformità all'art. 97 Costit. un giusto procedimento che riconosce e valorizza il ruolo partecipativo del privato proprietario (*cf.* art. 11 segg.): subito dopo reso superfluo dalla contestuale introduzione di un meccanismo «semplificato», parallelo ed alternativo, rimesso a scelte insindacabili dell'amministrazione. Alla quale in definitiva viene attribuito il potere (di volta in volta, e per ogni espropriazione), di recepire ovvero escludere le garanzie connesse al procedimento normale.

Non è sostenibile, infatti, che, siccome l'adozione del provvedimento di acquisizione è subordinato ad una previa «valutazione degli interessi in conflitto» ed al fatto che il bene occupato sia «utilizzato per scopi d'interesse generale», queste espressioni abbiano valenza complessiva di sostanziale sinonimo dei «motivi di interesse generale» di cui al 3° comma dell'art. 42 Costit.: in quanto il riferimento normativo alla «valutazione degli interessi in conflitto» presuppone un apprezzamento di amplissima discrezionalità dell'amministrazione espropriante, assolutamente privo di «elementi e criteri idonei a delimitarla chiaramente» (Corte Costit. 38/1966), tanto che non viene descritto alcun parametro, neppure vaghissimo, al quale una siffatta valutazione debba essere ancorata; e neppure, viene prefigurato l'ingresso nell'*iter* decisionale di interessi privati che tale discrezionalità possano in qualche misura indirizzare o soltanto attenuare. Mentre è lo stesso art. 42-bis ad escludere che i generici ed indeterminati «scopi di interesse generale» - che peraltro si limitano a riprodurre la regola per cui tutta l'attività dell'amministrazione è istituzionalmente e necessariamente finalizzata ad interessi generali - coincidano con la «causa di pubblica utilità» postulata dalla Costituzione (e dalla Convenzione) per procedere all'espropriazione, ritenendo, da un lato, sufficiente per la ricorrenza dei primi che l'immobile sia occupato e utilizzato da una pubblica amministrazione: e quindi la stessa situazione di fatto venutasi a creare per effetto del comportamento *contra ius* di quest'ultima. E dall'altro, richiedendo che la determinazione relativa



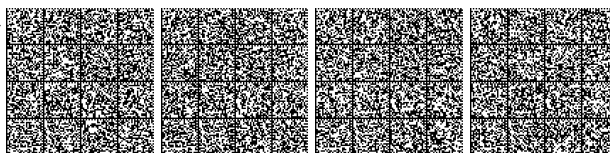
al loro accertamento, si svolga al solo fine di legittimarla ex post, peraltro attraverso passaggi conoscitivi e valutativi tutti interni all'apparato amministrativo, e perciò necessariamente soggettivi. A differenza dei «motivi di interesse generale», i quali (Corte Costit. 95/1966 e 155/1995) «valgono non solo ad escludere che il provvedimento ablatorio possa perseguire un interesse meramente privato, ma richiedono anche che esso miri alla < soddisfazione di effettive e specifiche esigenze rilevanti per la comunità >»; e la cui identificazione deve «rinvenirsi nella stessa legge che prevede la potestà ablatoria; come anche in essa può trovarsi definita soltanto la fattispecie astratta (a mezzo di clausola generale)...» che ne implica poi l'individuazione in concreto nell'ambito di un procedimento normativamente predeterminato (e partecipato). Allorché, dunque, «il programma da realizzare» sia ancora nella fase progettuale (comportante le opportune valutazioni relative a collocazione, caratteristiche tecniche, convenienza, tutela ambientale ecc.), precedente alla concreta lesione del diritto dominicale (Corte Costit. 90/1966 cit.): soltanto così potendosi garantire che il relativo sacrificio consegua il giusto equilibrio con le reali esigenze della collettività, e configurare il comportamento dell'ente espropriante come rispettoso del principio di legalità non solo formale (cfr. art. 97 Costit. ed 1 Prot. All. 1 alla CEDU).

6. Ma il rapporto di implicazione logica e giuridica tra la fase della dichiarazione di p.u. ed il successivo trasferimento coattivo, assolve ad una seconda e non meno rilevante funzione, risalente all'art. 13 della legge fondamentale 2359 del 1865; il quale, onde evitare che si protragga indefinitamente l'incertezza sulla sorte dei beni espropriandi, e nel contempo, che si eseguano opere non più rispondenti, per il decorso del tempo all'interesse generale, ha attribuito ai proprietari una ulteriore garanzia fondamentale, oggi rispondente al principio di legalità e tipicità del procedimento ablativo, disponendo nel comma 1 che nel provvedimento dichiarativo della pubblica utilità dell'opera devono essere fissati quattro termini (e cioè quelli di inizio e di compimento della espropriazione e dei lavori); e stabilendo, nel comma terzo, che «trascorsi i termini, la dichiarazione di pubblica utilità diventa inefficace».

