

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 155° - Numero 29

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

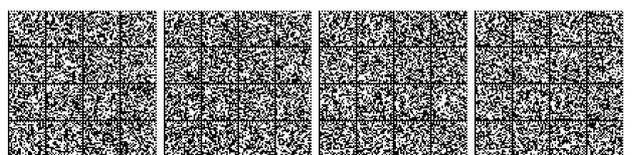
Roma - Mercoledì, 9 luglio 2014

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. **187.** Sentenza 23 giugno - 2 luglio 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Espropriazione per pubblica utilità - Determinazione dell'indennità di esproprio per le aree non edificabili commisurata al valore agricolo medio tabellare stabilito annualmente per singole zone territoriali omogenee da apposita commissione provinciale.
 - Legge della Provincia autonoma di Trento 19 febbraio 1993, n. 6 (Norme sulla espropriazione per pubblica utilità), art. 13, come modificato dall'art. 58, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2006, n. 11 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2007 e pluriennale 2007-2009 della Provincia autonoma di Trento - legge finanziaria 2007).
 - Pag. 1
- N. **188.** Sentenza 23 giugno - 2 luglio 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Bilancio e contabilità pubblica - Possibilità per l'assessore provinciale alle finanze di avvalersi, oltre che del Tesoriere, di altri istituti di credito per l'assunzione di anticipazioni di cassa, in misura illimitata e da allocarsi in partite di giro.
 - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 18 (Approvazione del rendiconto generale della Provincia per l'esercizio finanziario 2011 e altre disposizioni), art. 10, comma 2.
 - Pag. 8
- N. **189.** Sentenza 23 giugno - 2 luglio 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Energia - Attribuzione al Comitato Tecnico Paritetico Stato-Regioni del compito di esprimere un parere obbligatorio nell'ambito del procedimento di autorizzazione per l'installazione di impianti di energia da fonti rinnovabili.
 - Legge della Regione Basilicata 8 agosto 2013, n. 18 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 e del bilancio pluriennale 2013/2015 della Regione Basilicata), art. 30, nella parte in cui inserisce l'art. 4-*bis* della legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1.
 - Pag. 15
- N. **190.** Sentenza 23 giugno - 4 luglio 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Misure in materia di infrastrutture delle telecomunicazioni con impianti ricetrasmittenti (erogazione di contributi ad emittenti e portali informativi *on line*) - Misure in materia di bilancio e contabilità pubblica (copertura finanziaria dei relativi oneri).
 - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 luglio 2013, n. 11 (Norme in materia di artigianato, industria, procedimento amministrativo, promozione delle attività economiche, trasporti, commercio, formazione professionale, esercizi pubblici, aree sciabili attrezzate, guide alpine - guide sciatori, rifugi alpini, amministrazione del patrimonio, trasporto pubblico di persone nonché agevolazioni per veicoli a basse emissioni e provvidenze in materia di radiodiffusione), artt. 20, comma 2, e 21, commi 3 e 4.
 - Pag. 20



N. 191. Sentenza 23 giugno - 4 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Enti locali - Commissario straordinario del Governo per il comune di Roma - Requisito della "elevata professionalità nella gestione economico-finanziaria acquisita nel settore privato".

- Decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2011, n. 10 - art. 2, comma 7, nella parte in cui introduce l'art. 2, comma 196-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010).

..... Pag. 26

N. 192. Sentenza 23 giugno - 4 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sicurezza pubblica - Misure economiche di sostegno a favore delle vittime delle richieste estorsive e dell'usura - Proroga dei termini di scadenza degli adempimenti amministrativi e per il pagamento dei ratei dei mutui bancari ed ipotecari, e sospensione dei termini di prescrizione e perentori, legali e convenzionali, sostanziali e processuali - Efficacia a seguito del provvedimento favorevole del Procuratore della Repubblica.

- Legge 23 febbraio 1999, n. 44 (Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura), art. 20, comma 7, come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera d), numero 1), della legge 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento).

..... Pag. 32

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 37. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 giugno 2014 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Professioni - Norme della Regione Liguria - Attività professionale sanitaria intramuraria - Previsione della possibilità per il personale che esercita le professioni sanitarie di cui alla legge n. 251 del 2000 (Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica) di esercitare attività libero professionale, al di fuori dell'orario di servizio, anche singolarmente all'interno dell'Azienda e in forma intramuraria allargata presso le Aziende sanitarie locali, gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) e gli altri enti equiparati - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale in materia di tutela della salute, cui è connessa la disciplina della libera professione intramuraria.

- Legge della Regione Liguria 31 marzo 2014, n. 6, artt. 1, commi 1, 2 e 3; 2 e 3.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, artt. 15-quinquies, comma 3, e 19, comma 1; legge 30 dicembre 1991, n. 412, art. 4, comma 7; legge 23 dicembre 1996, n. 662; decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, art. 22-bis, comma 4; legge 3 agosto 2007, n. 120, art. 1, come modificato dal decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2012, n. 189.

Pag. 38



n. 113. Ordinanza del 21 gennaio 2014 del Tribunale di Firenze

Consuetudine internazionale - Immunità degli Stati dalla giurisdizione civile dei tribunali degli Stati esteri - Esclusione della giurisdizione di cognizione nelle azioni risarcitorie per danni da crimini di guerra, commessi *iure imperii* dal Terzo Reich, almeno in parte nello Stato del giudice adito - Norma prodotta nell'ordinamento italiano mediante il recepimento, ai sensi dell'art. 10, primo comma, Cost., della consuetudine internazionale accertata dalla Corte internazionale di giustizia nella sentenza 3 febbraio 2012 (*Allemagne c. Italie*) - Lesione di diritti umani inviolabili, vanificati dalla non tutelabilità in sede giurisdizionale - Contrasto con il diritto di agire in giudizio, assunto come principio supremo dell'ordinamento costituzionale.

– Costituzione, artt. 2 e 24.

Trattati e convenzioni internazionali - Statuto delle Nazioni Unite (ONU) - Impegno di ciascuno Stato membro a conformarsi alle decisioni emesse dalla Corte internazionale di giustizia nei procedimenti di cui è stato parte - Conseguente obbligo del giudice italiano di adeguarsi alla pronuncia della Corte internazionale di giustizia che gli impone di negare la propria giurisdizione nella cognizione della causa civile di risarcimento del danno per crimini contro l'umanità, commessi *iure imperii* dal Terzo Reich, almeno in parte nel territorio italiano - Lesione di diritti umani inviolabili, vanificati dalla non tutelabilità in sede giurisdizionale - Contrasto con il diritto di agire in giudizio, assunto come principio supremo dell'ordinamento costituzionale.

– Legge 17 agosto 1957, n. 848, art. 1, nella parte in cui recepisce l'art. 94 dello Statuto delle Nazioni Unite (ONU).

– Costituzione, artt. 2 e 24.

Trattati e convenzioni internazionali - Adesione dell'Italia alla Convenzione ONU sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni - Conseguente obbligo del giudice nazionale di adeguarsi alla pronuncia della Corte internazionale di giustizia che gli impone di negare la propria giurisdizione nella cognizione della causa civile di risarcimento del danno per crimini contro l'umanità commessi *iure imperii* dal Terzo Reich [almeno in parte] nel territorio italiano - Lesione di diritti umani inviolabili, vanificati dalla non tutelabilità in sede giurisdizionale - Contrasto con il diritto di agire in giudizio, assunto come principio supremo dell'ordinamento costituzionale.

– Legge 14 gennaio 2013, n. 5, art. 1.

– Costituzione, artt. 2 e 24.

[Trattati e convenzioni internazionali - Adesione dell'Italia alla Convenzione ONU sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni - Adeguamento alla sentenza con cui la Corte internazionale di giustizia, definendo un procedimento di cui è stato parte lo Stato italiano, ha escluso l'assoggettamento di specifiche condotte di altro Stato alla giurisdizione civile - Obbligo per il giudice davanti al quale pende controversia relativa alle stesse condotte di rilevare d'ufficio il difetto di giurisdizione in qualunque stato e grado del processo (e anche quando ha già emesso sentenza definitiva passata in giudicato che ha riconosciuto la sussistenza della giurisdizione) - Applicabilità di tale previsione alle cause civili di risarcimento del danno per crimini di guerra commessi *iure imperii* dal Terzo Reich almeno in parte nel territorio italiano - Lesione di diritti umani inviolabili, vanificati dalla non tutelabilità in sede giurisdizionale - Violazione del diritto di agire in giudizio, inteso come principio supremo dell'ordinamento costituzionale].

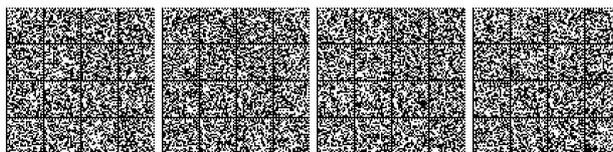
– [Legge 14 gennaio 2013, n. 5, art. 3].

– [Costituzione, artt. 2 e 24].

Pag. 43



- N. 114. Ordinanza del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento del 20 gennaio 2014
Straniero - Ingresso e permanenza nel territorio dello Stato - Divieto di rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno in caso di condanna, anche non definitiva, per uno dei reati per i quali è previsto l'arresto facoltativo in flagranza di reato ex art. 381 c.p.p. - Violazione del principio di eguaglianza per l'ingiustificato uguale trattamento rispetto ai reati più gravi per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza di reato ex art. 380 c.p.p.
- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, artt. 4, comma 3, e 5, comma 5.
 - Costituzione, art. 3..... Pag. 52
- N. 115. Ordinanza del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento del 17 marzo 2014.
Straniero - Ingresso e permanenza nel territorio dello Stato - Divieto di rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno in caso di condanna, anche non definitiva, per uno dei reati per i quali è previsto l'arresto facoltativo in flagranza di reato ex art. 381 c.p.p. - Violazione del principio di eguaglianza per l'ingiustificato uguale trattamento rispetto ai reati più gravi per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza di reato ex art. 380 c.p.p.
- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, artt. 4, comma 3, e 5, comma 5.
 - Costituzione, art. 3..... Pag. 60
- N. 116. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Torino del 21 marzo 2014
Imposte e tasse - Riorganizzazione della disciplina fiscale dei fondi immobiliari chiusi - Partecipanti che alla data del 31 dicembre 2010 detenevano una quota di partecipazione al fondo superiore al 5% (calcolata tendendo conto anche delle partecipazioni imputate ai familiari) - Obbligo di corrispondere una imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nella misura del 5% del valore medio delle quote possedute nel periodo d'imposta risultante dai prospetti periodici redatti nel periodo di imposta 2010 - Irragionevole *revirement*, con effetto retroattivo, nella determinazione legislativa della base imponibile (fino ad allora identificata con il valore netto del fondo) - Contrasto con il principio di ragionevolezza, sotto i profili dell'affidamento dei risparmiatori nella stabilità dell'ordinamento giuridico (e dell'ordinamento tributario in particolare) nonché della certezza dei rapporti giuridici (e della tassazione in particolare) - Incidenza sul buon andamento e sull'imparzialità della pubblica amministrazione - Violazione del principio di affidamento e buona fede in materia tributaria, specificamente tutelato dallo statuto del contribuente.
- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 32, comma 4-*bis*, introdotto dall'art. 8, comma 9, [lett. c),] del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106.
 - Costituzione, artt. 3, 53 e 97; legge 27 luglio 2000, n. 212, art. 10, comma 1.
- Imposte e tasse - Riorganizzazione della disciplina fiscale dei fondi immobiliari chiusi - Applicazione dell'imposta sostitutiva sul valore medio delle quote possedute dal risparmiatore, nel caso in cui questi superi la soglia del 5% di partecipazione al patrimonio del fondo - Previsione che, ai fini del calcolo della percentuale, si tiene conto anche delle partecipazioni imputate ai familiari indicati nell'art. 5, comma 5, del testo unico delle imposte sui redditi - Violazione del principio di capacità contributiva - Commisurazione della tassazione del contribuente anche a quote di patrimoni altrui - Discriminazione fra contribuenti in base ad un elemento del tutto causale.**
- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 32, comma 3-*bis*, introdotto dall'art. 8, comma 9, [lett. b),] del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106.
 - Costituzione, art. 53..... Pag. 67



N. 117. Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Castrovillari del 12 dicembre 2013

Reati e pene - Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope - Modifiche normative introdotte mediante disposizioni inserite nella legge di conversione del decreto-legge n. 272 del 2005 - Denunciata parificazione ai fini sanzionatori delle sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle II e IV (c.d. droghe leggere) del previgente art. 14 del testo unico in materia a quelle delle tabelle I e III (c.d. droghe pesanti) - Denunciato conseguente innalzamento delle sanzioni per le condotte riguardanti le sostanze di cui alle prime due tabelle - Denunciata unificazione delle tabelle che identificano le sostanze stupefacenti, in particolare includendo la cannabis e i suoi prodotti nella prima di tali tabelle - Estraneità delle nuove norme inserite dalla legge di conversione all'oggetto, alle finalità e alla ratio dell'originale decreto-legge - In via subordinata: carenza del presupposto del caso straordinario di necessità e urgenza.

- Decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2006, n. 49, artt. 4-bis (nella parte in cui sostituisce i commi 1 e 4 dell'art. 73 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309) e 4-vicies-ter, comma 2, lett. a), e comma 3, lett. a), n. 6 (recte: comma 3, nella parte in cui sostituiscono gli artt. 13 e 14, comma 1, lett. a), del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309).
- Costituzione, art. 77, comma secondo..... Pag. 73





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 187

Sentenza 23 giugno - 2 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Espropriazione per pubblica utilità - Determinazione dell'indennità di esproprio per le aree non edificabili commisurata al valore agricolo medio tabellare stabilito annualmente per singole zone territoriali omogenee da apposita commissione provinciale.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 19 febbraio 1993, n. 6 (Norme sulla espropriazione per pubblica utilità), art. 13, come modificato dall'art. 58, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2006, n. 11 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2007 e pluriennale 2007-2009 della Provincia autonoma di Trento - legge finanziaria 2007).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Sabino CASSESE;

Giudici: Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, 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. 13 della legge della Provincia autonoma di Trento 19 febbraio 1993, n. 6 (Norme sulla espropriazione per pubblica utilità), come modificato dall'art. 58, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2006, n. 11 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2007 e pluriennale 2007-2009 della Provincia autonoma di Trento - legge finanziaria 2007), promosso dalla Corte d'appello di Trento con ordinanza del 12 luglio 2012, nel procedimento vertente tra T.G., il Comune di Trento ed altra, iscritta al n. 226 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 20 maggio 2014 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;



Ritenuto in fatto

1.- La Corte d'appello di Trento, con ordinanza del 12 luglio 2012 (r.o. n. 226 del 2012), ha sollevato, in riferimento agli artt. 42, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1 del primo protocollo addizionale della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), ratificata e resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848, questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge della Provincia autonoma di Trento 19 febbraio 1993, n. 6 (Norme sulla espropriazione per pubblica utilità), come modificato dall'art. 58, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2006, n. 11 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2007 e pluriennale 2007-2009 della Provincia autonoma di Trento - legge finanziaria 2007).

2.- La rimettente espone che il signor T.G. ha proposto, nei confronti del Comune di Trento e della Provincia autonoma di Trento, opposizione alla stima dell'indennità per l'espropriazione della p.f. n. 498/2 CC Gardolo della superficie di mq. 637, finalizzata alla realizzazione di un sottopasso ciclopedonale secondo il progetto esecutivo dei lavori approvato dal Comune di Trento; che, con determinazione del dirigente del servizio espropriazioni della Provincia autonoma di Trento, l'indennità di espropriazione è stata indicata in euro 12,70 al mq. per la parte del terreno espropriato coltivata ad orto industriale (mq. 377) e in euro 2,10 a mq. per la parte ad incolto produttivo (mq. 260), nel presupposto che si trattasse di un'area non edificata, né edificabile; che l'opponente ha addotto l'erroneità di tale valutazione, stante il maggiore valore di mercato del suolo in oggetto e ha chiesto la rideterminazione dell'indennità sulla base della reale condizione del bene espropriato.

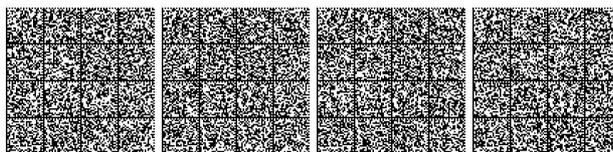
Il giudice *a quo* riferisce che, nel giudizio principale, si è costituita la Provincia autonoma di Trento, eccedendo la propria carenza di legittimazione passiva in ordine alla richiesta di condanna al pagamento dell'indennità espropriativa, sul presupposto che il ruolo della stessa fosse limitato alla gestione della procedura espropriativa medesima e che l'ente espropriante fosse il Comune di Trento, unico legittimato a resistere all'opposizione. Il collegio aggiunge che, nel giudizio *a quo*, si è costituito anche il Comune di Trento, sostenendo che la determinazione dell'indennità in sede amministrativa fosse congrua, in considerazione della destinazione urbanistica a viabilità dell'area espropriata, costituita da una striscia di terreno, in parte coltivata e per il resto incolta, della larghezza di mq. 4,50, interposta tra una strada comunale e la massicciata di una ferrovia. In particolare - come ricordato dalla rimettente - il Comune di Trento ha contestato l'assunto dell'opponente in ordine all'ubicazione del terreno in un contesto edificato e ha sottolineato come le tabelle predisposte per la valutazione delle aree agricole fossero vincolanti anche in sede giudiziale.

La Corte d'appello riferisce, altresì, che, nel giudizio principale, era stata disposta C.T.U. per la determinazione della giusta indennità espropriativa in base alle disposizioni della legge prov. Trento n. 6 del 1993, previa verifica della natura edificabile o meno dell'area espropriata.

Dalla relazione tecnica - prosegue la rimettente - è emerso che: 1) l'area espropriata, relativa all'intera p.f. 498/2 CC Gardolo di mq. 637, era costituita da una striscia di terreno della larghezza di mt. 4.50 circa e della lunghezza di mt. 140, posta tra un'arteria stradale e una linea ferroviaria; 2) l'area espropriata ricadeva, dal punto di vista urbanistico, in parte, in zona F2 destinata alla viabilità e, in parte, in zona F3 destinata al sistema ferroviario secondo il piano regolatore generale comunale; 3) si trattava di destinazioni urbanistiche che non consentivano l'edificazione e, pertanto, anche in considerazione dell'art. 12 della legge prov. Trento n. 6 del 1993 - secondo cui costituiscono aree non edificabili, tra l'altro, quelle destinate alla viabilità - l'indennità espropriativa andava determinata sulla base del disposto dell'art. 13 della medesima legge provinciale; 4) per effetto dell'applicazione di tale norma, che fa riferimento ai cosiddetti valori agricoli tabellari per la determinazione dell'indennità di espropriazione in presenza di aree non edificabili, la C.T.U. ha determinato un'indennità complessiva di euro 5.333,90 di cui euro 546,00 per la parte di incolto produttivo della superficie di mq. 260, considerato il valore tabellare di euro 2.10 a mq., ed euro 4.787,90 per la parte coltivata ad orto-industriale di mq. 377, stante il valore tabellare di euro 12,70 al mq.; 5) con riferimento all'incolto produttivo, il valore tabellare unitario risulterebbe eccessivamente modesto considerato il maggiore valore di mercato (pari a euro 16,00 al mq.) attribuibile al terreno *de quo*, in base alle caratteristiche del fondo in oggetto.

La Corte d'appello osserva che, in base agli accertamenti tecnici, l'indennità espropriativa determinata secondo la citata normativa provinciale è risultata pari a complessivi euro 5.333,90, mentre il valore di mercato dell'area espropriata, secondo la stima del C.T.U., sarebbe di euro 10.192,00 (mq. 637 per euro 16,00 a mq.).

3.- In questo quadro, la Corte d'appello di Trento dubita della legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge prov. Trento n. 6 del 1993, come modificato dall'art. 58, comma 1, della legge prov. Trento n. 11 del 2006, in riferimento agli artt. 42, terzo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del primo protocollo addizionale della CEDU.



La rimettente riporta preliminarmente il contenuto del citato art. 13 (commi 1 e 2) e ricorda che, secondo la giurisprudenza di questa Corte (sentenza n. 181 del 2011), la determinazione dell'indennità espropriativa non potrebbe prescindere dal valore effettivo del bene espropriato; il legislatore, pur non avendo l'obbligo di commisurare integralmente l'indennità al valore di mercato, non potrebbe trascurare tale parametro, costituente un importante termine di riferimento ai fini della individuazione di una congrua indennità, in modo da garantire il "giusto equilibrio" tra l'interesse generale e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui. È ancora richiamata la citata sentenza n. 181 del 2011, in base alla quale si è ritenuto che, con riferimento alle aree agricole o comunque non edificabili, la normativa statale che commisurava l'indennità di espropriazione al valore agricolo medio delle colture in atto o di quella più redditizia nella regione agraria di appartenenza dell'area da espropriare, calcolate annualmente da apposite commissioni, non tenesse conto delle caratteristiche di posizione del suolo, del valore intrinseco del terreno e di quant'altro potesse incidere sul valore venale di esso.

Con tale sentenza, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del criterio del cosiddetto valore agricolo medio, ritenuto elusivo del legame, richiesto dalla giurisprudenza della Corte EDU, che l'indennità deve avere con il valore di mercato del bene espropriato. Detto criterio non sarebbe rispondente all'esigenza, espressa più volte da questa Corte, di garantire all'espropriato un serio ristoro.

La Corte territoriale osserva che il criterio di determinazione dell'indennità espropriativa per le aree non edificabili, previsto dalla normativa provinciale sopra richiamata, sarebbe del tutto simile a quello che regolava, ai sensi dell'art. 5-bis, comma 4, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, della legge 8 agosto 1992, n. 359, la medesima materia nell'ambito della normativa statale, oggetto della declaratoria di illegittimità costituzionale di cui alla menzionata sentenza n. 181 del 2011. Pertanto, sussisterebbero le condizioni per ritenere l'art. 13 della legge prov. Trento n. 6 del 1993, come modificato, in contrasto con gli artt. 42, terzo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del primo protocollo addizionale della CEDU.

In punto di rilevanza, la Corte d'appello richiama gli accertamenti del C.T.U. espletati nel corso del giudizio principale di opposizione alla stima, alla luce dei quali sarebbe emersa una notevole differenza tra l'importo calcolato secondo le modalità previste dal censurato art. 13 e quello determinato sulla base del valore di mercato dell'area espropriata.

4.- Con memoria depositata in data 9 novembre 2012, si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Trento, chiedendo che la sollevata questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile per difetto di rilevanza o per insufficiente motivazione sulla rilevanza e, nel merito, non fondata.

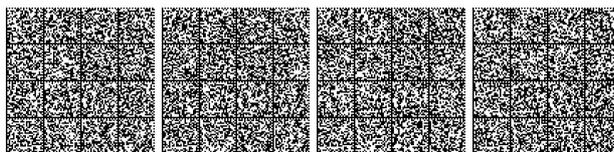
In primo luogo, la Provincia autonoma eccepisce l'inammissibilità della questione per genericità, ovvero per mancanza di precisione dell'oggetto, «laddove essa estende la eadem ratio, che ha sorretto la dichiarazione di incostituzionalità della norma nazionale, a norme della legislazione provinciale che disciplinano in maniera assai differente l'assetto tra aree edificate ed aree non edificate e relative conseguenze in ordine alla determinazione della indennità di esproprio, sicché il richiamo tout court alla sentenza n. 181/2011 risulta improprio, senza che sia stato tenuto adeguatamente conto delle differenze del sistema trentino».

Infatti, mentre, nella legislazione nazionale, ai sensi dell'art. 37 del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità - Testo A), sono definite positivamente soltanto le «aree edificabili» come quelle aventi «possibilità legali ed effettive di edificazione», per cui, le «aree non edificabili» sono, in via residuale, tutte quelle prive di possibilità legali di edificazione, aventi o meno vocazione agricola (art. 40, commi 1 e 2 del citato testo unico), la legge provinciale n. 6 del 1993, definisce positivamente - sempre ai fini della determinazione dell'indennità di espropriazione - le «aree non edificabili» (art. 12), adottando un criterio residuale per le «aree edificabili».

La Provincia autonoma di Trento evidenzia, quindi, come nella legislazione nazionale la categoria delle «aree non edificabili» sia più ampia di quella determinata nella legislazione provinciale, essendo in quest'ultima la categoria delle «aree non edificabili» coincidente con quelle definite tali per legge e per destinazione urbanistica specifica.

Pertanto, ad avviso della parte resistente, non si potrebbe affermare, con trasposizione automatica della questione - come, invece, fatto dalla rimettente - che la normativa provinciale, la quale, a differenza di quella statale, proprio sulle aree non edificabili è più articolata e precisa, non contenga, al suo interno, una strumentazione atta a consentire la valutazione delle caratteristiche oggettive del bene.

La Provincia autonoma sottolinea la differenza di fatto e di diritto tra i presupposti caratterizzanti la questione decisa dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 181 del 2011 ed i presupposti della questione sollevata dalla Corte d'appello di Trento.



In particolare, pone in rilievo come un terreno ubicato a ridosso del centro cittadino, con una destinazione ad «uso pubblico per servizi vari» - che, nel giudizio principale, nel corso del quale era stata sollevata la questione decisa con la sentenza n. 181 del 2011, era stato qualificato dal C.T.U. come «non edificabile» ai sensi dell'art. 37 del d.P.R. n. 327 del 2001, con conseguente applicazione ad esso del valore agricolo medio di un seminativo arborato ai fini di determinazione dell'indennità di espropriazione - nella legislazione provinciale sarebbe stato, all'opposto, qualificato come «area edificabile» ai sensi dell'art. 12, comma 2, della legge prov. Trento n. 6 del 1993.

La Provincia autonoma rileva, quindi, che nella legislazione provinciale, in applicazione degli artt. 12 e 14 della legge prov. Trento n. 6 del 1993, le «aree non edificabili» costituiscono, nell'ambito della procedura espropriativa, ipotesi numericamente limitate rispetto ai casi di espropriazione di aree edificate o edificabili, mentre nella legislazione nazionale varrebbe la regola opposta.

Infatti, la lettura del censurato art. 13 non potrebbe essere disgiunta da quella dell'art. 12 che classifica come «non edificabili» le aree che sono definite dagli strumenti urbanistici come agricole, le aree con vincolo di inedificabilità assoluta e quelle destinate alla realizzazione di infrastrutture stradali e piste da sci completamente inserite nelle sopra citate aree agricole.

La parte resistente rimarca che, essendo, in ambito provinciale, le aree non edificabili completamente inserite in un contesto agricolo, risulta coerente, ai fini della determinazione della indennità di espropriazione, l'applicazione dei valori agricoli medi (in conformità anche con l'art. 40, comma 1, del d.P.R. n. 327 del 2001, non oggetto della sentenza n. 181 del 2011).

La Provincia autonoma osserva, altresì, che, per come è strutturato il sistema del Trentino-Alto Adige, non esisterebbe quel distacco dal valore reale del bene che si registra nella applicazione della normativa statale.

La legge provinciale in oggetto, infatti, con la previsione dei valori agricoli medi (VAM) tabellari, offrirebbe un sistema molto più articolato e garantista di quello applicato in base alla normativa nazionale in quanto, da un lato, sarebbe minore la discrezionalità nell'individuare le aree non edificabili e, dall'altro, i VAM, come enucleati dalla Commissione provinciale per le espropriazioni (CPE), considererebbero delle variabili (quali la giacitura del fondo, l'accessibilità ad esso, la fertilità del bosco e così *via*) atte ad identificare le caratteristiche reali del bene.

La Provincia autonoma sottolinea, inoltre, che il territorio provinciale è ripartito in quaranta zone omogenee agricole: in ciascuna di essa sono presenti tutte le colture agricole a cui sono attribuiti tre distinti valori a seconda che il terreno sia lavorabile con mezzi meccanici, sia irrigato, ovvero sia momentaneamente incolto.

Pertanto - ad avviso della parte resistente - sebbene anche la legislazione provinciale sia rimasta legata ad un sistema tabellare di valori, definiti in ragione delle colture agrarie a seconda delle classi colturali (frutteto, vigneto, seminativo e così *via*) praticate nel terreno, detto sistema, essendo applicato soltanto a zone delimitate di sicura inedificabilità, non creerebbe un eccessivo divario dal valore venale.

Secondo la Provincia autonoma, eliminando il valore tabellare, si riporterebbe il sistema vigente in materia di espropriazione ad una situazione in cui, ogni volta che si dovesse prospettare l'espropriazione di una zona non edificabile, si dovrebbe dare corso ad un contenzioso e ad una serie di consulenze tecniche per determinare il valore del terreno, con evidente aggravio procedimentale ed economico.

Inoltre, qualora si dichiarassero incostituzionali i valori tabellari e si facesse riferimento esclusivamente ai valori di mercato del bene espropriato, l'indennità aggiuntiva da corrispondere ai coltivatori ed agli affittuari (che, ai sensi dell'art. 20 della legge prov. n. 6 del 1993, è pari all'indennizzo riconosciuto all'espropriato) sarebbe simile a quella da corrispondere a titolo di espropriazione al proprietario con effettivo superamento del valore patrimoniale del bene medesimo.

Pertanto, ad avviso della parte resistente, la questione rilevante non riguarderebbe la validità o meno del sistema tabellare dei VAM, ma la corretta «quotazione» ed adeguatezza economica dei valori previsti.

In particolare, secondo la Provincia autonoma, il collegio rimettente avrebbe potuto ricercare, nella giurisprudenza della Corte costituzionale e nei principi enunciati dalla Corte EDU, gli strumenti interpretativi per discostarsi dall'indicazione dei valori fissati nelle tabelle sui VAM, attraverso una loro disapplicazione, trattandosi di atti amministrativi a carattere generale di natura tecnico-discrezionale. Sotto tale profilo, la questione sarebbe inammissibile per difetto di rilevanza.

La Provincia autonoma ritiene, inoltre, che la questione di legittimità costituzionale posta dalla rimettente non riguardi la validità del sistema tabellare, né l'adeguatezza dei parametri di valore in esso stabiliti, ma solo l'eccessiva rigidità della norma, che impedirebbe al giudice di discostarsi dai parametri delle tabelle, qualora esse comportino un eccessivo scostamento dal valore di mercato.



Detta Provincia osserva, infine, che, stante la non automatica estensibilità al caso di specie della soluzione adottata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 181 del 2011, la questione potrebbe essere ritenuta inammissibile per genericità dell'oggetto, non avendo il collegio rimettente precisato il contenuto della possibile pronuncia additiva ed avendo contestato la validità dell'intero sistema tabellare della legislazione provinciale trentina.

5.- In data 24 aprile 2014, la Provincia autonoma di Trento ha depositato memoria illustrativa, insistendo per la declaratoria di inammissibilità - per difetto di rilevanza ovvero per carente motivazione sulla rilevanza - ovvero, in subordine, per la dichiarazione di non fondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Considerato in diritto

1.- La Corte d'appello di Trento, con l'ordinanza indicata in epigrafe (r.o. n. 226 del 2012), dubita - in riferimento agli artt. 42, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1 del primo protocollo addizionale della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), ratificata e resa esecutiva dalla legge 4 agosto 1955, n. 848 - della legittimità costituzionale dell'art. 13 della legge della Provincia autonoma di Trento 19 febbraio 1993, n. 6 (Norme sulla espropriazione per pubblica utilità), come modificato dall'art. 58, comma 1, della legge della Provincia autonoma in data 29 dicembre 2006, n. 11 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2007 e pluriennale 2007-2009 della Provincia autonoma di Trento - legge finanziaria 2007), concernente la determinazione della indennità di espropriazione per le aree non edificabili.

Ad avviso della rimettente, la norma censurata violerebbe i citati parametri costituzionali in quanto essa, per determinare la detta indennità, farebbe riferimento ai cosiddetti valori agricoli tabellari, eccessivamente modesti rispetto al valore di mercato attribuibile ai terreni in base alle loro caratteristiche; in quanto il criterio di determinazione dell'indennità, previsto dalla norma provinciale censurata, sarebbe simile a quello che regolava, ai sensi dell'art. 5-bis, comma 4, del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333 (Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, della legge 8 agosto 1992, n. 359, la medesima materia nell'ambito della normativa statale, norma dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza di questa Corte n. 181 del 2011, in relazione alla quale il criterio del cosiddetto valore agricolo medio è stato ritenuto elusivo del legame, richiesto dalla giurisprudenza della Corte europea per i diritti dell'uomo, che l'indennità deve avere con il valore di mercato del bene espropriato, nonché non rispondente all'esigenza, espressa più volte dalla Corte costituzionale, di garantire all'espropriato un serio ristoro.

2.- La Provincia autonoma di Trento, con la memoria di costituzione, ha eccepito l'inammissibilità della questione, per il suo carattere generico ovvero per mancanza di precisione dell'oggetto, «laddove essa estende la eadem ratio, che ha sorretto la dichiarazione di incostituzionalità della norma nazionale, a norme della legislazione provinciale che disciplinano in maniera assai differente l'assetto fra aree edificate ed aree non edificate e relative conseguenze in ordine alla determinazione della indennità di esproprio, sicché il richiamo tout court alla sentenza n. 181/2011 risulta improprio, senza che sia stato tenuto adeguatamente conto delle differenze del sistema trentino».

Inoltre, ad avviso della Provincia autonoma, oggetto della questione non sarebbe il sistema tabellare in sé e per sé, né la circostanza che la modulazione dei valori medi sarebbe lontana dai valori di mercato. Sempre secondo la Provincia autonoma, tale valore «non può che essere valutato caso per caso; e se il Giudice ha dato corso ad una C.T.U. per conoscere la valutazione di mercato dell'area in questione, avrebbe forse potuto cercare anche nella legge, nella giurisprudenza di questa Corte e nei principi enunciati dalla Corte EDU, gli strumenti interpretativi per discostarsi dall'indicazione dei valori fissati nelle tabelle sui VAM, mediante, appunto, loro disapplicazione, come si è sopra osservato. E allora, sotto tale profilo, viene anche meno la rilevanza, con la conseguenza che la proposta questione potrebbe essere dichiarata tout court inammissibile».

Le suddette eccezioni non sono fondate.

Il denunciato carattere generico della questione non sussiste.

L'ordinanza di rimessione descrive in modo sufficiente la fattispecie (per quanto rileva ai fini di causa) ed individua con chiarezza il petitum, volto ad ottenere la dichiarazione d'illegittimità costituzionale della norma censurata, perché in contrasto con i menzionati parametri costituzionali.

Quanto, poi, alla differenza di disciplina esistente tra la normativa statale ed il sistema trentino (differenza che, nella legislazione nazionale, renderebbe la categoria delle aree non edificabili ben più ampia rispetto a quella determinata dal legislatore provinciale, il che non sarebbe privo di conseguenze «al fine di verificare la tenuta costituzionale della normativa provinciale»), si deve osservare che l'argomento non è pertinente.



Infatti, nella fattispecie in esame, non è in discussione la natura della superficie in esproprio che, come emerge dall'ordinanza di rimessione, «è costituita da una striscia di terreno della larghezza di mt. 4,50 circa e lunga mt. 140 posta tra un'arteria stradale e una linea ferroviaria». La stessa ordinanza precisa che «dal punto di vista urbanistico l'area ablata ricadeva in parte in zona F2 destinata alla viabilità e in parte in zona F3 destinata al sistema ferroviario secondo il PRG comunale; si trattava di destinazioni urbanistiche che non consentivano l'edificazione e pertanto, anche in considerazione di quanto previsto dall'art. 12 della legge provinciale n. 6/1993 secondo cui costituiscono aree non edificabili, tra l'altro, quelle destinate a viabilità, l'indennità espropriativa andava determinata sulla base del disposto dell'art. 13 della medesima L. P.».

L'area in questione, dunque, ha senza dubbio carattere non edificabile, avuto riguardo alle destinazioni urbanistiche che non consentono l'edificazione, sicché essa rientra nell'ambito applicativo del censurato art. 13 della legge prov. Trento n. 6 del 1993 (e successive modificazioni), a prescindere dalle identità o difformità dei presupposti normativi tra legge statale e legge provinciale.

Infine, in ordine alla rilevanza della questione, si deve rimarcare che la Corte d'appello ha ravvisato tale presupposto nella notevole differenza tra l'importo calcolato dal C.T.U., secondo le modalità previste dal citato art. 13, e quello determinato sulla base del valore di mercato dell'area espropriata. Si tratta di una motivazione non implausibile, che merita di essere condivisa. Non altrettanto può dirsi, invece, in ordine all'argomento della Provincia autonoma, secondo cui la Corte territoriale avrebbe potuto discostarsi dall'indicazione dei valori fissati nelle tabelle sui valori agricoli medi (VAM) mediante loro disapplicazione. È vero, infatti, che le tabelle sono atti amministrativi a carattere generale e di natura tecnico-discrezionale. Tuttavia, la Provincia trascura di considerare che esse sono state recepite in una norma di legge, del cui precetto sono divenute parti, sicché disapplicarle equivarrebbe a disapplicare la norma stessa.

Da qui la non fondatezza delle sollevate eccezioni.

3.- Nel merito, la questione è fondata.

Va premesso che le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno competenza legislativa primaria, tra l'altro, in tema di espropriazione per pubblica utilità, per tutte le materie di competenza provinciale (art. 8, numero 22, d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»).

Le Province esercitano la detta potestà legislativa entro i limiti indicati dall'art. 4 dello statuto speciale, ovvero «In armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali [...] nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica [...]».

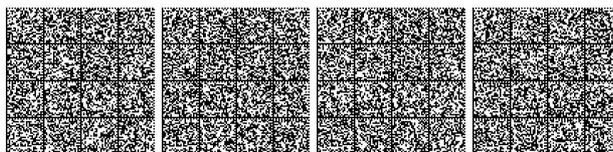
Pertanto, la legislazione provinciale, ancorché espressione della competenza primaria dell'ente autonomo, deve conformarsi ai principi che traggono supporto dal testo fondamentale e caratterizzano l'ordinamento giuridico dello Stato (sentenza n. 231 del 1984).

In questo quadro, l'art. 13 della legge prov. Trento n. 6 del 1993, come modificato dall'art. 58, comma 1, della legge prov. Trento n. 11 del 2006, dispone quanto segue: «1. Per le aree non edificabili l'indennità di espropriazione corrisponde al valore agricolo medio che deve essere attribuito all'area quale terreno considerato libero da vincoli di contratti agrari e secondo il tipo di coltura in atto al momento del deposito della domanda di cui all'articolo 4, comma 1.

2. A tal fine, entro il 31 dicembre di ogni anno per l'anno successivo, la C.P.E. provvede alla ripartizione del territorio provinciale in zone agrarie omogenee ed alla determinazione di valori agricoli medi secondo i tipi di coltura praticati in relazione alle singole zone agrarie, nonché del criterio di stima dei danni arrecati dal punto di vista del valore agrario alle proprietà residue nel caso di espropriazioni parziali di terreni agricoli.

2-bis. I provvedimenti adottati ai sensi del comma 2 sono pubblicati nel Bollettino ufficiale della Regione».

Il criterio seguito dal legislatore regionale per calcolare l'indennità di espropriazione delle aree non edificabili (espressione che comprende le aree agricole e quelle non suscettibili di classificazione edificatoria) è, dunque, il valore agricolo medio del suolo secondo i tipi di coltura praticati in relazione alle singole zone agrarie, valore da determinare annualmente ad opera di un'apposita commissione previa ripartizione del territorio provinciale in zone agrarie omogenee.



Orbene, come questa Corte ha già osservato, nella sentenza n. 181 del 2011, con riguardo ad analoga normativa statale, «il valore tabellare così calcolato prescinde dall'area oggetto del procedimento espropriativo, ignorando ogni dato valutativo inerente ai requisiti specifici del bene. Restano così trascurate le caratteristiche di posizione del suolo, il valore intrinseco del terreno (che non si limita alle colture in esso praticate, ma consegue anche alla presenza di elementi come l'acqua, l'energia elettrica, l'esposizione), la maggiore o minore perizia nella conduzione del fondo e quant'altro può incidere sul valore venale di esso. Il criterio, dunque, ha un carattere inevitabilmente astratto, che elude il "ragionevole legame" con il valore di mercato, "prescritto dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo e coerente, del resto con il "serio ristoro" richiesto dalla giurisprudenza consolidata di questa Corte" (sentenza n. 348 del 2007, punto 5.7 del Considerato in diritto)».

È vero - prosegue la citata sentenza n. 181 del 2011 - che «il legislatore non ha il dovere di commisurare integralmente l'indennità di espropriazione al valore di mercato del bene ablatο e che non sempre è garantita dalla CEDU una riparazione integrale, come la stessa Corte di Strasburgo ha affermato, sia pure aggiungendo che in caso di "espropriazione isolata", pur se a fini di pubblica utilità, soltanto una riparazione integrale può essere considerata in rapporto ragionevole con il valore del bene. Tuttavia, proprio l'esigenza di effettuare una valutazione di congruità dell'indennizzo espropriativo, determinato applicando eventuali meccanismi di correzione sul valore di mercato, impone che quest'ultimo sia assunto quale termine di riferimento dal legislatore (sentenza n. 1165 del 1988), in guisa da garantire il "giusto equilibrio" tra l'interesse generale e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali degli individui».

Il criterio della determinazione dell'indennità di espropriazione delle «aree non edificabili» di cui alla normativa nazionale dichiarata costituzionalmente illegittima con la citata sentenza è sostanzialmente riprodotto dalla normativa trentina oggetto di censura. La conclusione testé enunciata si impone, pertanto, anche per la denunciata norma provinciale di cui va dichiarata l'illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del primo protocollo addizionale della CEDU, nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo, e con l'art. 42, terzo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge della Provincia autonoma di Trento 19 febbraio 1993, n. 6 (Norme sulla espropriazione per pubblica utilità), come modificato dall'art. 58, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 29 dicembre 2006, n. 11 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2007 e pluriennale 2007-2009 della Provincia autonoma di Trento - legge finanziaria 2007).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, *Presidente*

Alessandro CRISCUOLO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 2 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 188

Sentenza 23 giugno - 2 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Possibilità per l'assessore provinciale alle finanze di avvalersi, oltre che del Tesoriere, di altri istituti di credito per l'assunzione di anticipazioni di cassa, in misura illimitata e da allocarsi in partite di giro.

– Legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 18 (Approvazione del rendiconto generale della Provincia per l'esercizio finanziario 2011 e altre disposizioni), art. 10, comma 2.

