

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 155° - Numero 48

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 19 novembre 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. **254.** Sentenza 3 - 13 novembre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Misure contro il lavoro sommerso - Responsabilità del committente e dell'appaltatore per omesso versamento dei contributi previdenziali.**

- Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), art. 29, comma 2, come modificato dall'art. 1, comma 911, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), in relazione all'art. 21 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), modificato dalla legge di conversione 4 aprile 2012, n. 35; decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 agosto 2006, n. 248 - art. 36-*bis*, comma 7, lettera *a*), che ha modificato l'art. 3, comma 3, del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (Disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 aprile 2002, n. 73, in relazione all'art. 4, comma 1, lettera *a*), della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro).

Pag. 1

N. **255.** Sentenza 3 - 13 novembre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Corte costituzionale - Questioni di legittimità costituzionale in via principale - Regime di controllo delle leggi regionali siciliane.**

- Legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), art. 31, comma 2, come sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

Pag. 9

N. **256.** Sentenza 3 - 13 novembre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Sanità - Regolazione finanziaria delle partite debitorie e creditorie connesse alla mobilità sanitaria internazionale.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), art. 1, commi 82 e 83.

Pag. 15

N. **257.** Ordinanza 21 ottobre - 13 novembre 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Partecipazione delle Regioni e delle Province autonome al patto di stabilità interno - Rinvio delle cause a nuovo ruolo.**

- Legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012), art. 32.

Pag. 19



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 73. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 ottobre 2014 (della Regione Campania).

**Beni culturali - Disposizioni urgenti per la tutela del decoro dei siti culturali - Previsione che i competenti uffici territoriali del Ministero e i Comuni avviano d'intesa procedimenti di riesame delle autorizzazioni e delle concessioni di suolo pubblico, anche in deroga a disposizioni legislative di competenza regionale in materia di commercio e all'intesa sottoscritta in sede di Conferenza unificata avente ad oggetto criteri da applicare nelle procedure di selezione per l'assegnazione dei posteggi su aree pubbliche - Ricorso della Regione Campania - Denunciata invasione della competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di artigianato e di commercio - Violazione della potestà legislativa regionale nella materia concorrente della valorizzazione dei beni culturali - Violazione del principio di leale collaborazione - Violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.**

- Decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106, art. 4, che modifica il comma 1-bis dell'art. 52 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (aggiunto dall'art. 4-bis del decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 ottobre 2013, n. 112) e che lo rinomina in comma 1-ter.
- Costituzione, artt. 5, 117, commi primo, secondo, terzo e quarto, 118, in particolare comma terzo, e 120; legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 8, comma 6; decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, art. 70, comma 5; direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006.

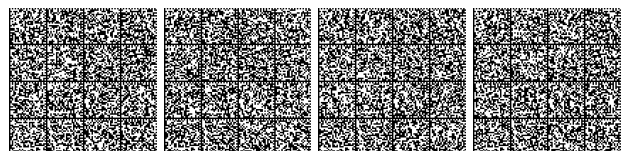
**Beni culturali - Trasformazione di ENIT (Agenzia nazionale italiana per il turismo) in ente pubblico economico - Disciplina - Ricorso della Regione Campania - Denunciata mancata previsione, ai fini dell'approvazione del nuovo statuto, dell'intesa con le Regioni e le Province autonome, asseritamente private, in ragione del rinvio alla fonte statutaria dell'ente anche per la disciplina dell'Osservatorio del Turismo, di qualsiasi competenza al riguardo - Violazione del principio di leale collaborazione.**

- Decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106, art. 16, commi 5 e 6.
- Costituzione, artt. 5, 117, commi terzo e quarto, e 118..... Pag. 21

N. 74. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 ottobre 2014 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Agricoltura - Norme della Regione Sardegna relative al settore agroalimentare regionale - Istituzione e disciplina di un marchio collettivo di qualità agroalimentare garantito dalla Regione per la tracciabilità e la promozione dei prodotti agricoli e agroalimentari di qualità - Ricorso del Governo - Denunciata finalità di promuovere i prodotti agroalimentari locali (desumibile da varie previsioni, tra cui la disciplina del segno distintivo con direttiva della Giunta regionale e il rilascio del marchio alle sole imprese aventi sede legale in Sardegna) - Contrasto con il diritto dell'Unione europea e, in particolare, con il divieto di misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione - Inosservanza dei vincoli comunitari - Violazione del divieto di ostacolare la libera circolazione delle merci tra le Regioni.**