Sopravvenuta la Costituzione, questa disposizione ha assunto rilevanza costituzionale, essendo stata collegata dalla Corte costituzionale (sent. 355/1985; 257/1988; 141/1992) direttamente al principio che, siccome la proprietà privata può essere espropriata esclusivamente per motivi di interesse generale (art. 42 Cost., comma 3), tale possibilità è connaturata solo all'esigenza che l'espropriazione avvenga per esigenze effettive e specifiche: che valgano, cioè, a far considerare indispensabile e tempestivo il sacrificio della proprietà privata in quel momento; con la conseguenza che ciò non si verificherebbe ove il trasferimento coattivo di un bene avvenisse in vista di una futura, ma attualmente ipotetica utilizzazione al servizio di specifici fini di interesse generale, ma privi di attualità e di concretezza (Fra tante: Cass. sez. un. 15606/2001; 460/1999; 355/1999; 1907/1997).

Da tale quadro normativo, la giurisprudenza tanto ordinaria, quanto amministrativa, ha tratto le regole, oggi ritenute assolute e non derogabili: *A*) che «la fissazione di tali termini costituisce regola indefettibile per ogni e qualsiasi procedimento espropriativo» (Cosi' Corte Costit. 257/1988); *B*) che la loro omessa fissazione comporta la giuridica inesistenza della dichiarazione di p.u. con tutte le conseguenze sopra evidenziate: prima fra tutte che tale situazione non è idonea a far sorgere il potere espropriativo e, dunque, ad affievolire il diritto soggettivo di proprietà sui beni espropriando; e determina una situazione di carenza di potere che incide (negativamente) sui successivi atti e comportamenti della procedura ablativa, più non consentendone l'adozione (Fra tante, Cass. sez. un. 3569/2011; 9323/2007; 600/2005; nonché 4202/2009; 28214/2008; 16907/2003); *C*) che tale indicazione (ove non apposta direttamente dalla legge) deve avvenire nello stesso atto avente «ex lege» valore di dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, e quindi nell'atto con cui è approvato il progetto di opera pubblica; ed il relativo onere non può essere assolto mediante atti successivi, seppure in forma di convalida e di sanatoria, idonei ad eliminare l'intrinseca illegittimità del primo atto (Cass. 8210/2007; 120/2004; sez. un. 7881 e 2688/2007; 9532/2004; 355/1999; Cons. St. 7578/2000); *D*) che scaduti inutilmente i termini finali di cui all'art. 13, si esaurisce il potere dell'espropriante di condurre a compimento il procedimento ablativo; che può soltanto ricominciare attraverso la rinnovazione della dichiarazione di p.u. necessariamente richiedente, come prescritto dalla norma, lo svolgimento ab inizio del procedimento amministrativo strumentale di cui si è detto, e quindi il compimento *ex novo* di tutte le formalità previste come indispensabili dalla legge per l'approvazione di quel progetto, con la considerazione della situazione attuale (anche dei luoghi), così come evoluta nelle more (Cass. sez. un. 10024/2007; 4717/1996; 7191/1994, nonché 17491/2008; 1836/2001).

Nella diversa prospettiva dell'acquisizione coattiva, che intende riunire sia gli effetti espropriativi, sia la valutazione del pubblico interesse, anche la garanzia offerta dai termini dell'art. 13 è destinata a non trovare spazio, né tutela effettiva, in quanto la norma non indica alcun limite temporale entro il quale l'amministrazione debba esercitare il relativo potere: perciò esponendo il diritto dominicale su di esso al pericolo dell'emanazione del provvedimento acquisitivo senza limiti di tempo; ed accentuando, i seri dubbi di contrasto con l'art. 3 Costit., avanti manifestati, per il regime discriminatorio provocato tra il procedimento ordinario in cui l'esposizione è temporalmente limitata all'efficacia della dichiarazione di pubblica utilità (nella disciplina del T.U., anche a quella del vincolo preordinato all'esproprio), e quello sanante in cui il bene privato detenuto *sine titulo* è sottoposto in perpetuo al sacrificio dell'espropriazione.



7. La nuova operazione sanante - in tutte le fattispecie individuate dall'art. 42-bis, compresa quella di utilizzazione del bene senza titolo «in assenza di un valido ed efficace provvedimento di esproprio» - presenta poi, numerosi ed insuperabili profili di criticità — non risolvibili in via ermeneutica - con le norme della CEDU, come interpretate dalla Corte di Strasburgo (art. 117 Costit.). La quale, del resto, come già rilevato da questa Corte (Cass. 18239/2005; 20543/2008), si è già pronunciata in tali sensi, esaminando sia pure incidentalmente, l'allora vigente art. 43 T.U., interamente riprodotto nell'impianto del meccanismo traslativo, dall'attuale art. 42-bis.