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Sabino CASSESE;

Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, 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. 10, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 18 (Approvazione del rendiconto generale della Provincia per l'esercizio finanziario 2011 e altre disposizioni), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 15-19 dicembre 2012, depositato in cancelleria il 21 dicembre 2012 ed iscritto al n. 192 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 20 maggio 2014 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Renate Von Guggenberg e Michele Costa per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato con ricorso notificato il 15-19 dicembre 2012 e depositato il 21 dicembre 2012, ha impugnato l'art. 10, comma 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 18 (Approvazione del rendiconto generale della Provincia per l'esercizio finanziario 2011 e altre disposizioni), per violazione dell'art. 119, sesto comma, della Costituzione.

1.1.- Espone il ricorrente che l'art. 10, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 18 del 2012 aggiunge alla legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 gennaio 2002, n. 1 (Norme in materia di bilancio e di contabilità della Provincia autonoma di Bolzano), l'art. 44-*bis*, rubricato «Alto Adige riscossioni spa», che autorizza la Provincia autonoma di Bolzano a costituire od a partecipare ad una società per azioni con le caratteristiche previste dagli artt. 2 e 3 della legge provinciale 16 novembre 2007, n. 12 (Servizi pubblici locali), denominata «Südtiroler Einzugsdienste AG - Alto Adige riscossioni spa», alla quale potranno essere affidati l'accertamento, la liquidazione e la riscossione spontanea delle entrate, la riscossione coattiva delle entrate; le attività connesse e complementari, compresa la gestione delle violazioni amministrative.



1.2.- Secondo la ricorrente tale art. 10, comma 3, prevedendo la possibilità per la Provincia autonoma di avvalersi del tesoriere o di altri istituti di credito per l'assunzione di anticipazioni di cassa si porrebbe in contrasto con l'art. 3, comma 16, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004), il quale prevede che «Ai sensi dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, le regioni a statuto ordinario, gli enti locali, le aziende e gli organismi di cui agli articoli 2, 29 e 172, comma 1, lettera b), del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ad eccezione delle società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici, possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. Le regioni a statuto ordinario possono, con propria legge, disciplinare l'indebitamento delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere e degli enti e organismi di cui all'articolo 12 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, solo per finanziare spese di investimento».

Il predetto art. 3, comma 16, - prosegue il Presidente del Consiglio dei ministri - si applicherebbe, in base al successivo comma 21, «ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e nel quadro del coordinamento della finanza pubblica di cui agli articoli 119 e 120 della Costituzione», anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

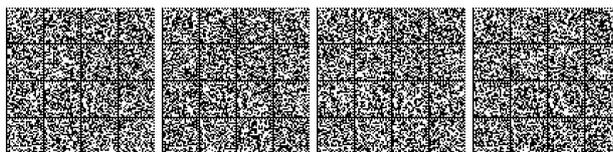
1.3.- Secondo il ricorrente, quindi, la suddetta disposizione sancirebbe l'esclusivo ricorso al tesoriere unico per il reperimento dei necessari mezzi finanziari (quali contrazioni di mutui, emissioni, obbligazioni ed altre operazioni di cassa). L'art. 10, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 18 del 2012 altererebbe, pertanto, l'attuale assetto contabile del bilancio di previsione per l'anno in corso della Provincia, ponendosi in contrasto con gli artt. 3, comma 16, della legge n. 350 del 2003 e con l'art. 119, sesto comma, Cost., il quale prevede che «I Comuni, le Province, le città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti».

Il Presidente del Consiglio dei ministri rammenta che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 425 del 2004, ha affermato che il nuovo sesto comma dell'art. 119 della Costituzione trova applicazione nei confronti di tutte le autonomie, ordinarie e speciali, anche in considerazione della rilevanza di un aspetto, quello della soggezione a vincoli generali di equilibrio finanziario e dei bilanci, che non può non accomunare tutti gli enti operanti nell'ambito della finanza pubblica allargata, della quale sono parte anche le Regioni a statuto speciale e le Province autonome e che si tratta di un vincolo a carattere generale, che deve valere in modo uniforme per tutti gli enti e che scaturisce da una nozione di "spese di investimento" e di "indebitamento" ispirata ai criteri adottati in sede europea ai fini del controllo dei disavanzi pubblici.

2.- Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano in persona del suo Presidente *pro tempore*, deducendo la manifesta inammissibilità del ricorso e comunque la sua infondatezza.

Evidenzia innanzi tutto la resistente che l'art. 44-*bis* della legge prov. Bolzano n. 1 del 2002, introdotto dall'art. 10, comma 3, della legge prov. n. 18 del 2012, non contiene una disposizione che permetta alla Provincia autonoma di Bolzano di avvalersi di istituti di credito diversi dal tesoriere per l'assunzione di anticipazioni di cassa. Nemmeno, prosegue la Provincia autonoma, tale disposizione potrebbe comunque ritenersi confliggere con l'art. 3, comma 16, della legge n. 350 del 2003, il quale sancirebbe l'esclusivo ricorso al tesoriere unico per il reperimento dei necessari mezzi finanziari e, di conseguenza, nemmeno con l'art. 119, sesto comma, Cost., in quanto dalla mera lettura del comma 16 dell'art. 3 della legge n. 350 del 2003 emergerebbe che la stessa prevede unicamente che le Regioni a statuto ordinario, gli enti locali, le aziende e gli organismi di cui agli artt. 2, 29 e 172, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), ad eccezione delle società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici, possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, e che le Regioni a statuto ordinario possono, con propria legge, disciplinare l'indebitamento delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere degli enti e organismi di cui all'art. 12 del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208), solo per finanziare spese di investimento, mentre non prevederebbe in alcun modo l'esclusivo ricorso al tesoriere unico per il reperimento dei mezzi finanziari.

3.- Con memoria depositata in data 24 aprile 2014 la Provincia autonoma di Bolzano ha ulteriormente insistito per l'eccezione di inammissibilità del ricorso, poiché la norma impugnata non conterrebbe alcun riferimento alla possibilità di ricorrere ad anticipazioni di cassa, e comunque l'art. 3, comma 16, della legge n. 350 del 2003, invocata dallo Stato, conterrebbe una definizione di "spese di investimento" che esclude espressamente le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma che, nell'ambito del limite massimo previsto dalla legislazione vigente, siano dirette a superare momentanee carenze di liquidità e ad effettuare spese per le quali siano già previste in bilancio idonee coperture. Tali sarebbero, secondo la Provincia autonoma, le assunzioni di anticipazioni di cassa.



In realtà, sostiene la medesima, non esisterebbe alcuna norma che preveda per le Regioni e per le Province autonome l'obbligo di rivolgersi al solo tesoriere per conseguire le anticipazioni di cassa, in quanto l'unica previsione in tal senso è costituita dall'art. 222 del d.lgs. n. 267 del 2000, che però non troverebbe applicazione nei confronti della Provincia autonoma di Bolzano.

In ogni caso, prosegue la resistente, in ragione del particolare statuto di autonomia spetterebbe alla Provincia autonoma disciplinare un proprio sistema contabile, concretamente attuato anche con la legge prov. Bolzano n. 1 del 2002, sicché non sarebbe precluso alla medesima di incrementare le proprie disponibilità di cassa facendo ricorso ad istituti di credito diversi dal tesoriere.

4.- Con memoria depositata in data 29 aprile 2014 l'Avvocatura generale dello Stato ha inteso confutare l'eccezione di inammissibilità della Provincia autonoma.

La difesa dello Stato riconosce che effettivamente, nel caso di specie, la relazione allegata alla deliberazione del Consiglio dei ministri dell'11 dicembre 2012 fa espressamente riferimento all'art. 10, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 18 del 2012, ma nondimeno evidenzia che nel testo della suddetta relazione è articolata una censura che atterrebbe esplicitamente ed unicamente alla possibilità per la Provincia autonoma di avvalersi del tesoriere o di altri istituti di credito per l'assunzione di anticipazioni di cassa, tramite la contrazione di nuovi mutui.

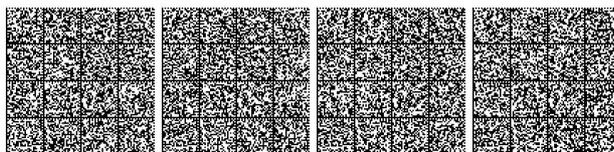
Il Presidente del Consiglio dei ministri riconosce che tale previsione è effettivamente contenuta nel precedente comma 2 del medesimo art. 10, che prevede appunto che «l'assunzione di anticipazioni di cassa è disposta dall'assessore provinciale alle finanze avvalendosi del tesoriere, ai sensi delle norme sul servizio di tesoreria, o di altri istituti di credito e il relativo ammontare costituisce il limite entro il quale possono essere disposti pagamenti nei casi di temporanee deficienze di cassa. L'assessore provinciale alle finanze dispone le conseguenti variazioni nelle partite di giro. Tali operazioni non costituiscono indebitamento, in quanto sono finalizzate al superamento di momentanee carenze di liquidità e sono destinate a spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio».

Per tali motivi, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la volontà dello Stato di impugnare questa particolare disciplina risulterebbe evidente dal contenuto della relazione allegata e dalle censure articolate anche nel ricorso. Nel caso in esame, pertanto, si tratterebbe di un mero errore materiale nell'indicazione del comma del medesimo art. 10 citato, risultando chiaro comunque dalla lettura della delibera del Consiglio dei ministri il contenuto delle censure dirette a contestare in realtà la possibilità per la Provincia autonoma di avvalersi, oltre che del tesoriere, anche di altri istituti di credito per l'assunzione di anticipazioni di cassa tramite la contrazione di nuovi mutui (pag. 4 del ricorso); tanto sarebbe ulteriormente chiarito anche dalla precisa individuazione del parametro normativo interposto della legislazione statale, rappresentato dall'art. 3, comma 16, della legge n. 350 del 2003.

In definitiva, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, non potrebbe sussistere alcun dubbio in merito al contenuto della disposizione effettivamente censurata e quindi l'errore materiale, consistito nell'indicazione del comma 3 del medesimo art. 10, in luogo del comma 2, non precluderebbe l'ammissibilità del ricorso. Non sussisterebbe, poi, neanche l'incertezza del *petitum*, come eccepita dalla controparte, perché nel ricorso sarebbero enunciati con sufficiente chiarezza i motivi di censura nonché il riferimento al parametro costituzionale violato ed alla norma interposta invocata. Prosegue la difesa dello Stato rammentando che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 425 del 2004, avrebbe attribuito un peso decisivo alla circostanza che la "regola aurea" contenuta nell'art. 119, sesto comma, Cost. (il principio del rispetto del pareggio del bilancio corrente), costituisce uno strumento di conformazione dell'ordinamento nazionale alle regole europee di governance economica e, in particolare, al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e al cosiddetto Patto europeo di stabilità e crescita (PSC). Per questi motivi, si conclude, tale principio potrebbe quindi essere ricondotto a quel generale ed ampio potere di coordinamento finanziario che in un ordinamento a struttura decentrata, come quello italiano attuale, potrebbe spettare unicamente al livello centrale di governo, quale necessario pendant della responsabilità in cui lo Stato potrebbe incorrere in sede comunitaria per il mantenimento della stabilità dei conti dell'intero settore pubblico.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3 [*rectius*: comma 2], della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 18 (Approvazione del rendiconto generale della Provincia per l'esercizio finanziario 2011 e altre disposizioni), in riferimento all'art. 119, sesto comma, della Costituzione, anche in relazione all'art. 3, comma 16, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004).



1.1.- Nella memoria successivamente depositata l'Avvocatura generale dello Stato precisa che l'indicazione, quale norma impugnata, del comma 3 dell'art. 10 della citata legge provinciale sarebbe un mero errore materiale, in quanto dal contesto del ricorso ben si comprenderebbe che oggetto del medesimo non sia il comma 3 bensì il precedente comma 2, il quale stabilirebbe, appunto, una disciplina delle anticipazioni di cassa in contrasto con il parametro costituzionale invocato. Secondo il ricorrente, tale disposizione consentirebbe alla Provincia autonoma di avvalersi di anticipazioni di cassa oltre i limiti consentiti alle Regioni e, per di più, ricorrendo anche ad istituti di credito diversi da quello che svolge le funzioni di tesoriere, sulla base di una semplice indicazione dell'assessore alle finanze.

Pertanto, le somme così anticipate, per effetto dell'autoqualificazione normativa secondo cui esse non costituiscono indebitamento, sarebbero escluse dal doveroso inserimento nel calcolo di quest'ultimo.

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, il precetto costituzionale evocato come parametro troverebbe applicazione nei confronti di tutte le autonomie, ordinarie e speciali, trattandosi di un vincolo con valenza generale, in quanto scaturente da una nozione di spese di investimento e di indebitamento ispirata ai criteri adottati in sede europea ai fini del controllo dei disavanzi pubblici.

1.2.- La Provincia autonoma di Bolzano deduce la manifesta inammissibilità del ricorso e, comunque, la sua infondatezza, evidenziando come l'art. 10, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 18 del 2012 disciplini solo la possibilità di costituire una società pubblica per la riscossione delle imposte, ipotesi normativa assolutamente inconferente con i motivi del ricorso ed il parametro costituzionale evocato.

Nel merito, la resistente sottolinea che, laddove le censure fossero rivolte al comma 2 del medesimo art. 10, non sarebbe possibile fondarle sull'art. 3, comma 16, della legge n. 350 del 2003, il quale riguarderebbe le sole Regioni a statuto ordinario, non le autonomie speciali come la Provincia autonoma di Bolzano. In ogni caso, la norma impugnata non conterrebbe alcun riferimento alla possibilità di ricorrere ad anticipazioni di cassa, limitandosi a precisare che detti approvvigionamenti finanziari sarebbero diretti a superare momentanee carenze di liquidità per spese già previste in bilancio con idonea copertura. In ogni caso, spetterebbe alla Provincia autonoma disciplinare il proprio sistema contabile e quindi non sarebbe precluso alla medesima incrementare le proprie disponibilità di cassa facendo ricorso ad istituti bancari diversi dal tesoriere.

2.- In via preliminare deve essere disattesa l'eccezione d'inammissibilità della resistente per inconferenza della disposizione impugnata rispetto all'oggetto delle censure formulate.

Pur essendo fuor di dubbio che il ricorrente non abbia indicato correttamente la norma censurata - peraltro, replicando l'errore contenuto nella deliberazione del Consiglio dei ministri - l'incongruenza non si configura come errore concettuale bensì quale mero lapsus calami, che non preclude l'identificazione della questione e non pregiudica il diritto di difesa della parte resistente (sentenze n. 67 del 2011, n. 447 del 2006 e n. 224 del 2004).

Il ricorrente, infatti, dopo avere indicato in modo erroneo gli estremi della disposizione impugnata, svolge inequivocabili censure nei confronti del comma 2 dell'art. 10, il quale determina la competenza amministrativa a deliberare le anticipazioni, la possibilità di ricorrere agli istituti di credito, la misura illimitata delle anticipazioni e la loro allocazione nelle partite di giro. A quest'ultima norma sono riconducibili con sufficiente chiarezza le argomentazioni svolte nel contesto dell'intero ricorso, tanto che la stessa Provincia autonoma - dopo averne eccepito l'inammissibilità - ha svolto puntuali difese proprio in relazione al citato comma 2 ed alle relative considerazioni formulate nel ricorso.

L'erronea indicazione non si risolve, dunque, in un vizio rilevante ai fini dell'ammissibilità, essendo individuabili in modo inequivoco sia la disposizione impugnata - ovvero, l'art. 10, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 18 del 2012 - sia il *petitum*, consistente nella richiesta di annullamento di una norma che, attraverso l'acquisizione di fondi dal sistema creditizio e la sua contabilizzazione nelle partite di giro, eluderebbe il precetto di cui all'art. 119, sesto comma, Cost.

3.- Ai fini della decisione del merito occorre premettere che il parametro costituzionale invocato, l'art. 119, sesto comma, Cost., enuncia la cosiddetta "regola aurea" del divieto di indebitamento per spese diverse dagli investimenti. Questa Corte ha avuto modo di precisare che i concetti di indebitamento e di investimento, necessari per scrutinare la legittimità di norme denunciate in riferimento a tale regola, devono essere univoci sull'intero territorio nazionale. Per questo motivo la loro emanazione è di competenza dello Stato dal momento che non si può «ammettere che ogni ente, e così ogni Regione, faccia in proprio le scelte di concretizzazione delle nozioni di indebitamento e di investimento ai fini predetti. Trattandosi di far valere un vincolo di carattere generale, che deve valere in modo uniforme per tutti gli enti, solo lo Stato può legittimamente provvedere a tali scelte» (sentenza n. 425 del 2004). È stato in detta sede chiarito che «L'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, nel testo novellato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, non introduce nuove restrizioni all'autonomia regionale, ma enuncia espressamente un vincolo - quello a ricorrere all'indebitamento solo per spese di investimento - che già nel previgente regime costituzionale e statutario il legislatore statale ben poteva imporre anche alle Regioni a statuto speciale, in attuazione del principio unitario (art. 5 della Costituzione) e dei poteri di coordinamento della finanza pubblica» (sentenza n. 425 del 2004).



È opportuno in proposito sottolineare come il precetto contenuto nell'art. 119, sesto comma, Cost. sia inscindibilmente collegato ed integrato con altri principi costituzionali quali il coordinamento della finanza pubblica (come già affermato nella richiamata sentenza n. 425 del 2004), di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., la tutela degli equilibri di bilancio (art. 81 Cost., sia nella precedente formulazione che in quella introdotta dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, recante «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale») e l'ordinamento civile, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Quanto al coordinamento della finanza pubblica, è evidente che, essendo strutturalmente collegata la disciplina dell'indebitamento al rispetto dei vincoli comunitari afferenti alla convergenza economico-finanziaria tra gli Stati membri, la determinazione dei criteri generali appartiene alla competenza del legislatore nazionale.

Per quel che concerne la tutela degli equilibri di bilancio, la *ratio* del divieto di indebitamento per finalità diverse dagli investimenti trova fondamento in una nozione economica di relativa semplicità. Infatti, risulta di chiara evidenza che destinazioni diverse dall'investimento finiscono inevitabilmente per depauperare il patrimonio dell'ente pubblico che ricorre al credito.

Infine, anche la materia dell'ordinamento civile incrocia la disciplina dei vincoli dell'indebitamento pubblico, dal momento che sono la struttura ed i contenuti dei contratti di finanziamento a discriminare i negozi compatibili con la "regola aurea" da quelli vietati.

In definitiva, il valore costituzionalmente protetto del divieto di indebitamento per spese diverse dagli investimenti trova espressa enunciazione nel predetto art. 119, sesto comma, Cost., ma viene declinato - in modo assolutamente coerente ed integrato, secondo esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale - attraverso altri parametri costituzionali, quali i citati artt. 81, 117, secondo comma, lettera l), e 117, terzo comma, Cost., venendo ad assumere consistenza di vera e propria clausola generale in grado di colpire direttamente - indipendentemente dall'esistenza di norme applicative nella pertinente legislazione di settore - tutti gli enunciati normativi che vi si pongono in contrasto (sulla immediata precettività dei parametri costituzionali inerenti agli equilibri di bilancio ed alla sana gestione finanziaria, sentenza n. 70 del 2012).

Fermo restando che è di palmare evidenza - e non è neppure contestato dalla parte resistente - che le anticipazioni in discussione non risultano finalizzate a finanziare investimenti, rimane da verificare se esse costituiscano o meno forme di indebitamento. Sotto tale profilo occorre scrutinare sia i contratti di anticipazione in quanto tali, sia la fattispecie concreta pervenuta all'esame in questa sede.

3.1.- In generale può dirsi che l'anticipazione di cassa è negozio caratterizzato da una causa giuridica nella quale si combinano la funzione di finanziamento con quella di razionalizzazione dello sfasamento temporale tra flussi di spesa e di entrata, attraverso un rapporto di finanziamento a breve termine tra ente pubblico e tesoriere.

Se il carattere di finanziamento a breve termine sembra ascrivere l'anticipazione di cassa alla categoria dell'indebitamento e, in quanto tale, determina il problema della sua compatibilità con l'art. 119, sesto comma, Cost., non si può disconoscere, in punto di fatto, l'esistenza nella legislazione statale di norme che autorizzano, entro specifici limiti, gli enti territoriali a ricorrere all'anticipazione (art. 222 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali» ed art. 10, comma 4, della legge 16 maggio 1970 n. 281, recante «Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario»).

Ciò deriva dal fatto che il legislatore statale - ancorché nel definire i confini della nozione di indebitamento sia vincolato ai «criteri adottati in sede europea ai fini del controllo dei disavanzi pubblici» (sentenze n. 425 del 2004) - ha cercato di conciliare, attraverso l'enunciazione di disposizioni specifiche, che in questa sede non vengono in esame, la gestione di particolari contingenze del servizio di tesoreria con il rispetto dei vincoli concordati in sede europea.

Sulla base di tale bilanciamento, che non può prescindere dalle indicazioni elaborate in sede comunitaria, la causa di finanziamento dell'anticipazione è stata ritenuta compatibile col divieto di cui all'art. 119, sesto comma, Cost. nei casi in cui l'anticipazione sia di breve durata, sia rapportata a limiti ben precisi e non costituisca surrettiziamente un mezzo di copertura alternativo della spesa (principi trasposti, tra l'altro, nell'art. 3, comma 17, della richiamata legge n. 350 del 2003). In pratica, sono questi i caratteri che ne fanno «un finanziamento non comportante indebitamento».

In sostanza nei modelli di anticipazione di cassa consentiti dallo Stato sono incorporati i confini soggettivi (limitazione al solo tesoriere della possibilità di concederla) ed oggettivi (fissazione della misura e della durata in termini ridotti affinché non si risolva in un'anomala forma di copertura della spesa) delle prerogative dell'ente territoriale attinenti al rispetto del vincolo in questione.

4.- Alla luce delle espresse considerazioni, la questione è fondata con riferimento diretto all'art. 119, sesto comma, Cost. sotto il duplice profilo dell'autonoma determinazione da parte della Provincia resistente del regime di anticipazione di cassa e della non corrispondenza dello stesso alle regole della breve durata, della limitazione quantitativa e dell'inutilizzabilità ai fini della copertura della spesa.



Nella fattispecie in esame, la Provincia autonoma di Bolzano non solo ha omesso ogni riferimento alla disciplina nazionale di settore attinente alle anticipazioni di cassa, ma ha adottato una normativa che collide direttamente con l'art. 119, sesto comma, Cost. sotto gli evocati profili della misura, della durata e dei soggetti abilitati a concederla.

Come già precisato, è fuor di dubbio che l'assunzione delle anticipazioni di cassa da parte della Provincia autonoma di Bolzano abbia destinazione distinta e diversa da quella dell'investimento. Per questo motivo, con riguardo al tema del presente giudizio, la norma interposta invocata dal ricorrente - l'art. 3, comma 16, della legge n. 350 del 2003 - nel prescrivere che gli enti territoriali «possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento» non fa altro che replicare il principio costituzionale di riferimento. In ogni caso essa, pur essendo espressamente rivolta alle Regioni a statuto ordinario, è applicabile anche a quelle a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, per effetto del comma 21 del medesimo art. 3, il quale prevede che «ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e nel quadro del coordinamento della finanza pubblica [...] le disposizioni dei commi da 16 a 20 si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, nonché agli enti e agli organismi [...] siti nei loro territori».

È invece evidente che la Provincia autonoma di Bolzano, dettando una disciplina distinta e senza nessun riferimento a quella stabilita dallo Stato per gli enti territoriali della stessa natura, ha violato quel principio di uniformità riconosciuto in modo assoluto ed indefettibile da questa Corte (sentenza n. 425 del 2004). Da quanto considerato deriva che la disciplina dell'anticipazione di cassa non può essere determinata unilateralmente dall'ente territoriale, ancorché ad autonomia speciale.

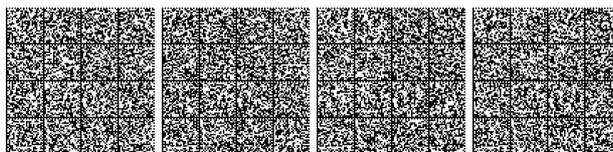
Infatti, lo stretto collegamento funzionale tra il parametro invocato, i vincoli comunitari e gli altri precetti costituzionali precedentemente richiamati comporta che sia riservata al legislatore statale - entro il perimetro costituzionalmente delimitato - la determinazione dei requisiti soggettivi ed oggettivi delle anticipazioni.

Anche nel contenuto specifico, comunque, la norma in questione si discosta da quei caratteri peculiari dell'anticipazione che possono renderne compatibile la causa di finanziamento con il precetto contenuto nell'art. 119, sesto comma, Cost. Non v'è alcun dubbio che la norma impugnata, laddove prevede che «l'assunzione di anticipazioni di cassa è disposta [senza limiti] dall'assessore provinciale alle finanze avvalendosi [...] di altri istituti di credito [...] [e disponendo] le conseguenti variazioni nelle partite di giro» assuma un significato assolutamente univoco e si ponga in contrasto con la disposizione costituzionale invocata. Ciò sotto i profili appresso meglio specificati che si possono, comunque, così sintetizzare: *a)* avere previsto una competenza a determinare e quantificare l'anticipazione secondo la mera discrezione dell'assessore alle finanze con assenza di qualsiasi limite; *b)* avere esteso la possibilità di approvvigionamento finanziario ad altri istituti di credito; *c)* avere previsto l'allocazione delle anticipazioni di cassa in partite di giro, sottraendone la corretta rappresentazione economica e contabile ai fini della verifica del rispetto dei limiti consentiti per tali categorie di operazioni.

4.1.- Quanto al profilo sub *a)*, è opportuno ricordare che la finalità dell'anticipazione, consistente nel porre rimedio ad eccessi diacronici tra i flussi di entrata e quelli di spesa, trova appunto il proprio limite nel preciso riferimento a tali situazioni, che devono essere puntualmente individuate e circoscritte nel tempo e nella misura, al fine di evitare che la funzione razionalizzante sconfini nell'arbitraria utilizzazione di un mezzo di copertura della spesa alternativo e non consentito dall'ordinamento. Pertanto, l'attivazione di tale facoltà deve trovare un parametro percentuale obiettivo nella dimensione delle entrate e uno specifico ancoraggio ad una situazione di sofferenza di cassa, elementi che non possono essere surrogati dall'apodittica determinazione dell'assessore provinciale alle finanze.

4.2.- Quanto all'estensione della facoltà di approvvigionamento finanziario presso altri istituti di credito, è di tutta evidenza come tale prerogativa urti direttamente, sotto il profilo concettuale e semantico, con il concetto di anticipazione di cassa. Infatti, l'anticipazione di cassa è collegata in modo inscindibile con il servizio di tesoreria, alla cui razionalizzazione è geneticamente associata, in quanto strumentale a mitigare lo sfasamento temporale tra flussi di spesa e di entrata. Al di fuori del rapporto col tesoriere ogni operazione di tal genere non può che essere ricondotta all'esercizio del credito e quindi alla categoria dell'indebitamento. Né vale, in proposito, l'autoqualificazione legislativa, che non ha carattere precettivo e vincolante (*ex plurimis*, sentenza n. 164 del 2012), a superare la patente e non consentita natura creditoria del ricorso ad altri istituti finanziari.

4.3.- Infine, l'allocazione delle anticipazioni in partite di giro collide con il principio di neutralità finanziaria che caratterizza detti titoli di bilancio. Le partite di giro sono poste di entrata e di spesa per definizione in equilibrio, gestite dall'ente in nome e per conto di altri soggetti ma, in ogni caso, estranee all'amministrazione del suo patrimonio. Esse si articolano in voci di entrata e di spesa analiticamente correlate che presuppongono un equilibrio assoluto, il quale si sostanzia in un'ontologica invarianza dei saldi contabili. L'allocazione nelle partite di giro delle anticipazioni di cassa risulta strumentale all'oscuramento del costo dell'operazione di credito, che viene fronteggiato in diversa posta di spesa. Ciò comporta una grave scissione tra il fenomeno economico-finanziario di riferimento e la sua rappresentazione contabile.



Peraltro, l'allocazione in partite di giro consente di oscurare anche l'assenza dei caratteri di marginalità e temporaneità delle operazioni poste in essere. Come emerge dalla relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dell'esercizio finanziario 2012 della Provincia autonoma di Bolzano, allegata alla parificazione dello stesso (delibera della Corte dei conti - sezioni riunite per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol 3/2013/PARI), sussiste un'arbitraria scissione tra «l'andamento del conto principale di tesoreria [...] e del conto anticipazioni di cassa [...] dall'1.1 al 30.12.2012. Manca, pertanto, il giorno di valuta del 31.12.2012 che viene, invece, esposto nell'estratto conto scalare del primo trimestre dell'anno successivo». Viene ricordato in quella sede che «il tesoriere provinciale (Cassa di Risparmio S.p.A.) ha comunicato nel corso dell'attività istruttoria che “[...] il saldo negativo a fine esercizio 2012 del conto principale della Provincia Autonoma di Bolzano [...] ammontava a € 179.621.919,05 usufruendo quindi dell'anticipazione di cassa messa a disposizione del Tesoriere. Alla sera del 31.12.2012 [...] il deficit di cassa è stato estinto emettendo il provvisorio di entrata n. 94008, di pari importo e con valuta 31.12.2012. Il 2 gennaio 2013 con provvisorio di uscita n. 1, con valuta 31.12.2012 l'operazione è stata ripristinata”».

In sostanza, l'anticipazione prevista dalla norma provinciale non ha carattere di rimedio alle temporanee difficoltà di cassa in cui possa versare il servizio di tesoreria, bensì di stabile operazione di prestito. L'assenza di qualsiasi limite temporale e finanziario alla restituzione delle anticipazioni assume anche una funzione non consentita di copertura della spesa, permettendo di disporre di risorse finanziarie di natura creditizia indipendentemente da ogni riscontro circa la correlazione delle stesse all'esistenza di entrate non ancora riscosse. È evidente come tale operazione, ampliando di fatto le possibilità di spesa consentite dalle risorse a disposizione, costituisce anche una lesione del principio dell'equilibrio del bilancio strettamente correlato alla “regola aurea” contenuta nell'art. 119, sesto comma, Cost.

5.- In definitiva, la disciplina delle anticipazioni di tesoreria, in quanto collegata alla perimetrazione della regola di cui all'art. 119, sesto comma, Cost., che a sua volta opera in funzione sinergica con i richiamati precetti contenuti negli artt. 81, 117, secondo comma, lettera l), e 117, terzo comma, Cost., non poteva essere determinata autonomamente dalla Provincia autonoma di Bolzano per i motivi precedentemente specificati. Inoltre, l'art. 10, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 18 del 2012, prevedendo - in assenza di qualsiasi riferimento conforme alla disciplina statale di settore - la possibilità di attivare anticipazioni di cassa senza limiti quantitativi, consentendo di ricorrere ad altri istituti di credito diversi dal tesoriere e stabilendo di allocare tali anticipazioni nelle partite di giro, risulta in contrasto con l'art. 119, sesto comma, Cost. e deve essere pertanto dichiarato costituzionalmente illegittimo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 18 (Approvazione del rendiconto generale della Provincia per l'esercizio finanziario 2011 e altre disposizioni).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 2 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 189

Sentenza 23 giugno - 2 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Attribuzione al Comitato Tecnico Paritetico Stato-Regioni del compito di esprimere un parere obbligatorio nell'ambito del procedimento di autorizzazione per l'installazione di impianti di energia da fonti rinnovabili.

- Legge della Regione Basilicata 8 agosto 2013, n. 18 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 e del bilancio pluriennale 2013/2015 della Regione Basilicata), art. 30, nella parte in cui inserisce l'art. 4-*bis* della legge della Regione Basilicata 19 gennaio 2010, n. 1.
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Sabino CASSESE;

Giudici : Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, 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. 30 della legge della Regione Basilicata 8 agosto 2013, n. 18 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 e del bilancio pluriennale 2013/2015 della Regione Basilicata), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 7-10 ottobre 2013, depositato in cancelleria il 17 ottobre 2013, iscritto al n. 96 del registro ricorsi 2013 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Udito nell'udienza pubblica del 10 giugno 2014 il Giudice relatore Giuliano Amato;

udito l'avvocato dello Stato Cristina Gerardis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 7-10 ottobre 2013, depositato in cancelleria il 17 ottobre 2013 e iscritto al registro ricorsi n. 96 del 2013, ha impugnato l'art. 30 della legge della Regione Basilicata 8 agosto 2013, n. 18 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 e del bilancio pluriennale 2013/2015 della Regione Basilicata), per contrasto con gli artt. 97, 117, secondo comma, lettera *s*), e terzo comma, e 118 della Costituzione.

2.- La disposizione censurata introduce nella legge regionale 19 gennaio 2010, n. 1 (Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale. D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 - L.R. n. 9/2007) l'art. 4-*bis*, intitolato «Norme di salvaguardia», il quale prevede, al comma 2, che «Nelle more dell'approvazione del Piano Paesaggistico



Regionale di cui all'art. 135 del D.Lgs. 42/2004 e della individuazione delle aree non idonee di cui al punto 17 delle "Linee Guida" approvate con il D.M. 10 settembre 2010 [...] allo scopo di meglio salvaguardare le valenze paesaggistiche ed ambientali della Basilicata, il Comitato Tecnico Paritetico Stato-Regioni, istituito a seguito dell'intesa sottoscritta in data 14 settembre 2011 dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, dal Ministero dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare e dalla Regione Basilicata, esprime parere obbligatorio nell'ambito del procedimento unico previsto dall'articolo 12 del D.Lgs. n. 387/2003 con le modalità previste dagli articoli 14 e seguenti della Legge 241/1990 e s.m.i.».

3.- L'Avvocatura generale dello Stato evidenzia, in primo luogo, che il Comitato tecnico è un organo paritetico costituito, in attuazione del Protocollo di intesa del 14 settembre 2011, fra Ministero per i beni e le attività culturali, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e Regione Basilicata; in particolare, l'intesa sarebbe volta a realizzare una forma di collaborazione fra amministrazioni centrali e la Regione, per la «definizione di modalità di elaborazione congiunta del Piano Paesaggistico Regionale», secondo la funzione assegnata a tali accordi dall'art. 143, comma 2, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

Nel Protocollo d'intesa le parti hanno individuato le attività rimesse al processo «codecisionale», prevedendo - fra l'altro - la definizione condivisa delle «modalità procedurali attuative del Codice» (art. 1, comma 2); l'individuazione congiunta di una «metodologia» per il riconoscimento delle aree non idonee alla localizzazione degli impianti da fonti rinnovabili (art. 1, comma 4); l'affidamento al Comitato tecnico delle funzioni di definizione dei contenuti del Piano e di coordinamento delle azioni necessarie alla sua redazione (art. 5).

Pertanto, ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, nel Protocollo d'intesa lo strumento della codecisione sarebbe limitato esclusivamente al processo di «pianificazione» e, in questo contesto, al Comitato tecnico sarebbero affidate alcune attività strumentali e prodromiche alla redazione del Piano paesaggistico regionale. Viceversa, la norma censurata, affidando al Comitato tecnico il compito di esprimere un «parere obbligatorio» nel procedimento autorizzatorio per gli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, assegnerebbe unilateralmente a tale organismo una funzione totalmente nuova. Tale assetto si porrebbe in contrasto con molteplici principi costituzionali.

3.1.- Secondo l'Avvocatura generale dello Stato la norma impugnata violerebbe in primo luogo gli artt. 117 e 118 Cost. ed il principio di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni, poiché l'ampliamento di competenze del Comitato tecnico non troverebbe riscontro nella legislazione ordinaria di settore, né in materia di autorizzazione unica per gli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, di cui al decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), né nella disciplina sull'autorizzazione paesaggistica di cui al d.lgs. n. 42 del 2004.

3.1.1.- Osserva in particolare l'Avvocatura generale dello Stato che il d.lgs. n. 387 del 2003, pur contenendo un'analitica previsione degli «atti di assenso» che debbono confluire nel procedimento unico finalizzato all'emanazione dell'autorizzazione di competenza regionale, non prevede alcun parere obbligatorio del Ministero dell'ambiente, né del Ministero dei beni e delle attività culturali.

D'altra parte, le Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, adottate con decreto del Ministro dello sviluppo economico del 10 settembre 2010, specificano le ipotesi nelle quali viene riservato, all'interno della Conferenza dei servizi, un ruolo dei Ministeri (oggi parti del Comitato tecnico in questione); in particolare, un intervento del Ministero dei beni e delle attività culturali è previsto nel procedimento per l'autorizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili, mentre il preventivo «parere» del Ministero dell'ambiente è richiesto nell'ambito della procedura statale per l'autorizzazione di impianti offshore, rilasciata dal Ministero dei trasporti (art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003).

3.1.2.- Riferisce inoltre la difesa dello Stato che neppure il d.lgs. n. 42 del 2004 prescrive la preventiva audizione delle amministrazioni centrali nel procedimento finalizzato all'autorizzazione paesaggistica, che confluisce nell'autorizzazione unica, ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003.

L'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, dispone, infatti, che «sull'istanza di autorizzazione paesaggistica si pronuncia la Regione [o i soggetti da essa delegati a norma dell'art. 146 comma 6] dopo avere acquisito il parere vincolante del soprintendente, in relazione agli interventi da eseguirsi su immobili ed aree sottoposti a tutela dalla legge o in base alla legge».



Il successivo art. 148 del medesimo d.lgs. n. 42 del 2004 prescrive l'istituzione di appositi organismi regionali («Commissioni per il paesaggio») competenti ad esprimere pareri nel corso dei procedimenti autorizzatori, di supporto ai soggetti ai quali sono delegate le competenze in materia di autorizzazione paesaggistica, ai sensi dell'art. 146, comma 6. L'Avvocatura generale dello Stato evidenzia che tali Commissioni sono composte da «soggetti con particolare, pluriennale e qualificata esperienza nella tutela del paesaggio» (art. 148, comma 2, d.lgs. n. 42 del 2004), ma - ancora una volta - non sarebbe prevista la partecipazione delle amministrazioni centrali dello Stato.

3.1.3.- La difesa dello Stato evidenzia inoltre che, in più occasioni, il legislatore ha abrogato alcune disposizioni dello stesso d.lgs. n. 42 del 2004 che prevedevano il coinvolgimento delle amministrazioni centrali nei procedimenti autorizzatori; ciò varrebbe a sottolineare - ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato - la separazione delle funzioni fra le stesse amministrazioni e le Regioni, in quanto l'unico intervento statale anticipato ai fini del rilascio dell'autorizzazione paesaggistica è costituito dal parere obbligatorio, vincolante e preventivo della competente Soprintendenza.

In definitiva, quindi, secondo la difesa dello Stato, la legge regionale n. 18 del 2013 non solo avrebbe modificato unilateralmente il Protocollo d'intesa, attribuendo al Comitato tecnico nuove funzioni non preventivamente concordate, ma avrebbe altresì assegnato surrettiziamente ai due Ministeri funzioni consultive nell'ambito di un procedimento autorizzatorio di competenza regionale, non altrimenti previste dalla legge nazionale, con grave violazione del principio di riserva di legge statale in materia (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.).

3.2.- Ad avviso dell'Avvocatura generale dello Stato, tale situazione sarebbe inoltre suscettibile di configurare un conflitto di interessi, atteso il ruolo di vigilanza e controllo affidato al Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare dalla legislazione ordinaria in materia di aree naturali protette (legge 6 dicembre 1991, n. 394, recante «Legge quadro sulle aree protette» e di siti della rete europea Natura 2000 (decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, intitolato «Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche»).

In particolare, la difesa dello Stato evidenzia che, nell'ambito della legge n. 394 del 1991, il Ministero dell'ambiente interviene - quale autorità controllante - nelle fasi di approvazione degli strumenti di regolamentazione del territorio, nei quali sono individuate le regole generali ed astratte di utilizzo dello stesso; mentre l'attività di gestione del territorio è rimessa integralmente agli Enti gestori territorialmente competenti. A questi ultimi è richiesto, infatti, di esprimere un preventivo nulla osta rispetto a qualsiasi procedimento di rilascio di concessioni o autorizzazioni relative ad interventi, impianti ed opere all'interno dell'area naturale protetta, senza che sia prevista alcuna procedura di audizione preventiva del Ministero dell'ambiente.

D'altra parte, osserva l'Avvocatura generale dello Stato, il d.P.R. n. 357 del 1997, in materia di siti della rete europea Natura 2000, parimenti rimette la gestione delle aree alle Regioni, riservando al Ministero dell'ambiente le funzioni di indirizzo per la gestione dei siti (art. 4, comma 2), volte a garantire l'applicazione uniforme sul territorio nazionale delle prescrizioni nazionali e comunitarie.

L'Avvocatura generale dello Stato, inoltre, evidenzia che, per progetti o interventi che possano avere incidenze significative sui siti Natura 2000, le procedure previste dall'art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997 sono di competenza regionale, ma non richiederebbero fasi procedurali di consultazione del Ministero.

3.3.- Sotto un diverso profilo, la difesa dello Stato sottolinea che l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 ha previsto che il procedimento preordinato al rilascio dell'autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti a fonti rinnovabili si svolga nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità stabilite dalla legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi). Con tale intervento normativo il legislatore nazionale avrebbe inteso conformarsi alle regole della semplificazione amministrativa e della celerità e - soprattutto - avrebbe esteso tali indicazioni in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, al fine di promuovere la massima diffusione delle fonti energetiche rinnovabili.

La previsione regionale censurata si porrebbe in contrasto con tali principi. Infatti, ad avviso della difesa dello Stato, il parere del Comitato tecnico sarebbe del tutto ultroneo, in quanto le finalità di salvaguardia delle valenze paesaggistiche ed ambientali della Basilicata, enunciate dalla norma, troverebbero già un'adeguata e qualificata ponderazione all'interno del procedimento unico, grazie all'intervento delle Soprintendenze e delle altre amministrazioni preposte alla tutela ambientale.

Sotto tale aspetto la norma censurata si porrebbe in contrasto con il principio di non aggravamento e sarebbe altresì contraria alla *ratio* dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, volto alla creazione di un sistema di regole certe ed uniformi su tutto il territorio nazionale, al fine di promuovere la massima diffusione delle fonti energetiche rinnovabili.