- Legge della Regione Sardegna 7 agosto 2014, n. 16, artt. 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 e 24.
- Costituzione, artt. 117, primo comma, e 120, primo comma; Statuto speciale della Regione Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), art. 3, primo comma, lett. d); Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), artt. 34 e 35; direttiva 98/34/CE del 22 giugno 1998; Corte di giustizia, sentenze 5 novembre 2002 (C-325/00) e 12 ottobre 1978 (C-13/78).



**Agricoltura - Norme della Regione Sardegna relative al settore agroalimentare regionale - Istituzione di un contrassegno regionale da apporre sui prodotti costituiti, contenenti o derivati da materiale iscritto nei repertori regionali, al fine di favorire la più ampia conoscenza in ordine ai prodotti ottenuti da risorse genetiche (del territorio regionale) - Ricorso del Governo - Denunciata finalità di promuovere i prodotti agroalimentari locali - Contrasto con il diritto dell'Unione europea e, in particolare, con il divieto di misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione - Inosservanza dei vincoli comunitari - Violazione del divieto di ostacolare la libera circolazione delle merci tra le Regioni.**

- Legge della Regione Sardegna 7 agosto 2014, n. 16, art. 11.
- Costituzione, artt. 117, primo comma, e 120, primo comma; Statuto speciale della Regione Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), art. 3, primo comma, lett. d); Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), artt. 34 e 35; direttiva 98/34/CE del 22 giugno 1998; Corte di giustizia, sentenze 5 novembre 2002 (C-325/00) e 12 ottobre 1978 (C-13/78).

**Agricoltura - Norme della Regione Sardegna relative al settore agroalimentare regionale - Previsione di sanzioni amministrative pecuniarie per l'uso non autorizzato del marchio collettivo di qualità agroalimentare garantito dalla Regione per la tracciabilità e la promozione dei prodotti agricoli e agroalimentari di qualità - Ricorso del Governo - Denunciata interferenza con la normativa nazionale e comunitaria sui marchi d'impresa ed altri segni distintivi - Invasione della competenza statale esclusiva in materia di opere dell'ingegno e di proprietà industriale.**

- Legge della Regione Sardegna 7 agosto 2014, n. 16, art. 24.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. r); decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30. .... Pag. 26

N. 204. Ordinanza del Consiglio superiore della magistratura del 14 luglio 2014.

**Consiglio Superiore della Magistratura (C.S.M.) - Trasferimento del magistrato ad altra sede o ad altro ufficio nei casi di inflizione di sanzioni diverse dall'ammonizione e dalla rimozione - Previsione dell'obbligatorietà del trasferimento quando ricorre una delle violazioni previste dall'art. 2, comma 1, lett. a), del d.lgs. n. 109/2006 - Violazione del principio di uguaglianza - Richiamo alla motivazione dell'ordinanza interlocutoria della Corte di cassazione n. 11228/2014.**

- Decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, art. 13, comma 1, secondo periodo.
- Costituzione, art. 3. .... Pag. 29

N. 205. Ordinanza del Giudice di pace di Cuneo del 16 luglio 2014.

**Ordinamento giudiziario - Previsione delle circoscrizioni giudiziarie - Riduzione degli uffici del giudice di pace - Soppressione dell'Ufficio del giudice di pace di Borgo San Dalmazzo - Violazione della sfera di competenza regionale relativa all'organizzazione della giustizia del giudice di pace.**

- Decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 156, allegata tabella A e art. 5, comma 2, secondo periodo.
- Costituzione, art. 116, comma terzo. .... Pag. 31