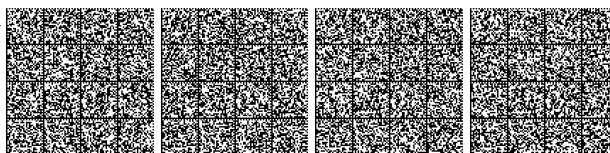
Il suo fulcro qualificante è ravvisato infatti nella prospettiva che la restituzione dell'immobile privato utilizzato per scopi di p.i., secondo le direttive della Convenzione, possa essere evitata soltanto a seguito di un legittimo e formale provvedimento che ne dispone l'acquisizione al patrimonio pubblico; e che deve, a sua volta, trovare giustificazione non più in una situazione fattuale e/o in una prassi giurisprudenziale, ma in una previsione legislativa. Per cui, la coesistenza di detti presupposti è apparsa al legislatore necessaria e nel contempo sufficiente per garantire il «rispetto dei parametri imposti dalla Corte europea e dai principi costituzionali»: anche per l'obbligo imposto all'autorità amministrativa di «valutare gli interessi in conflitto», e perciò di «mantenere il giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo».

7.1. Affatto diverso è il quadro normativo prospettato dalla Corte Edu nella interpretazione delle tre norme dell'art. 1 del Prot. n. 1 - la prima afferma il principio generale di rispetto della proprietà; la seconda consente la privazione della proprietà solo alle condizioni indicate; la terza riconosce agli Stati il potere di disciplinare l'uso dei beni in conformità all'interesse generale -; la quale muove dalla regola che, per determinare se vi sia stata privazione dei beni ai sensi della seconda norma, occorre non solo verificare se vi sono stati spossessamento o espropriazione formale, ma anche guardare al di là delle apparenze ed analizzare la realtà della concreta fattispecie, onde stabilire se essa equivalga ad un'espropriazione di fatto o indiretta, atteso che la CEDU mira a proteggere diritti «concreti ed effettivi» (tra le tante, Papamichalopoulos c. Grecia, 24 giugno 1993; Acciardi c. Italia, 19 maggio 2005; Carletta c. Italia, 15 luglio 2005; De Angelis c. Italia, 21 dicembre 2006; Pasculli c. Italia, 4 dicembre 2007).

Per cui ha dichiarato in radicale contrasto con la Convenzione il principio dell'«espropriazione indiretta», con la quale il trasferimento della proprietà del bene dal privato alla p.a. avviene in virtù della constatazione della situazione di illegalità o illiceità commessa dalla stessa Amministrazione, con l'effetto di convalidarla; di consentire a quest'ultima di trarne vantaggio; nonché di passare oltre le regole fissate in materia di espropriazione, con il rischio di un risultato imprevedibile o arbitrario per gli interessati.

E nella categoria suddetta la Corte ha sistematicamente inserito non soltanto l'ipotesi corrispondente alla c.d. occupazione espropriativa, ma tutte indistintamente le fattispecie (sent. 19 maggio 2005, Acciardi) di «perdita di ogni disponibilità dell'immobile combinata con l'impossibilità di porvi rimedio, e con conseguenze assai gravi per il proprietario che subisce una espropriazione di fatto incompatibile con il suo diritto al rispetto dei propri beni»: ritenendo influente «che una tale vicenda sia giustificata soltanto dalla giurisprudenza, ovvero sia consentita mediante disposizioni legislative, come è avvenuto con l'art. 3 della legge 458 del 1988, ovvero da ultimo con l'art. 43 del T.U., in quanto il principio di legalità non significa affatto esistenza di una norma di legge che consenta l'espropriazione indiretta, bensì esistenza di norme giuridiche interne sufficientemente accessibili, precise e prevedibili». Con la conseguenza che supporto di «una base legale non è sufficiente a soddisfare al principio di legalità» e che «è utile porre particolare attenzione ("se pencher") sulla questione della qualità della legge» (sent. Acciardi cit. § 75; Scordino, 12 ottobre 2005, cit. § 87 ed 88). E quella ulteriore che al nuovo istituto del T.U. i giudici di Strasburgo hanno mosso l'ulteriore addebito di non aver neppure escluso, come aveva fatto la giurisprudenza ordinaria, che l'espropriazione indiretta potesse applicarsi quando la dichiarazione di p.u. sia stata annullata, avendo previsto «che anche in assenza della dichiarazione di p.u. qualsiasi terreno possa essere acquisito al patrimonio pubblico, se il giudice decide di non ordinare la restituzione del terreno occupato e trasformato dall'amministrazione» (CEDU, Sciarrotta, 12 gennaio 2006; Genovese, 2 febbraio 2006; Serrao, 13 ottobre 2005; Scordino, 12 ottobre 2005, § 90; S.A.S. Cerro c/Italia, cit. § 76-80).