Di converso, la norma in questione, aggravando il procedimento unico mediante l'acquisizione di un parere superfluo dal punto di vista istruttorio, violerebbe il principio di buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), che richiede che l'attività amministrativa risponda ai canoni dell'efficienza, sia cioè in grado di realizzare il miglior rapporto tra mezzi impiegati e risultati conseguiti.

4.- La Regione Basilicata non si è costituita in giudizio.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 30 della legge della Regione Basilicata 8 agosto 2013, n. 18 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 e del bilancio pluriennale 2013/2015 della Regione Basilicata), che modifica la legge regionale 19 gennaio 2010, n. 1 (Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale. D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 - L.R. n. 9/2007), aggugnendovi l'art. 4-*bis*.

Tale disposizione, al comma 2, prevede che «Nelle more dell'approvazione del Piano Paesaggistico Regionale di cui all'art. 135 del D.Lgs. 42/2004 e della individuazione delle aree non idonee di cui al punto 17 delle "Linee Guida" approvate con il D.M. 10 settembre 2010, pubblicato nella G.U.R.I. n. 219 del 18 settembre 2010, allo scopo di meglio salvaguardare le valenze paesaggistiche ed ambientali della Basilicata, il Comitato Tecnico Paritetico Stato-Regioni, istituito a seguito dell'intesa sottoscritta in data 14 settembre 2011 dal Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, dal Ministero dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare e dalla Regione Basilicata, esprime parere obbligatorio nell'ambito del procedimento unico previsto dall'articolo 12 del D.Lgs. n. 387/2003 con le modalità previste dagli articoli 14 e seguenti della Legge 241/1990 e s.m.i.».

1.1.- Ad avviso del ricorrente la disposizione censurata, affidando al Comitato Tecnico il compito di esprimere un parere obbligatorio nell'ambito del procedimento unico previsto dall'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), violerebbe gli artt. 117 e 118 della Costituzione, perché assegnerebbe unilateralmente a tale organismo una funzione totalmente nuova, in contrasto con il principio di leale collaborazione.

1.2.- Sarebbe altresì violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., perché le funzioni consultive assegnate ai Ministeri dell'Ambiente e dei Beni culturali nell'ambito del procedimento autorizzatorio unico non sarebbero previste dalla legislazione statale in materia.

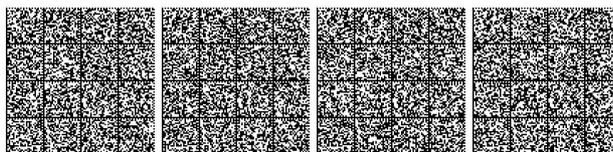
1.3.- Viene lamentata, infine, la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 97 Cost., perché l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 disciplinerebbe il procedimento preordinato al rilascio dell'autorizzazione unica nel rispetto del principio di semplificazione, e dunque la previsione di un parere obbligatorio aggraverebbe il procedimento, in contrasto con il principio del buon andamento.

2.- Va preliminarmente rilevata l'inammissibilità della questione relativa al comma 1 dell'art. 4-*bis* della legge regionale n. 1 del 2010 - introdotto dall'articolo impugnato - in quanto tale comma non è specificamente censurato dal ricorrente, né presenta elementi di connessione con il comma 2, che forma espressamente oggetto delle doglianze del ricorrente.

3.- Nel merito, la questione è fondata.

3.1.- Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la disciplina degli impianti di energia da fonti rinnovabili deve essere ricondotta alla materia di competenza legislativa concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenza n. 275 del 2012).

Questa Corte ha anche affermato che l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, nel regolare l'installazione di detti impianti attraverso un procedimento che si conclude con il rilascio di un'autorizzazione unica (commi 3 e 4), reca un principio fondamentale vincolante per il legislatore regionale (sentenze n. 224 del 2012, n. 192 del 2011, n. 124 del 2010 e n. 282 del 2009); tale norma, inoltre, è «ispirata a canoni di semplificazione» ed «è finalizzata a rendere più rapida la costruzione degli impianti di produzione di energia alternativa» (sentenza n. 344 del 2010).



La medesima natura di «principi fondamentali» è stata riconosciuta alle Linee guida previste dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, per lo svolgimento del procedimento autorizzativo unico, in quanto esse costituiscono «necessaria integrazione delle previsioni contenute nell'art. 12» del medesimo d.lgs. (sentenza n. 275 del 2012) e la loro adozione «è informata al principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni» (sentenza n. 308 del 2011).

3.2.- La norma regionale impugnata, invece, inserisce nell'ambito del richiamato procedimento il parere obbligatorio del Comitato Tecnico Paritetico Stato-Regioni e dunque prevede un adempimento ulteriore, non richiesto né dal citato art. 12, né dalle Linee guida, così determinando un aggravio procedurale, in contrasto con le esigenze di celerità e semplificazione amministrativa, sottese al principio fondamentale sopra richiamato.

Tale contrasto comporta la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., «non potendo il legislatore regionale introdurre, nell'ambito del procedimento di autorizzazione di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, nuovi o diversi adempimenti rispetto a quelli indicati dalla norma statale» (sentenza n. 344 del 2010).

4.- Restano assorbiti gli altri profili di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'inammissibilità della questione relativa all'art. 30 della legge della Regione Basilicata 8 agosto 2013, n. 18 (Assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013, e del bilancio pluriennale 2013/2015 della Regione Basilicata), nella parte in cui inserisce l'art. 4-bis della legge regionale 19 gennaio 2010, n. 1 (Norme in materia di energia e Piano di Indirizzo Energetico Ambientale Regionale. D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 - L.R. n. 9/2007), limitatamente al comma 1;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 30 della legge della Regione Basilicata n. 18 del 2013, nella parte in cui inserisce l'art. 4-bis della legge regionale n. 1 del 2010, limitatamente ai commi 2, 3 e 4.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 2 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 190

Sentenza 23 giugno - 4 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Misure in materia di infrastrutture delle telecomunicazioni con impianti ricetrasmittenti (erogazione di contributi ad emittenti e portali informativi *on line*) - Misure in materia di bilancio e contabilità pubblica (copertura finanziaria dei relativi oneri).

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 luglio 2013, n. 11 (Norme in materia di artigianato, industria, procedimento amministrativo, promozione delle attività economiche, trasporti, commercio, formazione professionale, esercizi pubblici, aree sciabili attrezzate, guide alpine - guide sciatori, rifugi alpini, amministrazione del patrimonio, trasporto pubblico di persone nonché agevolazioni per veicoli a basse emissioni e provvidenze in materia di radiodiffusione), artt. 20, comma 2, e 21, commi 3 e 4.
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Sabino CASSESE;

Giudici : Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 20, comma 2, e 21, commi 3 e 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 luglio 2013, n. 11 (Norme in materia di artigianato, industria, procedimento amministrativo, promozione delle attività economiche, trasporti, commercio, formazione professionale, esercizi pubblici, aree sciabili attrezzate, guide alpine - guide sciatori, rifugi alpini, amministrazione del patrimonio, trasporto pubblico di persone nonché agevolazioni per veicoli a basse emissioni e provvidenze in materia di radiodiffusione), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-8 ottobre 2013, depositato in cancelleria l'8 ottobre 2013 ed iscritto al n. 90 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;
udito nell'udienza pubblica del 10 giugno 2014 il Giudice relatore Marta Cartabia;
udito l'avvocato dello Stato Cristina Gerardis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 4-8 ottobre 2013 (reg. ric. n. 90 del 2013) e depositato l'8 ottobre 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 20, comma 2, e 21, commi 3 e 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 luglio 2013, n. 11 (Norme in materia di artigianato, industria, procedimento amministrativo, promozione delle attività economiche, trasporti, commercio,



formazione professionale, esercizi pubblici, aree sciabili attrezzate, guide alpine - guide sciatori, rifugi alpini, amministrazione del patrimonio, trasporto pubblico di persone nonché agevolazioni per veicoli a basse emissioni e provvidenze in materia di radiodiffusione), per violazione degli artt. 117, primo comma, e 81, quarto comma, della Costituzione.

2.- L'art. 20 della legge prov. Bolzano n. 11 del 2013, nell'intervenire sul contenuto della legge della Provincia autonoma di Bolzano 18 marzo 2002, n. 6 (Norme sulle comunicazioni e provvidenze in materia di radiodiffusione), come modificato da successivi interventi legislativi, detta misure in materia di infrastrutture delle comunicazioni con impianti ricetrasmittenti, mentre l'art. 21 della medesima legge contiene la clausola di copertura finanziaria degli oneri derivanti dalla intera legge impugnata.

2.1.- L'art. 20, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 11 del 2013, nel sostituire i commi 1 e 2 dell'art. 8 della legge prov. Bolzano n. 6 del 2002, stabilisce che la Giunta provinciale può concedere contributi alle emittenti radiotelevisive nonché ai portali informativi online con sede legale e redazione principale ed operativa nel territorio provinciale, con testata giornalistica registrata presso il Tribunale di Bolzano. Le emittenti radiotelevisive e i portali informativi online devono vantare una propria forza lavoro di almeno due collaboratori con contratto a tempo indeterminato. Devono altresì essere titolari di una concessione statale per le trasmissioni ovvero essere riconosciuti quali fornitori di contenuti. La Giunta provinciale stabilisce con propria delibera i criteri qualitativi di accesso e i criteri e le modalità per la concessione del contributo. Il contributo non può superare la misura massima del 50 per cento delle spese riconosciute. Il contributo prende in considerazione in modo particolare anche il fatturato dell'azienda e il numero dei collaboratori. Il medesimo richiedente non può ottenere allo stesso tempo un contributo per trasmissioni radio, trasmissioni televisive e per il portale informativo online.

2.2.- L'art. 21, commi 3 e 4, della legge prov. Bolzano n. 11 del 2013 prevede che alla copertura degli oneri di 1.000.000,00 euro derivanti dell'attuazione dall'art. 20 si faccia fronte mediante riduzione per equivalente importo della spesa autorizzata sull'unità previsionale di base 27203 di cui alla tabella A allegata alla legge provinciale 20 dicembre 2012, n. 22 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e per il triennio 2013-2015 - Legge finanziaria 2013), e successive modifiche. La spesa a carico dei successivi esercizi finanziari è stabilita con legge finanziaria annuale.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha censurato la legge prov. Bolzano n. 11 del 2013 sotto tre profili.

3.1.- Il primo motivo di censura ha ad oggetto l'art. 20, comma 2, in quanto riconoscerebbe un vantaggio per le emittenti e i portali informativi di Bolzano e Provincia, rispetto a quelli aventi sede legale in altre parti del territorio italiano o negli altri Stati membri dell'Unione europea, che non potrebbero beneficiare dei contributi disposti dalla Giunta provinciale, se non trasferendo la propria sede legale nella Provincia di Bolzano. Di conseguenza, tale misura risulterebbe discriminatoria e violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost. nonché il principio della libertà di stabilimento previsto dall'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

3.2.- La difesa dello Stato ha censurato, in secondo luogo, l'art. 21, comma 3, della legge impugnata, per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. Secondo quanto affermato dal ricorrente, l'unità previsionale di base (UPB) di riferimento non risulterebbe indicata nella tabella A allegata alla legge prov. Bolzano n. 22 del 2012. Inoltre la copertura finanziaria non sarebbe idonea, poiché l'utilizzo del fondo di riserva non costituirebbe modalità di copertura finanziaria ammessa dall'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) che, nel dettare i principi per la copertura finanziaria delle leggi, escluderebbe la possibilità di ricorrere a fondi di riserva.

3.3.- Il ricorrente ha censurato, in terzo luogo, l'art. 21, comma 4, della legge prov. Bolzano n. 11 del 2013, per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., perché, considerato che gli interventi previsti dai precedenti commi, cui esso si riferisce, non sono da considerarsi spese continuative o ricorrenti, tale norma comporta nuove o maggiori spese, senza indicare espressamente le risorse necessarie per farvi fronte relativamente ad ogni esercizio interessato.

4.- Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano, chiedendo che il ricorso venga respinto perché inammissibile o, in ogni caso, non fondato.

4.1.- La difesa provinciale sostiene, innanzitutto, che la censura proposta, in relazione all'art. 20, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 11 del 2013, non sarebbe fondata.

Il rinvio, operato dall'art. 20, comma 2, ad una successiva deliberazione della Giunta provinciale, chiamata ad individuare i criteri e le modalità per la concessione dei contributi previsti, renderebbe evidente che spetta alla Giunta definire i requisiti che le emittenti radiotelevisive ed i portali informativi online devono possedere per poter accedere alle agevolazioni previste dal medesimo art. 20. Sarebbe dunque in tale sede che si dovrebbe osservare il rispetto del diritto di stabilimento di cui all'art. 49 del TFUE, nonché della più specifica direttiva del 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno).



Nella denegata ipotesi in cui la Corte non dovesse condividere tale tesi, la resistente prospetta altresì la possibilità di un adeguamento della norma impugnata alla *ratio* Constitutionis, in modo da ovviare ad un evidente errore del legislatore provinciale. Invero la stessa difesa ammette che il legislatore, anziché richiedere che i beneficiari dei contributi provinciali debbano avere la loro sede legale nel territorio della Provincia, avrebbe dovuto limitarsi ad indicare che detti contributi sono destinati alle emittenti radiotelevisive e ai portali informativi online che operano nel territorio provinciale.

4.2.- Con riferimento all'art. 21, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 11 del 2013, la resistente, in primo luogo, constata la cessazione della materia del contendere in quanto l'art. 21, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 11 del 2013, è stato emendato dall'art. 17, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 settembre 2013, n. 12 (Approvazione del rendiconto generale della provincia per l'esercizio finanziario 2012 e altre disposizioni), che ha espunto il riferimento alla tabella A, senza che lo stesso abbia trovato medio tempore applicazione (il periodo sarebbe quello compreso tra il 21 agosto 2013, giorno dell'entrata in vigore della legge prov. Bolzano n. 11 del 2013, e il 25 settembre dello stesso anno, data in cui entra in vigore la legge prov. Bolzano n. 12 del 2013).

La difesa provinciale, in secondo luogo, sostiene che non troverebbe applicazione il divieto, previsto dall'art. 17 della legge n. 196 del 2009, di ricorrere a fondi di riserva, in quanto la Provincia autonoma di Bolzano - in forza 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), in particolare dell'art. 83, e delle relative norme di attuazione contenute nel decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale) - possiederebbe potestà legislativa propria in materia di bilancio e di contabilità e nell'esercizio di tale sua competenza, con l'art. 6 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 gennaio 2002, n. 1 (Norme in materia di bilancio e di contabilità della Provincia Autonoma di Bolzano), avrebbe esaurientemente disciplinato la copertura finanziaria delle proprie leggi, senza escludere la possibilità di ricorrere a fondi di riserva.

La resistente, infine, ritiene di trovare conferma alla legittimità dell'art. 21, commi 3 e 4, anche nel dettato dell'art. 5 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 dicembre 2012, n. 23 (Bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2013 e bilancio triennale 2013-2015). Tale norma, facendo riferimento all'Allegato n. 2 al bilancio 2013, individua la possibilità per l'assessore provinciale alle finanze di prelevare dal fondo di riserva per spese impreviste, e iscrivere in aumento agli stanziamenti delle unità previsionali di base e dei capitoli di spesa esistenti o di nuova istituzione, le somme occorrenti per provvedere alle eventuali deficienze delle assegnazioni di bilancio. Secondo la difesa provinciale tra le spese urgenti, indicate al punto 1 dell'Allegato n. 2 alla legge prov. Bolzano n. 23 del 2012, c'è la prevenzione di pubbliche calamità per la quale sarebbero indispensabili impianti ricetrasmittenti perfettamente funzionanti.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 20, comma 2, e 21, commi 3 e 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 luglio 2013, n. 11 (Norme in materia di artigianato, industria, procedimento amministrativo, promozione delle attività economiche, trasporti, commercio, formazione professionale, esercizi pubblici, aree sciabili attrezzate, guide alpine - guide sciatori, rifugi alpini, amministrazione del patrimonio, trasporto pubblico di persone nonché agevolazioni per veicoli a basse emissioni e provvidenze in materia di radiodiffusione), per violazione degli artt. 117, primo comma, e 81, quarto comma, della Costituzione.

Le misure impuginate riguardano l'erogazione di contributi alle emittenti radiotelevisive e ai portali informativi online con sede legale e redazione principale ed operativa nel territorio provinciale nonché la copertura dei relativi oneri.

2.- La prima questione ha ad oggetto l'art. 20, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 11 del 2013, nella parte in cui avvantaggia le emittenti e i portali informativi aventi sede legale nella Provincia di Bolzano, rispetto a quelli operanti nel medesimo territorio provinciale, ma aventi sede legale in altre parti del territorio italiano o in altri Stati membri dell'Unione europea, dato che questi ultimi non potrebbero beneficiare dei contributi disposti dalla Giunta provinciale, se non trasferendo la propria sede legale nella Provincia di Bolzano. Di conseguenza, tale misura risulterebbe discriminatoria e violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione al principio della libertà di stabilimento previsto dall'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).



La questione è fondata.

L'impugnato art. 20, comma 2, autorizza la Giunta provinciale a erogare contributi finanziari alle emittenti radio-televisive e ai portali informativi online, a determinate condizioni. Tra queste, si richiede che i beneficiari dei contributi abbiano sede legale e redazione principale nel territorio della Provincia di Bolzano. In tal modo, la previsione censurata dispone misure di favore per le società aventi sede legale nel territorio provinciale, a scapito di quelle radicate in altre zone del territorio nazionale o in altri Stati membri dell'Unione europea, in violazione della libertà di stabilimento garantita dai Trattati europei.

La libertà di stabilimento comprende, infatti, ai sensi degli artt. 49 e 54 del TFUE, il diritto di stabilimento secondario, vale a dire il diritto delle società, costituite a norma delle leggi di un qualsiasi Stato membro e che abbiano la loro sede sociale, l'amministrazione centrale o la sede principale nel territorio dell'Unione, di svolgere la loro attività economica in un altro Stato membro mediante una controllata, una succursale o un'agenzia.

I principi dell'Unione appena richiamati esigono una parità di trattamento tra imprese, indipendentemente dalla ubicazione della loro sede legale e quindi vietano tanto le discriminazioni palesi, quanto le misure che ostacolano o scoraggino, direttamente o indirettamente, il pieno esercizio della libertà di stabilimento (Corte di giustizia, sentenze 30 novembre 1995, in causa C-55/94, Reinhard Gebhard contro Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, e 5 ottobre 2004, in causa C-442/02, CaixaBank France contro Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie). Secondo il principio del trattamento nazionale, ai soggetti che nello Stato membro si limitano ad aprire un centro di attività deve essere esteso il trattamento che la legislazione locale riserva ai soggetti che nel territorio nazionale hanno lo stabilimento principale. Ammettere che lo Stato membro, ovvero, nel caso in questione, la Provincia autonoma di Bolzano, possa riservare un trattamento diverso alle società che operano sul suo territorio attraverso una sede secondaria, per il solo fatto che la sede principale si trova altrove, svuoterebbe di contenuto il diritto di stabilimento secondario (*ex plurimis*: Corte di giustizia, sentenza 13 luglio 1993, in causa C-330/91, The Queen contro Inland Revenue Commissioners, ex parte Commerzbank AG; sentenza 12 aprile 1994, in causa C-1/93, Halliburton Services BV contro Staatssecretaris van Financiën; sentenza 28 gennaio 1986, in causa C-270/83, Commissione delle Comunità europee contro Repubblica francese).

La misura impugnata, dunque, nel subordinare la concessione dei contributi al requisito della sede legale e redazione principale ed operativa nel territorio provinciale, viola l'art. 49 del TFUE, in quanto dispone un trattamento discriminatorio a svantaggio delle società con sede legale fuori dalla Provincia di Bolzano, che esercitano il proprio diritto di stabilimento secondario tramite una succursale, filiale o agenzia.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, in secondo luogo, l'art. 21, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 11 del 2013, per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto l'unità previsionale di base a cui fa riferimento la disposizione impugnata non risulterebbe indicata nella tabella A allegata alla legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 dicembre 2012, n. 22 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e per il triennio 2013-2015 - Legge finanziaria 2013), a cui si fa rinvio. Inoltre, la copertura finanziaria non sarebbe idonea, poiché si intenderebbe far gravare la spesa sul fondo di riserva per spese impreviste, in violazione dell'art. 17 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) che, nell'indicare le modalità consentite per dare copertura finanziaria alle leggi, non includerebbe la possibilità di ricorrere a fondi di riserva.

3.1.- La prima censura è inammissibile.

La spesa per gli interventi di cui all'art. 20 della legge prov. Bolzano n. 11 del 2013 è quantificata dal successivo art. 21, comma 3, in un milione di euro per il 2013 e ad essa è data copertura mediante riduzione per importo equivalente dell'UPB 27203 «di cui alla tabella A allegata alla legge provinciale 20 dicembre 2012, n. 22», vale a dire la legge finanziaria provinciale per il 2013. Invero, la tabella A ad essa allegata non menziona l'UPB 27203. Quest'ultima è però indicata nel bilancio provinciale per il 2013, approvato con la legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 dicembre 2012, n. 23 (Bilancio di previsione della Provincia autonoma di Bolzano per l'anno finanziario 2013 e bilancio triennale 2013-2015), e corrisponde al fondo di riserva per le spese impreviste, cui è possibile attingere (Allegato n. 2) per una serie di spese, tra cui quelle «urgenti (...) per la prevenzione o a seguito di pubbliche calamità» (p. 1).

La legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 settembre 2013, n. 12 (Approvazione del rendiconto generale della provincia per l'esercizio finanziario 2012 e altre disposizioni), entrata in vigore il 25 settembre 2013, all'art. 17, comma 3, ha espunto dall'impugnato art. 21, comma 3, il riferimento alla tabella A allegata alla legge prov. Bolzano n. 22 del 2012. Permane dunque il riferimento puro e semplice alla UPB 27203, riferimento da intendere quindi alla stessa UPB per come indicata nella sua sede naturale, ossia nello stato di previsione della spesa facente parte del bilancio per l'esercizio in questione (2013).



Poiché la legge prov. Bolzano n. 12 del 2013 è entrata in vigore il 25 settembre 2013, mentre il ricorso è stato deliberato nella riunione del Consiglio dei ministri del 27 settembre 2013, la doglianza deve ritenersi inammissibile, nella parte in cui denuncia l'assenza della UPB dalla tabella A, per ricostruzione inesatta della disposizione impugnata (*ex plurimis*, sentenza n. 3 del 2013). Per completezza va detto che la norma impugnata, nella sua formulazione originaria, non ha mai avuto applicazione, considerato che la delibera di Giunta che dà applicazione all'art. 20, comma 2, è stata adottata il 27 dicembre 2013.

3.2.- Fondata è invece la censura che lamenta l'inutilizzabilità del fondo di riserva per spese impreviste al fine di assicurare la copertura finanziaria delle spese per i contributi di cui all'art. 20, comma 2, della legge impugnata.

La difesa della resistente obietta che l'art. 17 della legge n. 196 del 2009, invocato dal Presidente del Consiglio dei ministri come parametro interposto, non si applicherebbe alla Provincia autonoma di Bolzano, titolare di potestà legislativa propria in materia di bilancio e contabilità. Secondo la Provincia, tale potestà è stata esercitata con la legge della Provincia autonoma di Bolzano 29 gennaio 2002, n. 1 (Norme in materia di bilancio e di contabilità della Provincia Autonoma di Bolzano), nella quale non figurerebbe alcun divieto di copertura delle spese mediante il ricorso a fondi di riserva; inoltre, a norma dell'art. 20 della stessa legge prov. Bolzano n. 1 del 2002, l'assessore provinciale può usare il fondo di riserva per coprire spese impreviste, corrispondenti alle categorie elencate in un apposito allegato al bilancio, tra cui si menzionano le spese urgenti per la prevenzione di calamità pubbliche, che esigerebbe, sempre secondo la Provincia, impianti ricetrasmittenti perfettamente funzionanti. Di qui la connessione, nella prospettazione che ne dà la Provincia, tra i contributi di cui all'art. 20, comma 2, della legge provinciale censurata e l'UPB dedicata alle spese impreviste.

A prescindere da ogni considerazione circa la possibilità di ricondurre alle spese urgenti per la prevenzione di calamità pubbliche i contributi erogabili dalla Giunta provinciale alle emittenti radiotelevisive e ai portali informativi online, pare opportuno ricordare che per pacifica giurisprudenza di questa Corte «[g]li artt. 17 e 19 della legge n. 196 del 2009 costituiscono una mera specificazione del principio [dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81, quarto comma, Cost.]: l'art. 17 inerisce alle modalità di copertura finanziaria delle leggi statali; l'art. 19 le estende a tutte le Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano. In sostanza le due disposizioni non comportano un'innovazione al principio della copertura, bensì una semplice puntualizzazione tecnica (come confermato, tra l'altro, dall'*incipit* dell'art. 17: "in attuazione dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione...") ispirata dalla crescente complessità della finanza pubblica» (sentenza n. 26 del 2013, che si riferisce al principio della copertura come enunciato all'art. 81, quarto comma, Cost. nel testo in vigore fino all'esercizio 2013; dall'esercizio 2014, poiché trova applicazione la revisione introdotta con la legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, recante «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale», il medesimo principio rinviene il proprio fondamento nell'art. 81, terzo comma, Cost.).

Di conseguenza, anche la Provincia autonoma di Bolzano, non diversamente dalle altre autonomie speciali, è soggetta alla normativa di cui all'art. 17 della legge n. 196 del 2009 e la sua inosservanza da parte delle leggi provinciali determina una violazione dell'art. 81 Cost. (sentenza n. 115 del 2012).

La formulazione dell'art. 17 non lascia dubbi sul fatto che la legge prov. Bolzano n. 11 del 2013, in quanto nuova e latrice di oneri, debba individuare i mezzi finanziari per la sua attuazione, attenendosi ad una delle modalità da esso indicate. Tra queste non è annoverata la riduzione per equivalente importo del fondo di riserva per le spese impreviste. Del resto, come questa Corte ha avuto già modo di precisare, la finalità stessa del fondo di riserva per le spese impreviste esclude che le risorse di tale fondo possano essere utilizzate per coprire spese intenzionalmente pianificate dal legislatore provinciale e del tutto svincolate dall'accadere di eventi che sfuggono al suo controllo (sentenza n. 28 del 2013), come in sostanza la disposizione impugnata ha fatto. L'utilizzo del fondo per le spese impreviste, a copertura di nuovi oneri previsti dalla legislazione approvata in corso di esercizio, da un lato, rischia di vanificarne la finalità, in quanto così facendo esso potrebbe venire eccessivamente impoverito e, dunque, non essere poi in grado di assolvere alle finalità per le quali è stato istituito, una volta che gli eventi che giustificano il ricorso ad esso si dovessero verificare; dall'altro, il ricorso ad un fondo che, per sua natura, è destinato a finalità non precisate (e non precisabili), ma che comunque dovranno essere in qualche modo fronteggiate all'occorrenza, finisce per svuotare la *ratio* della disposizione costituzionale, specie nell'attuazione datane dal legislatore del 2009 in conformità ad una interpretazione già da tempo fatta propria dalla giurisprudenza di questa Corte. Si deve precisare inoltre che, nel caso di specie, il legislatore non pare neppure aver previsto la riallocazione delle risorse sottratte dal fondo di riserva ad un capitolo di bilancio dedicato ai contributi provinciali da erogarsi a favore alle emittenti radiotelevisive e ai portali online, cosicché di fatto detti contributi graverebbero direttamente, e dunque illegittimamente, sul fondo di riserva.

4.- La terza questione, avente ad oggetto l'art. 21, comma 4, della legge prov. Bolzano n. 11 del 2013, non è fondata.



Occorre anzitutto precisare che la censura deve intendersi riferita alla disposizione impugnata in quanto prevede la copertura finanziaria per gli anni successivi al 2013 dei soli contributi concessi alle emittenti radiotelevisive e ai portali informativi online, ai sensi dell'art. 20, comma 2, dei quali il ricorso tratta.

È opportuno ricordare che, secondo l'art. 20 della legge prov. Bolzano impugnata, i contributi in questione sono concessi discrezionalmente dalla Giunta sulla base di criteri definiti dallo stesso organo, nel rispetto di alcuni requisiti e presupposti indicati direttamente dal citato art. 20. La conseguente attività di erogazione è prevista senza determinazione di tempo ed è pertanto suscettibile di protrarsi e ripetersi.

L'art. 21, comma 3, come detto, quantifica gli oneri conseguenti e provvede alla loro copertura per l'anno 2013, mentre il successivo comma 4 rinvia alle leggi finanziarie annuali non la sola copertura finanziaria, ma la stessa decisione di spesa, oltre che la quantificazione della stessa: «[l]a spesa a carico dei successivi esercizi finanziari è stabilita con legge finanziaria annuale». Pertanto, la lettura sistematica dei commi 3 e 4 porta a ritenere che la spesa sia stata autorizzata, quantificata e coperta solo per l'anno 2013.

Con riguardo agli anni successivi al 2013, la spesa dovrà essere stabilita di volta in volta e contestualmente ad essa dovrà anche essere assicurata adeguata copertura finanziaria, ben potendo il legislatore provinciale variare e rimodulare l'entità complessiva degli stanziamenti e, di conseguenza, l'entità dei contributi, la cui concessione è del resto configurata in termini del tutto facoltativi, secondo quanto emerge dalla lettura dell'art. 20, comma 2: «La Giunta può concedere contributi [...]». Non si tratta dunque di spese pluriennali, la cui copertura deve essere assicurata per tutto l'arco temporale interessato (*ex plurimis*, sentenze n. 26 del 2013 e n. 70 del 2012), quanto piuttosto di spese ripetibili, ma di carattere facoltativo, alle quali può legittimamente essere data copertura al momento della quantificazione della spesa, di anno in anno deliberata (analogamente, sentenza n. 62 del 2014).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 luglio 2013, n. 11 (Norme in materia di artigianato, industria, procedimento amministrativo, promozione delle attività economiche, trasporti, commercio, formazione professionale, esercizi pubblici, aree sciabili attrezzate, guide alpine - guide sciatori, rifugi alpini, amministrazione del patrimonio, trasporto pubblico di persone nonché agevolazioni per veicoli a basse emissioni e provvidenze in materia di radiodiffusione), limitatamente alle parole «sede legale e redazione principale ed operativa nel territorio provinciale»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, comma 3, della legge prov. Bolzano n. 11 del 2013;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 4, della legge prov. Bolzano n. 11 del 2013, promossa, in riferimento all'art. 81, quarto comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, *Presidente*

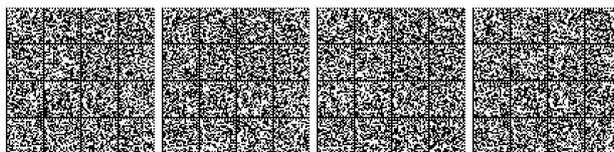
Marta CARTABIA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 191

Sentenza 23 giugno - 4 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Enti locali - Commissario straordinario del Governo per il comune di Roma - Requisito della “elevata professionalità nella gestione economico-finanziaria acquisita nel settore privato”.

- Decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie) - convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2011, n. 10 - art. 2, comma 7, nella parte in cui introduce l’art. 2, comma 196-*bis*, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Sabino CASSESE;

Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, 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. 2, comma 7, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2011, n. 10, nella parte in cui introduce l’art. 2, comma 196-*bis*, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), promosso dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio nel procedimento vertente tra O.D. e la Presidenza del Consiglio dei ministri ed altri, con ordinanza del 28 febbraio 2012, iscritta al n. 209 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell’anno 2012.

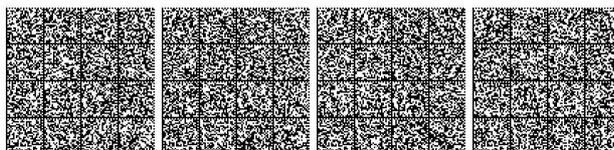
Visti l’atto di costituzione di O.D., nonché l’atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell’udienza pubblica del 20 maggio 2014 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l’avvocato Celestino Biagini per O.D. e l’avvocato dello Stato Luca Ventrella per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- La prima sezione del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con ordinanza depositata in data 28 febbraio 2012 (reg. ord. n. 209 del 2012), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 7, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2011, n. 10, nella parte in cui, introducendo l’art. 2, comma 196-*bis*, della legge 23 dicembre 2009,



n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), stabilisce che il Commissario straordinario del Governo per il Comune di Roma, nominato ai sensi dell'art. 4 comma 8 bis, del decreto-legge 25 gennaio 2010 n. 2 (Interventi urgenti concernenti enti locali e regioni), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 26 marzo 2010 n. 42, «deve essere in possesso di comprovati requisiti di elevata professionalità nella gestione economico-finanziaria, acquisiti nel settore privato, necessari per gestire la fase operativa di attuazione del piano di rientro», in riferimento agli artt. 77, secondo comma, 97, 101, 102, primo comma, 104, 108, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, anche in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (d'ora innanzi, «CEDU»).

1.1.- In particolare, il Tribunale rimettente ha premesso di essere investito della decisione sul ricorso presentato da O.D. avverso il decreto 4 gennaio 2011 del Presidente del Consiglio dei ministri, con il quale veniva revocata la sua nomina a Commissario straordinario del Governo per la gestione del piano di rientro del Comune di Roma, disponendosi la sua contestuale sostituzione con V.M. Detto provvedimento è stato adottato dopo che altro precedente, di analogo contenuto, era stato annullato con la sentenza n. 37085 del 2010 del medesimo Tribunale amministrativo regionale del Lazio. Più precisamente, dopo la pubblicazione della sentenza era stato introdotto l'art. 2, comma 196-bis, della legge n. 191 del 2009, secondo cui «[...] c)on provvedimenti predisposti dal Commissario straordinario del Governo del Comune di Roma, nominato ai sensi dell'articolo 4, comma 8-bis del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 marzo 2010, n. 42, che deve essere in possesso di comprovati requisiti di elevata professionalità nella gestione economico-finanziaria, acquisiti nel settore privato, necessari per gestire la fase operativa di attuazione del piano di rientro, sono accertate le eventuali ulteriori partite creditorie e debitorie [...]». Sulla base del predetto requisito di professionalità acquisita nel settore privato, inserito con un inciso nell'enunciato normativo sopra riportato, con il citato provvedimento del 4 gennaio 2011 è stato, quindi, nuovamente sostituito il commissario del Governo O.D., che aveva acquisito professionalità nel settore pubblico, nominandosi in sua vece V.M., il quale vanta professionalità acquisite nel settore privato. Con ordinanza n. 1737 del 12 maggio 2011 il TAR Lazio ha accolto l'istanza cautelare in favore di V.O. e ha sospeso gli effetti del provvedimento amministrativo impugnato. Tuttavia, l'ordinanza è stata annullata dal Consiglio di Stato sul presupposto che il giudice di prime cure aveva sottovalutato il rilievo del ricordato novum normativo nella definizione dei requisiti professionali, incidenti retroattivamente sulla nomina del Commissario sub iudice.

Considerata l'interpretazione del Consiglio di Stato, secondo cui la disposizione impugnata deve essere applicata alla fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, il Tribunale rimettente ha ritenuto rilevante la questione di legittimità costituzionale della disposizione medesima.

1.2.- Riguardo alla non manifesta infondatezza delle questioni, il Tribunale ha rilevato in primo luogo che la disposizione impugnata sia stata adottata in carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità ed urgenza, carenza sindacabile dalla Corte, in base alla sua giurisprudenza (sentenze n. 171 del 2007 e n. 29 del 1995), in ipotesi di sua macroscopica mancanza, come accadrebbe nella specie.

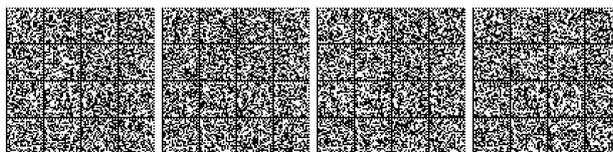
Ha dubitato, poi, il Tribunale rimettente che sussistano i requisiti, stabiliti dalla medesima Corte costituzionale, per l'adozione di una legittima legge di interpretazione autentica, con conseguente portata retroattiva della stessa, mancando nella specie incertezze o contrasti giurisprudenziali sull'applicazione delle disposizioni sulla nomina del Commissario.

Il Tribunale ha ritenuto, inoltre, vulnerato il principio del giusto processo ai sensi dell'art. 111 Cost., essendosi alterata la parità delle armi processuali con un intervento normativo del Governo che ha interferito su un giudizio pendente, di cui il Governo medesimo era parte in causa, in assenza di ragioni imperative di interesse generale, con conseguente violazione anche dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 6 della CEDU, quale interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Per le stesse ragioni, il Tribunale rimettente ha considerato violati anche gli artt. 101, 102, 104 e 108 Cost. nella parte in cui tutelano la funzione giurisdizionale dall'interferenza di leggi intenzionalmente dirette a incidere su fattispecie sub iudice a vantaggio di una delle due parti in giudizio, così da doversi dubitare che si tratti di un precetto di fonte legislativa dotato dei necessari caratteri di generalità e astrattezza.

Infine, il rimettente ha ritenuto violato anche l'art. 97 Cost., essendo irragionevole e pregiudizievole per la pubblica amministrazione escludere dal novero dei soggetti che è possibile nominare commissari del Governo coloro che abbiano conseguito particolari professionalità nel settore pubblico, anziché in quello privato.

2.- Con atto depositato in data 30 ottobre 2012 si è costituito in giudizio O.D., parte nel giudizio amministrativo pendente, che insiste per l'accoglimento della questione di legittimità sollevata dal Tribunale, riportandosi all'ordinanza di rimessione.



3.- Con atto depositato in data 30 dicembre 2012 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni vengano dichiarate inammissibili o infondate.

Segnatamente, la difesa dello Stato ritiene che il rimettente abbia ommesso di tentare una interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata, aderendo acriticamente alla tesi del Consiglio di Stato, alla quale non era in alcun modo vincolato, così da determinare la manifesta inammissibilità delle questioni dedotte, avendo sostanzialmente chiesto alla Corte un avallo interpretativo.

In ogni caso l'Avvocatura generale dello Stato ha ritenuto non fondate anche nel merito le censure.

La situazione economica e finanziaria del Comune di Roma determinerebbe, infatti, la straordinaria necessità ed urgenza dell'intervento normativo, volto a garantire che la fase attuativa del piano di rientro fosse seguita da un soggetto dotato di specifiche esperienze nella finanza e nel settore del mercato del credito.

Inoltre la difesa dello Stato ha osservato che la disposizione censurata è di tenore tutt'altro che univoco e si presta ad una interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata, tale da escluderne la portata interpretativa e retroattiva, determinante il vulnus ai principi del giusto processo sotto il profilo della "parità della armi" e dell'incidenza sui processi in corso.

A parte la ritenuta inconferenza di taluni parametri indicati (artt. 101, 102, 104 e 108 Cost.), ad avviso della difesa dello Stato si deve poi escludere che l'intervento normativo sia volto a favorire una parte del processo, trattandosi invece di disposizione ispirata alla tutela dell'interesse dell'intera collettività.

Non fondata risulterebbe, infine, la censura ex art. 97 Cost.: il legislatore, infatti, non avrebbe espresso un giudizio di disvalore sulle professionalità maturate nella pubblica amministrazione, ma solo esercitato la sua discrezionalità di merito, come tale insindacabile dal giudice, sui requisiti più idonei che debbono caratterizzare il Commissario, nella parte della sua attività volta a fronteggiare le esigenze di reperimento di finanziamenti.

4.- Con memoria depositata in data 29 aprile 2014, O.D. ha ribadito la richiesta di accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale, rimarcando la natura interpretativa della disposizione censurata - con la conseguenza di dover disattendere l'eccezione di inammissibilità formulata dall'Avvocatura generale dello Stato - e richiamando la sentenza n. 78 del 2012 di questa Corte a sostegno dell'invocata dichiarazione di illegittimità costituzionale.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza depositata in data 28 febbraio 2012 (reg. ord. n. 209 del 2012), la prima sezione del Tribunale amministrativo regionale del Lazio ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 7, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2011, n. 10 nella parte in cui, introducendo l'art. 2, comma 196-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), stabilisce che il Commissario straordinario del Governo per il Comune di Roma «deve essere in possesso di comprovati requisiti di elevata professionalità nella gestione economico-finanziaria, acquisiti nel settore privato, necessari per gestire la fase operativa di attuazione del piano di rientro», in riferimento agli artt. 77, secondo comma, 97, 101, 102, primo comma, 104, 108, 111 e 117, primo comma, della Costituzione, anche in relazione all'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (d'ora innanzi, «CEDU»).

Più precisamente, il Tribunale rimettente ha ritenuto che il requisito dell'acquisita professionalità nel settore privato - introdotto dalla disposizione impugnata nel momento in cui era in corso la controversia in merito alla sostituzione del Commissario straordinario del Governo per il Comune di Roma pendente dinanzi alla giustizia amministrativa - abbia determinato plurime violazioni del dettato costituzionale.

In particolare sarebbe violato l'art. 77, secondo comma, Cost., in quanto la disposizione è stata adottata con decreto-legge, in carenza dei presupposti di necessità e urgenza.

Inoltre, la disposizione è stata censurata in riferimento all'art. 97 Cost., in quanto escluderebbe irragionevolmente dalla nomina a Commissario del Governo soggetti con professionalità acquisite nel settore pubblico, con conseguente pregiudizio per il buon andamento della pubblica amministrazione e lesione del principio dell'accesso al pubblico impiego mediante concorso.



Sono poi stati considerati violati gli artt. 101, 102, 104 e 108 Cost., in quanto il legislatore avrebbe inciso sulla funzione giurisdizionale con una norma dettata esclusivamente per favorire una delle parti di una controversia pendente dinanzi alla giustizia amministrativa, vale a dire il Presidente del Consiglio dei ministri.

A questo riguardo, il rimettente ha ritenuto pregiudicato anche l'art. 111, primo comma, Cost., in quanto sarebbe stato leso il principio del «giusto processo», alterandosi la parità delle armi processuali con un intervento del «potere governativo-legislativo», che ha interferito su un giudizio pendente, in assenza di ragioni imperative di interesse generale.

Ancora si sarebbe determinata la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6 della CEDU, quale interpretato dalla Corte di Strasburgo, secondo cui il principio convenzionale dell'equità processuale impedisce norme interpretative o di portata retroattiva, come quella di specie, che siano dettate, in assenza di motivi di interesse generale, per favorire una delle parti di un giudizio.