N. 206. Ordinanza della Corte di cassazione del 7 agosto 2014

**Circolazione stradale - Apparecchiature destinate all'accertamento delle violazioni dei limiti di velocità - Sottoposizione a verifiche periodiche di funzionalità e di taratura - Omessa previsione - Denunciata esenzione dei suddetti apparecchi dall'applicazione della normativa generale, anche internazionale, in tema di misurazioni - Assoluta irragionevolezza e conseguente disuguaglianza in raffronto al sistema nazionale di taratura (istituito dalla legge 1° agosto 1991, n. 273) nonché con riferimento alla "normativa comunitaria" (Norme UNI EN 30012 - parte I, come integrate da UNI EN 10012) - Irragionevolezza e incongruità, anche in relazione alla volontà manifestata dal Ministero dei lavori pubblici nella nota 27 settembre 2000, n. 6050.**

– Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 45.

– Costituzione, art. 3..... Pag. 33

N. 207. Ordinanza del Tribunale di Napoli del 18 giugno 2014

**Locazione di immobili urbani - Contratti di locazione ad uso abitativo registrati ai sensi dell'art. 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 - Previsione di salvezza, fino alla data del 31 dicembre 2015, degli effetti prodottisi e dei rapporti giuridici sorti sulla base di essi - Denunciata finalità di garantire l'ultrattività, sia pur entro un termine stabilito, delle disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime dalla Corte costituzionale con sentenza n. 50 del 2014 - Sostanziale riproduzione, rispetto a situazioni future e passate, della disciplina posta da tali disposizioni - Violazione del giudicato costituzionale - Irragionevole disparità di trattamento rispetto alle locazioni ad uso abitativo soggette alla disciplina ordinaria - Limitazioni del diritto di proprietà (immobiliare) e dell'autonomia privata non correlate alla funzione sociale della proprietà - Irragionevole compressione del diritto dominicale del locatore per interessi esogeni rispetto al contenuto di esso.**

– Decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80, art. 5, comma 1-ter.

– Costituzione, artt. 3, 42, comma secondo, e 136..... Pag. 37

N. 208. Ordinanza del Tribunale di Napoli del 9 luglio 2014

**Locazione di immobili urbani - Contratti di locazione ad uso abitativo registrati ai sensi dell'art. 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 - Previsione di salvezza, fino alla data del 31 dicembre 2015, degli effetti prodottisi e dei rapporti giuridici sorti sulla base di essi - Denunciata finalità di garantire l'ultrattività, sia pur entro un termine stabilito, delle disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime dalla Corte costituzionale con sentenza n. 50 del 2014 - Sostanziale riproduzione, rispetto a situazioni future e passate, della disciplina posta da tali disposizioni - Violazione del giudicato costituzionale - Irragionevole disparità di trattamento rispetto alle locazioni ad uso abitativo soggette alla disciplina ordinaria - Limitazioni del diritto di proprietà (immobiliare) e dell'autonomia privata non correlate alla funzione sociale della proprietà - Irragionevole compressione del diritto dominicale del locatore per interessi esogeni rispetto al contenuto di esso.**

– Decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80, art. 5, comma 1-ter.

– Costituzione, artt. 3, 42, comma secondo, e 136..... Pag. 43



## N. 209. Ordinanza della Corte di cassazione del 20 maggio 2014

**Edilizia - Reati edilizi - Lottizzazione abusiva - Confisca (c.d. confisca urbanistica) - Interpretazione della Corte EDU (sentenza 29 ottobre 2013, *Varvara c. Italia*) - Esclusione che la confisca dei terreni abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite possa applicarsi nel caso di dichiarazione di prescrizione del reato anche qualora la responsabilità penale sia stata accertata in tutti i suoi elementi - Lesione dei valori costituzionali oggettivamente fondamentali quali il paesaggio, l'ambiente, la vita e la salute, cui riconoscere prevalenza nel bilanciamento con il diritto di proprietà - Incompatibilità con la funzione sociale e l'utilità sociale cui la proprietà e l'iniziativa economica privata sono asserviti - Mancata considerazione del bilanciamento che deve essere operato qualora siano in gioco opposti interessi costituzionali protetti anche quando gli uni trovino tutela nella CEDU e gli altri nella Costituzione italiana.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, art. 44, comma 2.
- Costituzione, artt. 2, 9, 32, 41, 42 e 117, primo comma, in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. . . . . Pag. 48