7.2. In tale ottica diviene del tutto indifferente per escludere la ricorrenza di espropriazioni di fatto incompatibili con il diritto al rispetto dei propri beni e ripristinare la legalità, l'adozione postuma di un provvedimento con pretesi effetti sananti, perché il requisito della legalità secondo la Corte Edu non permette «in generale all'amministrazione di occupare un terreno e di trasformarlo irreversibilmente, di tal maniera da considerarlo acquisito al patrimonio pubblico, senza che contestualmente un provvedimento formale che dichiari il trasferimento di proprietà sia stato emanato» (Cfr: in particolare decisioni 17 maggio 2005, Pasculli; 19 maggio 2005, Acciardi e Campagna; 11 ottobre 2005, La Rosa; 11 ottobre 2005, Chirò; 12 ottobre 2005, Scordino; 13 ottobre 2005, Serrao; 7 novembre 2005, Istituto diocesano; 12 gennaio 2006, Sciarrotta; 23 febbraio 2006, S.A.S.; 20 aprile 2006, De Sciscio; 9 gennaio 2009, Sotira). Il contrasto con la Convenzione dipende, allora, dal riconoscimento nel nostro ordinamento - «en vertu d'un principe jurisprudentiel ou d'un texte de loi comme l'article 43» - di effetti traslativi all'occupazione e successiva modifica meramente fattuale



di un terreno «sans qu'en parallèle» sussista un atto formale che dichiari il trasferimento della proprietà «Intervenent au plus tard au moment» in cui proprietario ha perduto ogni potere sull'immobile: così come, del resto, oltre un secolo prima aveva richiesto l'art. 50 legge 2359/1865. Perciò inducendola a concludere che ogni forma di espropriazione indiretta in ogni caso «n'a pas pour effet de régulariser la situation dénoncée», né tanto meno quello di costituire «un'alternativa ad un'espropriazione in buona e dovuta forma» (CEDU, IV, 15 novembre 2005, La Rosa; III, 12 gennaio 2006, Sciarrotta, I, 23 febbraio 2006, Immobiliare Cerro).

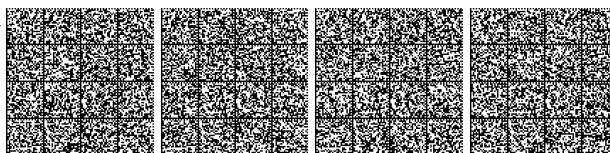
La «legalizzazione dell'illegale» non è conclusivamente consentita dalla giurisprudenza di Strasburgo neppure ad una norma di legge, né tanto meno ad un provvedimento amministrativo di essa attuativo, quale è quello che disponga l'acquisizione sanante (Ucci, 22 giugno 2006; Cerro sas, 23 maggio 2006; De Sciscio, 20 aprile 2006; Dominici, 15 febbraio 2006; Serrao, 13 gennaio 2006; Sciarrotta, 12 gennaio 2006; Carletta, 15 luglio 2005; Scordino, 17 maggio 2005); ed in termini non dissimili si è espressa anche Corte Costit. 293/2010, per la quale «non è affatto sicuro che la mera trasposizione in legge di un istituto, in astratto suscettibile di perpetuare le stesse negative conseguenze dell'espropriazione indiretta, sia sufficiente di per sé a risolvere il grave vulnus ai principio di legalità». Sicché il ritorno alla via legale, come specificamente suggerito dalla stessa Corte Edu (sent. 6 marzo 2007, Scordino 3°, *cf.* anche, I, 13 luglio 2006, Zaffuto; 30 marzo 2006, Gianni) allo Stato italiano onde evitare ulteriori condanne, deve essere perseguito non regolarizzando ex post occupazioni già illegittime, bensì, anzitutto, in via preventiva, consentendo alla p.a. di immettersi nella proprietà privata soltanto se — e dopocchè — abbia già conseguito un legittimo titolo che autorizzi l'ingerenza; ed in caso in cui ciò non sia avvenuto «eliminando gli ostacoli giuridici che impediscono sistematicamente e per principio la restituzione del terreno»: peraltro «in analogia con altri ordinamenti europei» (Corte Cost. 293/2010 cit.).