2.- In via preliminare, deve rilevarsi che la difesa dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per mancato esperimento del tentativo di interpretazione conforme a Costituzione della previsione censurata. L'Avvocatura generale dello Stato ritiene che l'impugnato art. 2, comma 7, del d.l. n. 225 del 2010 possa e debba essere interpretato come dotato di effetti solo per l'avvenire, dovendosi di conseguenza escludere che esso abbia natura interpretativa o retroattiva. Pertanto, la questione sollevata non avrebbe alcuna rilevanza del giudizio *a quo*, non essendo la disposizione impugnata applicabile al medesimo.

L'eccezione non è fondata.

La previsione normativa in esame richiede il possesso di una particolare esperienza professionale nella gestione economico-finanziaria maturata nel settore privato in capo non a qualsiasi Commissario straordinario del Governo, ma proprio a quello in carica che deve «gestire la fase operativa di attuazione del piano di rientro [...] concernente l'accertamento del debito del Comune di Roma alla data del 30 luglio 2010, che è approvato con effetti a decorrere dal 29 dicembre 2010». Essa si rivolge, dunque, proprio al Commissario straordinario già nominato, e poi sostituito, di cui si controverte nel procedimento giudiziario pendente dinanzi al TAR. Conseguentemente l'art. 2, comma 7, del d.l. n. 225 del 2010 spiega effetto nel caso sub iudice, con conseguenze determinanti sull'esito della controversia, posto che esso verte proprio sui requisiti di professionalità ed esperienza maturati dal ricorrente e dal contro-interessato, i quali provengono rispettivamente dal settore pubblico e dal settore privato.

Del resto, il Tribunale rimettente ha adeguatamente motivato riguardo all'applicabilità della disposizione impugnata nel giudizio in corso e alla conseguente rilevanza della relativa questione di legittimità costituzionale, anche esponendo dettagliatamente le conclusioni cui è giunto il Consiglio di Stato in sede cautelare, che inducono inesorabilmente ad affermare la sua incidenza nel giudizio pendente davanti al TAR.

A fronte di una disposizione chiara e inequivocabile, qual è quella impugnata, non appare praticabile l'interpretazione conforme suggerita dall'Avvocatura generale dello Stato, che porterebbe ad escluderne la portata retroattiva *contra litteram*. L'onere dell'interpretazione conforme, infatti, grava sul giudice rimettente quando, usando gli «ordinari strumenti ermeneutici» (*ex plurimis*, sentenza n. 227 del 2010), sia possibile attribuire al testo normativo un significato conforme ai parametri costituzionali che si assumono violati. In questo caso il tenore letterale della disposizione non lascia margini di incertezza e non consente di attribuirle effetti solo pro futuro, come auspicato dall'Avvocatura generale dello Stato, risultando *ictu oculi* il suo carattere retroattivo e la sua incidenza sul giudizio in corso.

3. - Nel merito, la questione è fondata.

3.1. - L'impugnato art. 2, comma 7, stabilisce che il Commissario straordinario del Governo incaricato della gestione del piano di rientro concernente l'accertamento del debito del Comune di Roma alla data del 30 luglio 2010 deve possedere requisiti di elevata professionalità nell'ambito economico-finanziario maturati nel settore privato. Il legislatore ha, pertanto, introdotto nuovi requisiti che non erano previsti all'atto della nomina del Commissario, che era stata disposta sulla base dell'art. 4, comma 8-*bis*, del decreto-legge 25 gennaio 2010, n. 2 (Interventi urgenti concernenti enti locali e Regioni), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 marzo 2010, n. 42.

Per comprendere la violazione dei principi costituzionali in materia di giusto processo determinata dalla sopravvenuta normativa impugnata, occorre ripercorrere sinteticamente l'articolata vicenda giurisdizionale che è all'origine della questione di legittimità costituzionale portata all'esame della Corte.

Il ricorrente nel giudizio *a quo* è stato nominato Commissario straordinario del Governo per il Comune di Roma con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 5 maggio 2010, ai sensi dell'art. 4, comma 8-*bis*, del citato d.l. n. 2 del 2010 e dell'art. 14, comma 13-*bis*, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122. Con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 22 settembre 2010, il Governo ha revocato la sua nomina, sostituendolo con il controinteressato nel giudizio *a quo*. Avverso detto decreto di revoca l'istante ha proposto ricorso davanti al TAR Lazio che, con sentenza n. 37085 del 16 dicembre 2010, lo ha accolto,



evidenziando che non risultava giustificata la sua sostituzione con altro soggetto. Poco dopo la pubblicazione della sentenza, è stato emanato, in data 29 dicembre 2010, il decreto-legge n. 225, il cui art. 2, comma 7, qui impugnato, ha inserito, dopo il comma 196 dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009, il comma 196-bis, che, nello specificare i compiti del Commissario straordinario del Governo per il Comune di Roma, ha precisato che questi debba «essere in possesso di comprovati requisiti di elevata professionalità nella gestione economico-finanziaria, acquisiti nel settore privato, necessari per gestire la fase operativa di attuazione del piano di rientro». In forza dell'intervenuta disposizione, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 gennaio 2011 ha disposto di nuovo la revoca del ricorrente, sostituendolo ancora una volta con il controinteressato nel giudizio *a quo*. Di qui l'impugnazione nel giudizio *a quo* anche di quest'ultimo provvedimento da parte del ricorrente.

Nel frattempo, il TAR Lazio con ordinanza n. 1737 del 12 maggio 2011 ha accolto l'istanza cautelare proposta dal ricorrente, sospendendo, dunque, gli effetti del decreto di revoca e sostituzione del Commissario del 4 gennaio 2011. Con due successive ordinanze (n. 2524 e n. 2526 del 2011) il Consiglio di Stato, però, ha accolto l'appello in riforma dell'ordinanza cautelare, affermando che il TAR aveva sottovalutato la rilevanza della normativa sopravvenuta, così annullando il provvedimento cautelare disposto dal TAR medesimo.

Nell'ambito del successivo giudizio per l'esame nel merito - *rectius*: in sede di precisazione delle conclusioni - il TAR Lazio ha sollevato la presente questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 7, del d.l. n. 225 del 2010, che, come si è detto, ha aggiunto nuovi requisiti di professionalità che il Commissario straordinario deve soddisfare e che, secondo quanto risulta dal tenore testuale della disposizione, confermato anche dall'interpretazione datane dal Consiglio di Stato, sono richiesti anche al Commissario in carica.

3.2. - Alla luce della ricostruzione della vicenda giudiziaria sopra descritta, appare chiaro che la disposizione impugnata, modificando durante il corso del mandato del Commissario straordinario del Governo i requisiti professionali di cui egli deve essere in possesso, intende legittimare l'operato del Governo che, proprio privilegiando l'esperienza nel settore privato, anziché in quello pubblico, ha revocato e sostituito il Commissario straordinario precedentemente nominato, dapprima con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 22 settembre 2010 e poi, di nuovo, con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 gennaio 2011. Il Commissario sostituito già aveva ottenuto l'annullamento del primo provvedimento di revoca da parte del giudice amministrativo, il cui intervento è stato, però, vanificato dalla introdotta disposizione normativa, che ha fornito base legale alla sostituzione successivamente reiterata dal Governo. Il secondo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di revoca e sostituzione del Commissario straordinario del Governo in carica, è quindi intervenuto subito dopo l'entrata in vigore della normativa che ha modificato i requisiti di professionalità richiesti, cosicché il contenzioso nuovamente intentato dal Commissario sostituito avrebbe un esito irrimediabilmente pregiudicato in senso favorevole al Governo medesimo, parte del giudizio, proprio in virtù della normativa sopravvenuta.

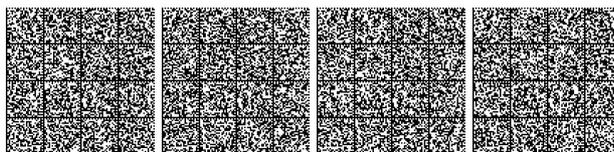
In questo modo il legislatore ha compromesso la parità delle armi processuali, sovrapponendosi alle valutazioni espresse dall'organo giurisdizionale nel primo giudizio e obbligando quest'ultimo a prendere in considerazione, come requisito indispensabile per la validità della nomina, il dato della professionalità maturata nel settore privato, in possesso solo del secondo Commissario nominato e non di quello sostituito.

4.- Tali essendo gli effetti della disciplina in parola, occorre anzitutto evidenziare la violazione dell'art. 111, primo comma, Cost., insieme con quella dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 6 della CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo, i quali, secondo un consolidato orientamento, devono essere fatti valere congiuntamente per consentire a questa Corte di effettuare una valutazione sistemica e non frazionata dei diritti coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata, in modo da assicurare la massima espansione delle garanzie di tutti i diritti e i principi rilevanti, costituzionali e sovranazionali, complessivamente considerati, che sempre si trovano in rapporto di integrazione e reciproco bilanciamento (sentenze n. 170 e n. 85 del 2013 e n. 264 del 2012).

Del resto, in ordine al sindacato sulle leggi retroattive può ritenersi sussistere una piena corrispondenza tra principi costituzionali interni in materia di parità delle parti in giudizio e quelli convenzionali in punto di equo processo.

La giurisprudenza costituzionale ravvisa una violazione del «principio della parità delle parti», di cui all'art. 111 Cost., quando il legislatore statale immette nell'ordinamento una fattispecie di *ius* singulare che determina lo sbilanciamento fra le due posizioni in gioco (da ultimo, *ex plurimis*, sentenza n. 186 del 2013).

La Corte di Strasburgo ha più volte ribadito che «in linea di principio non è vietato al potere legislativo di stabilire in materia civile una disciplina innovativa a portata retroattiva dei diritti derivanti da leggi in vigore, ma il principio della preminenza del diritto e la nozione di processo equo sanciti dall'art. 6 della Convenzione, ostano, salvo che per motivi imperativi di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia» (sentenze 11 dicembre 2012, De Rosa contro Italia; 14 febbraio 2012, Arras e altri contro Italia; 7 giugno 2011, Agrati e altri contro Italia; 31 maggio 2011, Maggio e altri contro Italia; 10 giugno 2008, Bortesi e altri contro Italia; 29 marzo 2006, Scordino e altri contro Italia). La medesima Corte ha altresì rimarcato che le circostanze addotte per giustificare misure retroattive devono essere «trattate con la massima



circospezione possibile» (sentenza 14 febbraio 2012, Arras e altri contro Italia), in particolare quando l'intervento legislativo finisca per alterare l'esito giudiziario di una controversia (sentenza 28 ottobre 1999, Zielinski e altri contro Francia). Inoltre, lo stato del giudizio, il grado di consolidamento dell'accertamento e la prevedibilità dell'intervento legislativo (sentenza 27 maggio 2004, Ogis Institut Stanislas e altri contro Francia), nonché la circostanza che lo Stato sia parte in senso stretto della controversia (sentenze 22 ottobre 1997, Papageorgou contro Grecia; 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society e altri contro Regno Unito) sono tutti elementi valorizzati dal giudice di Strasburgo per affermare la violazione dell'art. 6 della CEDU da parte di norme innovative che incidono retroattivamente su controversie in corso.

5.- Nel caso portato al vaglio di questa Corte, l'intervento legislativo disposto dal Governo con decreto-legge determinerebbe fatalmente l'esito della controversia in corso a favore del Governo stesso, parte della controversia medesima - fatti salvi gli effetti della decisione sulla questione di legittimità costituzionale in esame - in spregio alla parità processuale delle parti.

La giustificazione addotta dall'Avvocatura generale dello Stato - secondo la quale la norma impugnata mira a privilegiare l'esperienza maturata nel settore privato piuttosto che in quello pubblico, in quanto si tratterebbe di gestire aspetti finanziari che comportano rapporti con istituti di credito - oltre che essere di dubbia conformità a Costituzione sotto il profilo della disparità di trattamento, non costituisce un valido motivo imperativo di interesse generale, tale da giustificare l'alterazione della parità delle parti in giudizio. Essa si basa sull'apodittico assunto che la gestione del risanamento di un ente pubblico sia meglio assicurata da chi abbia maturato professionalità ed esperienza nel solo settore privato, supponendo che chi acquisisca esperienze nel settore pubblico non posseda una sufficiente conoscenza di nozioni finanziarie (è da notare, oltre tutto che, nel caso di specie il Commissario sostituito era un magistrato della Corte dei conti) o non abbia occasione di sviluppare una adeguata dimestichezza in ordine ai rapporti tra enti pubblici e istituti di credito. Tali supposizioni appaiono indimostrate e non vanno esenti da una certa inverosimiglianza, così da risultare del tutto inidonee a integrare un imperativo motivo di interesse generale atto a giustificare una deroga al fondamentale principio del giusto processo garantito dall'art. 111 Cost. e dall'art. 6 della CEDU.

6.- Le considerazioni che precedono assorbono gli ulteriori profili di illegittimità dedotti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 7, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2011, n. 10 nella parte in cui, introducendo l'art. 2, comma 196-bis, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), stabilisce che il Commissario straordinario del Governo per il Comune di Roma «deve essere in possesso di comprovati requisiti di elevata professionalità nella gestione economico-finanziaria, acquisiti nel settore privato, necessari per gestire la fase operativa di attuazione del piano di rientro».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 192

Sentenza 23 giugno - 4 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Sicurezza pubblica - Misure economiche di sostegno a favore delle vittime delle richieste estorsive e dell'usura - Proroga dei termini di scadenza degli adempimenti amministrativi e per il pagamento dei ratei dei mutui bancari ed ipotecari, e sospensione dei termini di prescrizione e perentori, legali e convenzionali, sostanziali e processuali - Efficacia a seguito del provvedimento favorevole del Procuratore della Repubblica.

– Legge 23 febbraio 1999, n. 44 (Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura), art. 20, comma 7, come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera *d*), numero 1), della legge 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento).

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Sabino CASSESE;

Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, 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. 20, comma 7, della legge 23 febbraio 1999, n. 44 (Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura), come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera *d*), numero 1), della legge 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento), promosso dal Tribunale ordinario di Roma nel procedimento vertente tra l'Immobiliare Tirrena spa e R.A. con ordinanza dell'11 novembre 2013, iscritta al n. 16 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2014.

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

udito nella camera di consiglio del 21 maggio 2014 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Roma, con ordinanza dell'11 novembre 2013, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 7, della legge 23 febbraio 1999, n. 44 (Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura), come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera *d*), numero 1), della legge 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento), secondo cui «Le sospensioni dei termini di cui ai commi 1, 3 e 4 e la proroga di cui al comma 2 hanno effetto a seguito del provvedimento favorevole del procuratore della Repubblica competente per le indagini in ordine ai delitti che hanno causato l'evento lesivo di cui all'articolo 3, comma 1. In presenza di più procedimenti



penali che riguardano la medesima parte offesa, anche ai fini delle sospensioni e della proroga anzidette, è competente il procuratore della Repubblica del procedimento iniziato anteriormente», in riferimento agli artt. 101, secondo comma, e 111, primo e secondo comma, della Costituzione.

2.- Premette il Tribunale di essere stato adito dalla società Immobiliare Tirrena spa che, con citazione in data 12 febbraio 2013, intimava a R.A. lo sfratto per morosità, in relazione ad un immobile sito in Roma, in ragione dell'omesso pagamento del canone di locazione a partire dal mese di agosto 2012.

La parte intimata, costituitasi in giudizio, aveva chiesto che le fosse concesso il cosiddetto "termine di grazia" per sanare la morosità, ai sensi dell'art. 55, della legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani).

Alla successiva udienza così fissata, la società locatrice dava atto che nessun pagamento era intervenuto, mentre R.A. produceva un provvedimento emesso dal pubblico ministero presso il Tribunale ordinario di Roma, in data 2 maggio 2013, del seguente tenore su «richiesta datata 30 aprile 2013» della medesima intimata, «visto l'art. 20 comma 7 della legge n. 44 del 1999 come modificata dalla legge n. 3 del 2012; rilevato che R.A. e F.N. risultano parti offese nel delitto di usura nell'ambito del procedimento» [...] «pendente presso questo ufficio in fase di interrogatorio richiesto a seguito della notifica ex art. 415-bis del codice di procedura penale, sospende i termini della procedura attivata nei confronti di R.A.» [...] «pendente innanzi al Tribunale civile di Roma per la durata di giorni 300».

3.- Tanto premesso, rileva il giudice *a quo* che il pubblico ministero aveva inteso fare applicazione dell'art. 20, in particolare i commi 3 e 7, della legge n. 44 del 1999.

4.- Assume il rimettente che con detta norma il legislatore ha apprestato una serie di benefici di varia natura (proroga dei ratei di mutuo e dei termini delle procedure esecutive, proroga dei termini per adempimenti fiscali, sospensione di tutti i termini, sia sostanziali che processuali, da cui derivi la perdita di diritti, azioni, facoltà, sospensione dei titoli esecutivi di rilascio) in favore dei soggetti persone offese dei delitti di usura e di estorsione che abbiano utilmente formulato richiesta di elargizione come previsto dalla medesima legge n. 44 del 1999.

Ciò, al fine di favorire il risanamento patrimoniale delle predette persone offese, alleggerendo il carico delle obbligazioni di qualsiasi specie, quali derivanti da contratti di mutuo, dall'imposizione fiscale, da provvedimenti giurisdizionali, da contratti in genere.

5.- Quindi, rilevava il giudice rimettente, che il cosiddetto termine di grazia ha natura di termine sostanziale ad adempiere. Esso viene assegnato al convenuto inadempiente in virtù della *lex specialis* contenuta nella legge n. 392 del 1978, in deroga alla disciplina generale della risoluzione del contratto per inadempimento.

Anche detto termine, rientrerebbe, pertanto, nel novero dell'art. 20, comma 3, della legge n. 44 del 1999, con la conseguenza che lo stesso può essere sospeso ai sensi di quanto previsto dal comma 7.

6.- Ritenuta la rilevanza della questione, il Tribunale ordinario di Roma a sostegno della non manifesta infondatezza della stessa, ha prospettato le seguenti argomentazioni, deducendo la lesione degli artt. 101, secondo comma, e 111, primo e secondo comma, Cost.

7.- Espone il rimettente che la norma impugnata consentirebbe al pubblico ministero di incidere direttamente sulla controversia, in aperta violazione del principio della soggezione del giudice soltanto alla legge.

Da detto principio la giurisprudenza costituzionale ha fatto discendere l'illegittimità di disposizioni che assegnavano ad organi terzi e diversi dal giudice investito della singola controversia, il potere di ingerirsi e di incidere sul procedimento ad esso attribuito.

In tal senso, il giudice *a quo* ricorda le sentenze n. 40 del 1964 e la sentenza n. 22 del 1959, nonché la sentenza n. 457 del 2005 che dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 7, della legge n. 44 del 1999, «limitatamente alla parola favorevole».

Ed infatti, si afferma nella citata sentenza, la valutazione in ordine alla sussistenza dei presupposti per la sospensione del processo esecutivo in favore dei soggetti presi in considerazione dalla norma risulta, in tal modo, integralmente attribuita (non al giudice dell'esecuzione, bensì) al prefetto, e cioè ad un organo del potere esecutivo, mentre, rispetto a tale valutazione, l'autorità giudiziaria è chiamata a svolgere, attraverso la previsione del parere non vincolante del presidente del tribunale, solo una funzione consultiva.

La violazione dei principi costituzionali posti a presidio dell'indipendenza e dell'autonomia della funzione giurisdizionale appare pertanto palese, considerato che il prefetto viene ad essere investito, dalla norma impugnata, del potere di decidere in ordine alle istanze di sospensione dei processi esecutivi promossi nei confronti delle vittime dell'usura; potere che, proprio perché incidente sul processo e, quindi, giurisdizionale, non può che spettare in via esclusiva all'autorità giudiziaria.



8.- Proprio le statuizioni contenute nella sentenza n. 457 del 2005 rafforzerebbero il dubbio di costituzionalità del citato art. 20, comma 7, anche nell'attuale formulazione, atteso che è stato riassegnato ad un organo diverso dal giudice naturale precostituito per legge e designato per la trattazione il potere di incidere direttamente e, quindi, decidere della controversia, mediante l'adozione di un provvedimento di sospensione di termini stabiliti dal giudicante, con la conseguente violazione dell'art. 101, secondo comma, Cost.

9.- Sarebbe, altresì, leso l'art. 111, primo e secondo comma, Cost., poiché non sembra possa definirsi "giusto processo" quello nel quale un'autorità diversa dal giudice può influire sull'esito della controversia, a favore di una delle parti in lite.

10.- La violazione dei citati parametri costituzionali sarebbe ancora più evidente laddove si consideri che la norma in esame non prevede neanche la possibilità per il giudice investito della controversia, di verificare e valutare l'effettiva ricorrenza dei presupposti previsti dall'art. 20 della legge n. 44 del 1999 per la concedibilità del beneficio della sospensione dei termini di cui al comma 3 dell'art. 20 della legge n. 44 del 1999, e se del caso, di interloquire con l'ufficio del pubblico ministero, laddove il provvedimento di sospensione risulti gravemente carente anche sotto il profilo formale (ad esempio) privo dell'indicazione del *dies a quo* di decorrenza del periodo di sospensione di trecento giorni, e della data dell'evento lesivo, la cui ricognizione, invece, appare indispensabile per la stessa applicazione della norma.

11.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata.

12.- Dopo aver richiamato il contenuto della disposizione impugnata e il contesto normativo in cui la stessa si colloca, la difesa dello Stato assume la inammissibilità della questione proprio per le carenze del provvedimento del pubblico ministero evidenziate dal rimettente.

Ed infatti, poiché ai sensi del comma 1 dell'art. 20, la proroga concerne i termini che ricadono entro un anno dalla data dell'evento lesivo, in assenza di qualunque indicazione nel provvedimento del pubblico ministero della data dell'evento lesivo e della possibilità, dunque, di stabilire se il termine di cui si discute nel processo principale rientri o meno in tale ambito temporale, la sospensione dei termini non risulta applicabile nel caso all'esame del giudice rimettente.

13.- Nel merito, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, la questione sarebbe non fondata, in quanto il provvedimento di sospensione è affidato al pubblico ministero che con il giudice partecipa all'esercizio della funzione giurisdizionale nelle stesse condizioni di indipendenza degli altri poteri dello Stato e comunque il provvedimento incide solo temporalmente sull'esercizio delle funzioni giurisdizionali e sui diritti dei terzi, per una finalità di protezione di interessi che l'ordinamento ha ritenuto particolarmente meritevoli di tutela. Pertanto non sembra realizzarsi quell'indebita ingerenza nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali che l'art. 101, secondo comma, Cost., esclude.

L'attribuzione al pubblico ministero del potere in questione trova, altresì, giustificazione nella circostanza che quest'ultimo è l'organo che nella fase delle indagini è in condizione di valutare al meglio la serietà della notizia criminis, tenendo conto dei possibili sviluppi della vicenda investigativa.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Roma, con ordinanza dell'11 novembre 2013, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 7, della legge 23 febbraio 1999, n. 44 (Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura), come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera *d*), numero 1), della legge 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento), che prevede «Le sospensioni dei termini di cui ai commi 1, 3 e 4 e la proroga di cui al comma 2, hanno effetto a seguito del provvedimento favorevole del procuratore della Repubblica competente per le indagini in ordine ai delitti che hanno causato l'evento lesivo di cui all'articolo 3, comma 1. In presenza di più procedimenti penali che riguardano la medesima parte offesa, anche ai fini delle sospensioni e della proroga anzidette, è competente il procuratore della Repubblica del procedimento iniziato anteriormente».

2.- Il giudizio principale ha ad oggetto intimazione di sfratto per morosità per omesso pagamento del canone di locazione, e nel corso del procedimento il giudice aveva concesso il cosiddetto termine di grazia, previsto dall'art. 55, secondo comma, della legge 27 luglio 1978, n. 392 (Disciplina delle locazioni di immobili urbani), per consentire al conduttore di sanare la mora. Senonché, ai sensi della disposizione censurata, il pubblico ministero aveva disposto la sospensione temporanea del termine di grazia in favore del conduttore quale parte offesa del reato di usura.



Secondo il rimettente l'attribuzione di tale potere ad un soggetto diverso dal giudice concretterebbe la violazione sia dell'art. 101, secondo comma, della Costituzione, sia dell'art. 111, primo e secondo comma, Cost.

3.- La norma impugnata si inserisce in un'articolata disciplina dettata, nel tempo, dal legislatore per contrastare il reato di usura e quello di estorsione, non solo mediante una compiuta definizione delle fattispecie penali che prevedono e puniscono tali delitti, ma anche attraverso misure economiche di sostegno per le vittime e le persone offese.

4.- In relazione a quest'ultimo aspetto, la legge 7 marzo 1996, n. 108 (Disposizioni in materia di usura), all'art. 14, ha istituito il Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura, prevedendo l'erogazione di mutui senza interessi di durata non superiore al decennio ai soggetti che esercitano attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o comunque economica, ovvero una libera arte o professione, i quali dichiarino di essere vittime del delitto di usura e risultino parti offese nel relativo procedimento penale.

5.- La legge n. 44 del 1999 - nel costituire il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e la elargizione di una somma di danaro a favore dei soggetti danneggiati da attività estorsive - ha introdotto un istituto non presente nella disciplina dettata dalla legge n. 108 del 1996, prevedendo la sospensione dei termini a favore dei soggetti in questione.

In particolare al comma 1, l'art. 20 stabilisce che «A favore dei soggetti che abbiano richiesto o nel cui interesse sia stata richiesta l'elargizione» [...] «i termini di scadenza, ricadenti entro un anno dalla data dell'evento lesivo, degli adempimenti amministrativi e per il pagamento dei ratei dei mutui bancari e ipotecari, nonché di ogni altro atto avente efficacia esecutiva, sono prorogati dalle rispettive scadenze per la durata di trecento giorni»; al comma 2, prevede che «[...] i termini di scadenza, ricadenti entro un anno dalla data dell'evento lesivo, degli adempimenti fiscali sono prorogati dalle rispettive scadenze per la durata di tre anni»; al comma 3, sancisce che «Sono altresì sospesi, per la medesima durata di cui al comma 1, i termini di prescrizione e quelli perentori, legali e convenzionali, sostanziali e processuali, comportanti decadenze da qualsiasi diritto, azione ed eccezione, che sono scaduti o che scadono entro un anno dalla data dell'evento lesivo»; al comma 4, prevede che «Sono sospesi per la medesima durata di cui al comma 1 l'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili e i termini relativi a processi esecutivi mobiliari ed immobiliari, ivi comprese le vendite e le assegnazioni forzate».

Il comma 7 dell'art. 20, infine, nel testo storico stabiliva che «La sospensione dei termini di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 ha effetto a seguito del parere favorevole del prefetto competente per territorio, sentito il presidente del tribunale».

L'estensione della misura della sospensione dei termini anche nel caso di usura si rinviene, oltre che nel comma 6 dell'art. 20, nella più ampia previsione di cui all'art. 3, comma 2, della medesima legge n. 44 del 1999, secondo il quale «Ai soli fini della presente legge sono equiparate alle richieste estorsive le condotte delittuose che, per circostanze ambientali o modalità del fatto, sono riconducibili a finalità estorsive, purché non siano emersi elementi indicativi di una diversa finalità».

I due Fondi, ai sensi dell'art. 18-bis, della legge n. 44 del 1999, come introdotto dall'art. 51, comma 1, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002), sono stati infine unificati.

6.- Questa Corte con la sentenza n. 457 del 2005 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 7, della legge n. 44 del 1999 limitatamente alla parola «favorevole», e a seguito di ciò la norma è stata sostituita dall'art. 2, comma 1, lettera d), numero 1), della legge n. 3 del 2012, e sono stati altresì introdotti i commi 7-bis e 7-ter.

È stato invece dichiarato inammissibile il conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato sollevato dal giudice istruttore del Tribunale ordinario di Padova, sezione distaccata di Cittadella, in relazione al provvedimento adottato in data 12 dicembre 2012, dal Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Padova, per carenza del requisito soggettivo poiché «il provvedimento di sospensione dei termini, emesso ai sensi dell'art. 20, comma 7, della legge n. 44 del 1999, non concernendo l'esercizio dell'azione penale, né attività di indagine ad essa finalizzata, non è espressione di attribuzioni costituzionali riconosciute al pubblico ministero, ai sensi dell'art. 112 Cost.» (ordinanza n. 296 del 2013).

7.- Va esaminata preliminarmente l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura dello Stato, secondo cui mancherebbe la rilevanza della questione, in quanto, non essendo indicati nel provvedimento del pubblico ministero alcuni elementi integrativi della fattispecie, come la decorrenza della sospensione di trecento giorni e la data dell'evento lesivo, non sarebbe possibile stabilire se il termine di grazia rientra nella sospensione, con la conseguenza che la disciplina censurata non sarebbe applicabile alla vicenda in questione.



L'eccezione deve essere disattesa.

Questi elementi di fatto attengono evidentemente alle valutazioni da compiere a cura del pubblico ministero competente a conoscere dei profili penali della vicenda, valutazioni la cui puntuale motivazione configgerebbe con il canone della necessaria riservatezza delle indagini, e la cui plausibilità non è stata messa in discussione se non in modo del tutto ipotetico ed eventuale.

8.- Come si è accennato, il giudizio principale ha ad oggetto intimazione di sfratto per morosità e, quindi, al fine del vaglio delle censure, occorre prendere in esame la disciplina del relativo procedimento, con particolare attenzione all'istituto del cosiddetto "termine di grazia", anche alla luce della giurisprudenza di legittimità intervenuta in materia. Occorre, infatti, verificare se, nell'ambito di tale procedimento, l'esercizio della funzione giurisdizionale sia condizionato o limitato da quanto previsto dalla norma impugnata.

L'art. 55 della legge n. 392 del 1978 stabilisce, per quanto qui rileva: «La morosità del conduttore nel pagamento dei canoni o degli oneri di cui all'articolo 5 può essere sanata in sede giudiziale [...]. Ove il pagamento non avvenga in udienza, il giudice, dinanzi a comprovate condizioni di difficoltà del conduttore, può assegnare un termine non superiore a giorni novanta.

In tal caso rinvia l'udienza a non oltre dieci giorni dalla scadenza del termine assegnato».

La giurisprudenza di legittimità ha avuto modo di vagliare diverse problematiche cui tale disciplina ha dato luogo.

In particolare, ha affermato che in tema di locazione di immobili urbani, il conduttore che, convenuto in un giudizio di sfratto per morosità, abbia richiesto la concessione del "termine di grazia", manifesta implicitamente, per ciò solo, una volontà incompatibile con quella di opporsi alla convalida, sicché al mancato adempimento nel termine fissato dal giudice consegue ipso facto l'emissione da parte di questi dell'ordinanza di convalida ex art. 663 del codice di procedura civile, senza che possano assumere rilievo eventuali eccezioni o contestazioni circa la sussistenza e/o l'entità del credito vantato dal locatore sollevate dopo la richiesta di termine per sanare la morosità, giacché, a norma dell'art. 55 della legge n. 392 del 1978, il comportamento del conduttore deve consistere nell'estinzione di tutto quanto dovuto per canoni, oneri accessori, interessi e spese fino alla scadenza del termine di grazia, senza che l'inadempimento residuo sia suscettibile di nuova verifica sotto il profilo della gravità (Corte di cassazione, terza sezione civile, sentenza n. 5540 del 2012).

Si è anche affermato che il termine per sanare la morosità, come previsto dall'art. 55 della legge n. 392 del 1978, in materia di locazioni di immobili urbani, è da qualificarsi perentorio (e, quindi, non prorogabile dal giudice). Pertanto, costituendo questo tipo di sanatoria un'eccezione al principio generale stabilito dall'art. 1453, ultimo comma, del codice civile (secondo cui dalla data della domanda di risoluzione l'inadempiente non può più adempiere la propria obbligazione), se entro il termine il conduttore non ha provveduto a sanare la mora, al giudice non è concessa la possibilità di valutare la gravità o meno dell'inadempimento, a norma dell'art. 1455 cod. civ.

9.- Nel merito la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale ordinario di Roma non è fondata.

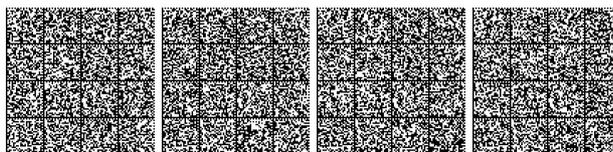
Il rimettente afferma che sarebbe leso l'art. 101, secondo comma, Cost. («I giudici sono soggetti soltanto alla legge»), in quanto il legislatore avrebbe attribuito ad un organo - il pubblico ministero - diverso dal giudice naturale precostituito per legge e designato per la trattazione e definizione della singola controversia, il potere di incidere direttamente e quindi decidere (sia pure in via interlocutoria) con un provvedimento di sospensione dei termini assegnati dal giudice.

Va, in proposito, anzitutto sottolineato come la sospensione dei termini prevista dai primi quattro commi dell'art. 20 non sia discrezionale: essa infatti è legata sostanzialmente alla presenza della richiesta dell'«elargizione» o del mutuo senza interessi di cui, rispettivamente, all'art. 3, commi 1 e 2, della legge n. 44 del 1999 e all'art. 14 della legge n. 108 del 1996.

Il comma 7-bis dell'art. 20 onera il prefetto che riceve la domanda di elargizione di compilare l'elenco delle procedure esecutive in corso a carico del richiedente e di informarne senza ritardo il procuratore della Repubblica competente «che trasmette il provvedimento al giudice, o ai giudici, dell'esecuzione entro sette giorni dalla comunicazione del prefetto».

Al pubblico ministero compete la mera verifica di riferibilità della comunicazione del prefetto alle indagini per delitti che hanno causato l'evento lesivo condizione dell'elargizione. Il relativo provvedimento non concerne, dunque, l'esercizio dell'azione penale né l'attività di indagine ad essa finalizzata (ordinanza n. 296 del 2013).

Si aggiunga che l'unico in grado di svolgere questo compito non può che essere il pubblico ministero competente in sede penale, tenuto conto della attinenza di tale compito ai procedimenti relativi ai delitti in questione, con le problematiche di riservatezza che questi ultimi comportano, nonché degli obiettivi di incisivo contrasto dei reati in questione (attuato anche mediante le misure a favore delle vittime).



In proposito, è significativa la disciplina dettata dal d.P.R. 19 febbraio 2014, n. 60 (Regolamento recante la disciplina del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive e dell'usura, a norma dell'articolo 2, comma 6-*sexies*, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10) il cui art. 28, comma 2, prevede che «Gli organi e gli uffici preposti alla gestione del Fondo sono tenuti al segreto in ordine ai soggetti interessati all'accesso ed alle relative procedure, ai sensi del decreto del Ministro dell'Interno 10 maggio 1994, n. 415 e successive modificazioni. Gli atti dei procedimenti sono coperti dal segreto di ufficio; degli stessi e del loro contenuto è vietata la pubblicazione. Non è ammessa la comunicazione a terzi delle informazioni riguardanti lo stato dei procedimenti, salvo che esibiscano apposita delega degli interessati [...]».

È pur vero che non può negarsi una interferenza con il giudizio civile, ma ciò non si traduce in una illegittima compressione della relativa funzione giurisdizionale.

Si è visto, infatti, che l'impugnato art. 20, comma 7, della legge n. 44 del 1999, che deve essere letto in uno al comma 1 nonché al comma 3, prevede la possibilità di una mera sospensione, delimitata nel tempo (trecento giorni, periodo di sospensione che si aggiunge a quello del termine iniziale), di termini, tra i quali è ricompreso anche il termine di grazia, la cui concessione resta ferma, sia nel suo contenuto, sia negli effetti che si determineranno alla scadenza.

10.- Le argomentazioni esposte inducono a ritenere non fondata anche la seconda censura, con la quale si assume che, poiché non potrebbe definirsi “giusto processo” quello nel quale un'autorità diversa dal giudice può influire sull'esito della controversia, a favore di una delle parti in lite, sarebbe leso l'art. 111, primo e secondo comma, Cost.

La ricostruzione del dato normativo operata dal rimettente non tiene conto della *ratio* e della portata dell'intervento legislativo censurato, che, avendo un carattere meramente temporaneo e non decisivo, non ha alcuna influenza sostanziale sul giudizio civile.

11.- Pertanto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 7, della legge n. 44 del 1999, come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera *d*), numero 1), della legge n. 3 del 2012, deve essere dichiarata non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 7, della legge 23 febbraio 1999, n. 44 (Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura), come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera d), numero 1), della legge 27 gennaio 2012, n. 3 (Disposizioni in materia di usura e di estorsione, nonché di composizione delle crisi da sovraindebitamento), sollevata, in riferimento agli artt. 101, secondo comma, e 111, primo e secondo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Roma con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 giugno 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 4 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140192



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 37

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 giugno 2014
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Professioni - Norme della Regione Liguria - Attività professionale sanitaria intramuraria - Previsione della possibilità per il personale che esercita le professioni sanitarie di cui alla legge n. 251 del 2000 (Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica) di esercitare attività libero professionale, al di fuori dell'orario di servizio, anche singolarmente all'interno dell'Azienda e in forma intramuraria allargata presso le Aziende sanitarie locali, gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) e gli altri enti equiparati - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale in materia di tutela della salute, cui è connessa la disciplina della libera professione intramuraria.

- Legge della Regione Liguria 31 marzo 2014, n. 6, artt. 1, commi 1, 2 e 3; 2 e 3.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, artt. 15-*quinquies*, comma 3, e 19, comma 1; legge 30 dicembre 1991, n. 412, art. 4, comma 7; legge 23 dicembre 1996, n. 662; decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, art. 22-*bis*, comma 4; legge 3 agosto 2007, n. 120, art. 1, come modificato dal decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, nella legge 8 novembre 2012, n. 189.

Ricorso n. 37 depositato il 5 giugno 2014 del Presidente del Consiglio dei Ministri (codice fiscale: 80188230587) rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (codice fiscale: 80224030587), presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12, fax 06/96514000; ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it, ricorrente.

Contro la Regione Liguria (codice fiscale: 00849050109), in persona del Presidente della Giunta regionale p.t., resistente, per la declaratoria di illegittimità costituzionale della Legge Regione Liguria n. 6 del 31 marzo 2014 pubblicata sul B.U.R. n. 4 del 2 aprile 2014, recante “Disposizioni in materia di esercizio di attività professionale da parte del personale di cui alla legge 10 agosto 2000, n. 251 (Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica) e successive modificazioni e integrazioni”.

Quanto all'art. 1, rubricato “Attività professionale da parte del personale di cui alla legge 10 agosto 2000, n. 251 (Disciplina delle professioni sanitarie infermieristiche, tecniche della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica)”, commi 1, 2 e 3, in cui si prevede che:

“1. Al fine di conseguire una più efficace e funzionale organizzazione dei servizi sanitari regionali, il personale che esercita le professioni sanitarie di cui alla legge n. 251/2000 e successive modificazioni e integrazioni, operante con rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato nelle strutture pubbliche regionali, può esercitare attività libero professionale, al di fuori dell'orario di servizio, anche singolarmente all'interno dell'azienda e in forma intramuraria allargata, presso le Aziende sanitarie locali, gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS) e gli altri enti equiparati.

2. La Giunta regionale, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentite le organizzazioni professionali e sindacali e previo parere della Commissione consiliare competente per materia, da rendersi nel termine di trenta giorni dalla richiesta, trascorsi i quali si intende espresso, disciplina, con propria direttiva vincolante ai sensi dell'art. 8, comma 1, della legge regionale 7 dicembre 2006, n. 41 (Riordino del Servizio Sanitario Regionale) e successive modificazioni e integrazioni, l'organizzazione e le modalità di esercizio dell'attività libero professionale di cui al comma 1.



3. Le Aziende sanitarie, entro sessanta giorni dalla data di adozione della direttiva di cui al comma 2, adeguano i rispettivi atti regolamentari ai contenuti della direttiva stessa, in modo che non sorga contrasto con le loro finalità istituzionali e si integri l'assolvimento dei compiti di istituto assicurando la piena funzionalità dei servizi anche nella continuità della cura a domicilio; quanto all'art. 2 rubricato "Relazione della Giunta", in cui si prevede che:

"La Giunta regionale presenta annualmente alla competente Commissione consiliare una relazione sull'attuazione della presente legge".

Quanto all'art. 3 rubricato "Clausola di invarianza finanziaria", in cui si prevede che:

"Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza regionale".

Le disposizioni riportate in epigrafe vengono impugnate, giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 22 maggio 2014, poiché in contrasto con l'art. 117, comma 3, della Costituzione, con riferimento ai principi fondamentali in materia di tutela della salute.

Con legge 31 marzo 2014, n. 6, la Regione Liguria ha introdotto una disciplina speciale in materia di attività libero professionale intramuraria del personale sanitario non medico, al fine di una più efficace e funzionale organizzazione dei servizi sanitari regionali. Il legislatore regionale ha, pertanto, previsto la possibilità, per il personale esercente le professioni di cui alla legge n. 251 del 10 agosto 2000 (professioni sanitarie infermieristiche, tecniche, della riabilitazione, della prevenzione nonché della professione ostetrica) in strutture pubbliche regionali, di svolgere attività libero professionale di natura intramuraria anche "singolarmente" ed anche in forma "allargata" a strutture sanitarie distinte da quelle di afferenza.

La disciplina dell'organizzazione e delle modalità di esercizio di tale attività libero professionale è demandata all'adozione, da parte della Giunta Regionale della Liguria, di una direttiva vincolante entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge regionale n. 6/2014 (art. 1, comma 2).

Le disposizioni in epigrafe palesano evidenti profili di illegittimità costituzionali per le osservazioni che seguono:

1) Ai fini di un corretto inquadramento della questione è necessaria una breve ricognizione del quadro normativo in tema di professione sanitaria intramuraria.

La materia è stata oggetto di stratificati interventi del legislatore statale, a partire dalla legge 30 dicembre 1991, n. 412, la quale, al comma 7, ha introdotto il principio di unicità del rapporto di lavoro con il Servizio sanitario nazionale. La stessa legge ha ritenuto compatibile tale rapporto di lavoro con l'esercizio, da parte dei medici dipendenti del Ssn, di attività libero professionale intra ed extra moenia, purché fuori dall'orario di lavoro e non in strutture convenzionate con il Ssn.

La legge 23 dicembre 1996, n. 662, ha, poi, stabilito l'incompatibilità tra attività libero professionale intramuraria ed extramuraria nonché il divieto di attività professionale extra moenia all'interno di strutture sanitarie pubbliche diverse da quelle di appartenenza o presso strutture sanitarie private, anche parzialmente.