## N. 210. Ordinanza del Tribunale dei minorenni di Napoli del 25 luglio 2014

**Procedimento civile - Ricorso degli ascendenti per far valere il loro diritto a mantenere rapporti significativi con i nipoti minorenni - Adozione dei provvedimenti più idonei nell'esclusivo interesse del minore - Competenza del tribunale per i minorenni, anziché del tribunale ordinario - Eccesso di delega - Esorbitanza dai limiti della revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione - Irragionevolezza sotto più profili - Lesione del principio di concentrazione processuale (segnatamente nelle ipotesi di pendenza dinanzi al tribunale ordinario del giudizio di separazione tra i coniugi o del procedimento per far valere il diritto del minore ai rapporti con i nonni).**

- Disposizioni di attuazione del codice civile, art. 38, primo comma, come modificato dall'art. 96, comma 1, lett. c), del decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154.
- Costituzione, artt. 3, 76, 77 e 111; legge 10 dicembre 2012, n. 219, art. 2, comma 1, lett. p). . . . . Pag. 67

## N. 211. Ordinanza della Corte di assise d'appello di Milano del 28 luglio 2014

**Reati e pene - Circostanze del reato - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Reato di sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione (art. 630 cod. pen.) - Divieto di prevalenza della circostanza attenuante speciale di cui al quinto comma dell'art. 630 cod. pen. e della ulteriore circostanza attenuante introdotta nel medesimo art. 630 cod. pen. con la sentenza n. 68 del 2012 della Corte costituzionale sull'aggravante della recidiva di cui all'art. 99, comma quinto, cod. pen. - Violazione dei principi di uguaglianza, di ragionevolezza e di proporzionalità della pena - Richiamo alla sentenza n. 106 del 2014 della Corte costituzionale.**

- Codice penale, art. 99, comma quinto.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo. . . . . Pag. 72







# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 254

*Sentenza 3 - 13 novembre 2014*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Misure contro il lavoro sommerso - Responsabilità del committente e dell'appaltatore per omesso versamento dei contributi previdenziali.**

- Decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), art. 29, comma 2, come modificato dall'art. 1, comma 911, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), in relazione all'art. 21 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), modificato dalla legge di conversione 4 aprile 2012, n. 35; decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 agosto 2006, n. 248 - art. 36-bis, comma 7, lettera a), che ha modificato l'art. 3, comma 3, del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (Disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 aprile 2002, n. 73, in relazione all'art. 4, comma 1, lettera a), della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro).

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo Maria NAPOLITANO;

*Giudici :* Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 2, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), come modificato dall'art. 1, comma 911, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), in relazione all'art. 21 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), modificato dalla legge di conversione 4 aprile 2012, n. 35; dell'art. 36-bis, comma 7, lettera a), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi



in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 agosto 2006, n. 248, modificativo dell'art. 3, comma 3, del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (Disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 aprile 2002, n. 73, in relazione all'art. 4, comma 1, lettera a), della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), promosso dal Tribunale di Bologna, sezione lavoro, nel procedimento vertente tra la Corticella Molini e Pastifici spa e l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) ed altri, con ordinanza del 28 maggio 2012, iscritta al n. 289 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visto l'atto di costituzione dell'INPS, in proprio e n.q. di mandatario della Società di cartolarizzazione dei crediti INPS, SCCI spa, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 7 ottobre 2014 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l'avvocato Carla d'Aloisio per l'INPS, in proprio e n.q. di mandatario della Società di cartolarizzazione dei crediti INPS, SCCI spa, e l'avvocato dello Stato Gesualdo d'Elia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

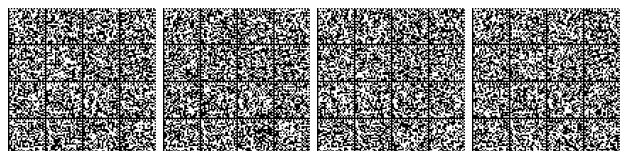
#### *Ritenuto in fatto*

1.- Il Tribunale di Bologna, in funzione di giudice del lavoro, con ordinanza del 28 maggio 2012 (r.o. n. 289 del 2012), ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 2, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), come modificato dall'art. 1, comma 911, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), in relazione all'art. 21 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 aprile 2012, n. 35, «nella parte in cui prevede che la responsabilità solidale dell'appaltante, in caso di omesso versamento da parte dell'appaltatore dei contributi previdenziali, comprenda anche il debito per le sanzioni civili o somme aggiuntive».