7.3. Il principio di legalità non è, infine, recuperabile in forza dei bilanciamenti e delle comparazioni tra interessi pubblici e privati devoluti dalla norma all'autorità amministrativa che dispone l'acquisizione: avendo la Corte EDU affermato fin dalla nota decisione Belvedere-Alberghiera del 30 maggio 2000, nella quale l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (sent. 1/1996) aveva dato precedenza all'interesse pubblico specifico della collettività alla realizzazione di un'opera idrica per la stessa indispensabile (seppur mancante di dichiarazione di p.u. perché annullata dallo stesso giudice amministrativo), che la necessità di esaminare tale questione è inattuabile in caso di ingerenza illegittima nella proprietà (in cui la Convenzione privilegia quello privato, postulandone comunque la reintegrazione), ma «può porsi soltanto a condizione che l'ingerenza litigiosa abbia osservato il principio di legalità e non sia risultata arbitraria». Sicché ha egualmente condannato lo Stato italiano non certamente per l'assenza (allora) nell'ordinamento italiano di una norma con valore sanante della illegittimità della procedura ablativa, ma perchè «la decisione del Consiglio di Stato aveva privato la ricorrente della possibilità di ottenere la restituzione del suo terreno... che per essere compatibile con l'art. 1 del Protocollo deve essere attuata per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi di diritto internazionale» (§ 54 e 55; nonché Ucci c. Italia, 22 giugno 2006).

E d'altra parte, poiché la norma attribuisce ad uno dei due portatori dell'interesse in conflitto — la P.A. responsabile dell'illecito ed interessata alla acquisizione dell'immobile — il potere di comparare gli interessi suddetti (CEDU, III, 9 febbraio 2006, Prenna), e, quindi la scelta di restituirlo ovvero di acquisirlo al proprio patrimonio indisponibile, il suo assetto reale non dipende più (neppure) dalla sua (oggettiva) trasformazione in un bene demaniale o patrimoniale indisponibile, ma viene affidato esclusivamente alla volontà dell'amministrazione — per quanto detto, senza neppure limiti temporali — di ricorrere al nuovo istituto; nonché, in caso di impugnazione del provvedimento di acquisizione, alla pronuncia del giudice amministrativo di consentirne o escluderne la restituzione: con conseguente incertezza ed imprevedibilità della sua situazione giuridica fino al momento della sentenza definitiva.

Il che ha indotto i giudici di Strasburgo a rilevare, con la più qualificata dottrina, che con tale regime scompare anche quel minimo di prevedibilità che un sistema normativo è tenuto ad assicurare: attesa l'Inidoneità della base legale su cui si fonda la consentita compromissione della proprietà ad assicurare il sufficiente grado di certezza postulato dalla Convenzione attraverso «l'esistenza di norme giuridiche interne sufficientemente accessibili, precise e dagli effetti prevedibili»; e rende l'istituto nuovamente incompatibile con la Convenzione «non potendosi escludere il rischio di un risultato imprevedibile o arbitrario» (CEDU, II, 28 giugno 2011, De Caterina; 20 aprile 2006, De Sciscio; III, 2 febbraio 2006, Genovese).

Ne costituiscono del resto significativa conferma le variegate interpretazioni della norma offerte dalla recente giurisprudenza amministrativa, che talvolta ha posto a carico del proprietario l'onere di esperire il procedimento di messa in mora, per poi impugnare l'eventuale silenzio-rifiuto dell'amministrazione a provvedere; talaltra gli ha concesso di intraprendere direttamente un'azione (soltanto) recuperatoria: a fronte della quale si è tuttavia ulteriormente suddivisa, in quanto alcune pronunce hanno attribuito al giudice amministrativo il normale potere di emettere le tradizionali statuizioni di annullamento e di condanna; altre (tra le quali la decisione del TSAP 107/10), invocando l'art. 34 cod. proc. amm. anche il potere di assegnare all'amministrazione un termine per scegliere tra l'adozione del provvedimento di cui



all'art. 42-*bis*, e la restituzione dell'immobile. Mentre altre ancora hanno devoluto direttamente al giudice suddetto il compito di emettere il provvedimento, comportante (anche) la valutazione definitiva sulla presenza (o meno), dell'interesse pubblico specifico all'acquisizione del bene.