Successivamente, il decreto legislativo 19 giugno 1999, n. 229, ha aggiunto gli artt. 15-*quater* e 15-*quinquies* al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502.

In particolare, l'art. 15-*quater*, comma 1, ha stabilito che i dirigenti sanitari, il cui contratto di lavoro sia stato stipulato in data successiva al 31 dicembre 1998 o che, alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 229/1999, abbiano optato per l'esercizio di attività libero professionale intramuraria, sono sottoposti al rapporto di lavoro esclusivo con il Ssn. Tale rapporto è qualificato dal successivo art. 15-*quinquies*, comma 1, come implicante "la totale disponibilità nello svolgimento delle funzioni dirigenziali attribuite dall'azienda, nell'ambito della posizione ricoperta e della competenza professionale posseduta e della disciplina di appartenenza, con impegno orario contrattualmente definito".

Il comma 4, dell'art. 15-*quater*, così come modificato dal decreto legge 29 marzo 2004, n. 81, convertito col modificazioni dalla legge 26 maggio 2004, n. 138, ha, inoltre, previsto la possibilità, per i dirigenti medici, di optare per il rapporto di lavoro non esclusivo con il Ssn, mediante richiesta da presentarsi entro il 30 novembre di ciascun anno.

L'art. 1, della legge 3 agosto 2007, n. 120, come modificato dal decreto legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito con modificazioni dalla legge 8 novembre 2012, n. 189, ha, poi, demandato alle Regioni il compito di assumere le iniziative più idonee allo scopo di individuare gli spazi per l'esercizio della libera professione intramuraria e di realizzare gli interventi di ristrutturazione edilizia necessari per renderli disponibili.



2) L'art. 1, comma 1, della legge regionale Liguria n. 6/2014:

a) L'exkursus normativo di cui al precedente punto 1) evidenzia come il legislatore statale abbia disciplinato l'esercizio della libera professione intramuraria quale specificità prevista esclusivamente per i dirigenti medici e i medici dipendenti del Ssn e solo a particolari condizioni, al fine di salvaguardare un equilibrato rapporto tra attività istituzionale e libero professionale.

A maggior evidenza dell'assunto, giova ricordare come l'art. 4, comma 7, della legge n. 412/1991 abbia improntato il rapporto di lavoro del personale medico con il Ssn ai principi dell'esclusività e dell'incompatibilità con altro rapporto di lavoro dipendente, con altro rapporto di natura convenzionale con il Ssn nonché con l'esercizio di altra attività o con la titolarità o partecipazione di quote di imprese che possano determinare un conflitto di interessi con il Ssn.

La necessità di conformare ai suddetti principi il libero esercizio della professione è palesata dall'art. 15-*quinquies*, comma 3, del decreto legislativo n. 502/1991, il quale dispone che l'attività libero professionale intramuraria non comporti un volume di prestazioni superiore a quello assicurato per l'attività istituzionale. Pertanto, la libera professione medica intra moenia è soggetta a verifica da parte di appositi organismi con possibilità di penalizzazioni (anche consistenti nella sospensione del diritto all'esercizio dell'attività intra moenia) in caso di violazione del suindicato limite.

Medesima esigenza di contemperamento dei principi in esame si rinviene nell'art. 22-*bis*, comma 4, del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito con modificazioni dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, che ha affidato alle Regioni i controlli sullo svolgimento dell'attività libero professionale intramuraria dei dirigenti medici, con la possibilità di esercizio, da parte delle stesse, di, interventi sostitutivi, "al fine di garantire il corretto equilibrio tra attività istituzionale e attività libero-professionale intramuraria, anche in riferimento all'obiettivo di ridurre le liste di attesa".

È, pertanto, evidente come l'esercizio della professione sanitaria intra moenia costituisca una deroga al principio dell'esclusività del rapporto di lavoro con il Ssn, la quale può giustificarsi solo alla luce di un equilibrato bilanciamento tra l'interesse allo svolgimento dell'attività libero professionale e quello dello Stato a garantire l'imparzialità, l'efficacia e l'efficienza delle funzioni preordinate alla tutela della salute.

Tale opera di contemperamento necessariamente presuppone una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale, laddove lo stesso sarebbe inevitabilmente frustrato dall'adozione, da parte delle regioni, di norme differenziate.

Ne deriva che i soggetti che possono svolgere attività libero professionale devono essere individuati con disciplina uniforme a livello nazionale, essendo tale profilo soggettivo espressione di principi fondamentali stabiliti dal legislatore nell'esercizio delle proprie competenze legislative.

La disciplina della libera professione sanitaria intramuraria è, infatti, riconducibile, per pacifica giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte (sentenze 11 dicembre 2013, n. 301; 14 novembre 2008, n. 371; 5 maggio 2006, n. 186), alla materia concorrente della tutela della salute di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione.

L'individuazione dei profili soggettivi e, dunque, dei soggetti abilitati all'esercizio dell'attività intramuraria certamente costituisce esercizio della competenza statale in tema di enunciazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute.

Tale assunto è desumibile, innanzitutto, dal tenore testuale dell'art. 19, comma 1, del decreto legislativo n. 502/1992, in base al quale le disposizioni del detto decreto (quindi anche l'art. 15-*quinquies* che, come si è detto sopra, disciplina aspetti, anche soggettivi, della libera professione intra moenia) costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione.

Alla medesima conclusione conduce l'analisi del contenuto normativo delle disposizioni legislative indicate al punto 1), dalle quali si evince come il legislatore nazionale abbia inteso creare un organico sistema di esercizio dell'attività libero professionale intramuraria incentrato sulle figure del dirigente medico e del medico dipendente del Ssn.

Si veda, in proposito, come codesta Ecc.ma Corte abbia affermato (sentenza 23 febbraio 2007, n. 50) che "se si sposta l'attenzione alla valutazione sul piano sostanziale della natura di principio o meno delle disposizioni relative alla disciplina delle caratteristiche del lavoro dei dirigenti sanitari ed in particolare del loro rapporto di esclusività con l'amministrazione sanitaria da cui dipendono, non può negarsi che queste disposizioni (pur nel tempo varie volte mutate dal legislatore: la fundamentalità dei principi peraltro deriva dalla volontà in tal senso del legislatore e non dalla eventuale mutazione nel tempo della volontà dei diversi legislatori) rappresentano un elemento fra i più caratterizzanti nella disciplina del rapporto fra personale sanitario ed utenti del servizio sanitario, nonché della stessa organizzazione sanitaria. D'altra parte questa Corte ha avuto già occasione di affermare che le innovazioni introdotte dall'art. 13, del decreto legislativo n. 229 del 1999 «realizzano una nuova organica disciplina dell'intera materia» (sentenza n. 63 del 2000) e che le ulteriori modificazioni introdotte dal decreto-legge n. 81 del 2004, quale convertito dalla legge n. 138



del 2004, costituiscono rinnovato esercizio del potere legislativo statale di determinazione dei principi fondamentali della materia (sentenza n. 181 del 2006)”.
L'individuazione dei soggetti ammessi allo svolgimento dell'attività intra moenia certamente integra l'esercizio dell'opera di equilibrato contemperamento tra attività istituzionale e libero professionale la quale, a sua volta, costituisce manifestazione dell'attività di ricognizione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute che la Costituzione riserva al legislatore statale e che, necessariamente, devono essere uniformi per l'interno territorio nazionale.

Infatti, la valutazione in merito alle categorie professionali cui deve riconoscersi la possibilità di svolgere libera attività intramuraria non è certo neutrale rispetto all'esposta esigenza di conservazione di un equilibrio fra le opposte istanze - libero esercizio della professione ed esclusività del rapporto con il Ssn - a sua volta strumentale alla tutela della salute, potendo, pertanto, da detta valutazione derivare la prevalenza di un interesse in danno dell'altro.

In proposito, va osservato come codesta Ecc.ma Corte abbia affermato (sentenza 50/2007) che la disciplina in materia di personale di cui al ruolo dei dirigenti sanitari ex legge n. 502/1992 riguardi “le caratteristiche fondamentali delle articolazioni locali del Servizio sanitario nazionale quale disciplinato dalla legislazione nazionale e che per questa parte vincola espressamente le stesse Regioni a statuto speciale e le Province autonome”.

Codesta Ecc.ma Corte ha, altresì, sostenuto che “la «facoltà di scelta tra i due regimi di lavoro dei dirigenti sanitari (esclusivo e non esclusivo)», è essa stessa «espressione di un principio fondamentale, volto a garantire una tendenziale uniformità tra le diverse legislazioni ed i sistemi sanitari delle Regioni e delle Province autonome in ordine ad un profilo qualificante del rapporto tra sanità ed utenti. Ne consegue, pertanto, che è destinata a partecipare di questo stesso carattere di normativa di principio anche quella volta ad assicurare che non resti priva di conseguenze, in termini di concrete possibilità di svolgimento dell'attività libero professionale intramuraria, l'opzione compiuta dal sanitario in favore del rapporto di lavoro esclusivo.»” - (sentenza 371/2008).

Se, pertanto, la disciplina del rapporto di lavoro dei dirigenti sanitari e della facoltà di scelta degli stessi tra diversi regimi di impiego integra la ricognizione, da parte del legislatore statale, di principi fondamentali in tema di tutela della salute, ne consegue come la stessa conclusione debba ritenersi anche rispetto alla ancora più generale valutazione circa le categorie professionali in regime di esclusività da ammettere all'esercizio dell'attività libero professionale intra moenia.

Coerentemente con tale assetto, l'accesso del personale di cui alla legge n. 251/2000 è consentito dalla legislazione statale in relazione alla sola intra moenia d'équipe.

Le norme di cui all'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 6/2014 appaiono, pertanto, manifestamente illegittime in quanto, permettendo l'esercizio di attività libero professionale intra moenia da parte del personale di cui alla legge n. 251/2000, disciplinano un profilo - quello soggettivo - attinente a principi fondamentali, in tema di tutela della salute, la cui individuazione è invece costituzionalmente riservata al legislatore statale.

b) L'illegittimità dell'art. 1, comma 1, della legge regionale in epigrafe, è, altresì, evidente laddove si consideri che lo stesso permette al personale sanitario non medico l'esercizio dell'attività libero professionale anche “in forma intramuraria allargata, presso le Aziende sanitarie locali, gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico IRCCS) e gli altri enti equiparati”.

Come si è detto al precedente punto 1), l'art. 1, della legge n. 120/2007, modificata dal d.l. 158/2012, ha previsto che le Regioni assumano le iniziative più idonee per assicurare gli interventi di ristrutturazione edilizia degli spazi da destinarsi all'attività libero professionale intramuraria.

Occorre sottolineare come il comma 2 stabilisca che l'adozione di tali iniziative avvenga entro il 31 dicembre 2012 e che le Regioni adottino le misure idonee ad assicurare il definitivo passaggio al regime ordinario del sistema dell'attività libero-professionale intramuraria della dirigenza sanitaria e medica.

Le disposizioni legislative statali in commento hanno, pertanto, previsto che le Regioni concorrano alla realizzazione di un organico modello di esercizio della professione sanitaria intramuraria, in base al quale sono le aziende sanitarie locali, le aziende ospedaliere, le aziende ospedaliere universitarie nonché i policlinici universitari a gestione diretta e gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico ad individuare gli spazi da destinarsi all'attività libero professionale intra moenia (comma 4).

Nella suddetta sede, il legislatore statale ha, inoltre, previsto che, “ove ne sia adeguatamente dimostrata la necessità e nel limite delle risorse disponibili”, le Regioni autorizzino le aziende sanitarie ad acquisire, tramite acquisto o locazione, spazi da destinarsi alla libera professione intramuraria presso strutture sanitarie autorizzate non accreditate, nonché tramite la stipula di convenzioni con altri soggetti pubblici.



Si noti che i detti spazi, secondo il comma 4, dell'art. 1, della legge n. 120/2007, debbano corrispondere a criteri di congruità ed idoneità per l'esercizio della libera professione sanitaria.

Il legislatore statale ha, pertanto, previsto che siano le strutture sanitarie a rendere possibile l'esercizio di attività libero professionale intramuraria attraverso l'individuazione di appositi spazi per l'erogazione di prestazioni in ordinario regime di intra moenia, solo in via residuale - e previa autorizzazione da parte della Regione - potendosi ricorrere alla locazione od all'acquisto di spazi presso altre strutture sanitarie od altri soggetti pubblici.

Al contrario, l'art. 1, comma 1, della legge regionale prevede che il personale non medico eserciti attività intramuraria "allargata" ad altre strutture sanitarie, diverse da quella di appartenenza, contravvenendo all'organico modello configurato dal legislatore statale nei suoi principi fondamentali.

In base alle prescrizioni dell'art. 1, della legge n. 120/2007, infatti, è la stessa struttura di appartenenza ad individuare gli spazi da assegnarsi all'attività intra moenia ordinaria, senza che si renda necessario il ricorso all'intra moenia "allargata" o all'extra moenia.

L'art. 1, comma 1, della legge regionale in epigrafe contiene, pertanto, disposizioni in palese contrasto con i principi fondamentali stabiliti dalla legge statale in tema di tutela della salute.

In proposito, codesta Ecc.ma Corte ha avuto modo di affermare che "secondo la giurisprudenza di questa Corte, nelle materie di competenza ripartita è da ritenere vincolante anche ogni previsione che, sebbene a contenuto specifico e dettagliato, «è da considerare per la finalità perseguita, in "rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione" con le norme principio che connotano il settore» (ex plurimis sentenza n. 437 del 2005). Con particolare riferimento alla disciplina degli spazi per l'esercizio della professione medica intramuraria che qui rileva, occorre ribadire che è destinata a partecipare di questo stesso carattere di normativa di principio anche quella volta ad assicurare che non resti priva di conseguenze, in termini di concrete possibilità di svolgimento dell'attività libero professionale intramuraria, l'opzione compiuta dal sanitario in favore del rapporto di lavoro esclusivo" (sentenza 301/2013).

Anche in base a tali considerazioni, deve, pertanto, sostenersi l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 6/2014 per violazione dei principi fondamentali in materia di tutela della salute individuati dalla legge statale, ex art. 117, comma 3 della Costituzione.

3) Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 2 e 3, dell'art. 2 e dell'art. 3, della legge regionale n. 6/2014.

L'art. 1, commi 2 e 3, l'art. 2 e l'art. 3, della legge regionale n. 6/2014 appaiono inscindibilmente connessi con l'art. 1, comma 1; se ne eccipisce, pertanto, l'illegittimità per i medesimi motivi di cui ai precedenti punti 1) e 2).

Per tutte le esposte ragioni, il Presidente del Consiglio dei Ministri, ut supra rappresentato e difeso,

CONCLUDE

Per l'accoglimento del presente ricorso e per la conseguente dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme della legge regionale in esso denunciato.

Roma, 31 maggio 2014

L'Avvocato dello Stato: DIANA RANUCCI

14C00162



N. 113

Ordinanza del 21 gennaio 2014 emessa dal Tribunale di Firenze nel procedimento civile promosso da Bergamini Duilio c/Repubblica Federale di Germania e Presidenza del Consiglio dei Ministri

Consuetudine internazionale - Immunità degli Stati dalla giurisdizione civile dei tribunali degli Stati esteri - Esclusione della giurisdizione di cognizione nelle azioni risarcitorie per danni da crimini di guerra, commessi *iure imperii* dal Terzo Reich, almeno in parte nello Stato del giudice adito - Norma prodotta nell'ordinamento italiano mediante il recepimento, ai sensi dell'art. 10, primo comma, Cost., della consuetudine internazionale accertata dalla Corte internazionale di giustizia nella sentenza 3 febbraio 2012 (*Allemagne c. Italie*) - Lesione di diritti umani inviolabili, vanificati dalla non tutelabilità in sede giurisdizionale - Contrasto con il diritto di agire in giudizio, assunto come principio supremo dell'ordinamento costituzionale.

- Costituzione, artt. 2 e 24.

Trattati e convenzioni internazionali - Statuto delle Nazioni Unite (ONU) - Impegno di ciascuno Stato membro a conformarsi alle decisioni emesse dalla Corte internazionale di giustizia nei procedimenti di cui è stato parte - Conseguente obbligo del giudice italiano di adeguarsi alla pronuncia della Corte internazionale di giustizia che gli impone di negare la propria giurisdizione nella cognizione della causa civile di risarcimento del danno per crimini contro l'umanità, commessi *iure imperii* dal Terzo Reich, almeno in parte nel territorio italiano - Lesione di diritti umani inviolabili, vanificati dalla non tutelabilità in sede giurisdizionale - Contrasto con il diritto di agire in giudizio, assunto come principio supremo dell'ordinamento costituzionale.

- Legge 17 agosto 1957, n. 848, art. 1, nella parte in cui recepisce l'art. 94 dello Statuto delle Nazioni Unite (ONU).
- Costituzione, artt. 2 e 24.

Trattati e convenzioni internazionali - Adesione dell'Italia alla Convenzione ONU sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni - Conseguente obbligo del giudice nazionale di adeguarsi alla pronuncia della Corte internazionale di giustizia che gli impone di negare la propria giurisdizione nella cognizione della causa civile di risarcimento del danno per crimini contro l'umanità commessi *iure imperii* dal Terzo Reich [almeno in parte] nel territorio italiano - Lesione di diritti umani inviolabili, vanificati dalla non tutelabilità in sede giurisdizionale - Contrasto con il diritto di agire in giudizio, assunto come principio supremo dell'ordinamento costituzionale.

- Legge 14 gennaio 2013, n. 5, art. 1.
- Costituzione, artt. 2 e 24.

[Trattati e convenzioni internazionali - Adesione dell'Italia alla Convenzione ONU sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni - Adeguamento alla sentenza con cui la Corte internazionale di giustizia, definendo un procedimento di cui è stato parte lo Stato italiano, ha escluso l'assoggettamento di specifiche condotte di altro Stato alla giurisdizione civile - Obbligo per il giudice davanti al quale pende controversia relativa alle stesse condotte di rilevare d'ufficio il difetto di giurisdizione in qualunque stato e grado del processo (e anche quando ha già emesso sentenza definitiva passata in giudicato che ha riconosciuto la sussistenza della giurisdizione) - Applicabilità di tale previsione alle cause civili di risarcimento del danno per crimini di guerra commessi *iure imperii* dal Terzo Reich almeno in parte nel territorio italiano - Lesione di diritti umani inviolabili, vanificati dalla non tutelabilità in sede giurisdizionale - Violazione del diritto di agire in giudizio, inteso come principio supremo dell'ordinamento costituzionale].

- [Legge 14 gennaio 2013, n. 5, art. 3].
- [Costituzione, artt. 2 e 24].

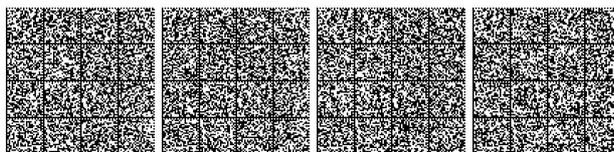
TRIBUNALE ORDINARIO DI FIRENZE

SECONDA SEZIONE CIVILE

Il Tribunale, nella persona del Giudice dott. Luca Minniti ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile di I Grado iscritta al n. r.g. 14049/2011 promossa da:

Duilio Bergamini (C.F. BRGDLU21A18D548V), con il patrocinio dell'avv. Lau Joachim, elettivamente domiciliato in casa Ajale Salutio SNC 52010 Talla presso il difensore avv. Lau Joachim;

Contro Repubblica Federale Tedesca in persona dell'Ambasciatore Michael Gerdtts, con il patrocinio dell'avv. Dossena Augusto, elettivamente domiciliato in via Bolognese 55 50139 Firenze presso il difensore avv. Dossena Augusto, convenuto;



e nei confronti di Repubblica italiana in persona della Presidenza del Consiglio dei Ministri con il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato domiciliata per legge in via degli Arazzieri 4 50129 Firenze, intervenuto;

L'OGGETTO DELLA CONTROVERSIA

Il signor Duilio Bergamini con atto di citazione notificato per via diplomatica conveniva in giudizio la Repubblica Federale Tedesca chiedendo la condanna al risarcimento dei danni da lui patiti nel corso della seconda guerra mondiale per essere stato questi catturato sul territorio italiano da forze militari tedesche il 9 settembre 1943 a Verona, nell'ospedale dove era ricoverato, dal quale fu deportato in Germania per essere adibito al lavoro forzato, per esser segregato nel campo di concentramento di Zeitz, uno dei sottolager di Buchenwald, prima di esser trasferito nel campo di Hartmannsdorf Stammlager IVF e poi ancora a Granschutz dove veniva liberato dagli alleati alla fine della guerra.

La Repubblica Federale di Germania si costituiva affermando che “i tremendi crimini di guerra perpetrati ai danni della popolazione civile inerme, costituiscono una realtà storica inoppugnabile, il cui peso morale ricade sul popolo tedesco e per la cui responsabilità la Germania chiede anche in questa sede il perdono delle vittime, dei loro parenti e del popolo italiano tutto. Perdonare non significa voler dimenticare ed anzi la RFG auspica che possa essere continuato il cammino intrapreso con l'Italia per preservare il ricordo delle deportazioni e degli orrendi crimini commessi dai nazisti anche nel nostro Paese”.

Per contro la Repubblica Federale di Germania eccepiva il difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria italiana, chiedeva al giudice di dare attuazione alla sentenza 03/02/2012 della Corte Internazionale di Giustizia, dichiarava di non accettare il contraddittorio sul merito della vicenda chiedendo in ogni caso: *a)* di esser autorizzata a chiamare in giudizio la Repubblica italiana per esser da lei rilevata indenne ai sensi dell'accordo italo tedesco del 2.6.1961; *b)* di dichiarare l'improcedibilità e l'inammissibilità della domanda, *c)* di dichiarare l'estinzione del diritto per intervenuta prescrizione.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri della Repubblica italiana si è costituita, prima ancora di esser stata chiamata in causa, sostenendo l'obbligo di dare esecuzione alla sentenza 03/02/2012 della Corte Internazionale di Giustizia anche attraverso l'adesione alla richiesta di esclusione della giurisdizione italiana.

La causa è stata trattenuta in decisione il 27 giugno 2013 con termini per conclusionali e repliche.

RAGIONI DELLA DECISIONE

La questione oggetto del presente giudizio, con particolare riferimento ai profili che rilevano nel decidere se negare o riconoscere la potestà giurisdizionale della Repubblica italiana nei confronti della Repubblica Federale Tedesca, è stata già affrontata dalla Corte di Cassazione in modo ripetuto ed approfondito, proprio con riferimento ai crimini del Terzo Reich.

E' stata già affrontata e decisa anche dal Tribunale di Firenze con sentenze n. 1080, 1081, 1086 3913 del 2012 e sentenze 47 e 48 del 2013 nelle quali è stata sempre negata la giurisdizione nazionale.

Anche nel presente giudizio, instaurato pochi giorni prima della pronuncia della Corte dell'Aja, si tratta di valutare se l'ordinamento giuridico dentro il quale il giudice italiano è chiamato a decidere la controversia, nel conformarsi alle norme dell'ordinamento giuridico internazionale generalmente riconosciute, imponga al giudice dello Stato dove il crimine internazionale è stato commesso, di negare l'accesso al giudizio civile risarcitorio di accertamento e condanna, anche quando sul proprio territorio sia stato leso un diritto fondamentale, mediante un crimine di guerra e contro l'umanità, ancorché ad opera di uno Stato estero nell'esercizio di poteri sovrani.

Non è in contestazione la natura di crimine internazionale del fatto oggetto di causa e la sua potenzialità lesiva di diritti fondamentali della persona umana come consacrati nella Costituzione italiana e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (2000/C 364/01). Anche considerato che nell'ordinamento interno, i diritti fondamentali della persona riconosciuti dalla Costituzione si saldano necessariamente con le norme di *jus cogens* poste a tutela dei diritti fondamentali della persona dal diritto internazionale venendo in rilievo i medesimi valori tendenzialmente universali di tutela della dignità della persona.



Si legge in Cassazione Sez. Un. Civili, 29 maggio 2008, n. 14202 (che ha affermato la giurisdizione italiana in caso analogo al nostro) che la deportazione e l'assoggettamento dei deportati al lavoro forzato "è un crimine contro l'umanità, venendo in particolare, sempre a livello di comunità internazionale, così considerata come inequivocabilmente, tra l'altro, emerge dallo Statuto delle Nazioni Unite firmato a Londra l'8 agosto 1945, sub art. 6, lett. b); dalla Risoluzione 95 dell'11 dicembre 1946 della Assemblea Generale delle N.U., dai Principi di diritto internazionale adottati nel giugno 1950 dalla Commissione delle N.U., sub 6^a, dalle Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza n. 827/93 e n. 955/94, con le quali sono stati adottati, rispettivamente, lo statuto del Tribunale penale internazionale per la ex Jugoslavia (artt. 2 e 5) e lo Statuto del Tribunale penale internazionale per il Ruanda (art. 3); sia, infine, dalla Convenzione con la quale è stata istituita la Corte penale internazionale, sottoscritta a Roma il 17 luglio 1998 da ben 139 Stati (dei quali 120 ratificanti) ed entrata in vigore il 1 luglio 2002 (art. 7-8)).

E' noto poi che secondo un primo orientamento, inaugurato dalla sentenza n. 5044/2004 della Corte di Cassazione a Sezioni Unite (caso Ferrini), nel nostro ordinamento si è affermato il principio secondo cui l'immunità dalla giurisdizione (civile) degli Stati (esteri) riconosciuta dal diritto internazionale consuetudinario non ha carattere assoluto ma può trovare un limite anche quando lo Stato operi nell'esercizio della sua sovranità, ove le condotte integrino crimini contro l'umanità, tali quindi da configurare un crimine internazionale.

Orientamento secondo il quale la tutela dei diritti fondamentali è affidata a norme, inderogabili, al vertice dell'ordinamento internazionale, che prevalgono su ogni altra disposizione anche di carattere consuetudinario; per tale ragione ne sarebbe sancita l'imprescrittibilità e ne conseguirebbe l'universalità della giurisdizione, che non potrebbe non valere anche per i processi civili che traggono origine da tali gravissimi reati. Sarebbe dunque "irrelevante l'assenza di una espressa deroga al principio dell'immunità: il valore, ormai riconosciuto, di principio fondamentale dell'ordinamento internazionale al rispetto dei diritti inviolabili della persona umana ha degli inevitabili riflessi sugli altri principi ivi operanti, tra cui quello del riconoscimento della immunità statale dalla giurisdizione civile straniera, secondo i principi generali dell'interpretazione delle norme, che non vanno considerate separatamente ma in quanto facenti parti del medesimo sistema, completandosi ed integrandosi a vicenda". Secondo tale orientamento la Corte Suprema ha in passato ripetutamente affermato che nell'ordinamento internazionale dovesse ritenersi vigente il principio, sovraordinato agli altri, di preminenza dei valori fondamentali della libertà e della dignità della persona, la cui lesione non è consentita neppure agli Stati nell'esercizio della loro sovranità.

Principio che dopo la citata sentenza del 2004 ha poi trovato un assestamento anche argomentativo in 13 analoghe decisioni del 2008 che, anche in replica alle critiche di altre Corti supreme, hanno affermato che la Corte non intendesse negare che i due principi convivono nell'ordinamento internazionale: da un lato il principio dell'immunità degli Stati (esteri) dalla giurisdizione (civile) per gli atti posti in essere nell'esercizio della sovranità; dall'altro, quello, di pari portata generale, del primato assoluto dei valori fondamentali della libertà e dignità della persona umana. Ma che nel rispetto della gerarchia dei valori il secondo dei principi finisse per conformare necessariamente il primo, dovendosi assegnare "prevalenza alla norma di rango più elevato, ossia quella che ha assunto, anche nell'ordinamento internazionale, il ruolo di principio fondamentale, per il suo contenuto assiologico di meta-valore" (Sez. Un. Civili, sentenza 29 maggio 2008, n. 14202, si veda anche Cass. Sent. I sez penale n. 1072 del 21 ottobre 2008).

Più di recente si è invece affermato un diverso orientamento in seno alla Corte di Cassazione con riferimento alla portata del principio dell'immunità giurisdizionale degli Stati per atti *jure imperii* nel diritto internazionale vigente, sulla scia della pronuncia emessa dalla Corte Internazionale di Giustizia, con sentenza del 03/02/2012 (*Immunités Juridictionnelles de l'Etat — Allemagne c. Italie*), secondo la quale "il diritto consuetudinario internazionale continu(a) a prevedere che ad uno Stato sia riconosciuta l'immunità in procedimenti per illeciti presumibilmente commessi sul territorio di un altro Stato dalle proprie forze armate ed altri organismi statali nel corso di un conflitto armato". Stato che in forza di tale inderogabile principio non può essere privato dell'immunità in virtù del fatto che lo si accusa di gravi violazioni delle leggi internazionali sui diritti umani".

A tale impostazione si sono adeguate le Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione con la decisione 4284/2013 la quale, richiamando la più articolata sentenza 32139/2012 (Cass. I sez. pen), hanno dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice italiano rilevando che "la tesi inaugurata dalla Cass. 5044/2004 è rimasta isolata e non è stata convalidata dalla comunità internazionale di cui la Corte internazionale di giustizia è massima espressione, sicché il principio (...) non può essere portato ad ulteriori applicazioni".



In particolare quale conferma di tale indirizzo è stata letta la sopravvenuta legge 14 gennaio 2013, n. 5 (Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione delle Nazioni Unite sulle immunità giurisdizionali degli Stati e dei loro beni fatta a New York il 2 dicembre 2004 nonché norme di adeguamento all'ordinamento interno) nella quale l'art. 3 contiene l'espressa esclusione della giurisdizione italiana per i crimini di guerra commessi dal Terzo Reich anche per i procedimenti in corso anche se nell'art. 2 ratifica la convenzione citata che nell'art. 12 (in ogni caso irretroattivo per espressa previsione della convenzione stessa) prevede:

“Sempre che gli Stati interessati non convengano diversamente, uno Stato non può invocare l'immunità giurisdizionale davanti a un tribunale di un altro Stato, competente in materia, in un procedimento concernente un'azione di riparazione pecuniaria in caso di decesso o di lesione dell'integrità fisica di una persona, o in caso di danno o di perdita di un bene tangibile, dovuti a un atto o a un'omissione presumibilmente attribuibile allo Stato, se tale atto o omissione si sono prodotti, interamente o in parte, sul territorio dell'altro Stato e se l'autore dell'atto o dell'omissione era presente su tale territorio nel momento in cui si è prodotto l'atto o l'omissione”. Mentre negli artt. 18 e 19 la Convenzione mantiene la tendenziale immunità per le misure cautelali ed esecutive.

Fatte queste brevi premesse è un fatto, dunque, dal quale questo giudice deve muovere, che la Corte Internazionale di Giustizia nell'affermare la permanenza della consuetudine internazionale senza alcun limite obiettivo se non quello della connotazione della condotta come esercizio di funzioni pubbliche, ha escluso di dover valutare l'interferenza tra la tutela del diritto fondamentale della persona umana (pregiudicata massicciamente dai crimini del Terzo Reich anche sul territorio italiano) ed il principio di sovranità dello Stato chiamato a rispondere del fatto illecito: la Corte ha escluso infatti (con argomento criticato in dottrina e nella stessa sentenza n. 32139/2012 della Cassazione I sez. pen.) l'esistenza di conflitto tra norme di *jus cogens* materiali e norme (come l'immunità) ritenute formali o processuali in quanto operanti su piani differenti (scrive la Corte Internazionale di Giustizia nella sentenza 3.2.2012 “even on the assumption that the proceedings in the Italian courts involved violations of *jus cogens* rules, the applicability of customary international law on State immunity was not affected”)

Ma se da una parte al giudice italiano è sottratta la interpretazione della valenza imperativa e inderogabile delle norme di *jus cogens* di diritto internazionale, ambito nel quale la Corte internazionale di giustizia ha una competenza assoluta ed esclusiva, non può però negarsi che questi sia tenuto a verificare se sia manifestamente infondato il dubbio che l'adozione indifferenziata di tale reciproca protezione in favore dei singoli stati ed in danno, nel caso in esame, dei singoli individui gravemente lesi, non sia conforme all'ordinamento radicato nella Repubblica italiana sulla base delle norme della Costituzione e delle sue fonti integrative anche sovranazionali.

Le scelte che implica la questione sottoposta al giudicante sono di massimo rilievo per la ricostruzione del sistema multilivello delle fonti dell'ordinamento vigente sul territorio italiano e per la collocazione sistematica, nel suo ambito, degli strumenti giurisdizionali di tutela dei diritti fondamentali della persona umana imponendo all'interprete di verificare se l'apertura verso ordinamenti diversi, contenuta negli artt. 10, 11 e 117 della Costituzione della Repubblica italiana sia priva o meno di filtri selettivi in grado di condizionare, nel caso in esame, la decisione della pregiudiziale sollevata dalla Repubblica Federale di Germania.

Ad avviso di questo giudicante anche alla luce della fondazione di un impianto normativo comune di dimensione sovranazionale e di forza sovrastatale, sempre meno settoriale e sempre più — oggettivamente — universale, oltre che radicato su un ambito sempre più vasto del territorio europeo, deve mettersi seriamente in dubbio che l'immunità tra stati, tanto più verrebbe da sostenere tra Stati dell'Unione Europea, possa ancora consentire, ancorché solo per effetto di consuetudini internazionali anteriori alla entrata in vigore della Costituzione e della Carta dei diritti dell'Unione Europea, l'esclusione incondizionata della tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali violati da atti *iure imperii*.

E' infatti la stessa Corte Internazionale di Giustizia nella menzionata decisione che presuppone in primo luogo una certa configurazione del rapporto tra *jus cogens* e immunità statale tale da riconoscere la lesione concreta e definitiva della tutela giurisdizionale del diritto violato. Si legge nella sentenza che “the Court is not unaware that the immunity from jurisdiction of Germany in accordance with International law may preclude judicial redress for the Italian nationals concerned. It considers however that the claims arising.. could be the subject of further negotiation involving the two States concerned”.

Le seguenti considerazioni sono, perciò, necessariamente connesse ai profili problematici delle argomentazioni della Corte dell'Aja ma si pongono doverosamente su un piano diverso. Quello della ricostruzione dell'ordinamento interno conformato al diritto internazionale.

Proprio su questo piano non può soddisfare il giudicante, tenuto a dare piena attuazione ai diritti fondamentali della persona umana, l'asserita (dalla Corte dell'Aja) inesistenza di conflitti tra norma consuetudinaria internazionale che riconosce agli Stati l'immunità dalla giurisdizione e le norme di *jus cogens*.



Inesistenza ricavata dalla pretesa incomunicabilità (sul piano del diritto internazionale) tra i rispettivi piani applicativi: la violazione delle norme di natura materiale con valore imperativo inderogabile (dei diritti fondamentali dell'uomo anche se calpestati da una diffusa prassi di crimini di guerra e contro l'umanità) non contrasterebbe con le norme internazionali di natura procedurale sull'immunità statale, che si limitano a stabilire se i giudici di uno Stato sono legittimati ad esercitare la loro giurisdizione verso un altro.

La Corte Internazionale di Giustizia non nega la rilevanza, sul piano internazionale, delle norme di *jus cogens*, ma non ammette che possa esservi un contrasto con le norme consuetudinarie sull'immunità in relazione al diverso carattere — sostanziale o processuale — delle diverse categorie di disposizioni, non esistendo (o non essendo ancora venuta ad esistenza), a livello di ordinamento internazionale, una norma consuetudinaria di carattere processuale che corrispondentemente, l'immunità degli Stati.

L'odierno giudice deve però, come si è affermato, spostarsi su altro piano, quello del diritto interno come risultante dalla integrazione di fonti multilivello, dovendo verificare se il principio di uguaglianza sovrana degli Stati con esclusivo riferimento al suo corollario in materia di immunità possa sacrificare la tutela giurisdizionale di un diritto fondamentale quando e se la tutela è richiesta verso uno Stato diverso da quello di appartenenza del giudice adito che abbia commesso un crimine internazionale ancorché nell'esercizio di poteri sovrani.

In primo luogo, ad avviso del giudicante, non è più consentito alla giurisdizione interna verificare se il singolo atto criminoso compiuto dal Terzo Reich sul territorio italiano militarmente occupato sia o meno collocabile tra gli atti *iure imperii* dal punto di vista internazionale: si sarebbe potuto infatti sostenere che non tutti gli atti compiuti dai militari tedeschi del Terzo Reich siano stati compiuti nell'esercizio di funzioni pubbliche ma la pronuncia della Corte dell'Aja non lascia più margini di valutazione anche sotto questo profilo. Nel caso di specie si è poi trattato di un caso di deportazione e non, come in molti altri, di eccidio sul territorio italiano.

Ma come la stessa Corte Internazionale di Giustizia riconosce non può non tenersi in debito conto che il conferire all'immunità internazionale il carattere assoluto confermato dalla Corte di giustizia internazionale vuol dire precludere, per gli individui interessati, qualsiasi possibilità di veder accertati e tutelati i propri diritti, nel caso di specie già negati nell'ordinamento interno tedesco.

Com'è noto il nostro ordinamento presenta un meccanismo automatico di trasposizione delle norme consuetudinarie internazionali contenuto nell'art. 10 primo comma della Costituzione.

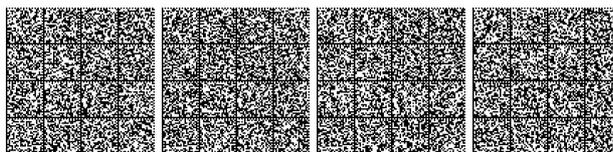
Con una risalente sentenza (n. 48 del 1979) la Corte costituzionale affermò — seppure incidentalmente — che, in caso di contrasto tra norme internazionali immesse nell'ordinamento italiano mediante l'art. 10, comma 1, Cost. e principi fondamentali dell'ordinamento italiano, fossero questi ultimi a prevalere ma circoscrisse la portata del principio giuridico alle consuetudini che si fossero formate successivamente all'entrata in vigore della Costituzione, tra le quali non rientravano le norme sull'immunità, ritenute di formazione anteriore, (in questo senso anche Cassazione Sentenza n. 530/2000 sul caso Cermis).

Ad avviso del giudicante, l'invocazione del momento anteriore di insorgenza della consuetudine internazionale (recepita nell'ordinamento interno solo attraverso l'art. 10 primo comma della Costituzione) con la conseguente dedotta applicabilità del criterio di specialità per la soluzione dei conflitti tra le diverse categorie di norme (consuetudine internazionale e Costituzione) implica il conferimento alla norma consuetudinaria internazionale della stessa efficacia della Costituzione benché la previsione in Costituzione del sistema di recepimento automatico non sia un argomento sufficiente per assegnare alla norma recepita, nella specie consuetudinaria, il rango di fonte costituzionale; dovendosi anzi ritenere, che solo le leggi costituzionali (ma solo entro certi limiti) siano parificate alla Costituzione e possano modificarla o derogarla.

Vero è dunque che l'art. 10, comma 1, Cost., nel disporre che l'ordinamento interno si conformi al diritto internazionale generalmente riconosciuto, richiede che ogni fonte interna sia compatibile con le norme consuetudinarie internazionali, con la conseguenza che essa assume valore di “norma interposta” e funzione di norma parametro nel giudizio di legittimità costituzionale cui dovessero esser sottoposte le norme ordinarie interne (eventualmente contrastanti con essa) e quindi assoggettabili al controllo di costituzionalità secondo il modello adottato in base al nuovo art. 117 Cost.

Ma non meno vero è, per le ragioni che si perviene ad esporre che anche la consuetudine internazionale resta subordinata alla Costituzione, come anche le norme contenute in fonti pattizie recepite ex art. 11 e 117 Cost.

Norma consuetudinaria internazionale la cui trasposizione nell'ordinamento interno assume il rango formale, grazie all'art. 10 primo comma Cost. degli atti aventi forza di legge assoggettabili a controllo di legalità costituzionale in base all'art. 134, primo comma, della Costituzione.



Ad avviso del giudice questa ipotesi ricostruttiva non esclude ed anzi impone alla giurisdizione interna la verifica della legittimità costituzionale della norma consuetudinaria di provenienza internazionale, tanto nel caso che sia di formazione precedente che nel caso di sua creazione posteriore alla entrata in vigore della Costituzione e, nell'ambito materiale di sua applicazione, della Carta dei diritti dell'Unione Europea dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

La Corte Costituzionale ha difatti ribadito il principio con la sentenza 22 marzo 2001, n. 73, affermando nel paragrafo 3.1 che “L'orientamento di apertura dell'ordinamento italiano nei confronti sia delle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute, sia delle norme internazionali convenzionali incontra i limiti necessari a garantirne l'identità e quindi, innanzitutto, i limiti derivanti dalla Costituzione. Ciò vale perfino nei casi in cui la Costituzione stessa offre all'adattamento al diritto internazionale uno specifico fondamento, idoneo a conferire alle norme introdotte nell'ordinamento italiano un particolare valore giuridico. I «principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale» e i «diritti inalienabili della persona» costituiscono infatti limite all'ingresso tanto delle norme internazionali generalmente riconosciute alle quali l'ordinamento giuridico italiano «si conforma» secondo l'art. 10, primo comma, della Costituzione (sentenza n. 48 del 1979); quanto delle norme contenute in trattati istitutivi di organizzazioni internazionali aventi gli scopi indicati dall'art. 11 della Costituzione o derivanti da tali organizzazioni (sentenze nn. 183 del 1973; 176 del 1981; 170 del 1984; 232 del 1989 e 168 del 1991). E anche le norme bilaterali con le quali lo Stato e la Chiesa cattolica regolano i loro rapporti, secondo l'art. 7, secondo comma, della Costituzione, incontrano, quali ostacoli al loro ingresso nell'ordinamento italiano, i «principi supremi dell'ordinamento costituzionale dello Stato» (sentenze nn. 30 e 31 del 1971; 12 e 195 del 1972; 175 del 1973; 16 del 1978; 16 e 18 del 1982). Le norme di diritto internazionale pattizio prive di un particolare fondamento costituzionale assumono invece nell'ordinamento nazionale il valore conferito loro dalla forza dell'atto che ne dà esecuzione (sentenze nn. 32 del 1999; 288 del 1997; 323 del 1989). Quando tale esecuzione è disposta con legge, il limite costituzionale vale nella sua interezza, alla stessa stregua di quanto accade con riguardo a ogni altra legge. Sottoponendo a controllo di costituzionalità la legge di esecuzione del trattato, è possibile valutare la conformità alla Costituzione di quest'ultimo (ad esempio, sentenze nn. 183 del 1994; 446 del 1990; 20 del 1966) e addivenire eventualmente alla dichiarazione d'incostituzionalità della legge di esecuzione, qualora essa immetta, e nella parte in cui immette, nell'ordinamento norme incompatibili con la Costituzione (sentenze nn. 128 del 1987; 210 del 1986)”.