Con la medesima ordinanza, il Tribunale di Bologna ha sollevato, sempre in riferimento all'art. 3 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 36-bis, comma 7, lettera a), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 agosto 2006, n. 248, che ha modificato l'art. 3, comma 3, del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (Disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge del 23 aprile 2002, n. 73, in relazione all'art. 4, comma 1, lettera a), della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), «nella parte in cui ha previsto, nel caso di impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, una sanzione civile, connessa all'omesso versamento dei contributi e premi riferita a ciascun lavoratore non inferiore ad euro 3.000,00 indipendentemente dalla durata della prestazione lavorativa accertata».

Il giudice *a quo* premette di essere investito del procedimento civile promosso dalla Corticella Molini Pastifici spa nei confronti dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (d'ora in avanti INPS) e dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (d'ora in avanti INAIL).

La società ricorrente - prosegue il Tribunale rimettente - aveva stipulato con la Società cooperativa MP Service un contratto d'appalto per lo svolgimento di diverse attività inerenti alla gestione del suo stabilimento situato a Bologna e, in seguito a un accertamento ispettivo svoltosi fra il 24 novembre 2009 e il 18 gennaio 2010 ed afferente al periodo lavorativo compreso tra il 1° maggio 2008 e il 30 novembre 2009, era emerso che la società appaltatrice aveva impiegato personale dipendente in assenza di un regolare contratto di assunzione, omettendo il versamento dei relativi contributi.



In particolare, dall'accertamento compiuto, erano «emerse omissioni contributive per euro 2.253,00 per l'impiego di personale non in regola, aumentati di euro 45.000,00 a titolo di sanzione, ex art. 116, comma 8 e ss., della legge n. 388/00 e 36-bis D.L. n. 233/06 nonché omessi versamenti in relazione a quanto dichiarato nei DM 10 per euro 136.942,00».

A causa di ciò, la società ricorrente aveva ricevuto, in data 29 gennaio 2010, la notificazione di un verbale di obbligazione solidale che, in forza dell'art. 29 del d.lgs. n. 276 del 2003, come modificato dall'art. 1, comma 911, della legge n. 296 del 2006, le aveva intimato di provvedere entro trenta giorni al pagamento delle somme dovute dalla società appaltatrice, responsabile dell'omissione contributiva.

Successivamente, con nota del 1° settembre 2010, anche l'INAIL aveva contestato alla ricorrente «l'omesso versamento dei premi in relazione ai lavoratori presuntivamente impiegati "in nero" da MP Service per euro 460,52 e la debenza della connessa sanzione di euro 45.000,00 ex art. 36-bis citato».

1.1.- Il Tribunale rimettente ricorda come la giurisprudenza della Corte di cassazione abbia ritenuto che le somme aggiuntive dovute dal contribuente in caso di omesso versamento dei contributi previdenziali costituiscono sanzioni civili e non amministrative, avendo la funzione, da un lato, di rafforzare l'obbligo contributivo, dall'altro, di predeterminare il danno cagionato all'ente previdenziale dal suo inadempimento (Cass. civ., sez. lav., 19 giugno 2009, n. 14475). Perciò, nell'ipotesi di inadempimento dell'appaltatore e di responsabilità solidale del committente, le obbligazioni del secondo dovrebbero intendersi riferite «sia ai contributi (credito per capitale) sia alle somme aggiuntive (credito per sanzioni civili)».

Il quadro normativo di riferimento è stato però modificato dall'art. 21 del d.l. n. 5 del 2012, secondo il quale dalla responsabilità solidale del committente resta escluso qualsiasi obbligo per sanzioni civili di cui risponde solo il responsabile dell'inadempimento e, in conseguenza di questa modificazione, il Tribunale rimettente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276 del 2003, per violazione dell'art. 3 Cost., in quanto «il regime della responsabilità solidale del committente in materia previdenziale resta soggetto a due diverse discipline a seconda della data in cui si viene a collocare l'inadempimento dell'appaltatore».