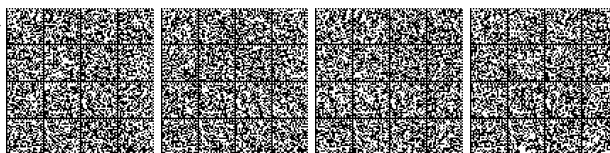
8. La Corte europea, pur non escludendo che in materia civile una nuova normativa possa avere efficacia retroattiva, ha ripetutamente considerato lecita l'applicazione dello *ius superveniens* in causa soltanto in presenza di «impérieux motifs d'intérêt général»; ed affermato che in ogni altro caso essa si concreta nella violazione del principio di legalità nonché del diritto ad un processo equo perché consente al potere legislativo di introdurre nuove disposizioni specificamente dirette ad influire sull'esito di un giudizio già in corso (in cui è parte un'amministrazione pubblica), ed induce il giudice a decisioni su base diversa da quella alla quale la controparte poteva legittimamente aspirare al momento di introduzione della lite (*cf.* sentenza della Grande Chambre, 28 ottobre 1999, Zielinski; nonché Forrer-Niedenthal, 20 febbraio 2003, proprio in materia di espropriazione per p.u.; OGIS, 27 maggio 2004; nonché Scordino c/Italia, 29 luglio 2004, § 78).

Questa situazione - già posta in evidenza dalla Corte vigente l'incostituzionale art. 43 T.U. (Cass. 21867/2011; 20543/2008; sez. un. 26732/2007) - si è riproposta proprio per effetto dell'art. 42-*bis*, il quale, malgrado la precisazione del 1° comma che l'atto di acquisizione è destinato a non operare retroattivamente (rivolta a rispondere ad uno dei rilievi espressi da Corte Costit. 293/2010), con la menzionata disposizione dell'8° comma, ha confermato la possibilità dell'amministrazione di utilizzare il provvedimento sanante ex tunc, «ai fatti anteriori alla sua entrata in vigore ed anche se vi è già stato un provvedimento di acquisizione successivamente ritirato o annullato»: in conformità del resto alla finalità di attribuire alle amministrazioni occupanti una legale via di uscita dalle situazioni di illegalità venutesi a verificare nel corso degli anni (anche pregressi).

Pertanto Giovanna Longo Vaschetti ed i consorti, che per effetto della sentenza 293/2010 della Corte Costit. avrebbero avuto diritto, tanto al momento del ricorso introduttivo del giudizio, quanto a quello del passaggio in giudicato della sentenza 20/2006 del TSAP che lo aveva interamente accolto, alla restituzione dei loro immobili, nonché al risarcimento del danno alla stregua dei parametri contenuti nell'art. 2043 cod. civ., in conseguenza del sopravvenuto art. 42-*bis*, nonché del provvedimento acquisitivo autorizzato da detta norma, nel corso del giudizio, hanno perduto in radice la tutela reale e possono avvalersi soltanto di quella indennitaria/risarcitoria dalla stessa introdotta; la quale perciò non si sottrae neppure all'addebito in casi analoghi mosso dalla Corte europea al legislatore nazionale «di averla slealmente introdotto in giudizi iniziati ed impostati secondo diversi presupposti normativi, si da incorrere anche nella violazione dell'art. 6, § 1, della Convenzione» per il mutamento «delle regole in corsa»: risultando sotto tale profilo in contrasto anche con l'art. 111, primo e secondo comma, Cost., nella parte in cui, disponendo l'applicabilità ai giudizi in corso delle regole sull'acquisizione coattiva sanante in seguito ad occupazione illegittima, viola i principi del giusto processo, in particolare le condizioni di parità delle parti davanti al giudice, che risultano lese dall'intromissione del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influire sulla risoluzione di una circoscritta e determinata categoria di controversie; ed appare, quindi, anche sotto questo profilo, nuovamente in contrasto con i vincoli derivanti dagli obblighi internazionali (art. 117 Costit.).

9. Infine, neanche l'indennizzo/risarcimento stabilito quale corrispettivo dell'acquisizione risulta esente da dubbi di legittimità costituzionale, in quanto il 3° comma dell'art. 42-*bis* ne fissa i seguenti parametri: «Salvi i casi in cui la legge disponga altrimenti, l'indennizzo per il pregiudizio patrimoniale di cui al comma 1 è determinato in misura corrispondente al valore venale del bene utilizzato per scopi di pubblica utilità e, se l'occupazione riguarda un terreno edificabile, sulla base delle disposizioni dell'art. 37, commi 3, 4, 5, 6 e 7».