E' opinione del giudice che la forza e l'estensione incondizionata dell'adamantino principio affermato dalla Corte costituzionale, in un contesto sovranazionale di rafforzamento dello *ius cogens* internazionale di cui anche la Carta dei diritti dell'Unione Europea ed il trattato di Lisbona sono il portato ed il sintomo di emersione, induca a ritenere ingiustificato il limite al controllo di costituzionalità individuato nell'antiorità delle norme internazionali postulato dalla sentenza 48/1979, limite che sembra implicare, come si è scritto, il conferimento alla norma consuetudinaria recepita dall'art. 10 primo comma Cost., di un rango pari a quello delle norme costituzionali.

In questa direzione si è mossa anche la Corte Suprema che ha operato il controllo di compatibilità costituzionale della consuetudine internazionale (Cass. sez I penale 32139/2012 (par. 6).

Un ulteriore passaggio argomentativo merita la connessione (di rango costituzionale) tra diritti inviolabili della persona e diritto alla tutela giurisdizionale. Com'è noto alcune costituzioni nazionali che si affacciano sullo scenario europeo del secondo dopoguerra — quella italiana e quella tedesca — nel momento in cui decidono di imporre determinate garanzie attinenti alla funzione giurisdizionale come “fondamentali” ed inviolabili nel contesto dei diritti dell'individuo hanno provveduto ad enunciare anzitutto il diritto di agire in giudizio connettendolo inscindibilmente con l'affermata titolarità di una posizione giuridica sostanziale: è il nostro art. 24 Costituzione, come il 19 §4 della Legge Fondamentale tedesca ed oggi anche il più moderno art. 24 di quella spagnola.

La cultura giuridica ha diffuso la consapevolezza che, per citare autorevole dottrina “un ordinamento che si limitasse ad affermare una situazione di vantaggio [...] a livello sostanziale, senza predisporre a livello di diritto processuale strumenti idonei a garantire l'attuazione del diritto anche in caso di sua violazione, sarebbe un ordinamento incompleto, monco sarebbe un ordinamento che non potrebbe essere qualificato come giuridico”.

Il serio sospetto che la norma consuetudinaria in esame sia affetta da incostituzionalità nasce dunque dalla convinzione maturata nell'odierno giudice che sussista allo stato attuale dell'ordinamento italiano e che fosse sussistente già al momento della proposizione della domanda, come desumibile dal testo costituzionale invero nel processo storico alimentato dalle fonti sovranazionali europee, un principio supremo di insopprimibile garanzia di tutela giurisdizionale insuscettibile di cedere di fronte alla norma consuetudinaria di diritto internazionale che rileva nel caso concreto e così come esplicitata dalla Corte Internazionale di Giustizia ogni qualvolta a ledere il diritto fondamentale della persona umana sia un crimine contro l'umanità commesso nello Stato investito dall'obbligo di tutela giurisdizionale, ancorché commesso da altro Stato nell'esercizio di poteri sovrani (*iure imperii*).



Alla stregua della consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, non vi è dubbio che l'art. 24 della Costituzione enunci un principio fondamentale del nostro ordinamento. Valga per tutte richiamare la sentenza n. 18 del 1982, nella quale è testualmente affermato che il diritto alla tutela giurisdizionale, va ascrivito "tra i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, in cui è intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l'assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio".

E diffusa, sia in dottrina che in giurisprudenza, è la consapevolezza che la tutela giurisdizionale è stato un pilastro fondamentale su cui è progressivamente cresciuta l'attuazione degli artt. 2 e 3 della Costituzione.

Invocare l'eguaglianza sovrana tra gli Stati per escludere la possibilità di accertare e sanzionare in via giudiziale (in assenza di altre strade giuridicamente garantite) le gravissime violazioni di diritti umani compiute nel perseguimento di sistematiche e programmate azioni di sterminio vuol dire, nell'opinione del rimettente, rifiutare di pronunciare giustizia davanti a crimini internazionali che hanno minacciato l'umanità intera minando le fondamenta stesse della coesistenza internazionale.

Se l'immunità giurisdizionale, nei limiti della tutela verso crimini contro l'umanità commessi *iure imperii*, non trova deroghe nell'ordinamento internazionale può invece, ad avviso del giudicante, rinvenirli nel sistema costituzionale della Repubblica italiana come arricchito sotto l'influsso della civiltà giuridica raggiunta dai Paesi di una determinata regione geopolitica, comune peraltro alle parti in causa: valori fondativi che non possono essere negati per effetto di una pronuncia della Corte dell'Aja, interprete invece solo dello *ius commune* della intera Comunità Internazionale.

L'ordinamento internazionale peraltro già consente di esercitare la giurisdizione nei confronti dello Stato straniero in caso di violazioni, ad esso addebitabili, di obbligazioni negoziali e marcia verso il superamento parziale anche della immunità per atti sovrani lesivi della dignità della persona, almeno sul piano della giurisdizione di cognizione.

Sicché, a fronte di ben più gravi violazioni, quali quelle costituenti crimini addirittura contro l'umanità intera, che "segnano anche il punto di rottura dell'esercizio tollerabile della sovranità", sarebbe irragionevole negarne la tutela giurisdizionale.

La confluenza tra norme materiali internazionali e principi costituzionali nazionali (a cominciare dalla clausola generale contenuta nell'art. 2 Cost) impone che i secondi vengano a garantire le prime a pena della loro autonegazione che implicherebbe il trasferimento dell'immunità dello Stato nell'ordinamento internazionale dal piano processuale a quello sostanziale.

In definitiva vi è un serio dubbio che il giudice italiano tanto nella veste di giudice dell'ordinamento nazionale (come nel caso concreto) quanto nella veste di giudice dell'ordinamento euro-unitario (nel suo ambito di competenza materiale) possa oggi, legittimamente, accogliere l'indicazione contenuta nella replica della Corte Internazionale di Giustizia al last resort argument italiano.

Quella di negare l'accesso al processo rimettendo la protezione individuale alle dinamiche dei rapporti tra organi politici degli Stati che per decenni non hanno sono riusciti a trovare la soluzione. E negare il processo civile di accertamento e condanna per le aberranti condotte del Terzo Reich implica sacrificare irrimediabilmente, ancora oggi ed a distanza di molti anni, il diritto ai diritti che, come scrive illustre dottrina, "connota la dimensione stessa dell'umano e della sua dignità".

Da ultimo è doveroso spiegare che, nel caso in esame, il giudice non ritiene percorribile l'esercizio di un controllo di legittimità della norma consuetudinaria sull'immunità dalla giurisdizione mediante la sua diretta disapplicazione per contrasto con l'art. 24 Cost. La (pur recentemente) maturata univocità del diritto vivente ed in particolare la univoca pronuncia delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione porta ad escludere questa possibilità. Va tenuto conto del fatto che la sentenza della Corte Internazionale di Giustizia contro l'Italia ha affermato la responsabilità del nostro Stato per le violazioni commesse dai suoi giudici; ha statuito che a titolo di riparazione l'Italia deve ripristinare la situazione che esisteva prima dell'illecito, anche se ha negato il pericolo di recidiva evitando di ordinare all'Italia di adottare anche le misure necessarie per evitare future azioni fondate sulle violazioni del diritto internazionale umanitario commesse dal Reich fra 1943 e 1945.

Infine si torna a mettere in evidenza che è intervenuto il legislatore che, con la legge 14 gennaio 2013, n. 5 ha integrato l'obbligo di dare esecuzione a detta sentenza, di fatto cristallizzando il diritto secondo la ricostruzione operata dai giudici internazionali.

Pertanto la via del ricorso alla Corte costituzionale rimane l'unica percorribile nel rispetto delle prerogative di controllo accentrato sul sistema delle fonti del diritto.



Ad avviso del giudicante per invocare l'intervento della Corte costituzionale, a fronte di un diritto vivente consolidato, non rileva probabilmente la distinzione se il meccanismo di recepimento di cui all'art. 10 Costituzione determini la semplice efficacia nell'ordinamento italiano delle suddette norme internazionali ovvero dia luogo al sorgere di norme interne ad esse corrispondenti (dando vita secondo una dottrina condivisa dal giudicante ad un fenomeno di creazione indiretta del diritto).

Certo è che nell'odierno impetuoso avvicinamento di ordinamenti giuridici è necessario sul piano sistematico mantenere distinte le identità formali delle fonti e dei processi di produzione normativa per almeno limitare la pur inevitabile incertezza del diritto vivente, dando al giudice il bagaglio di strumenti per ricostruire la gerarchia delle fonti nel nuovo mutato contesto.

Questo giudice ritiene dunque che l'art. 10, 1 c., Costituzione abbia prodotto una nonna interna di valore sub-costituzionale (vedi sent. 73/2001 ma anche 348 e 349/ 2007 Corte Cost.) conforme a quella accertata dalla Corte Internazionale di Giustizia 03/02/2012 nel giudizio tra Repubblica Federale di Germania ed Italia, norma di cui non è manifestamente infondato il dubbio di conformità a Costituzione, anche se avente origine in una consuetudine anteriore alla sua entrata in vigore.

Ciò perché tale meccanismo di produzione normativa, efficace nell'ordinamento nazionale dal giorno di entrata in vigore della Costituzione e dunque riprodotto della nonna internazionale consuetudinaria sulla immunità diventata norma interna il primo gennaio 1948 contestualmente alla entrata in vigore della Costituzione, non è idoneo a dar vita a norme di valore pari alla Costituzione e dunque sottratte al controllo di compatibilità quantomeno con i suoi principi fondamentali quali si ritiene esser quelli contenuti negli artt. 2 e 24 Cost..

Ed anche se l'affermazione della Corte costituzionale secondo la quale "nell'ipotesi di una nonna interposta che risulti in contrasto con una norma costituzionale, questa Corte ha il dovere di dichiarare l'inidoneità della stessa ad integrare il parametro, provvedendo, nei modi rituali, ad espungerla dall'ordinamento giuridico italiano" (sentenza n. 348/2007, punto 4.6), avrebbe potuto far pensare anche alla possibilità di disapplicazione da parte del giudice ordinario come conseguenza della inoperatività del rinvio, il giudicante ritiene obbligata l'opzione dell'incidente di costituzionalità anche esaminata la pronuncia n. 311 del 2009, con la quale la Corte costituzionale nel riferirsi al compito di verificare che le norme CEDU, nell'interpretazione della Corte di Strasburgo, non siano in contrasto con la Costituzione — puntualizza che "il verificarsi di tale ipotesi (...) esclude l'operatività del rinvio alla norma internazionale e, dunque, la sua idoneità ad integrare il parametro dell'art. 117, primo comma, Cost.: e, non potendosi evidentemente incidere sulla sua legittimità, comporta (...) l'illegittimità (...) della legge di adattamento (sentenze n. 348 e n. 349 del 2007)".

Questo giudicante per le ragioni sopra esposte, preso atto del diritto vivente nazionale ed internazionale, ritiene di esser obbligato a rimettere la questione al vaglio del giudice della legittimità costituzionale dovendosi ritenere non manifestamente infondata la questione di costituzionalità della norma interna (certamente creata ex art. 10 comma I Cost. in conformità alla consuetudine internazionale formatasi prima della Costituzione), norma che nega nelle azioni risarcitorie per danni da crimini di guerra la giurisdizione dello Stato in cui l'illecito ha, almeno in parte, prodotto i suoi effetti lesivi.

Non può in punto di rilevanza condividersi la tesi espressa dalla Corte di Cassazione sez. I penale 32139/2012, secondo la quale "il diniego della attuale sussistenza di una consuetudine internazionale quale quella divisata a suo tempo dalle Sezioni Unite di questa Corte comporta necessariamente l'inesistenza delle "norme interposte" e fa venir meno, di necessità, alcuna rilevanza al dubbio stesso di illegittimità costituzionale". Perché è proprio la diversa norma consuetudinaria negativa della giurisdizione (nella portata vincolante accertata dalla Corte di Giustizia Internazionale) a dover esser sottoposta al vaglio di costituzionalità, ma non secondo il parametro di norme interposte ma secondo quello dei superiori artt. 2 e 24 Cost. .

Né può condividersi la tesi articolata nelle motivazioni delle già citate sentenze di questo stesso Tribunale di Firenze. Tesi secondo la quale anche prescindendo dal recepimento ex art. 10 Cost della norma consuetudinaria sulla immunità degli Stati l'obbligo di adeguarsi alle sentenze della Corte di Giustizia Internazionale sancito sul piano internazionale dall'art. 94 della Carta Onu (e trasposto nell'ordinamento interno con legge 17 agosto 1957 n. 848 attraverso l'art. 11 della Costituzione) sarebbe un obbligo che trova fonte in norma di rango costituzionale e dunque incensurabile e vincolante per questo giudice, di per sé.

Ad avviso del giudicante l'art. 94 dello Statuto delle Nazioni Unite che prescrive che "Ciascun Membro delle Nazioni Unite si impegna a conformarsi alla decisione della Corte Internazionale di Giustizia in ogni controversia di cui esso sia parte" poiché è trasposto nell'ordinamento interno dalla legge di ratifica avente valore sub costituzionale anche se in forza di norma, questa sì, di rango costituzionale (l'art. 11 Cost.) obbliga l'ordinamento interno solo se e nella parte in cui è compatibile con la Costituzione.



Pertanto anche se la Corte di Cassazione Sez I Penale con la sentenza n. 32139/2012 ha ribadito la “totale autonomia della funzione giurisdizionale — e pertanto (del) la piena libertà di decidere della Corte di legittimità che di essa è massima espressione — da vincoli diretti ed immediati scaturenti dal *dictum* della Corte internazionale” il dubbio di costituzionalità deve coinvolgere anche la legge 848 del 17 agosto 1957, nella parte in cui recependo la Carta Onu ed in particolare l’art. 94 dello Statuto, vincola tutti gli organi dello Stato; ciò perché nel caso in esame l’efficacia vincolante del recepimento dello Statuto dell’Onu acquisisce forza anche dall’art. 3 della legge 14 gennaio 2013, n. 5 dove è stato positivizzato con norma di produzione interna l’obbligo del giudice nazionale di adeguarsi alla pronuncia della Corte Internazionale di Giustizia che ha negato la giurisdizione del giudice italiano nella causa di risarcimento del danno per crimini “*iure imperii*” commessi dal Terzo Reich nel territorio italiano.

Ne consegue anche che eguale valutazione di sospetta incostituzionalità va estesa anche all’art. 3 della legge 14 gennaio 2013, n. 5 entrata in vigore in corso di causa, a sostegno della natura precettiva degli obblighi internazionali sopra identificati, benché contenga norme conformi alla norma consuetudinaria, come accertata dalla Corte Internazionale di Giustizia, in ragione della non manifestamente infondata incostituzionalità anche di quest’ultima.

La non manifesta infondatezza del dubbio di costituzionalità colpisce dunque anche l’art. 3 della legge 5/2013, certamente applicabile, per espressa previsione, alle controversie pendenti, nel quale si prevede che “Ai fini di cui all’art. 94, paragrafo 1, dello Statuto delle Nazioni Unite, firmato a San Francisco il 26 giugno 1945 e reso esecutivo dalla legge 17 agosto 1957, n. 848, quando la Corte internazionale di giustizia, con sentenza che ha definito un procedimento di cui è stato parte lo Stato italiano, ha escluso l’assoggettamento di specifiche condotte di altro Stato alla giurisdizione civile, il giudice davanti al quale pende controversia relativa alle stesse condotte rileva, d’ufficio e anche quando ha già emesso sentenza non definitiva passata in giudicato che ha riconosciuto la sussistenza della giurisdizione, il difetto di giurisdizione in qualunque stato e grado del processo”. Come è stato affermato in dottrina il giudice comune, quando matura un dubbio sulla compatibilità con la Costituzione degli obblighi internazionali, deve sottoporlo alla Corte non solo quando una norma statale sia in contrasto con essi ma anche quando una norma statale sia conforme agli stessi. E questa, per le ragioni sopra esposte, è la situazione in cui il giudice si trova nel decidere il caso in esame.

Da ultimo si ritiene di circoscrivere la questione sollevata, in quanto rilevante nel caso di specie, solo alla giurisdizione di cognizione del quale il giudicante è investito sicché solo entro questi limiti il giudicante solleva il dubbio di costituzionalità. Potrebbe infatti anche ritenersi che (in conformità con la scelta della menzionata convenzione di New York già ratificata dall’Italia con l’art. 2 della legge 5/2013), l’art. 24 Cost. da una parte non consenta ostacoli all’accertamento ed alla condanna per fatti di tali gravità ma, nel giudizio comparativo con i valori del diritto internazionale costituzionalmente compatibili, imponga invece una limitazione sul piano della esecuzione del giudicato ritenendo solo questo ulteriore segmento della giurisdizione, indebitamente, invasivo della sovranità dei singoli Stati.

E rimettendo quindi solo la coercizione dell’obbligo accertato, secondo l’auspicio della Corte Internazionale di Giustizia, alle dinamiche dei rapporti tra organi politici degli Stati che, si ricorda, per decenni non hanno trovato la soluzione a torti di sconvolgente disumanità.

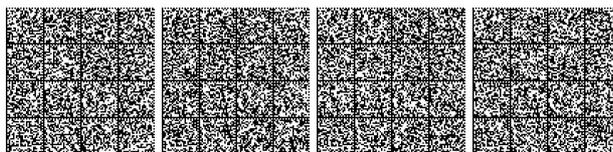
In definitiva il giudice ritiene che non sia manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2 e 24 della Costituzione:

1) della norma prodotta nel nostro ordinamento dal recepimento, ai sensi dell’art. 10 primo comma Cost., della consuetudine internazionale nella parte in cui nega la giurisdizione di cognizione nelle azioni risarcitorie per danni da crimini di guerra commessi, “*iure imperii*” dal Terzo Reich, almeno in parte nello Stato del giudice adito;

2) dell’art. 1 della legge 848 del 17 agosto 1957, nella parte in cui recependo l’art. 94 dello Statuto dell’Onu, obbliga il giudice nazionale ad adeguarsi alla pronuncia della Corte Internazionale di Giustizia anche quando essa ha stabilito l’obbligo del giudice italiano di negare la propria giurisdizione di cognizione nella causa civile di risarcimento del danno per crimini contro l’umanità, commessi “*iure imperii*” dal Terzo Reich nel territorio italiano;

3) dell’art. 1 della legge 5/2013 nella parte in cui obbliga il giudice nazionale ad adeguarsi alla pronuncia della Corte Internazionale di Giustizia anche quando essa ha stabilito l’obbligo del giudice italiano di negare la propria giurisdizione di cognizione nella causa civile di risarcimento del danno per crimini contro l’umanità commessi “*iure imperii*” dal Terzo Reich nel territorio italiano.

Tutte norme la cui legittimità costituzionale rileva autonomamente nel presente giudizio perché aventi ad oggetto precetti che anche singolarmente presi sarebbero idonei ad escludere il potere giurisdizionale dell’odierno giudicante. Dunque solo la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale di uno di essi farebbe venir meno la rilevanza degli altri.



P. Q. M.

Il Tribunale di Firenze, visti gli artt. 134 Cost. e 23 della legge 11.3.1953 n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale con riferimento agli artt. 2 e 24 della Costituzione:

1) della norma prodotta nel nostro ordinamento mediante il recepimento, ai sensi dell'art. 10 primo comma Cost., della consuetudine internazionale accertata dalla Corte Internazionale di Giustizia nella sentenza 3.2.2012, nella parte in cui nega la giurisdizione di cognizione nelle azioni risarcitorie per danni da crimini di guerra commessi, almeno in parte nello Stato del giudice adito, "iure imperii" dal Terzo Reich;

2) dell'art. 1 della legge 848 del 17 agosto 1957, nella parte in cui recependo l'art. 94 dello Statuto dell'Onu, obbliga il giudice nazionale ad adeguarsi alla pronuncia della Corte Internazionale di Giustizia quando essa ha stabilito l'obbligo del giudice italiano di negare la propria giurisdizione nella cognizione della causa civile di risarcimento del danno per crimini contro l'umanità, commessi "iure imperii" dal Terzo Reich, almeno in parte nel territorio italiano;

3) dell'art. 1 della legge 5/2013 nella parte in cui obbliga il giudice nazionale ad adeguarsi alla pronuncia della Corte Internazionale di Giustizia anche quando essa ha stabilito l'obbligo del giudice italiano di negare la propria giurisdizione nella cognizione della causa civile di risarcimento del danno per crimini contro l'umanità commessi "iure imperii" dal Terzo Reich nel territorio italiano.

Dispone la sospensione del presente giudizio ed ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina alla Cancelleria di notificare la presente ordinanza alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri e di comunicarla ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.

Si provvede a deposito telematico con firma digitale.

Firenze, 21 gennaio 2014

Il Giudice: MINNITI

14C00155

N. 114

Ordinanza del 20 gennaio 2014 emessa dal Tribunale regionale giustizia amministrativa di Trento sul ricorso proposto da L.A. c/Commissario del Governo per la Provincia di Trento e Questore della Provincia di Trento

Straniero - Ingresso e permanenza nel territorio dello Stato - Divieto di rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno in caso di condanna, anche non definitiva, per uno dei reati per i quali è previsto l'arresto facoltativo in flagranza di reato ex art. 381 c.p.p. - Violazione del principio di eguaglianza per l'ingiustificato uguale trattamento rispetto ai reati più gravi per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza di reato ex art. 380 c.p.p.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, artt. 4, comma 3, e 5, comma 5.
- Costituzione, art. 3.

IL TRIBUNALE REGIONALE DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA DI TRENTO

(SEZIONE UNICA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 19 del 2013, proposto da: A.L., rappresentato e difeso dall'avv. Filippo Fedrizzi, nel cui studio in Trento, via Roggia Grande n. 16, è pure elettivamente domiciliato;

Contro Amministrazione dell'Interno - Commissario del Governo per la Provincia Autonoma di Trento e Questore della Provincia di Trento in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, nei cui uffici in Trento, largo Porta Nuova n. 9, è pure per legge domiciliata;



Per l'annullamento del decreto di data 19 novembre 2012 del Commissariato del Governo per la Provincia di Trento, notificato al ricorrente il 4 gennaio 2013, con il quale è stato rigettato il ricorso gerarchico volto ad ottenere l'annullamento del provvedimento 20 giugno 2012 - Cat. A.11.2012/52/Imm. del Questore della Provincia di Trento, con il quale, a sua volta, è stata rigettata la domanda di rinnovo del permesso di soggiorno presentata dal ricorrente in data 30 dicembre 2011, nonché di tutti gli atti antecedenti, conseguenti e comunque logicamente connessi al detto provvedimento, ivi compreso il predetto decreto 20 giugno 2012 - Cat. A.11.2012/52/Imm. del Questore della Provincia di Trento;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno;

Ritenuta la propria giurisdizione e competenza;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 52, decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196, commi 1 e 2;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 16 dicembre 2013 il Cons. Paolo Devigili e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO E DIRITTO

1. Il sig. L.A., di nazionalità marocchina e, a suo dire, residente dall'anno 2000 in Italia, ove ha svolto attività lavorativa dall'anno 2004, ha richiesto il 30 dicembre 2011 il rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di attesa occupazione.

2. L'istanza è stata respinta dal Questore della Provincia di Trento con provvedimento di data 20 giugno 2012 e, successivamente, il Commissario del Governo della Provincia di Trento ha rigettato il ricorso gerarchico interposto dall'interessato, essendo stata accertata la violazione della normativa penale vigente in materia di stupefacenti.

Nel corso del procedimento di rinnovo è infatti emerso che, nei confronti dell'interessato, imputato del reato di cui agli artt. 81 del C.P. e 73, comma 1 e 1-bis, del D.P.R. n. 309/1990, il G.U.P. del Tribunale di Trento, con sentenza del 19 gennaio 2012, aveva applicato, ex art. 444 C.P.P., la pena di mesi cinque e giorni quindici di reclusione ed € 1350 di multa.

L'autorità amministrativa ha motivato il diniego rilevando che la domanda di rinnovo si poneva in contrasto con gli artt. 4, comma 3, e 5, del decreto legislativo n. 286/1998, secondo il cui combinato disposto il permesso di soggiorno, od il rinnovo, sono rifiutati al cittadino extracomunitario che risulti condannato, anche a seguito dell'applicazione della pena su richiesta, ai sensi dell'art. 444 del C.P.P., per i reati previsti dall'art. 380, commi 1 e 2 del C.P.P., ovvero per i reati elencati dal medesimo art. 4, comma 3 (fra cui rientrano quelli inerenti gli stupefacenti).

Nel provvedimento di rigetto del ricorso gerarchico, a sua volta, il Commissario del Governo, a supporto del proprio rigetto, ha riportato l'insegnamento giurisprudenziale secondo cui, nella materia in esame, sentenza di condanna penale, o la pronuncia del Giudice da ritenersi equipollente, è considerata ostativa al rilascio del permesso di soggiorno, o al suo rinnovo, senza che occorra una specifica valutazione di pericolosità sociale del condannato, essendo "tale valutazione legittimamente operata in via diretta dal legislatore".

3. I provvedimenti sono impugnati con il presente ricorso per i seguenti motivi:

3a. Con il primo motivo il ricorrente osserva che la condanna (ovvero l'applicazione della pena su richiesta) è stata inflitta per il meno grave delitto di cui al comma 5, dell'art. 73 del Testo Unico in materia di disciplina degli stupefacenti di cui al D.P.R. n. 309/1990, e che quindi il reato non rientra fra quelli previsti dall'art. 380 del C.P.P., ma nel novero di quelli individuati dal successivo art. 381, per i quali (comma 4) è previsto l'arresto facoltativo in flagranza, peraltro subordinato al riscontro dei presupposti della gravità del fatto, ovvero dalla pericolosità del soggetto desunta dalla sua personalità o dalle circostanze del fatto.

Ciò premesso, parte ricorrente - lamentando l'assenza di adeguata motivazione su detti profili - richiama espressamente, a suffragio della censura interposta, il tenore della sentenza della Corte costituzionale n. 172 di data 6 luglio 2012.



Con detta pronuncia è stata dichiarata, in riferimento all'art. 3 Cost. l'illegittimità costituzionale dell'art. 1-ter, comma 13, lettera c), del decreto legge n. 78/2009, introdotto dalla legge di conversione n. 102/2009. Detta norma disponeva che non possono essere ammessi alla procedura di emersione i lavoratori extracomunitari "che risultano condannati, anche con sentenza non definitiva, compresa quella pronunciata anche a seguito di applicazione della pena su richiesta ai sensi dell'art. 444 del Codice di procedura penale, per uno dei reati previsti dagli articoli 380 e 381 del medesimo Codice".

La disposizione riportata è stata dichiarata illegittima nella parte in cui fa derivare automaticamente il rigetto dell'istanza di regolarizzazione del lavoratore extracomunitario dalla pronuncia nei suoi confronti di una sentenza di condanna anche per uno dei reati per i quali l'art. 381 C.P.P. consente l'arresto facoltativo in flagranza, senza prevedere l'onere della pubblica amministrazione di accertare che il medesimo soggetto rappresenti una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato.

La prima censura si risolve, dunque, nella mancata estensione al caso di specie, in via analogica, dei principi enucleati al riguardo dalla Corte costituzionale in materia ritenuta affine, o alternativamente, come rilevato in successiva memoria, nella questione di legittimità costituzionale, ex art. 3 Cost. dell'art. 4, comma 3, del decreto legislativo n. 286/1998, per l'irragionevolmente identico trattamento "espulsivo" applicato da tale norma sia agli stranieri condannati per reati per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza, sia a quelli condannati per reati assai meno gravi, per i quali l'arresto in flagranza di reato è soltanto facoltativo.

3b. Con il secondo motivo parte ricorrente deduce la violazione dell'art. 5, comma 5, del decreto legislativo n. 286/1998, sul rilievo che l'amministrazione, nel denegare il rinnovo del permesso, avrebbe trascurato di esaminare sopraggiunti "nuovi elementi" tali da consentirne il rilascio, individuati nel recente reperimento di un'occupazione lavorativa e nella presenza di vincoli asseritamente di carattere familiare.

Quanto alla valenza di questi ultimi, il ricorrente richiama la più recente sentenza della Corte costituzionale, n. 202 del 18 luglio 2013, con cui è stata dichiarata l'illegittimità, per contrasto con gli articoli 2, 3, 29, 30 e 31 della Costituzione, dell'art. 5, comma 5, del decreto legislativo n. 286/1998, nella parte in cui la norma prevede che la valutazione discrezionale in esso prevista, rimessa alla amministrazione in ordine alla sussistenza di congrui presupposti, si applichi solo allo straniero che ha esercitato il diritto al ricongiungimento familiare, o al familiare ricongiunto, e non anche allo straniero che abbia legami familiari nel territorio dello Stato.

4. Si è costituita in giudizio l'Amministrazione dell'Interno, contestando la fondatezza del ricorso ed instando per il suo rigetto anche in forza di molteplici precedenti giurisprudenziali confermativi, in presenza di condanne penali riportate per reati previsti dagli artt. 380 e 381 del C.P.P., della legittimità del conseguente ed automatico diniego al rilascio, o al rinnovo, del permesso di soggiorno.

5. Con Ordinanza n. 28 di data 7/8 marzo 2013 il Collegio ha accolto la domanda incidentale di sospensione dell'efficacia dei provvedimenti impugnati.

6. All'udienza pubblica del 16 gennaio 2013 la causa è stata trattenuta in decisione.

7. Riassunta nei termini che precedono la fattispecie in esame, il Collegio ritiene che sussistano i presupposti per rimettere alla Corte costituzionale la valutazione della legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, e dell'art. 5, comma 5, del decreto legislativo n. 286/1998, nella parte in cui prevedono che il diniego al rinnovo del permesso di soggiorno consegua automaticamente alla pronuncia di una sentenza di condanna anche per uno dei reati di cui all'art. 381 del Cod. proc. pen., senza che sia consentito alla pubblica Amministrazione di valutare caso per caso, in relazione alle singole fattispecie, gli interessi coinvolti e, in particolare, di accertare la pericolosità o meno del cittadino extracomunitario in relazione ai valori primari dell'ordine pubblico e della sicurezza dello Stato.

8. In punto di rilevanza, valgano le osservazioni che vengono qui di seguito esposte:

8a. Questo Tribunale reputa, preliminarmente, infondato il secondo motivo del gravame prospettato dal ricorrente.

Per un primo profilo, è da escludere, nel caso di specie, la rilevanza e la significatività dei legami personali palesati dal ricorrente che, in assenza di un dimostrato e stabile rapporto affettivo ed in assenza di figli, non può avvalersi della "tutela rafforzata" di cui alla seconda parte dell'art. 5, comma 5, del decreto legislativo n. 286/1998.

Detta norma, introducendo una deroga all'automatismo del diniego al rinnovo del permesso di soggiorno in conseguenza di condanne riportate per determinati reati, onera la pubblica Amministrazione di ponderare e delibare anche l'esistenza e l'intensità dei legami familiari che lo straniero conserva nel territorio nazionale.



Tuttavia, pur dopo la sentenza sopra richiamata della Corte n. 202 del 18 luglio 2013, la tutela dei rapporti familiari è riservata all'esistenza e alla cura di un effettivo "nucleo" familiare, e non appare estensibile alle ipotesi di mera presenza nel territorio nazionale di parenti, per di più - come nel caso di specie - non conviventi con l'interessato.

Quanto all'ulteriore aspetto dedotto nel medesimo motivo, va ritenuto che il reperimento di un'occupazione lavorativa non possa costituire l'autonomo sopravvenire di "nuovi elementi", come astrattamente previsti nella prima parte dell'art. 5, comma 5, del decreto legislativo n. 286/1998, idonei a cancellare di per sé gli effetti della riportata sentenza penale di condanna, proprio perché a quest'ultima, nell'attuale sistema legislativo vigente in tema di immigrazione, consegue direttamente l'automatico diniego della domanda di rinnovo del permesso di soggiorno.

8b. Il Collegio non ritiene neppure, allo stato, di aderire ad un recente, pur qualificato, orientamento proveniente da alcuni giudici amministrativi di primo grado (TAR Toscana n. 1979/2012; TAR Lombardia - Brescia, n. 115/2013) - cui peraltro non aderisce altro autorevole insegnamento (Cons. di Stato, n. 2225/2013; TAR Umbria, n. 350/2012) - che ha ritenuto di poter applicare "analogicamente" alle norme qui in esame specifico gli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 172/2012.

Il Collegio rileva, infatti, che da detta pronuncia è derivata, con i soli effetti propri dell'art. 136 Cost. e della prima parte dell'art. 27, della legge n. 87/1953, la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 1-ter, comma 13, lettera c), del d.l. n. 78/2009, convertito con modificazioni nella legge n. 102/2009, concernendo dunque il solo profilo della regolarizzazione lavorativa del cittadino extracomunitario che presta attività lavorativa, sia pur irregolare, nel mentre non viene investita la normativa dettata dal legislatore in materia di rinnovo in via ordinaria del permesso di soggiorno, oggetto del presente giudizio.

Stante la diversità dei contesti normativi, non appare dunque corretto, alla luce dell'art. 27, della legge n. 87/1953, ritenere la possibilità del Giudice di ricorrere all'interpretazione estensiva, secondo un criterio analogico, di una sentenza della Corte dichiarativa della illegittimità di un'a specifica norma, al fine di incidere, in tal maniera, su una norma diversa, contenuta in un separato provvedimento legislativo, la cui vigenza è tutt'ora sussistente in termini tali da regolare in via esclusiva, allo stato, la fattispecie in esame.

D'altra parte, il contrasto fra gli opposti orientamenti giurisprudenziali espressi dai Giudici amministrativi, rispettivamente a favore e contro il ricorso all'analogia sul profilo in questione, rappresenta ulteriore elemento, quanto meno, della "problematicità" di detta operazione logico-giuridica.

8c. Peraltro, il Collegio non reputa neppure di poter valorizzare, ai fini della decisione del ricorso, la affermazione, meramente accennata nelle premesse del decreto del Questore della provincia di Trento, secondo cui si denoterebbe, nel comportamento assunto dal ricorrente, la mancanza di rispetto delle regole del paese ospitante e l'assenza della volontà di inserimento nel contesto sociale. Emerge, infatti, dal medesimo atto, pur ponendo in disparte la genericità di detto stringato profilo motivazionale, che l'autorità amministrativa ha espressamente tratto detta "valutazione", in via esclusiva, dal mero riscontro della pronuncia della sentenza di condanna penale riportata. In alcuna considerazione valutativa, tanto meno specifica, sono reperiti gli effettivi connotati di quest'ultima, od ulteriori eventuali profili diversi dalla commissione del reato, autonomamente rivelatori della pericolosità, o meno, del ricorrente, come desumibili dalla personalità del soggetto, dalle circostanze, modalità e gravità del fatto contestato, dall'esistenza o meno di rilevanti precedenti, dal periodo di tempo già trascorso dall'interessato nel territorio nazionale, o comunque da ogni altro congruo indice rivelatore.

9. In conclusione, nel caso di specie, la condanna inflitta al ricorrente dal Giudice penale risulta preclusiva ai fini della concessione del rinnovo del permesso di soggiorno, pur dovendosi ricondurre la stessa all'art. 381 e non all'art. 380 del C.P.P.. Detta preclusione opera legislativamente in maniera automatica, come prevedono gli articoli 4, comma 3, e 5, comma 5, del decreto legislativo n. 286/1998, in quanto derivante da condanna "per reati inerenti gli stupefacenti", senza che residuino margini valutativi discrezionali in capo alla pubblica Amministrazione. In conseguenza di quanto precede il ricorso andrebbe respinto.

10. Questo Tribunale potrebbe però pervenire all'accoglimento del gravame, in esclusivo riferimento al primo motivo dedotto dal ricorrente, qualora le sopracitate norme legislative vigenti in tema di rinnovo del permesso di soggiorno fossero dichiarate costituzionalmente illegittime. In tal caso, infatti, verrebbe meno il meccanismo di automaticità tra condanna e diniego, in base al quale l'Amministrazione ha adottato l'atto impugnato.

11. In proposito il Collegio dubita della costituzionalità degli art. 4, comma 3, e art. 5, comma 5, del decreto legislativo n. 286/1998, con riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui le predette disposizioni riconnettono automaticamente il diniego di rinnovo del permesso di soggiorno alla condanna penale (compresa quella adottata ex art. 444 C.P.P.) anche per reati per i quali è previsto l'arresto facoltativo in flagranza, ex art. 381 del Cod. proc. pen., ponendo legislativamente, per i pari effetti "espulsivi", sull'identico piano di disvalore dette condanne con quelle riportate per reati più gravi, in cui l'arresto in flagranza è previsto come obbligatorio ex art. 380 C.P.P., senza al



contempo imporre alla pubblica amministrazione l'onere di valutare in concreto la pericolosità sociale del cittadino extracomunitario, con riguardo ad una sua condizione complessiva, che non si esaurisca direttamente nel dato penale, ma innesti quest'ultimo su altre circostanze "compensative", quali la condotta successiva, la situazione familiare e l'inserimento ed apprezzamento sociale.

11.a. In primo luogo, sono i connotati propri della (pur) riportata sentenza di condanna penale inflitta al ricorrente a far emergere, in maniera qualificata, la non manifesta infondatezza costituzionale della questione prospettata, non potendosi certo sottovalutare, per le finalità della presente ordinanza, né la rilevanza del caso concreto in sé considerato, né il fatto che il medesimo, lungi dal costituire una fattispecie del tutto singolare ed isolata, appare rappresentativo di una problematica estesa ad una non esigua casistica, traducendosi dunque in un effettivo profilo di giustizia sostanziale e sociale.

Sul punto va osservato che il Giudice penale ha pronunciato la sentenza di condanna al cospetto della disciplina fissata dal legislatore all'art. 73, del D.P.R. n. 309/1990 (Testo Unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), e dunque in presenza delle seguenti norme:

A) Il primo comma, il quale punisce la produzione, il traffico e la detenzione di sostanze stupefacenti con la pena della reclusione da sei a venti anni e con la multa da € 26.000 ad € 260.000.

B) Il quinto comma, il quale stabilisce che, quando per i mezzi, per la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze, i fatti previsti dal medesimo articolo sono di lieve entità, si applicano le pene della reclusione da uno a sei anni e della multa da € 3.000 ad € 6.000.

Va osservato che detta ultima disposizione non costituisce un mero "indice" per la eventuale concessione da parte del Giudice penale delle attenuanti generiche: essa non si limita infatti a prevedere una diminuzione frazionata della pena prevista dal comma 1, ma stabilisce separatamente ed autonomamente, in misura visibilmente inferiore, nel minimo e nel massimo, la pena edittale.

Non sembra inconferente, al riguardo, rammentare che, con il recentissimo 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"), il legislatore è nuovamente intervenuto nella disciplina penale degli stupefacenti, sostituendo il comma 5, dell'art. 73, del D.P.R. n. 309/1990, e stabilendo, nelle ipotesi di lieve entità (art. 2), una nuova ed inferiore previsione del massimo della pena edittale (5 anni), talchè detta disposizione pare accentuare il "distacco" legislativo (già visibilmente sussistente in precedenza) rispetto alle ipotesi in cui, diversamente, l'offensività penale permane in termini gravi o comunque ragguardevoli, posto che per tali differenti fattispecie il legislatore prevede una pena edittale pari, nel minimo, a sei anni.

Pertanto, al riscontro della "lieve entità", il legislatore fa conseguire l'esclusione della condanna dal novero dei reati per i quali è prescritto l'arresto obbligatorio in flagranza, così come espressamente dispone il secondo comma, lettera h), dell'art. 380 del cod. proc. pen.

Nel caso di specie il Giudice penale, attingendo motivatamente da una molteplicità di qualificati profili normativi e giurisprudenziali, ha riconosciuto la sussistenza del "fatto di lieve entità" previsto dall'art. 5, comma 5, del D.P.R. n. 309/1990, oltre ad applicare le circostanze attenuanti generiche e a valutare positivamente la sussistenza dei requisiti richiesti per la concessione del beneficio della sospensione condizionale della pena.

Giova infatti osservare che il fondarsi della figura della "lieve entità" è stato espressamente riconosciuto dal Giudice penale:

A) in applicazione dei criteri (mezzi, modalità o circostanze dell'azione, qualità e quantità delle sostanze) stabiliti dall'art. 73, comma 5, del D.P.R. n. 309/1990, pur avendo il giudicante al contempo aderito alla rigorosa interpretazione (Cass. penale, Sez. Unite, 21 giugno 2000, n. 17), secondo cui il riconoscimento va circoscritto alle ipotesi di "minima offensività penale", in relazione all'interesse sociale sotteso alla normativa di settore;

B) in considerazione della normativa contenuta nel decreto del Ministero della Salute di data 11 aprile 2006. Quest'ultimo, nel fissare la "quantità massima detenibile" di sostanze stupefacenti, ha fatto riferimento, per alcune di esse, ad un "moltiplicatore variabile" della "dose media singola", in relazione al potere di indurre alterazioni comportamentali e scadimento delle capacità psicomotorie. Per le sostanze meno pericolose il "moltiplicatore", è stato calcolato in termini più ampi, assegnando così una diversa valenza qualitativa alle stesse. In particolare, per i derivati della "cannabis" viene riconosciuta una minore pericolosità, tanto da utilizzarsi il moltiplicatore "20" (in dettaglio voci 40 e 41 dell'allegato 1);



C) in riferimento al modesto quantitativo (42 grammi) dell'hashish fatto oggetto di commercio.

La concessione del beneficio della sospensione condizionale della pena è derivata dal formulato giudizio prognostico favorevole in ordine alla probabile astensione dalla commissione di ulteriori reati.

11b. Ciò posto, passando alla disamina della normativa che regola il diniego del rilascio, o del rinnovo, del permesso di soggiorno dei cittadini extracomunitari, va rilevato che nessuna differenziazione viene reperita dal legislatore, in materia di reati inerenti gli stupefacenti, fra le sentenze di condanna penale pronunciate in forza dell'art. 73, primo comma, del D.P.R. n. 309/1990, e quelle inflitte "per fatti di lieve entità" in applicazione del quinto comma della stessa norma.