La medesima situazione giuridica, quindi, è disciplinata diversamente «senza alcuna giustificazione apparente, che non sia la mera casualità nella quale si colloca la data dell'inadempimento»: «se l'inadempimento si colloca prima dell'entrata in vigore del nuovo testo dell'art. 29, comma 2, [infatti], il committente deve rispondere, come nel caso di specie, anche del debito per le sanzioni civili; mentre, in caso contrario, il medesimo committente è tenuto a versare, in via solidale, soltanto l'importo dei contributi».

Inadempimenti del medesimo importo - conclude il giudice *a quo* - «avrebbero un'incidenza economica a carico delle imprese committenti ben diversa e difficilmente giustificabile sotto il profilo della ragionevolezza».

Un ulteriore profilo di irragionevolezza, secondo l'ordinanza di rimessione, sarebbe da ravvisare nella circostanza che «la nuova normativa esprime il principio che, in materia contributiva, le conseguenze sanzionatorie e risarcitorie previste in caso di inadempimento restano a carico del soggetto-datore di lavoro cui può essere soggettivamente imputato l'inadempimento per non avere provveduto al tempestivo pagamento dei contributi». In tal modo, si è modificata «la natura giuridica del debito per sanzioni civili», che non è più posto «automaticamente a carico del committente, cioè di un soggetto al quale non può essere materialmente imputato l'inadempimento».

1.2.- Il Tribunale rimettente ritiene non manifestamente infondata, sempre in riferimento all'art. 3 Cost., anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 36-bis, comma 7, lettera a), del d.l. n. 223 del 2006, che ha modificato l'art. 3, comma 3, del d.l. n. 12 del 2002, «introducendo, nel caso di impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, una sanzione civile, connessa all'omesso versamento dei contributi e premi riferita a ciascun lavoratore non inferiore ad euro 3.000,00 indipendentemente dalla durata della prestazione lavorativa accertata (c.d. maxi sanzione per lavoro nero)».

L'irragionevolezza della norma censurata - che introduce una sanzione «sproporzionata alla gravità complessiva dell'inadempimento, eccessiva, irragionevole e ingiustamente vessatoria nei confronti del datore di lavoro» - risulterebbe con evidenza dalla circostanza che la modifica successivamente introdotta dall'art. 4 della legge n. 183 del 2010 «ha abolito la soglia minima per le sanzioni di euro 3.000,00 per ciascun lavoratore occupato in nero» e ha «ripristinato la normativa prevista dall'art. 116, comma 8, lettera b) della legge n. 388/2000, che prevede l'applicazione, in ragione d'anno, della sanzione civile del 30% all'ammontare contributivo evaso, maggiorato del 50%». Tuttavia, poiché nel caso di specie il comportamento illecito dell'appaltatore è cessato il 12 gennaio 2009 e gli accertamenti ispettivi sono stati compiuti in epoca antecedente, la nuova normativa, entrata in vigore il 24 novembre 2010, non sarebbe applicabile.

Ciò dimostrerebbe, ad avviso del giudice *a quo*, «l'irragionevolezza complessiva così venutasi a creare nell'ordinamento», in quanto nelle ipotesi di impiego di lavoratori non risultanti da scritture o da altra documentazione obbligatoria, poste in essere o accertate nel vigore della precedente disciplina, «continua a trovare applicazione una



sanzione determinata sulla base di una soglia minima, particolarmente afflittiva e, come dimostra il caso concreto, del tutto sproporzionata alla gravità dell'inadempimento», mentre lo stesso legislatore ha successivamente realizzato «un sistema caratterizzato, allo stesso tempo, da efficacia dissuasiva e da maggiore equità perché la determinazione della sanzione resta comunque agganciata alla gravità dell'inadempimento».