Senonché la Corte costituzionale (sent. 369/1996), nel dichiarare l'incostituzionalità dell'art. 1, comma 65, legge 549 del 1995, che aveva equiparato l'entità del risarcimento del danno da occupazione acquisitiva a quella dell'indennizzo espropriativo, aveva affermato «... è innegabile, in primo luogo, la violazione che ne deriva del precetto di eguaglianza, stante la radicale diversità strutturale e funzionale delle obbligazioni così comparate. Infatti, mentre la misura dell'indennizzo - obbligazione *ex lege* per atto legittimo - costituisce il punto di equilibrio tra interesse pubblico alla realizzazione dell'opera e interesse del privato alla conservazione del bene, la misura del risarcimento - obbligazione *ex delicto* - deve realizzare il diverso equilibrio tra l'interesse pubblico al mantenimento dell'opera già realizzata e la reazione dell'ordinamento a tutela della legalità violata per effetto della manipolazione-distruzione illecita del bene privato. E quindi sotto il profilo della ragionevolezza intrinseca (ex art. 3 Costituzione), poiché nella occupazione appropriativa l'interesse pubblico è già essenzialmente soddisfatto dalla non restituibilità del bene e dalla conservazione dell'opera pubblica, la parificazione del quantum risarcitorio alla misura dell'indennità si prospetta come un di più che sbilancia eccessivamente il contemperamento tra i contrapposti interessi, pubblico e privato, in eccessivo favore del primo» (Considerazioni analoghe si rinvencono nelle decisioni 442/1993; 188/1995; 148/1999; 349/2007).



Nel caso, i ricordati principi sono stati disattesi sotto diversi profili, in quanto disponendo che detto indennizzo debba essere sempre e comunque commisurato «al valore venale del bene utilizzato», il legislatore: *a)* attribuisce ai proprietari interessati da un provvedimento di acquisizione sanante un trattamento deteriore rispetto a quelli, che in mancanza di detto provvedimento - come sarebbe accaduto agli stessi ricorrenti se il Commissario ad acta avesse scelto la prima delle alternative imposte dalla sentenza 107/2010 del TSAP - sono ammessi a chiedere la restituzione dell'immobile insieme al risarcimento del danno, pur quando destinatari di una medesima occupazione abusiva in radice (c.d. usurpativa): in quanto soltanto a questi ultimi è consentito ottenere l'intero risarcimento del danno sofferto, in base ai parametri dell'art. 2043 cod. civ. del danno emergente e del lucro cessante (utili, occasioni e vantaggi che il proprietario provi di aver perduto dalla mancata disponibilità del bene: Cass. 14609/2012; 4052/2009; 2746/2008; 15710/2001; 1196/1986; 3590/1983); *b)* tale trattamento resta inferiore pur nel confronto con l'espropriazione legittima dello stesso immobile, in quanto, ove avente destinazione edificatoria, non è riconosciuto l'aumento del 10% di cui al secondo comma 37 del T.U. (non richiamato dalla norma), se l'accordo di cessione è stato concluso, se non è stato concluso per fatto non imputabile all'espropriato o se l'indennità provvisoria attualizzata è inferiore all'80% di quella definitiva: e quindi a maggior ragione se nessuna indennità gli viene offerta, come è peculiare del procedimento di cui all'art. 42-*bis*. Mentre se il terreno è agricolo non è applicabile il precedente art. 40, 1° comma che impone di tener conto (Cfr: Corte Costit. 181/2011) delle colture effettivamente praticate sul fondo e «del valore dei manufatti edilizi legittimamente realizzati, anche in relazione all'esercizio dell'azienda agricola» (Cass. 23967/2010; 10217/2009; 11782/2007; 4848/1998): nel caso specificamente richiesto dai ricorrenti titolari di un'azienda agricola, che in conseguenza di un'espropriazione rituale avrebbero avuto diritto all'inclusione nell'indennità anche del relativo pregiudizio; *c)* incorre in una disparità più palese con il regime di quest'ultima laddove non considera affatto l'ipotesi di espropriazione parziale; e non consente di tener conto della diminuzione di valore del fondo residuo, invece indennizzata fin dall'art. 40 legge 2359 del 1865 (anche nelle ipotesi di occupazione appropriativa: Cass. 8197/2012; 591/2008; 24435/2006), ora trasfuso nell'art. 33 del T.U.; e nel caso espressamente invocata dai proprietari; *d)* ha trasformato, come evidenzia la sentenza impugnata, il precedente regime risarcitorio in un indennizzo derivante da atto lecito, che di conseguenza assume natura di debito di valuta non automaticamente soggetto alla rivalutazione monetaria (art. 1224, 2° comma cod. civ.). A differenza del risarcimento da espropriazione e/o occupazione illegittime, costituente credito di valore, che deve essere liquidato alla stregua dei valori monetari corrispondenti al momento della relativa pronuncia, sicché il giudice deve tenere conto della svalutazione monetaria sopravvenuta fino alla decisione, anche di ufficio, a prescindere dalla prova della sussistenza di uno specifico pregiudizio dell'interessato dipendente dal mancato tempestivo conseguimento dell'indennizzo medesimo (Tra tante, Cass. 1889/2013; 4010/2006; 9711/2004).