Di conseguenza, in subiecta materia, neppure è colta, dalla norma, alcuna distinzione fra i reati che rendono obbligatorio l'arresto in flagranza (art. 380 C.P.P.) e quelli che ne ammettono la mera facoltatività in presenza dei previsti presupposti (art. 381).

Infatti, la disciplina legislativa inerente il diniego al rinnovo del permesso di soggiorno risulta unitariamente "assorbita" in categorie di reato come delineate, e spesso appena "abbozzate" (nel caso di specie: "reati inerenti gli stupefacenti"), nella seconda parte del comma 3, dell'art. 4, del D.P.R. n. 286/1998, con contestuale ed automatica "assegnazione" indifferenziata alle stesse dell'identica e gravissima conseguenza "espulsiva" per il cittadino extracomunitario.

11c. Né può sottacersi, sui profili che precedono, che la disciplina vigente in tema di diniego al rinnovo del permesso di soggiorno richiama in maniera precipua, comunque significativa com'è facile avvedersi dalla mera lettura dell'art. 4, comma 3, del Testo Unico sull'immigrazione, le categorie e le definizioni giuridiche prefissate dal legislatore penale: queste ultime paiono dunque assumere il carattere di presupposto sistematico indispensabile ai fini dell'applicazione e dell'interpretazione della disciplina "espulsiva" prevista dal decreto legislativo n. 286/1998.

Tuttavia, il complesso delle norme penali di riferimento, e le sue connotazioni e graduazioni, risulta in maniera contraddittoria e comunque incoerente, abbandonato, o comunque disatteso, dalle stesse norme che, in materia di diniego del permesso di soggiorno, le assumono quale proprio presupposto.

In effetti va riscontrato che il T.U. sull'immigrazione assoggetta alla unitaria disciplina "espulsiva" figure di reato non solo oggettivamente e soggettivamente diverse, ma anche caratterizzate, internamente, da una ben differente qualificazione e graduazione giuridica, da ritenersi, a propria volta, non casuale ma riflesso di una ponderata scelta legislativa inerente la valutazione della distinta gravità e pericolosità dei fatti.

A fronte di quanto precede, non pare sufficiente obiettare che ciò troverebbe giustificazione nelle diverse finalità perseguite dal legislatore, apparendo viceversa preminente assicurare un complessivo quadro normativo unitario, ispirato ai principi di non contraddittorietà, coerenza, ragionevolezza e congruità.

11.d Peraltro, in tale ambito, il richiamo alle norme penali contenuto nel T.U. sull'immigrazione, non pare neppure poter prescindere dal "diritto vivente", creato dal Giudice attraverso la concreta applicazione delle norme penali, sostanziali e processuali, alle singole fattispecie concrete.

In specifico va rilevato che, se tale diritto vivente pone su una scala di disvalori ben differenziati le diverse ipotesi di violazione delle disposizioni sugli stupefacenti, appare contraddittorio che la normativa vigente in materia di immigrazione possa prescindere, ed al contempo appare altresì illogico e discriminatorio che la pubblica Amministrazione, chiamata a valutare e delibare l'istanza di rinnovo del permesso di soggiorno, non possa a propria volta tener conto di quella stessa e graduata scala di riferimento.

12. Viene dunque in evidenza, ai fini dell'odierna rimessione alla Corte, la comparazione delle norme legislative vigenti in tema di diniego al rinnovo del permesso di soggiorno con l'art. 3 del Dettato costituzionale e dell'inerente principio di uguaglianza e ragionevolezza.

13. In materia di immigrazione ed in relazione all'art. 3 Cost., la Corte ha rammentato che la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale è collegata alla ponderazione di svariati interessi pubblici, quali, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e, la politica nazionale in tema di immigrazione; tale ponderazione spetta in via primaria al legislatore ordinario, il quale possiede, in materia, un'ampia discrezionalità, limitata, sotto il profilo della conformità a Costituzione, soltanto dal vincolo che le sue scelte non risultino manifestamente irragionevoli (sentenze 16 maggio 2008, n. 148; n. 206/2006 e n. 62/1994).

14. Non difforme appare l'insegnamento proveniente dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, che ha precisato, nell'ambito del bilanciamento tra sicurezza / ordine pubblico e diritti dello straniero, che l'ingerenza dello Stato deve non solo aver a riferimento una base legale ed uno scopo legittimo, ma anche essere necessaria in una società democratica, vale a dire giustificata da un bisogno sociale imperativo e dalla proporzionalità rispetto allo scopo perseguito (Dalia c. Francia, sentenza 19 febbraio 1998; Maslov contro Austria, sentenza 23 giugno 2008).



15. Peraltro, è stato pure affermato che l'automatismo espulsivo, riflesso della pur riconosciuta discrezionalità legislativa, è destinato ad incontrare i limiti segnati dai precetti costituzionali e, per essere in armonia con l'art. 3 Cost., occorre che esso sia conforme a criteri di intrinseca ragionevolezza (Corte Cost., n. 206/2006 e n. 62/1994).

16. È derivata, quale corollario, l'affermazione del principio secondo cui le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di uguaglianza, se sono arbitrarie ed irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generali riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*; sussistendo l'irragionevolezza della presunzione assoluta tutte le volte in cui sia agevole formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione (Corte Cost., n. 231 e 164/2011; n. 265 e 139/2010).

17. Il Collegio, certo, non ignora che, con sentenza n. 148/2008, la stessa Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni in esame in relazione al diniego al rinnovo del permesso, operato dall'Amministrazione nei confronti di un cittadino extracomunitario che risultava condannato, sia pur a seguito di patteggiamento e con sospensione condizionale della pena, per un reato in materia di stupefacenti ex art. 73, comma 5, del D.P.R. n. 309/1990, benché non emergesse; in concreto, alcuna valutazione circa la pericolosità del condannato.

18. Tuttavia, preme rilevare che, successivamente, è venuta progressivamente ad affermarsi, in generale, una tutela "rafforzata" dello "statuto" del soggetto extracomunitario (sentenza n. 202 del 18 luglio 2013). Con la stessa pronuncia, al contempo, si è provveduto ad un ulteriore e significativo approfondimento in ordine alla valenza delle presunzioni assolute e generalizzate fissate dal legislatore in tema di pericolosità, delimitando e contenendo detto automatismo in termini di ragionevolezza costituzionale, e coordinando le norme dettate dal legislatore in materia di immigrazione con l'inquadramento e le differenziazioni stabilite dal legislatore in materia penale.

È dunque nel solco di tale linea evolutiva che si colloca la ricordata sentenza n. 172 del 6 luglio 2012, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato, sempre in riferimento all'art. 3, la illegittimità dell'art. 1-ter, comma 13, lettera c), del decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, introdotto dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, il quale disponeva che non potessero essere ammessi alla procedura di emersione da rapporti irregolari, prevista da detta disposizione, i lavoratori extracomunitari che risultavano condannati per uno dei reati previsti dagli articoli 380 e 381 del Codice di procedura penale.

La Corte, comparando detta disposizione con il principio di uguaglianza fissato nell'art. 3, è pervenuta ad affermare l'irragionevolezza della norma, in quanto il diniego conseguiva automaticamente dalla pronuncia di una sentenza di condanna anche per uno dei reati di cui all'art. 381 del codice di procedura penale, nonostante questi ultimi non siano necessariamente sintomatici della pericolosità di colui che li ha commessi, senza prevedere che la pubblica amministrazione provvedesse ad accertare che la persona rappresenti una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato.

In tale ambito, la Corte ha significativamente rilevato che, essendo possibile procedere per detti reati all'arresto in flagranza soltanto se la misura è giustificata dalla gravità dell'accadimento, ovvero dalla pericolosità del soggetto desunta dalla sua personalità o dalle circostanze del fatto (art. 381, comma 4, cod. proc. pen.), è già l'applicabilità di detta misura ad essere subordinata ad una specifica valutazione di elementi ulteriori rispetto a quelli consistenti nella mera prova della commissione del fatto.

19. Il Collegio rileva che l'avvenuta affermazione di detti principi, ferma come già detto - la non applicabilità degli stessi in via analogica alle diverse disposizioni qui in esame e, dunque, al caso di specie, evidenzia, in termini di non manifesta infondatezza, profili di illegittimità costituzionale anche delle norme di cui agli articoli 4, comma 3, e 5, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, nella parte in cui anch'esse riconnettono automaticamente alla condanna penale, riportata per uno dei reati previsti dall'art. 381 del Codice di procedura penale, il diniego di rinnovo del pregresso permesso di soggiorno, senza prevedere che la pubblica amministrazione provveda ad accertare che il cittadino extracomunitario rappresenti una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato.

20. Pare evidente, infatti, che i principi stabiliti nella predetta sentenza n. 172/2012 appaiono riferibili anche alle norme che regolano il rinnovo del permesso di soggiorno, nella parte in cui queste prevedono il diniego automatico in mera presenza di condanne penali riportate dal cittadino extracomunitario anche per reati esclusi dal novero di quelli per i quali (art. 380 del cod. proc. pen.) il legislatore prescrive l'arresto obbligatorio.

21. L'affermazione dei surriferiti principi è calzante anche per i reati concernenti le sostanze stupefacenti, atteso che pure detta materia è espressamente assoggettata alla differenziazione fissata dal legislatore negli articoli 380 e 381 del Codice di procedura penale, e ciò - per di più - in forza di una specifica disposizione (art. 73, comma 5, D.P.R. n. 309/1990) concernente i reati in materia di stupefacenti, tenuti distinti da quelli, assai più gravi, previsti negli altri commi del medesimo articolo.



22. Peraltro, la riferibilità dei principi fissati nella citata sentenza della Corte alle pur diverse norme qui in osservazione, trova ulteriore conferma nel rilievo secondo cui il rinnovo del permesso di soggiorno è destinato a trovare applicazione nei confronti di un cittadino extracomunitario già legittimamente presente nel territorio nazionale anche da un non esiguo periodo di tempo, similmente, dunque, alla condizione in cui detto cittadino si trovi all'atto della richiesta di regolarizzazione prevista dal decreto legge n. 78/2009.

A tal riguardo, non pare ostativo al rilevato profilo di incostituzionalità il fatto che la sentenza n. 172/2012, riferendosi alle ipotesi di emersione dal lavoro irregolare, evidenzi essa stessa una diversità di situazioni, legittimante una diversità di discipline giuridiche. Infatti, non paiono diverse le condizioni di chi si trovi (*rectius*: si sia trovato) in Italia come lavoratore irregolare e di chi vi si trovi sulla base di precedenti atti autorizzatori regolarmente rilasciati: quest'ultimo, sotto un profilo razionale, meriterebbe semmai maggior tutela rispetto al primo.

23. A tale ultimo proposito, il Collegio non può esimersi dall'osservare ulteriormente che la legittimità delle vigenti norme in materia di rinnovo del permesso di soggiorno, al cospetto della sentenza della Corte n. 172/2012, parrebbe comportare una non immediata e ragionevole comprensibilità e coerenza nelle ipotesi, da ritenersi non straordinarie, in cui il cittadino extracomunitario, appena "emerso" nell'ambito della procedura di regolarizzazione in virtù della non autosufficienza della sentenza penale di condanna, si trovi poi ad essere allontanato dal territorio nazionale, in sede di rinnovo del permesso di soggiorno, forza dell'autosufficienza della medesima condanna.

Per le ragioni dianzi esposte, questo Tribunale solleva la questione di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 3, e 5, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in relazione all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui fanno derivare automaticamente il rigetto dell'istanza di rinnovo del permesso di soggiorno del cittadino extracomunitario dalla pronuncia, nei suoi confronti, di una sentenza di condanna per uno dei reati per i quali l'art. 381 del cod. proc. pen. prevede l'arresto facoltativo in flagranza, senza consentire che la pubblica amministrazione provveda ad accertare che il medesimo rappresenti una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato.

Il presente giudizio va quindi sospeso in attesa della decisione della Corte costituzionale; ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e in ordine alle spese del giudizio riservata alla decisione definitiva.

P. Q. M.

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento (Sezione Unica);

Visto l'art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione all'art. 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 3, e 5, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, secondo quanto indicato in motivazione;

Sospende il presente giudizio, con rinvio di ogni definitiva statuizione in rito, nel merito e sulle spese all'esito del promosso giudizio incidentale davanti alla Corte costituzionale, cui la presente ordinanza va immediatamente trasmessa a cura della Segreteria del Tribunale;

Ordina che, a cura di detta Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica;

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, comma 1, decreto legislativo 30 giugno 2003 n. 196, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, per procedere all'oscuramento delle generalità degli altri dati identificativi di L. A., manda alla Segreteria di procedere all'annotazione di cui ai commi 1 e 2 della medesima disposizione, nei termini indicati.

Così deciso in Trento nella camera di consiglio del giorno 16 dicembre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Il Presidente: POZZI

Il Consigliere: STEVANATO

L'estensore: DEVIGILI



N. 115

*Ordinanza del 17 marzo 2014 emessa dal Tribunale regionale giustizia amministrativa di Trento
sul ricorso proposto da M.E. c/questore di Trento*

Straniero - Ingresso e permanenza nel territorio dello Stato - Divieto di rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno in caso di condanna, anche non definitiva, per uno dei reati per i quali è previsto l'arresto facoltativo in flagranza di reato ex art. 381 c.p.p. - Violazione del principio di eguaglianza per l'ingiustificato uguale trattamento rispetto ai reati più gravi per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza di reato ex art. 380 c.p.p.

- Decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, artt. 4, comma 3, e 5, comma 5.
- Costituzione, art. 3.

IL TRIBUNALE REGIONALE DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA DI TRENTO

(Sezione Unica)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 136 del 2013, proposto da: M.E., rappresentato e difeso dall'avv. Filippo Fedrizzi, con domicilio eletto presso il suo studio in Trento, via Roggia Grande n. 16;

Contro il questore di Trento, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliata in Trento, largo Porta Nuova n. 9;

Per l'annullamento del decreto del questore della provincia di Trento cat. A.11.2013/50/IMM. di data 10 aprile 2013 con il quale veniva rigettata l'istanza di rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo con la seguente motivazione «Considerato che in data 4 dicembre 2012 il tribunale di Trento ha emesso sentenza di condanna in violazione della legge sugli stupefacenti», nonché di tutti gli atti antecedenti, conseguenti e comunque logicamente connessi al detto provvedimento.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di questore del Trento;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 febbraio 2014 il pres. Armando Pozzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

A] Avverso il provvedimento di diniego del rinnovo del permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo il ricorrente, premesso di trovarsi in Italia da anni con la sua famiglia e di essere stato in possesso del permesso di soggiorno per motivi di famiglia scaduto il 16 dicembre 2012, deduce i seguenti motivi:

1) Carezza di motivazione in punto «applicazione analogica al caso di specie dei principi di cui alla sentenza n. 172 del 2 luglio 2012 della Corte costituzionale».

Il ricorrente è stato condannato a seguito di patteggiamento per non grave delitto di cui al comma V dell'art. 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, quindi per un reato che non apparteneva al novero dei reati di cui all'art. 380 del codice di procedura penale (per quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza).

L'amministrazione avrebbe dovuto, dunque, applicare i principi stabiliti dalla Corte costituzionale, con sentenza n. 172 del 2 luglio 2012, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1-ter, comma 13, lettera c) del decreto-legge n. 78/2009 (introdotto dalla legge di conversione n. 102/2009), nella parte in cui faceva derivare automaticamente il rigetto dell'istanza di regolarizzazione del lavoratore extra comunitario dalla pronuncia di una sentenza di condanna per uno dei reati (com'è quello relativo al ricorrente) meno gravi, come ad esempio quelli di cui all'art. 381 del codice di procedura penale, ai quali pure il nostro appartiene.



2) Violazione dell'art. 5, comma 5 del decreto legislativo n. 286/1998, come modificato dalla legge n. 189/2002. Eccesso di potere per erroneità dei presupposti, per assoluta carenza o, quantomeno, insufficienza della motivazione. Difetto di istruttoria.

Anche a volerne ammettere l'applicabilità, il principio dell'automatismo vale con riferimento alla situazione dello straniero quando sono «venuti a mancare i requisiti per l'ingresso e il soggiorno nel territorio dello Stato», ma non vale con riferimento al momento (successivo) in cui deve essere valutata la sua istanza di rinnovo, perché qui è la legge a prevedere espressamente che si debbano prendere in considerazione gli eventuali «nuovi elementi che ne consentano il rilascio», ed in particolare i vincoli familiari, la durata del soggiorno dell'interessato sul territorio nazionale e, soprattutto, l'attività commerciale autonoma intrapresa dopo la sentenza di condanna.

Di qui, la denunciata violazione, da parte del provvedimento di diniego della questura di Trento, dell'art. 5, comma 5 del decreto legislativo n. 286/1998 e dei profili di eccesso di potere indicati in rubrica.

B] Si è costituita in giudizio l'amministrazione per contestare la fondatezza del ricorso.

C] Alla pubblica udienza del 13 febbraio 2014 la causa è stata trattenuta in decisione.

1. — Come già esposto in fatto, il diniego del permesso di soggiorno per motivi di lavoro autonomo è fondato sulla circostanza della condanna penale riportata dal ricorrente per violazione dell'art. 73, comma 5, del testo unico sugli stupefacenti di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990 (in prosieguo anche TUIMM).

Con il primo motivo di ricorso si lamenta la mancata estensione in via analogica in sede amministrativa, al caso di specie, dei principi enucleati, sulla specifica materia in esame, dalla Corte costituzionale con sentenza n. 172/2012, o, in subordine, come rilevato nella successiva memoria depositata in data 11 novembre 2013, nella questione di legittimità costituzionale, ex art. 3 Cost. dell'art. 4, comma 3, del decreto legislativo n. 286/1998, per l'irragionevolmente identico trattamento «espulsivo» applicato da tale norma sia agli stranieri condannati per reati per i quali è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza, sia a quelli condannati per reati assai meno gravi, per i quali l'arresto in flagranza di reato è soltanto facoltativo.

2. — Il collegio non ritiene di aderire ad un recente orientamento di alcuni giudici amministrativi di primo grado, che hanno ritenuto di poter applicare «analogicamente» alle norme qui in esame gli effetti della sentenza della Corte costituzionale n. 172/2012: per tutti, basterà ricordare TAR Toscana n. 1979/2012; TAR Lombardia - Brescia, n. 489/2013, n. 115/2013 e n. 434/2012; TAR Lombardia - Milano, n. 2604/2012; TAR Marche n. 266/2013. Si tratta di orientamento non univoco e diffuso, tale da poter essere considerato «diritto vivente»: ad esso, infatti, non aderisce altro insegnamento di segno opposto: Cons. St., n. 2225/2013; TAR Umbria, n. 350/2012.

3. — Il collegio rileva, infatti, che dalla sentenza della Corte è derivata, con i soli effetti propri dell'art. 136 Cost. e della prima parte dell'art. 27 della legge n. 87/1953, la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 1-ter, comma 13, lettera c) del decreto-legge n. 78/2009, convertito, con modificazioni, nella legge n. 102/2009, concernendo dunque il solo profilo della regolarizzazione lavorativa del cittadino extracomunitario che presta attività lavorativa, sia pur irregolare, nel mentre non viene investita la normativa dettata dal legislatore in materia di rinnovo in via ordinaria del permesso di soggiorno, oggetto del presente giudizio.

Stante la diversità dei contesti normativi in cui, rispettivamente, si è mossa la sentenza della Corte n. 172 ed in cui si colloca la presente vicenda, non appare, dunque, corretto, alla luce dell'art. 27 della legge n. 87/1953, ritenere la possibilità del giudice di merito di ricorrere all'interpretazione estensiva o all'applicazione analogica di principi elaborati in sede dichiarativa della illegittimità di una specifica norma, al fine di incidere, in tal maniera, su una disposizione del TUIMM n. 286/1998, la cui vigenza è tutt'ora sussistente in termini tali da regolare in via esclusiva, allo stato, la fattispecie qui in esame.

La ricordata sentenza n. 172 — come essa stessa ha voluto rimarcare — si riferisce ad una legislazione emergenziale (art. 1-ter del decreto-legge n. 78/2009) riferita ai «soli stranieri extracomunitari i quali da un tempo ritenuto dal legislatore apprezzabile svolgevano, sia pure in una situazione di irregolarità, attività di assistenza in favore del datore di lavoro o di componenti della famiglia del predetto, ancorché non conviventi, affetti da patologie o disabilità che ne limitano l'autosufficienza, ovvero attività di lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare». Si tratta di legislazione particolare per *ocasio*, *ratio* e destinatari, che non ne consente l'assimilabilità tout court all'art. 5, comma 5 del TUIMM.



Il decreto-legge del 2009 — ha rilevato la Corte — è stato emanato in favore di quanti sono affetti da patologie o disabilità che ne limitano l'autosufficienza, in relazione ai quali il meccanismo dell'automatismo espulsivo di chi presta assistenza «rischia di pregiudicare irragionevolmente gli interessi di questi ultimi», essendo notorio il legame peculiare e forte con chi ha bisogno di assistenza costante e chi la presta; legame che, quindi, può essere lesa da un diniego disposto in difetto di ogni valutazione in ordine alla effettiva imprescindibilità e proporzionalità dello stesso rispetto all'esigenza di garantire l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato (*cf.* punto 7,2. della motivazione).

4. — D'altra parte, il contrasto fra gli opposti orientamenti giurisprudenziali espressi dai giudici amministrativi, rispettivamente a favore e contro il ricorso all'analogia sul profilo in questione, rappresenta ulteriore elemento, quanto meno, della «problematicità» di detta operazione logico-giuridica.

5. — Vale, altresì, valorizzare la circostanza — ai fini della rilevanza dei profili di costituzionalità del TUIMM *in parte qua* — la affermazione, peraltro solo accennata nelle premesse del decreto del questore di Trento, per cui si denoterebbe, nel comportamento assunto dal ricorrente, la mancanza di rispetto delle regole del paese ospitante. Si tratta di affermazione non denotante alcuna autonoma valutazione sulla pericolosità del ricorrente, non solo per la sua genericità, quanto perché l'autorità di pubblica sicurezza avrebbe comunque tratto un'ipotetica «valutazione» autonoma, in via del tutto apodittica ed esclusiva, dal lapidario riscontro di una sentenza di condanna penale, senza alcun esame di eventuali profili diversi dalla commissione del reato, autonomamente rivelatori della pericolosità, o meno, del ricorrente: personalità del soggetto, circostanze, modalità e gravità del fatto contestato, esistenza o meno di rilevanti precedenti, ecc.

6. — In conclusione, nel caso di specie, la condanna inflitta al ricorrente dal giudice penale risulta preclusiva ai fini della concessione del rinnovo del permesso di soggiorno, pur dovendosi ricondurre la stessa condanna alle meno gravi ipotesi di arresto facoltativo di cui all'art. 381 e non a quelle più gravi di arresto obbligatorio, di cui all'art. 380 del codice di procedura penale.

Detta preclusione opera legislativamente in maniera automatica, come prevedono gli articoli 4, comma 3, e 5, comma 5, del decreto legislativo n. 286/1998, in quanto derivante da condanna «per reati inerenti gli stupefacenti», senza che residuino margini valutativi discrezionali in capo alla pubblica amministrazione.

7. — In conseguenza di quanto precede il ricorso andrebbe respinto, rivelandosi infondato anche il secondo motivo, con il quale si è lamentata la mancata considerazione di nuovi elementi ostativi al diniego di rilascio o rinnovo, cui fa riferimento l'art. 5 del TUIMM.

Anzitutto, è da escludere, nel caso di specie, la rilevanza e la significatività degli asseriti legami personali evidenziati dal ricorrente che, in assenza di un dimostrato e stabile rapporto affettivo ed in assenza di figli, non può avvalersi della «tutela rafforzata» di cui alla seconda parte dell'art. 5, comma 5, del decreto legislativo n. 286/1998.

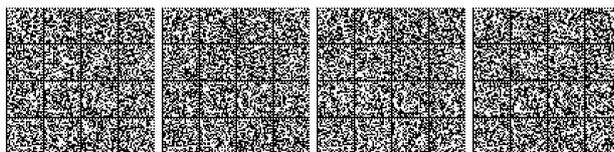
Su tale tematica la stessa Corte costituzionale ha osservato che la situazione familiare rilevante per lo straniero ai fini della sua permanenza in Italia è quella riferita alla durata del suo matrimonio ed altri fattori che testimonino l'effettività di una vita familiare in seno alla coppia; la situazione familiare è, dunque, quella ricavata da una definizione ristretta di famiglia, non dissimile da quella concepita nella nostra Costituzione (C, cost. 18 luglio 2013, n. 202).

8. — Quanto al profilo, dedotto sempre nel secondo motivo, dell'intervenuta attività commerciale intrapresa dal ricorrente, va osservato che il reperimento di un'occupazione lavorativa non possa costituire quei sopravvenire di «nuovi elementi», come astrattamente previsti nella prima parte dell'art. 5, comma 5, del decreto legislativo n. 286/1998, idonei a cancellare di per sé gli effetti della riportata sentenza penale di condanna, proprio perché a quest'ultima, nell'attuale sistema legislativo vigente in tema di immigrazione, consegue direttamente l'automatico diniego della domanda di rinnovo del permesso di soggiorno.

9. — A questo punto, si rivela pregnante il profilo di incostituzionalità prospettato con ricorso e sviluppato in memoria.

Ove tale profilo fosse accolto, infatti, verrebbe meno il meccanismo di automaticità tra condanna e diniego di rilascio o rinnovo, in base al quale l'amministrazione ha adottato l'atto impugnato.

10. — Assume, pertanto, rilevanza la questione di costituzionalità degli articoli 4, comma 3, e 5, comma 5, del decreto legislativo n. 286/1998, con riferimento all'art. 3 Cost., nella parte in cui le predette disposizioni riconnettono automaticamente il diniego di rinnovo del permesso di soggiorno alla condanna penale (compresa quella adottata ex art. 444 del codice di procedura penale) anche per categorie reati (quelli previsti dall'art. 4, comma 3 cit. in aggiunta a quelli di cui all'art. 380 del codice di procedura penale) di minore gravità, per i quali, infatti, è previsto l'arresto facoltativo in flagranza, ex art. 381 del codice di procedura penale.



La violazione del parametro costituzionale di uguaglianza consisterebbe nell'equiparazione, per i pari effetti in senso lato «espulsivi», delle sentenze di condanna per reati rientranti, quanto a pena edittale prevista dal codice sostanziale e conseguente facoltà di arresto in flagranza, nell'art. 381 del codice di procedura penale, comma 1 (reclusione superiore nel massimo a tre anni ovvero reclusione non inferiore nel massimo a cinque anni, per delitto colposo), con quelle riportate per reati più gravi, in cui l'arresto in flagranza è previsto come obbligatorio ex art. 380 stesso codice, senza al contempo imporre alla pubblica amministrazione l'obbligo di valutare in concreto, con adeguata, esaustiva e convincente motivazione, la pericolosità sociale del cittadino extracomunitario, con riguardo ad una sua condizione complessiva, che non si esaurisca direttamente nel dato penale, ma innesti quest'ultimo su altre circostanze «compensative»: il reale e documentato ravvedimento, l'esistenza di un coniuge e della prole, l'inserimento nella vita economica e sociale, l'apprezzamento della collettività di inserimento, ecc.

11. — I rilevati profili di irrazionale disparità di trattamento emergono dalle stesse circostanze del caso concreto, il quale, oltretutto, lungi dal costituire una fattispecie del tutto singolare ed isolata, è rappresentativo di una problematica estesa ad una non esigua casistica, traducendosi, dunque, in un effettivo profilo di giustizia sostanziale e sociale.

12. — Va, infatti, osservato che nella specie il giudice penale ha pronunciato la sentenza di condanna per violazione dell'art. 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 (testo unico sugli stupefacenti e sostanze psicotrope), applicando il comma 5 della stessa norma, come riconosciuto dalla stessa memoria dell'avvocatura erariale depositata il 15 gennaio 2014.

Va rammentato, al riguardo, che il primo comma dell'art. 73 citato punisce, con giusta durezza, la produzione, il traffico e la detenzione di sostanze stupefacenti, prevedendo la pena della reclusione da sei a venti anni e la multa da euro 26.000 ad euro 260.000.

Il quinto comma, a sua volta, stabilisce che, quando per i mezzi, per la modalità o le circostanze dell'azione ovvero per la qualità e quantità delle sostanze, i fatti previsti dal medesimo articolo sono di lieve entità, si applicano le pene della reclusione da uno a sei anni e della multa da euro 3.000 ad euro 6.000.

13. — Va ulteriormente osservato che la disposizione di minor rigore sopra richiamata non costituisce un mero «indice» per la eventuale concessione delle attenuanti generiche, ma stabilisce, in misura significativamente inferiore, nel minimo e nel massimo, una distinta ed autonoma pena edittale.

14. — Il divario sopra evidenziato — con la conseguente diversità di giudizi di disvalore sociale — tra distinte ipotesi di reato pur astrattamente riconducibili al medesimo interesse da tutelare (contrasto all'uso e diffusione di stupefacenti) risulta peraltro confermato con il recentissimo 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»).

Con tale intervento d'urgenza, stabilizzato con legge di conversione 21 febbraio 2014, n. 10, il legislatore è nuovamente intervenuto, con l'art. 2, nella disciplina penale degli stupefacenti, modificando il sopra citato comma 5 dell'art. 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 e stabilendo, nelle ipotesi di lieve entità, una nuova, inferiore previsione del massimo della pena edittale (5 anni), talché detta disposizione pare accentuare il «distacco» legislativo (già visibilmente sussistente in precedenza) rispetto alle ipotesi in cui, diversamente, la reazione penale permane in termini ben più gravi (pena edittale minima pari a sei anni).

Distacco, che lo stesso legislatore penale evidenzia laddove, tra i reati comportanti l'arresto obbligatorio in flagranza, annovera espressamente i delitti concernenti sostanze stupefacenti o psicotrope puniti dall'art. 73 del testo unico n. 309, «salvo che per i delitti di cui al comma 5 del medesimo articolo» (secondo comma, lettera *h*), art. 380 del codice di procedura penale).

15. — Non pare superfluo ricordare, ancora, che la disciplina penale sugli stupefacenti ha subito un ulteriore intervento divaricatore per effetto della recente sentenza della Corte costituzionale 12 febbraio 2014, n. 32, con la quale — dichiarandosi l'illegittimità costituzionale degli articoli 4-*bis* e 4-*vicies* ter, del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, che aveva tra l'altro novellato l'art. 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 — è stata abrogata la parificazione dei delitti riguardanti le droghe cosiddette «pesanti» e di quelli aventi ad oggetto le droghe cosiddette «leggere», fattispecie che invece erano tenute differenziate dalla precedente disciplina.

È pur vero che la dichiarazione di incostituzionalità ha riguardato la disomogeneità tra testo del decreto ed emendamenti apportati in sede di conversione: quindi un aspetto formale, attinente solo al procedimento di formazione delle leggi.

Tuttavia, la Corte non ha mancato di rimarcare come una tale penetrante e incisiva riforma, coinvolgente delicate scelte di natura politica, giuridica e scientifica, avrebbe richiesto un adeguato dibattito parlamentare, possibile ove si fossero seguite le ordinarie procedure di formazione della legge, ex art. 72 Cost., invece di quelle semplificate ed accelerate dell'art. 77.



Ciò sta ad evidenziare, sotto ulteriore profilo, la complessità e disomogeneità della materia stupefacenti, tendenzialmente non tollerante un unico, preconconcetto ed indifferenziato giudizio di disvalore per tutti i fatti e sostanze rientranti in quella materia.

16. — Per quanto attiene il caso di specie, il GUP di Trento, con sentenza n. 860/2012, ha riconosciuto la sussistenza del «fatto lieve», oltre ad applicare le circostanze attenuanti e a valutare positivamente la sussistenza dei requisiti richiesti per la concessione del beneficio della sospensione condizionale della pena, in relazione alla rilevata «minima offensività» del reato, deducibile dai dati qualitativi e quantitativi e dagli altri parametri di valutazione dell'acquisto e smercio di hashish (v. «motivazione» sentenza citata).

17. — Ciò posto, passando alla disamina della normativa che regola il diniego del rilascio, o del rinnovo, del permesso di soggiorno dei cittadini extracomunitari, va rilevato che nessuna differenziazione viene operata dal legislatore, in materia di reati inerenti gli stupefacenti, fra le sentenze di condanna penale pronunciate in forza dell'art. 73, primo comma, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, e quelle inflitte «per fatti di lieve entità» in applicazione del quinto comma della stessa norma.

Di conseguenza, neppure è posta, dalla norma, alcuna distinzione fra i reati che rendono obbligatorio l'arresto in flagranza (art. 380 del codice di procedura penale) e quelli che ne ammettono la mera facoltatività, in presenza dei previsti presupposti (art. 381 stesso codice di rito).

Infatti, la disciplina legislativa inerente al diniego di rinnovo del permesso di soggiorno risulta indifferenziatamente riferita a categorie di reato come delineate, e spesso appena «abbozzate» (nel caso di specie: «reati inerenti gli stupefacenti»), nella seconda parte del comma 3 dell'art. 4 del TUIMM n. 286/1998, con contestuale ed automatico collegamento indistinto, alle stesse categorie, dell'identico effetto espulsivo del cittadino extracomunitario.

18. — D'altra parte, la disciplina sul diniego del permesso di soggiorno (art. 4, comma 3, del testo unico sull'immigrazione citato) richiama in maniera vincolante le categorie e le definizioni giuridiche prefissate dal legislatore penale, le quali, pertanto, assumono il carattere di presupposto indispensabile ai fini dell'applicazione e dell'interpretazione della disciplina «espulsiva» prevista dal decreto legislativo n. 286/1998.

Allora, è proprio questo legame indissolubile che lega norma penale e norma amministrativa a rendere quest'ultima intimamente incoerente ed irrazionale.

19. — In effetti, il testo unico sull'immigrazione assoggetta ad una unitaria ed indistinta disciplina «espulsiva» figure di reato oggettivamente e soggettivamente diverse, caratterizzate, internamente, da una ben differente qualificazione e graduazione giuridica, da ritenersi, a propria volta, non casuale ma riflesso di una ponderata scelta legislativa inerente la valutazione della distinta gravità dei fatti e della pericolosità sociale del loro autore.

20. — Non può, pertanto, non cogliersi, dalla predetta correlazione tra ordinamento penale ed amministrativo, una stridente contraddizione all'interno del secondo; contraddizione a scalfare la quale non pare al collegio sufficiente invocare le diverse finalità perseguite dal legislatore penale e da quello amministrativo, sembrando preminente, viceversa, assicurare un complessivo quadro normativo armonico e non disomogeneo, ispirato ai principi di non contraddittorietà, coerenza, ragionevolezza e congruità.

21. — Peraltro, in tale ambito, il richiamo alle norme penali contenuto nel testo unico sull'immigrazione, non pare neppure poter prescindere dal «diritto vivente», creato dal giudice attraverso la concreta applicazione delle norme penali, sostanziali e processuali, alle singole fattispecie concrete.

In particolare, va rilevato che se tale diritto vivente pone su una scala di disvalori ben differenziati le diverse ipotesi di violazione delle disposizioni sugli stupefacenti, appare contraddittorio che la normativa sull'immigrazione debba prescindere del tutto attraverso il criterio dell'automatismo espulsivo; al contempo, appare altresì illogico e discriminatorio che la pubblica amministrazione, chiamata a valutare e deliberare l'istanza di rilascio o rinnovo del permesso di soggiorno, non possa a propria volta tener conto di quella stessa e graduata scala di valori (*rectius*: disvalori) di riferimento.

22. — Viene dunque in evidenza, ai fini dell'odierna rimessione alla Corte, la comparazione delle norme legislative vigenti in tema di permesso di soggiorno con l'art. 3 del dettato costituzionale e dell'inerente principio di uguaglianza e ragionevolezza.



23. — In materia di immigrazione ed in relazione all'art. 3 Cost., la Corte ha rammentato che la regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero nel territorio nazionale è collegata alla ponderazione di svariati interessi pubblici, quali, ad esempio, la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in tema di immigrazione. Tale ponderazione spetta in via primaria al legislatore ordinario, il quale possiede, in materia, un'ampia discrezionalità, limitata, sotto il profilo della conformità a Costituzione, soltanto dal vincolo che le sue scelte non risultino manifestamente irragionevoli (sentenze 16 maggio 2008, n. 148; n. 206/2006 e n. 62/1994).

24. — Non difforme appare l'insegnamento proveniente dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale ha precisato, nell'ambito del bilanciamento tra sicurezza/ordine pubblico e diritti dello straniero, che l'ingerenza dello Stato deve non solo avere a riferimento una base legale ed uno scopo legittimo, ma anche essere necessaria in una società democratica, vale a dire giustificata da un bisogno sociale imperativo e dalla proporzionalità rispetto allo scopo perseguito (Dalla c. Francia, sentenza 19 febbraio 1998; Maslov c. Austria, sentenza 23 giugno 2008).

25. — Peraltro, è stato pure affermato che l'automatismo espulsivo, riflesso della pur riconosciuta discrezionalità legislativa, è destinato ad incontrare i limiti segnati dai precetti costituzionali e, per essere in armonia con l'art. 3 Cost., occorre che esso sia conforme a criteri di intrinseca ragionevolezza (Corte cost., n. 206/2006 e n. 62/1994).

26. — È derivata, quale coronario, l'affermazione del principio secondo cui le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di uguaglianza, se sono irragionevoli e perciò arbitrarie, cioè se non rispondono a dati di esperienza generali riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*; la presunzione assoluta è irragionevole tutte le volte in cui sia agevole formulare ipotesi di accadimenti reali diffusi, contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione (Corte cost., n. 231 e 164/2011; n. 265 e 139/2010).

27. — Il collegio, certo, non ignora che, con sentenza n. 148/2008 (peraltro già sopra richiamata), la stessa Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni del TUIMM in esame, in relazione al diniego al rinnovo del permesso, operato dall'amministrazione nei confronti di un cittadino extracomunitario che risultava condannato, sia pur a seguito di patteggiamento e con sospensione condizionale della pena, per un reato in materia di stupefacenti ex art. 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990, benché non risultasse operata, in concreto, alcuna valutazione circa la pericolosità del condannato.

Tuttavia, preme rilevare che, successivamente, è venuta ad affermarsi, in generale, l'esigenza di una tutela «rafforzata» dello «statuto» del soggetto extracomunitario (sentenza n. 202 del 18 luglio 2013). Con la stessa pronuncia, al contempo, si è provveduto ad un ulteriore e significativo approfondimento in ordine alla valenza delle presunzioni assolute e generalizzate fissate dal legislatore in tema di pericolosità, delimitando e contenendo il predetto automatismo in termini di ragionevolezza costituzionale, e coordinando le norme dettate dal legislatore in materia di immigrazione con l'inquadramento e le differenziazioni stabilite dal legislatore in materia penale.

È dunque nel solco di tale linea evolutiva che si colloca la ricordata sentenza n. 172 del 6 luglio 2012, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato, sempre in riferimento all'art. 3, la illegittimità dell'art. 1-ter, comma 13, lettera c), del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, introdotto dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102, il quale disponeva che non potessero essere ammessi alla procedura di emersione da rapporti irregolari, prevista da detta disposizione, i lavoratori extracomunitari che risultavano condannati per uno dei reati previsti dagli articoli 380 e 381 del codice di procedura penale.

La Corte, comparando detta disposizione con il principio di uguaglianza fissato nell'art. 3, è pervenuta ad affermare l'irragionevolezza della norma, in quanto il diniego conseguiva in via diretta e necessaria dalla pronuncia di una sentenza di condanna anche per uno dei reati di cui all'art. 381 del codice di procedura penale, nonostante questi ultimi non siano necessariamente sintomatici della pericolosità di colui che li ha commessi, senza prevedere che la pubblica amministrazione provvedesse ad accertare in concreto — e nel rispetto dei canoni di legittimità dell'azione amministrativa — che la persona rappresenti una minaccia per l'ordine pubblico e la sicurezza dello Stato.

In tale ambito, la Corte ha significativamente rilevato che, essendo possibile procedere per detti reati all'arresto in flagranza soltanto se la misura è giustificata dalla gravità dell'accadimento, ovvero dalla pericolosità del soggetto desunta dalla sua personalità o dalle circostanze del fatto (art. 381, comma 4, del codice di procedura penale), è già l'applicabilità di detta misura ad essere subordinata ad una specifica valutazione di elementi ulteriori rispetto a quelli consistenti nella mera prova della commissione del fatto.

28. — Il collegio rileva che detti principi, ferma — come già detto — la non applicabilità degli stessi in via analogica alle diverse disposizioni del TUIMM qui in esame e, dunque, al caso di specie, evidenzia, in termini di non manifesta infondatezza, profili di illegittimità costituzionale anche delle norme di cui agli articoli 4, comma 3, e 5, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, nella parte in cui, anch'esse, riconnettono automaticamente alla condanna penale, riportata per uno dei reati rientranti nelle previsioni dell'art. 381 del codice di procedura penale, il diniego di rinnovo del pregresso permesso di soggiorno, senza prevedere che la pubblica amministrazione provveda ad accertare che il cittadino extracomunitario rappresenti una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato.

Pare evidente, infatti, che i principi stabiliti nella predetta sentenza n. 172/2012 appaiono riferibili anche alle norme che regolano il rinnovo del permesso di soggiorno, nella parte in cui queste prevedono il diniego automatico in



mera presenza di condanne penali riportate dal cittadino extracomunitario anche per reati esclusi dal novero di quelli per i quali (art. 380 del codice di procedura penale) il legislatore prescrive l'arresto obbligatorio.

29. — I riportati principi sono calzanti anche per i reati concernenti le sostanze stupefacenti. Anche detta materia, infatti, è espressamente assoggettata alla differenziazione fissata dal legislatore penale negli articoli 380 e 381 del codice di procedura penale, e ciò, anche in forza di una specifica disposizione del TUIMM (art. 73, comma 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990).

Peraltro, la riferibilità dei principi fissati nella citata sentenza della Corte alle pur diverse norme qui considerate, trova ulteriore conferma nel rilievo, secondo cui il rinnovo del permesso di soggiorno è destinato a trovare applicazione nei confronti di un cittadino extracomunitario già legittimamente presente nel territorio nazionale anche da un non esiguo periodo di tempo, similmente, dunque, alla condizione in cui detto cittadino si trovi all'atto della richiesta di emersione e regolarizzazione prevista dal decreto-legge n. 78/2009.

A tal riguardo, non pare ostativo al rilevato profilo di incostituzionalità il fatto che la sentenza n. 172/2012, riferendosi alle ipotesi di emersione dal lavoro irregolare, evidenzi essa stessa una diversità di situazioni, legittimante una diversità di discipline giuridiche. Infatti, non paiono diverse le condizioni di chi si trovi (*rectius*: si sia trovato) in Italia come lavoratore irregolare e di chi vi si trovi sulla base di precedenti atti autorizzatori regolarmente rilasciati; quest'ultimo, sotto un profilo razionale, meriterebbe semmai maggior tutela rispetto al primo.

30. — A tale ultimo proposito, il collegio osserva che potrebbero verificarsi ipotesi, di non inverosimile accadimento, in cui il cittadino extracomunitario, appena «emerso» nell'ambito della procedura di regolarizzazione in virtù della non autosufficienza della sentenza penale di condanna, si trovi, poi, ad essere allontanato dal territorio nazionale, in sede di rinnovo del già rilasciato permesso di soggiorno, in forza dell'autosufficienza della medesima condanna.

31. — Per le ragioni dianzi esposte, questo tribunale solleva la questione di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 3, e 5, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, in relazione all'art. 3 della Costituzione, nella parte in cui fanno derivare automaticamente il rigetto dell'istanza di rinnovo del permesso di soggiorno del cittadino extracomunitario dalla pronuncia, nei suoi confronti, di una sentenza di condanna per uno dei reati per i quali l'art. 381 del codice di procedura penale prevede l'arresto facoltativo in flagranza, senza consentire che la pubblica amministrazione provveda ad accertare, in concreto, che il medesimo rappresenti una minaccia per l'ordine pubblico o la sicurezza dello Stato.

Il presente giudizio va quindi sospeso in attesa della decisione della Corte costituzionale; ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito e in ordine alle spese del giudizio riservata alla decisione definitiva.

P. Q. M.

Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento (sezione unica);

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione all'art. 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale degli articoli 4, comma 3, e 5, comma 5, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, secondo quanto indicato in motivazione.

Sospende il presente giudizio, con rinvio di ogni definitiva statuizione in tiro, nel merito e sulle spese all'esito del promosso giudizio incidentale davanti alla Corte costituzionale, cui la presente ordinanza va immediatamente trasmessa a cura della segreteria del tribunale.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, comma 1 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, per procedere all'oscuramento delle generalità degli altri dati identificativi di M.E., manda alla segreteria di procedere all'annotazione di cui ai commi 1 e 2 della medesima disposizione, nei termini indicati.

Così deciso in Trento nella camera di consiglio del giorno 13 febbraio 2014 con l'intervento dei magistrati.

Il presidente, estensore: ARMANDO POZZI

Il consigliere: LORENZO STEVANATO



N. 116

*Ordinanza del 21 marzo 2014 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Torino
sul ricorso proposto da Mossetto Anna Paola contro Agenzia delle entrate - Direzione provinciale I di Torino*

Imposte e tasse - Riorganizzazione della disciplina fiscale dei fondi immobiliari chiusi - Partecipanti che alla data del 31 dicembre 2010 detenevano una quota di partecipazione al fondo superiore al 5% (calcolata tendendo conto anche delle partecipazioni imputate ai familiari) - Obbligo di corrispondere una imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nella misura del 5% del valore medio delle quote possedute nel periodo d'imposta risultante dai prospetti periodici redatti nel periodo di imposta 2010 - Irragionevole *revirement*, con effetto retroattivo, nella determinazione legislativa della base imponibile (fino ad allora identificata con il valore netto del fondo) - Contrasto con il principio di ragionevolezza, sotto i profili dell'affidamento dei risparmiatori nella stabilità dell'ordinamento giuridico (e dell'ordinamento tributario in particolare) nonché della certezza dei rapporti giuridici (e della tassazione in particolare) - Incidenza sul buon andamento e sull'imparzialità della pubblica amministrazione - Violazione del principio di affidamento e buona fede in materia tributaria, specificamente tutelato dallo statuto del contribuente.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 32, comma 4-*bis*, introdotto dall'art. 8, comma 9, [lett. c),] del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106.
- Costituzione, artt. 3, 53 e 97; legge 27 luglio 2000, n. 212, art. 10, comma 1.

Imposte e tasse - Riorganizzazione della disciplina fiscale dei fondi immobiliari chiusi - Applicazione dell'imposta sostitutiva sul valore medio delle quote possedute dal risparmiatore, nel caso in cui questi superi la soglia del 5% di partecipazione al patrimonio del fondo - Previsione che, ai fini del calcolo della percentuale, si tiene conto anche delle partecipazioni imputate ai familiari indicati nell'art. 5, comma 5, del testo unico delle imposte sui redditi - Violazione del principio di capacità contributiva - Commisurazione della tassazione del contribuente anche a quote di patrimoni altrui - Discriminazione fra contribuenti in base ad un elemento del tutto causale.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 32, comma 3-*bis*, introdotto dall'art. 8, comma 9, [lett. b),] del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106.
- Costituzione, art. 53.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI TORINO

Sezione 1

Riunita con l'intervento dei Signori:

Roggero Paolo, Presidente

Collu Luisella, Relatore

Matta Maria, Giudice.

Ha emesso la seguente ordinanza

Sul ricorso n. 2047/13 spedito il 2 agosto 2013

Avverso Diniego Rimborso n. 79357/13 Trib.Erariali 2011 Imp Sost contro: Ag.entrate direzione provinciale I di Torino

proposto dai ricorrenti: Mossetto Anna Paola - Corso Giacomo Matteotti 3 - 10121 Torino (TO) difeso da: De Vergottini Giuseppe Via Santo Stefano 16 - 40125 Bologna (BO).

difeso da: Mazzoni Simone - Via Barberia 13 - 40123 Bologna BO.

difeso da: Verzelli Gabriele - Via Castiglione 47 40124 Bologna BO.



Fatto e svolgimento del processo

Alla data del 31 dicembre 2010 la signora Anna Paola Mossetto deteneva, ai sensi del comma 3-bis dell'articolo 32 del decreto legislativo 78/2010 (convertito con legge 122/2010) quote di partecipazione ai fondi denominati «Realest 1» e «Realvenice 1» per un controvalore di euro 2.044.116,00.

In relazione alle suddette quote di partecipazione, la signora dichiarava nel proprio modello Unico persone fisiche 2012 una imposta sostitutiva dovuta su tali quote di partecipazione pari a euro 102.205,00 e provvedeva ai relativi versamenti.

Con istanza protocollata in data 22 marzo 2013, la Mossetto chiedeva peraltro all'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale 1 di Torino, il rimborso della predetta somma.

L'ufficio negava il rimborso con provvedimento 10 maggio 2013.

Avverso tale rifiuto proponeva ricorso la signora Mossetto con atto spedito in data 2 agosto 2013 e ricevuto da questa Commissione tributaria provinciale in data 6 agosto 2013.

Nel ricorso la contribuente svolgeva una serie di censure e sollevava questione di illegittimità costituzionale dell'articolo 32 comma 4-bis del decreto-legge 78/2010.

Si costituiva ritualmente la Direzione provinciale di Torino 1 con controdeduzioni in base alle quali chiedeva di disattendere l'eccezione di illegittimità costituzionale sollevata nel ricorso e nel merito il rigetto dello stesso e la condanna della ricorrente alle spese del giudizio.

La ricorrente in data 24 gennaio 2014 presentava memoria illustrativa.

All'udienza del 7 febbraio 2014, dopo ampia discussione, la Commissione decideva come da dispositivo.

Motivi della decisione

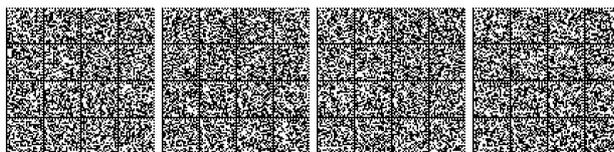
Le eccezioni di illegittimità costituzionale sollevate dalla ricorrente sono rilevanti e non manifestamente infondate nei termini di cui appresso.

Con il d.l. 70 del 2011, convertito in legge 106/2011, all'articolo 32 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, sono state apportate, tra l'altro, le seguenti modificazioni:

È introdotto il comma 3-bis, che recita: «Ferma restando l'applicazione degli articoli 6, 8 e 9 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, ai fondi diversi da quelli di cui al comma 3, i redditi conseguiti dal fondo e rilevati nei rendiconti di gestione sono imputati per trasparenza ai partecipanti, diversi dai soggetti indicati nel comma 3, che possiedono quote di partecipazione in misura superiore al 5 per cento del patrimonio del fondo. La percentuale di partecipazione al fondo è rilevata al termine del periodo d'imposta o, se inferiore, al termine del periodo di gestione del fondo, in proporzione alle quote di partecipazione da essi detenute. Ai fini della verifica della percentuale di partecipazione nel fondo si tiene conto delle partecipazioni detenute direttamente o indirettamente per il tramite di società controllate, di società fiduciarie o per interposta persona. Il controllo societario è individuato ai sensi dell'articolo 2359, commi primo e secondo, del codice civile anche per le partecipazioni possedute da soggetti diversi dalle società. Si tiene altresì conto delle partecipazioni imputate ai familiari indicati nell'articolo 5, comma 5, del Testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917. Il partecipante è tenuto ad attestare alla società di gestione del risparmio la percentuale di possesso di quote di partecipazioni detenute ai sensi del presente comma. Per i soggetti che possiedono quote di partecipazione in misura non superiore al 5 per cento, individuate con i criteri di cui al presente comma, nonchè per i soggetti elencati nel comma 3, resta fermo il regime di imposizione dei proventi di cui all'articolo 7 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351 convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410».

Il comma 4 è stato sostituito come segue:

«4. I redditi dei fondi imputati ai sensi del comma 3-bis concorrono alla formazione del reddito complessivo del partecipante indipendentemente dalla percezione e proporzionalmente alla sua quota di partecipazione. I medesimi redditi, se conseguiti da soggetti non residenti, sono soggetti in ogni caso ad una ritenuta a titolo d'imposta del 20 per cento, con le modalità di cui all'articolo 7 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, al momento della loro corresponsione. In caso di cessione, le quote di partecipazione indicate nel comma 3-bis sono assimilate alle quote di partecipazione in società ed enti commerciali indicati nell'articolo 5 del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre



1986, n. 917. Ai fini della determinazione dei redditi diversi di natura finanziaria si applicano le disposizioni dell'articolo 68, comma 3, del citato testo unico. In caso di cessione, il costo è aumentato o diminuito, rispettivamente, dei redditi e delle perdite imputati ai partecipanti ed è altresì diminuito, fino a concorrenza degli risultati di gestione imputati, dei proventi distribuiti ai partecipanti. Relativamente ai redditi imputati ai soggetti residenti ai sensi del presente comma non si applica la ritenuta di cui all'articolo 7 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351 convertito con modificazioni nella legge 23 novembre 2001, n. 410".

“4-bis. I partecipanti, diversi da quelli indicati nel comma 3, che alla data del 31 dicembre 2010 detenevano una quota di partecipazione al fondo superiore al 5 per cento, determinata con i criteri di cui al comma 3-bis, sono tenuti a corrispondere un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi del 5 per cento del valore medio delle quote possedute nel periodo d'imposta risultante dai prospetti periodici redatti nel periodo d'imposta 2010».

Ritiene la commissione di dubitare della legittimità costituzionale della norma da ultimo citata, e dunque dell'articolo 32 comma 4-bis decreto legge 78/2010 convertito con legge 122/2010, nella versione introdotta dall'articolo 8 del decreto-legge 70/2011, convertito con legge 106/2011, stabilisce che “i partecipanti, diversi da quelli indicati nel comma 3, che alla data del 31 dicembre 2010 detenevano una quota di partecipazione al fondo superiore al 5%, determinata con i criteri di cui al comma 3 bis, sono tenuti a corrispondere un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nella misura del 5% del valore medio delle quote possedute nel periodo d'imposta risultante dai prospetti periodici redatti nel periodo di imposta 2010”.

In relazione alla presente fattispecie va subito detto che il presupposto impositivo previsto dall'articolo 32 decreto legislativo 78/2010 è pacifico, in quanto effettivamente al 31 dicembre 2010 la signora Mossetto possedeva quote di partecipazione in fondi immobiliari di investimento.

Ella ha effettuato i pagamenti previsti dalla norma in questione ed è pacifico che, ove questa trovasse applicazione così come formulata, nessun rimborso le sarebbe dovuto.

In questi termini va pertanto affermata la rilevanza delle questioni di costituzionalità prospettate nel ricorso, in quanto la norma impugnata è non solo inerente al presente giudizio ma deve in esso trovare applicazione, come del resto confermato dalle difese delle parti.

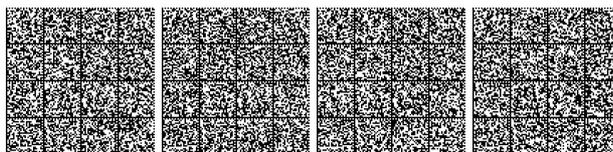
Deve ora essere affrontato il tema della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale della norma di cui sopra, fermo restando che compete al giudice non già motivare in ordine ad una probabile incostituzionalità della norma denunciata ma esporre gli elementi in base ai quali appare legittimo dubitare della conformità a costituzione della norma stessa; e fermo restando che non si pongono problemi interpretativi delle disposizioni contenute nell'articolo 32 comma 4-bis decreto-legge 78/2010 e che in nessun modo è possibile, nella fattispecie, una interpretazione adeguatrice che possa condurre a rimuovere i dubbi di costituzionalità.

Passando pertanto ad esaminare tale secondo presupposto, osserva la Commissione che i fondi comuni di investimento immobiliare, a norma dell'articolo 1 lett. j del decreto legislativo 58/98 come modificato dall'articolo 5 del decreto-legge 351/2001, non erano soggetti alle imposte sui redditi né all'Irap, ma al semplice versamento di un'imposta sostitutiva pari all'1% annuo calcolato sul valore netto del fondo (imposta abrogata con decreto-legge 269/2003 ma reintrodotta con decreto- legge 112/2008).

Il titolare di quote del fondo, ai sensi dell'articolo 7 dello stesso decreto legge 351/2001 subiva, sui proventi derivanti dalla partecipazione ai fondi, una ritenuta del 20% operata direttamente dalla società di gestione. L'imposizione veniva applicata quindi nel solo caso di proventi percepiti dall'investitore, mentre costui nulla doveva pagare per la mera detenzione della propria quota.

Come esattamente osservato dalla difesa della ricorrente, il trattamento fiscale agevolato di cui alle nonne sopra riportate rispondeva palesemente all'interesse del legislatore allo sviluppo del settore immobiliare con uno strumento (i fondi comuni di investimento) ritenuto particolarmente affidabile sia per le modalità di amministrazione (per essere il fondo gestito nell'interesse dei partecipanti ma in autonomia rispetto ai medesimi) sia per le caratteristiche dell'organo amministrativo, rappresentato da un soggetto istituzionale (SCR società di gestione del risparmio) assoggettata ad obblighi di trasparenza e indipendenza e sottoposta al controllo della Banca d'Italia.

L'interesse pubblico di cui sopra e le caratteristiche dello strumento per realizzarlo, oggetto dell'intervento legislativo del 2001, non subirono mutamenti nel prosieguo e permanevano immutati nel 2010 e nel 2011, sicchè per ciò solo ben poteva dirsi che si fosse creato un legittimo affidamento del ceto dei contribuenti risparmiatori a che, in ossequio al criterio costituzionale della ragionevolezza, la relativa legislazione non subisse rivolgimenti radicali andando ad incidere su situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori (imposta calcolata sul valore netto del fondo) e su uno dei presupposti fondamentali della tassazione (base imponibile: non più il valore netto del fondo, ma il valore medio delle quote possedute dal risparmiatore)



Con la modifica del decreto-legge 31 maggio 2010 n. 78 («Riorganizzazione della disciplina fiscale dei fondi immobiliari chiusi») operata dal decreto-legge 13 maggio 2011 n. 70, il legislatore ha invece radicalmente innovato la disciplina di cui sopra prevedendo al comma 4-*bis* (inserito dall'articolo 8 comma 9 decreto-legge 70/2011 convertito in legge 106/2011) non soltanto che «i partecipanti... che alla data del 31 dicembre 2010 detenevano una quota di partecipazione al fondo superiore al 5%, determinata con i criteri di cui al comma 3-*bis* (comprese cioè le partecipazioni imputate ai familiari) dovessero «corrispondere un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nella misura del 5%,» ma soprattutto stabilendo con effetto retroattivo che tale imposta in tale misura si applicava sul «valore medio delle quote possedute nel periodo d'imposta risultante dei prospetti periodici redatti nel periodo di imposta 2010».

La norma pare contrastare con il principio di ragionevolezza riferito al parametro dell'affidamento dei risparmiatori nella stabilità dell'ordinamento giuridico e nella certezza dei rapporti giuridici.

Non ignora la Commissione che l'affidamento del cittadino non è stato ritenuto costituzionalmente tutelabile ai fini della spettanza di agevolazioni o contributi la cui attribuzione postulava valutazioni e scelte, ampiamente discrezionali, di politica legislativa (sent. 11.374 del 2002).

Ed ancora, che tale affidamento non impedisce al legislatore di emanare norme modificatrici della disciplina dei rapporti di durata in senso sfavorevole per i beneficiari.

Ma occorre in ogni caso che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irragionevole di situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti (sent. n.393 del 2000).

Ora, anche a non voler ritenere legittimo un affidamento sul mantenimento delle agevolazioni offerte al titolare di quote dei fondi comuni di investimento per circa un decennio, ben potendo i contribuenti prevedere che tali agevolazioni venissero ridotte o addirittura eliminate, non è chi non veda come gli stessi, e quindi anche la signora Mossetto, potessero quanto meno fare legittimo affidamento sulla stabilità del regime fiscale agevolativo e sulla conseguente certezza che l'imposta sostitutiva, quand'anche aumentata e di molto, venisse calcolata però sempre sul valore netto del fondo e non già sul valore della propria quota.

L'art. 4-*bis* introdotto con l'art. 8 comma 9 D.L. 70/2011 convertito con legge 106/2011 costituisce un irragionevole *revirement*, soprattutto considerando che ancora nel 2010 (periodo di imposta di riferimento per la nuova tassazione) il decreto-legge 78/2010, prima della modifica, con l'art. 4 aumentava l'aliquota ma prevedeva che il prelievo (da parte della società di gestione del risparmio, a titolo di imposta sostitutiva delle imposte sui redditi, pari al 5%) fosse applicato sempre sul valore netto del fondo come previsto dal legislatore del 2001, e tenuto conto del fatto che ancora perduravano gli interessi di sviluppo del mercato immobiliare e di tutela dei risparmiatori che erano oggetto di detta legislazione.

Si ravvisa pertanto nella norma in esame una possibile contrarietà con l'art. 3 Cost. sia sotto il profilo dell'affidamento sulla stabilità dell'ordinamento giuridico e in particolare dell'ordinamento tributario, sia sotto quello della certezza dei rapporti giuridici e della tassazione in particolare, nonché una possibile contrarietà della predetta nonna con l'articolo 97 della Costituzione (buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione).

Il principio di affidamento e di buona fede deve ritenersi immanente in tutti i rapporti di diritto pubblico, e costituisce uno dei fondamenti dello Stato di diritto nelle sue diverse articolazioni, limitandone l'attività legislativa e amministrativa (Cass. 21513/2006; 7080/2004, ed altre).

Il principio ha trovato una esplicita applicazione in materia tributaria con l'articolo 10 comma 1 legge 212 del 2000 (Statuto del contribuente).

Per quanto non esista un divieto costituzionale all'emanazione di leggi tributarie retroattive, qualora tali norme, come nel caso di specie, vengano effettivamente emanate, il principio della tutela del legittimo affidamento costituisce uno dei fondamentali valori di civiltà giuridica che deve essere salvaguardato, mentre è dubbio che ciò sia avvenuto da parte dell'art. 32 comma 4-*bis* in questione come modificato.

Si dice che la norma era necessaria e urgente per motivi sostanzialmente di deficit erariale impellente.

Ma, se può ammettersi che una legge con effetto retroattivo venga emessa per far fronte alla necessità di contenere la spesa pubblica oppure di far fronte ad evenienze eccezionali, il solo interesse finanziario dello Stato non consente di giustificare l'intervento legislativo retroattivo quando esso vada ad incidere su altro valore di rango costituzionale quale il legittimo affidamento del cittadino.



In conclusione, questa Commissione ritiene rilevante e non manifestamente infondata l'eccezione di incostituzionalità della norma di cui all'articolo 32 comma 4-bis decreto-legge 78/2010 convertito con legge 122/2010, nella versione introdotta dall'articolo 8 comma 9 del decreto legislativo n. 70/2011, convertito con legge n. 106/2011, nella parte in cui, dopo aver stabilito che «i partecipanti, diversi da quelli indicati nel comma 3, che alla data del 31 dicembre 2010 detenevano una quota di partecipazione al fondo superiore al 5%, determinata con i criteri di cui al comma 3-bis, dispone che «sono tenuti a corrispondere un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi nella misura del 5% del valore medio delle quote possedute nel periodo d'imposta risultante dai prospetti periodici redatti nel periodo di imposta 2010».

Il dubbio di costituzionalità si solleva con riferimento al principio costituzionale del legittimo affidamento desumibile dagli artt. 3, 53 e 97 della Costituzione.

La commissione solleva altresì questione di legittimità costituzionale della norma di cui al comma 3-bis dell'art. 32 del decreto-legge 78 2000 e 10 convertito con legge 122 2010 della versione introdotta dall'articolo otto del decreto legislativo 70 2011 convertito con legge 100 su 2011, norma che recita, è opportuno ripeterlo: «Ferma restando l'applicazione degli articoli 6, 8 e 9 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, ai fondi diversi da quelli di cui al comma 3, i redditi conseguiti dal fondo e rilevati nei rendiconti di gestione sono imputati per trasparenza ai partecipanti, diversi dai soggetti indicati nel comma 3, che possiedono quote di partecipazione in misura superiore al 5 per cento del patrimonio del fondo. La percentuale di partecipazione al fondo è rilevata al termine del periodo d'imposta o, se inferiore, al termine del periodo di gestione del fondo, in proporzione alle quote di partecipazione da essi detenute. Ai fini della verifica della percentuale di partecipazione nel fondo si tiene conto delle partecipazioni detenute direttamente o indirettamente per il tramite di società controllate, di società fiduciarie o per interposta persona. Il controllo societario è individuato ai sensi dell'articolo 2359, commi primo e secondo, del codice civile anche per le partecipazioni possedute da soggetti diversi dalle società. Si tiene altresì conto delle partecipazioni imputate ai familiari indicati nell'articolo 5, comma 5, del Testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917. Il partecipante è tenuto ad attestare alla società di gestione del risparmio la percentuale di possesso di quote di partecipazioni detenute ai sensi del presente comma. Per i soggetti che possiedono quote di partecipazione in misura non superiore al 5 per cento, individuate con i criteri di cui al presente comma, nonché per i soggetti elencati nel comma 3, resta fermo il regime di imposizione dei proventi di cui all'articolo 7 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351 convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410».

Nulla *quaestio* quanto alla rilevanza della norma ora in esame, in quanto la signora Mossetto si è vista negare il rimborso dell'imposta sostitutiva di euro 102.205,00 proprio in virtù del fatto che la stessa, pur detenendo quota di partecipazione ai fondi sopra menzionati in misura inferiore al 5%, per effetto del possesso di quote di partecipazione dei medesimi fondi da parte del fratello è venuta a superare la soglia di legge.

Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, ritiene la commissione che effettivamente si possa dubitare della legittimità costituzionale della norma ora in esame ai sensi dell'articolo 53 costituzione secondo cui «tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva».

La capacità contributiva va definita come l'idoneità economica dell'individuo a concorrere alle spese pubbliche, la quale si esprime attraverso indici economicamente valutabili, quali un patrimonio, un reddito, una spesa per consumi o investimenti; fenomeni, cioè, sempre suscettibili di valutazione economica (mentre sarebbero incostituzionali imposte che colpissero fenomeni diversi, per esempio lo stato civile di una persona). Questa interpretazione del principio di cui all'articolo 53 è stata accolta pienamente anche dalla Corte costituzionale che, fin dalla sentenza numero 45 del 1964, affermava che: «Per capacità contributiva si deve intendere l'idoneità economica del contribuente a corrispondere la prestazione coattiva imposta».



Ora, pur comprendendo le esigenze antielusive della disposizione secondo cui, ai fini del calcolo della percentuale di partecipazione al patrimonio del fondo, deve tenersi conto altresì delle partecipazioni imputate ai familiari indicati nell'articolo 5, comma 5 del TUIR (nel caso di specie, si ripete che la signora Mossetto è titolare di una quota di partecipazione al fondo pari al 2,43% ma il fratello risulta possessore di una quota di partecipazione al medesimo fondo pari al 3,82% del patrimonio complessivo, con conseguente superamento della soglia del 5%), ritiene la Commissione che tale disposizione non sia conforme al principio di cui sopra, in quanto commisura la tassazione del soggetto non già soltanto al suo patrimonio ma anche a quote di un patrimonio altrui di cui non gode, non fruisce e che quindi non può essere considerato ai fini della sua capacità contributiva. Inoltre, se la finalità antielusiva potrebbe considerarsi prevalente e preminente nel caso di familiari conviventi, cui il contribuente potrebbe artificiosamente intestare le quote onde non essere assoggettato all'imposizione, non altrettanto può dirsi per familiari non conviventi e in ipotesi da anni non in rapporti con il contribuente e residenti magari in terre lontane, delle cui quote verrebbe quindi a tenersi conto in maniera del tutto ingiustificata.

La nonna sembra avere che una portata discriminatoria, in quanto collega la tassazione ad un elemento del tutto casuale, in quanto da un lato prevede la non tassazione del contribuente possessore di quote di partecipazione al fondo inferiore al 5% e privo di familiari e/o di familiari titolari di quota non comportante un superamento della soglia, dall'altro la tassazione invece del contribuente possessore di quote di partecipazione al fondo ugualmente inferiori al 5% ma, senza sua "colpa", con familiari titolari di una quota comportante il superamento della soglia.

Per le ragioni di cui sopra, pertanto, la commissione solleva altresì questione di legittimità costituzionale della norma di cui al comma 3-bis dell'art. 32 del decreto-legge 78 2000 e 10 convertito con legge 122 2010 della versione introdotta dall'articolo otto del decreto legislativo 70 2011 convertito con legge 100 su 2011 in relazione all'articolo 53 costituzione.

Gli atti vanno pertanto rimessi alla Corte costituzionale per il giudizio. Il presente giudizio deve essere sospeso.

P.Q.M.

La Commissione tributaria provinciale di Torino, non definitivamente pronunciando:

solleva eccezione di illegittimità costituzionale dell'articolo 32 comma 4-bis decreto-legge 78/2010 convertito con legge 122/2010 nella versione introdotta dall'articolo 8 comma 9 del decreto-legge 70/2011 convertito con legge 106/2011 in riferimento agli articoli 3, 53 e 97 della Costituzione;

rimette gli atti alla Corte costituzionale;

sospende il presente giudizio.

Si comunichi alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente della Camera dei Deputati ed al Presidente del Senato della Repubblica.

Torino, 7 febbraio 2014

Il Giudice relatore: COLLU

Il Presidente: ROGGERO



N. 117

Ordinanza del 12 dicembre 2013 emessa dal G.I.P. del Tribunale di Castrovillari
nel procedimento penale a carico di A.A.

Reati e pene - Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope - Modifiche normative introdotte mediante disposizioni inserite nella legge di conversione del decreto-legge n. 272 del 2005 - Denunciata parificazione ai fini sanzionatori delle sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle II e IV (c.d. droghe leggere) del previgente art. 14 del testo unico in materia a quelle delle tabelle I e III (c.d. droghe pesanti) - Denunciato conseguente innalzamento delle sanzioni per le condotte riguardanti le sostanze di cui alle prime due tabelle - Denunciata unificazione delle tabelle che identificano le sostanze stupefacenti, in particolare includendo *la cannabis* e i suoi prodotti nella prima di tali tabelle - Estraneità delle nuove norme inserite dalla legge di conversione all'oggetto, alle finalità e alla *ratio* dell'originale decreto-legge - In via subordinata: carenza del presupposto del caso straordinario di necessità e urgenza.

- Decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, convertito, con modificazioni, nella legge 21 febbraio 2006, n. 49, artt. 4-*bis* (nella parte in cui sostituisce i commi 1 e 4 dell'art. 73 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309) e 4-*vicies-ter*, comma 2, lett. *a*), e comma 3, lett. *a*), n. 6 (*recte*: comma 3, nella parte in cui sostituiscono gli artt. 13 e 14, comma 1, lett. *a*), del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309).
- Costituzione, art. 77, comma secondo.

IL TRIBUNALE DI CASTROVILLARI

UFFICIO DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

Il giudice, dott.ssa Letizia Benigno,

Letti gli atti del proc. pen. n. 1402/2011 RGIP in cui A. A. risponde del reato di cui agli artt. 110, 73 d.P.R. 309/90 comma 1, lett. *a*) perché, senza autorizzazione di cui all'art. 17 e fuori delle ipotesi del predetto decreto «illicitamente coltivavano una piantagione di canapa indiana composta da n. 359 piante di cui 254 appena estirpate per un peso complessivo di kg. 280 e n. 105 piante semiseccche per un peso complessivo di kg. 20;

Letta la memoria depositata dal difensore dell'imputato A. A., nel presente procedimento, con la quale:

si esprime un primo dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 272 del 2007, sotto il profilo della mancanza, nell'ipotesi in esame, del caso straordinario di necessità e di urgenza che legittimi la decretazione di urgenza nel suo assetto originario. Si osserva che nella specie difetto di questo requisito sarebbe «evidente» e non potrebbe ritenersi sanato dalla approvazione della legge di conversione perché tale mancanza, una volta intervenuta la conversione, si traduce in un vizio del procedimento della relativa legge (sentenze nn. 29 del 1995, 341 del 2003, 171 del 2007);

si rileva inoltre che la mancanza del requisito emerge anche dalla circostanza che il decreto-legge n. 272 del 2005 non è dotato della necessaria caratteristica della omogeneità, né sotto il profilo dell'oggetto (omogeneità oggettiva-materiale) né sotto quello delle finalità (omogeneità funzionale finalistica); come risulta dalla sua stessa rubrica ad una pletora di materie disinte ed «al perseguimento di almeno due distinte finalità (garantire i finanziamenti ed il sicuro svolgimento delle olimpiadi invernali e favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi, finalità quest'ultima che peraltro mancava palesemente del requisito dell'urgenza dato che le olimpiadi invernali dovevano svolgersi dopo poco più di un mese),

si rileva anche che il caso straordinario di necessità e di urgenza deve essere uno e singolo per ogni decreto-legge e che l'omogeneità teleologica non può essere spezzata, come invece avviene con evidenza fin dalla rubrica del decreto-legge n. 272 del 2005;



si prospetta un secondo dubbio di legittimità costituzionale in relazione all'art. 4-*bis* del decreto-legge n. 272 del 2005, nella parte in cui reca modifiche all'art. 73 del d.P.R. 309 del 1990. Ricorda che il disegno di legge di conversione fu presentato al Senato arricchito da un maxi-emendamento di spropositata ampiezza, il cui oggetto non coincideva, nemmeno alla lontana, con quello del decreto-legge, ne stravolgeva il contenuto e ne faceva venire meno la già dubbia omogeneità e coerenza interna con l'introduzione di ben 23 articoli dedicati alla materia degli stupefacenti e comportanti una complessa revisione del d.P.R. 309 del 1990. Gli articoli da 4-*bis* a 4-*vicies* ter condensano il contenuto del disegno di legge S-2953 da tempo rimasto arenato al Senato, dopo un lungo e molto ricco percorso legislativo. Ciò evidenzia in modo inconfutabile che si tratta di normativa carente del requisito dell'urgenza e della, necessità, del resto mai nemmeno invocato in sede di conversione. Secondo il ricorrente, la natura di «normativa a regime, del tutto slegata da contingenze-particolari, inserita tuttavia nella legge di conversione di un decreto-legge», che non fa riferimento a «situazioni già esistenti e bisognose di urgente intervento normativo, ma in via generale e ordinamentale per tutti i casi futuri» (*cf.* sent. n. 22 del 2012) è dimostrata anche dal rinvio contenuto nell'art. 4-*bis* ad un decreto del Ministro per la salute, da emanarsi di concerto con il Ministro della Giustizia sentita la Presidenza del Consiglio, per la determinazione della soglia quantitativa di sostanza stupefacente oltre la quale la detenzione può essere punita, sicché per l'integrale effettiva operatività della normativa d'urgenza si deve addirittura attendere l'emanazione di un decreto ministeriale. La difesa pertanto ribadisce i dubbi di incostituzionalità per l'evidente insussistenza del caso di necessità e di urgenza e per l'arbitraria disomogeneità delle disposizioni introdotte rispetto al contenuto del decreto-legge, osserva che, d'altra parte, se l'art. 4-*bis* non fosse del tutto estraneo rispetto al contenuto del decreto-legge, sarebbe evidente la sua incostituzionalità per l'impossibilità di giustificarlo sotto il profilo della urgenza e necessità si prospetta un terzo dubbio di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* in riferimento all'art. 117, comma 1, Cost., sotto il profilo della rispondenza agli obblighi di natura comunitaria. In particolare, osserva che il detto art. 4-*bis*, nella parte in cui ha eliminato la dualità di fattispecie incriminatrici a seconda della diversa nocività delle sostanze stupefacenti, si pone in aperta dissonanza rispetto agli obiettivi enunciati nel "considerato 5" e nell'art. 4 della decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio dell'UE, il che determina indirettamente la violazione dell'art. 117, comma 1, Cost.;

Ritenuto che la eccezione di incostituzionalità sollevata sia rilevante atteso che nel presente giudizio l'imputato formulava istanza di patteggiamento cui non seguiva assenso del PM, per dedotta incongruità della pena, se calcolata secondo la pena novella apportata dalla legge Fini-Giovanardi all'art. 73 d.P.R. n. 309/90;

Letta la ordinanza emessa dalla terza sezione della Corte di Cassazione in data 11 giugno 2013 (sentenza 11 giugno 2013 n. 25554) con la quale anche la giurisprudenza di legittimità prende positiva posizione sul tema della ipotizzata incostituzionalità della che ha profondamente modificato il regime sanzionatorio e le norme penali in materia di stupefacenti;

Rilevato che i dubbi di legittimità sollevati dal Collegio possano sinteticamente ricondursi:

1. alla dedotta assenza dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza (previsti dal comma 2 dell'art. 77 Cost.) dell'art. 4-*bis* nel suo assetto originario, oltre che alla carenza dell'ulteriore carattere dell'omogeneità (sia oggettiva-materiale, che funzionale-finalistica) atteso, per converso, l'evidente eterogeneità ed autonomia delle materie inserite in tale decreto-legge;

2. alla dedotta assenza dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza (previsti dal comma 2 dell'art. 77 Cost.) dell'art. 4-*bis*, ove esso apporta modifiche all'art. 73

3. al dedotto inadempimento del legislatore italiano a rispettare gli obblighi normativi di natura comunitaria (governati dall'art. 117 comma 1 Cost.); che nella fattispecie sono individuabili in alcune specifiche determinazioni contenute nella decisione 757/GAI/2004;

Condiviso il giudizio di «profonda distonia di contenuto, di finalità e di *ratio* tra il decreto-legge n. 272 del 2005 in generale, e anche fra le disposizioni dell'art. 4 in particolare, e le nuove norme introdotte in sede di conversione con le quali è stata sostanzialmente posta una nuova disciplina a regime sulle sostanze stupefacenti...»;

Condiviso il giudizio di «totale estraneità delle nuove norme rispetto all'oggetto ed alle finalità del decreto-legge», situazione che venne ad evidenziarsi anche in sede parlamentare (V. pg. 16 ordinanza) e che può essere desunta agevolmente per implicito, ad avviso della S.C. dalla nuova titolazione della, la quale ha aggiunto all'originale indicazione anche le inedite parole «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»;

Rilevato che nella ordinanza citata si ipotizza il cd. «abuso della prassi» nella scelta (opinabile) del Governo di introdurre «un maxi-emendamento innovativo rispetto al contenuto originario del decreto legge, al fine di sostituire parzialmente od interamente il testo e sul quale sarà poi posta la questione di fiducia»;



Condiviso inoltre il profilo afferente la rilevabile assenza del presupposto della necessità ed urgenza, in riferimento all'art. 77 Cost. previsto dal comma 2 dell'art. 77 Cost. atteso che è principio incontrovertito che il decreto-legge deve sempre subire uno scrutinio di legittimità, non apparendo possibile ed ammissibile l'affermazione secondo la quale la legge di conversione sia idonea, a sanare in qualche modo i vizi del decreto stesso;

Ritenuto che la questione rilevante nel presente giudizio e da sottoporre alla Corte costituzionale deve essere circoscritta all'art. 4-bis del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, introdotto dalla legge di conversione 21 febbraio 2006 n. 49, nella parte in cui, nel sostituire il precedente testo dell'art. 73 del d.P.R. 9 ottobre 309 del 1990, ha abolito la distinzione tra c.d. droghe leggere e droghe pesanti ed ha conseguentemente innalzato in misura notevole le pene edittali relativamente alle condotte aventi ad oggetto le sostanze stupefacenti c.d. leggere;

Ritenuto che quanto alla non manifesta infondatezza, va preliminarmente ricordato che nel caso in cui le parti prospettino una questione di legittimità costituzionale, il giudice non deve stabilire se essa sia fondata o infondata, compito questo di esclusiva competenza della Corte costituzionale, bensì unicamente se sia o non sia manifestamente infondata. «Il giudice deve quindi limitarsi ad una valutazione sommaria, per rilevare che esista, a prima vista, un dubbio plausibile di costituzionalità ed a svolgere un controllo finalizzato ad escludere le questioni prive di serietà e di ponderazione, sollevate solo a fini dilatori»;

Ritenuto che l'indicata questione di legittimità costituzionale, incidendo sul trattamento sanzionatorio (e quindi sulla decisione del relativo motivo di ricorso) appare rilevante in questo giudizio nei limiti dianzi specificati, ossia in relazione: a) all'art. 4-bis del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, introdotto dalla legge di conversione 21 febbraio 2006 n. 49, nella parte in cui modifica l'art. 73 del testo unico sulle sostanze stupefacenti di cui al d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, e segnatamente nella parte in cui, sostituendo i commi 1 e 4 dell'art. 73, parifica ai fini sanzionatori le sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle II e IV previste dal previgente art. 14 (nel caso di specie: hashish) a quelle di cui alle tabelle I e III, e conseguentemente eleva le sanzioni per le prime dalla pena della reclusione da due a sei anni e della multa da Euro 5.164 ad Euro 77.468 a quella della reclusione da sei a venti anni e della multa da Euro 26.000 a Euro 260.000; b) 4-Vicies-ter, comma 2, lett. a) e comma 3, lett. a) n. 6, del medesimo decreto-legge, nella parte in cui sostituisce gli artt. 13 e 14 del d.P.R. 309 del 1990, unificando le tabelle che identificano le sostanze stupefacenti, ed in particolare includendo la cannabis e i suoi prodotti nella prima di tali tabelle;

Ritenuto che la questione è poi non manifestamente infondata in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., in via principale, sotto il profilo della estraneità delle nuove norme inserite dalla legge di conversione all'oggetto, alle finalità ed alla *ratio* dell'originale contenuto del decreto-legge, e, in via subordinata, qualora le nuove norme siano ritenute non del tutto estranee al contenuto e alla finalità della decretazione d'urgenza, sotto il profilo della evidente carenza del presupposto del caso straordinario di necessità e urgenza;

Ritenuto che il giudizio debba essere sospeso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;



P.Q.M.

Il Giudice per le Indagini Preliminari presso il Tribunale di Castrovillari;

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva, nei termini dianzi indicati, questione di legittimità costituzionale: a) dell'art. 4-bis del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, introdotto dalla legge di conversione 21 febbraio 2006 n. 49, nella parte in cui ha modificato l'art. 73 del testo unico sulla sostanze stupefacenti di cui al d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, e segnatamente nella parte in cui, sostituendo i commi 1 e 4 dell'art. 73, parifica ai fini sanzionatori le sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle II e IV previste dal previgente art. 14 a quelle di cui alle tabelle I e III, e conseguentemente eleva le sanzioni per le prime dalla pena della reclusione da due a sei anni e della multa da Euro 5.164 ad Euro 77.468 a quella della reclusione da sei a venti anni e della multa da Euro 26.000 a Euro 260.000; b) all'art. 4-vicies-ter, comma 2, lett. a) e comma 3, lett. a) n. 6, del medesimo decreto-legge, nella parte in cui sostituisce gli articoli 13 e 14 del d.P.R. 309 del 1990, unificando le tabelle che identificano le sostanze stupefacenti, ed in particolare includendo la cannabis e i suoi prodotti nella prima di tali tabelle, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., in via principale, sotto il profilo della estraneità delle nuove norme inserite dalla legge di conversione all'oggetto, alle finalità ed alla ratio dell'originale decreto-legge e, in via subordinata, sotto il profilo della evidente carenza del presupposto del caso straordinario di necessità e urgenza;

Sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

Dispone che, a cura della cancelleria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale, e che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Pubblico Ministero nonché al Presidente del Consiglio dei ministri, e che sia anche comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Castrovillari, addì 12 dicembre 2013

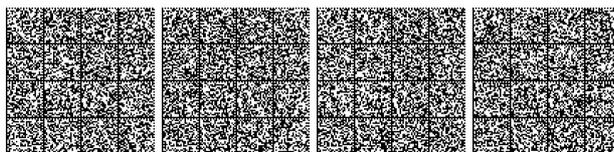
Il G.I.P.: BENIGNO

14C00159

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2014-GUR-029) Roma, 2014 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

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

- **presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-85082147**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it.**

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

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato
Direzione Marketing e Vendite
Via Salaria, 1027
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

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






GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)
validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

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

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

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI
(Oltre le spese di spedizione)

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

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 129,11)** - annuale € **302,47**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)** - semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)** - annuale € **86,72**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)** - semestrale € **55,46**

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

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

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

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

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

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

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

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

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





€ 6,00