10. Tale natura risarcitoria sembra invece mantenuta dal 3° comma dell'art. 42-*bis* al corrispettivo per il periodo di occupazione illegittima antecedente al provvedimento di acquisizione («Per il periodo di occupazione senza titolo è computato a titolo risarcitorio, se dagli atti del procedimento non risulta la prova di una diversa entità del danno, l'interesse del cinque per cento annuo sul valore determinato ai sensi del presente comma): tuttavia pur esso determinato in base ad un parametro riduttivo rispetto a quelli cui è commisurato l'analogo indennizzo per l'occupazione temporanea dell'immobile. In quanto: *a)* il parametro base è costituito dall'interesse del cinque per cento annuo sul valore venale dell'immobile stimato ai fini dell'indennizzo, perciò corrispondente a circa 1/20 del suo valore annuo. Laddove l'art. 50 del T.U., recependo analoga disposizione contenuta nell'art. 20 della legge 865 del 1971, stabilisce in tutti i casi di occupazione legittima di un immobile che «è dovuta ai proprietario una indennità per ogni anno pari ad un dodicesimo di quanto sarebbe dovuto nel caso di esproprio dell'area e, per ogni mese o frazione di mese, una indennità pari ad un dodicesimo di quella annua»: perciò corrispondente ad una redditività predeterminata più elevata misura percentuale dell'8,33% all'anno sul valore venale dell'immobile; *b)* il richiamo all'indennità di espropriazione consente altresì l'applicazione del principio consolidato nella giurisprudenza di legittimità (Cass. 21352/2004; sez. un. 10502/2012; 24303/2010), che nell'ipotesi di espropriazione parziale la percentuale suddetta vada calcolata sull'indennità di espropriazione computata tenendo conto anche del decremento di valore subito dalla parte dell'immobile rimasta in proprietà dell'espropriato: invece non autorizzato dal parametro rigido contenuto nel 3° comma dell'art. 42-*bis*.

Per cui anche il ristoro patrimoniale attribuito dalla norma non consente di escludere il rilievo più volte rivolto dalla Corte EDU al legislatore nazionale, che pure il meccanismo riduttivo di determinazione dell'indennizzo/risarcimento da occupazione senza titolo consente all'espropriante, che omette di svolgere il procedimento previsto dalla legge, di avvantaggiarsi ulteriormente del suo comportamento illegittimo, esonerandolo dal corrispondere una porzione del ristoro dovuto nel caso di occupazione/espropriazione legittime: perciò non favorendo la buona amministrazione e non contribuendo a prevenire episodi di illegalità.



Conclusivamente, vanno dichiarate rilevanti, e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale riguardanti l'art. 42-bis, del T.U. appr. con d.p.r. 327 dei 2001:

per contrasto con il precetto di eguaglianza nonché di ragionevolezza intrinseca di cui all'art. 3 Costit. sotto ciascuno dei diversi profili di cui in motivazione, involgenti anche l'art. 24 Costit.

per contrasto con i precetti e le garanzie posti dall'art. 42 Costit. a tutela della proprietà privata, nonché con il principio di legalità dell'azione amministrativa contenuto negli art. 97 e 113 Costit.: sotto i diversi profili di cui in motivazione;

per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., anche alla luce dell'art. 6 e dell'art. 1 del I prot. add. della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sotto i diversi profili di cui in motivazione, con cui se ne è evidenziata la disciplina lesiva del diritto di proprietà, nonché del diritto al rispetto dei propri beni, in violazione dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.

per contrasto con gli art. 111, primo e secondo comma, nonché 117 Cost., anche alla luce dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nella parte in cui, disponendo l'applicabilità ai giudizi in corso della disciplina in questione anche relativa alla determinazione dell'indennizzo/ risarcimento del danno per occupazione illegittima in essa contenute, viola i principi del giusto processo, in particolare le condizioni di parità delle parti davanti al giudice, che risultano lese dall'intromissione del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influire sulla risoluzione di una circoscritta e determinata categoria di controversie;

P. Q. M.

Visti gli art. 134 Cost. e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 34 d.l. 6 luglio 2011, n. 98, conv. con mod. dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, che ha introdotto l'art. 42-bis nel T.U. espropr. p.u. appr. con d.p.r. 327 del 2001, per contrasto, nei sensi di cui in motivazione, con gli artt. 3, 24, 42, 97, Cost.; nonché 111 e 117, primo comma, Cost., anche alla luce dell'art. 6 e dell'art. 1 del I prot. add. della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio. Dispone altresì che la presente ordinanza sia notificata, a cura della cancelleria, al Presidente del Consiglio dei Ministri ed alle parti, ed inoltre comunicata al Presidente della Camera dei Deputati, nonché al Presidente del Senato della Repubblica.

Così deciso in Roma, il 12 novembre 2013.

Il Presidente: ROVELLI

14C00127

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2014-GUR-024) Roma, 2014 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 4 0 6 0 4 *

€ 8,00