La questione sollevata sarebbe inoltre rilevante nel giudizio *a quo*, perché «la responsabilità solidale del committente comprende le somme dovute per contributi e per sanzioni civili», e, di conseguenza, «la società ricorrente è tenuta, altresì, al pagamento anche della c.d. “maxi sanzione” per il lavoro nero». In caso di applicazione della disciplina introdotta nel 2010, invece, «l'importo delle somme aggiuntive da euro 90.000,00 (euro 45.000,00 richiesti da ciascun istituto previdenziale) si attesterebbe sulla minore cifra di euro 1.221,09».

2.- È intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale, con memoria depositata il 22 gennaio 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che la questione sia dichiarata manifestamente infondata.

Ad avviso della difesa dello Stato, rientra nella discrezionalità del legislatore «disciplinare in modo diverso gli stessi oggetti, in momenti diversi nel tempo». La circostanza che il regime della responsabilità del committente in materia previdenziale resti soggetto a due diverse discipline, a seconda della data in cui si viene a collocare l'inadempimento dell'appaltatore, quindi, non integrerebbe violazione dell'art. 3 Cost., in quanto si tratterebbe «semplicemente degli effetti normali o addirittura necessari della successione delle leggi nel tempo».

Peraltro, secondo la giurisprudenza costituzionale, non contrasta con il principio di uguaglianza un trattamento differenziato applicato in momenti successivi, perché lo stesso fluire del tempo costituisce di per sé un elemento diversificatore in rapporto alle situazioni che nel tempo si vanno svolgendo.

3.- Nel giudizio di costituzionalità è intervenuto, con memoria depositata il 21 gennaio 2013, anche l'INPS, in persona del Presidente pro-tempore, in proprio e quale procuratore speciale della Società di cartolarizzazione dei crediti INPS, S.C.C.I. spa, che ha concluso per la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276 del 2003.

L'INPS rileva che la norma censurata pone un vincolo solidale tra committente e appaltatore relativo al debito retributivo e contributivo concernente i lavoratori impiegati nell'appalto, e che questo vincolo, essendo posto nell'esclusivo interesse di uno dei debitori, cioè dell'appaltatore, comporta che l'obbligato in solido sia «tenuto all'adempimento dell'obbligazione, ma sullo stesso non grava il debito, potendo recuperare interamente quanto pagato agendo nei confronti del debitore principale».

Inoltre, prosegue l'INPS, non vi sarebbe «disparità di trattamento fra due situazioni analoghe, cioè fra la fattispecie che si è verificata antecedente[mente] e quella successivamente alla riforma dell'art. 29, comma 2, dlgs 276/2003 per effetto della l. 35/2012, essendo ciascuna delle dette specie regolata da una propria disciplina, già in vigore prima della stipula del relativo contratto d'appalto da cui scaturisce», di cui il committente ben avrebbe potuto tener conto al momento della conclusione del contratto.

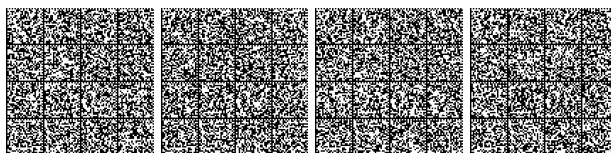
Peraltro, è pacifico nella giurisprudenza costituzionale che il principio di uguaglianza non risulta violato dal succedersi nel tempo di discipline differenziate.

Rispetto alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 36-bis, comma 7, lettera a), del d.l. n. 223 del 2006, la difesa dell'INPS ha concluso per la sua irrilevanza nel giudizio *a quo*, nel quale «si discute dell'obbligo solidale del committente che non è il datore di lavoro (che è l'obbligato principale)». Sul committente, in particolare, non graverebbe il peso delle sanzioni, ma solamente l'obbligo di pagarle ai fini dell'adempimento dell'altrui obbligazione contributiva: «qualunque sia l'importo pagato a titolo di sanzioni, egli potrà rivalersi nei confronti dell'obbligato principale».

Con una successiva memoria, l'INPS ha ribadito le proprie deduzioni difensive, sostenendo che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276 del 2003, è inammissibile perché irrilevante. Nel giudizio *a quo*, infatti, si fa questione dell'obbligo di pagamento dei contributi e delle sanzioni da parte non dell'appaltatore-datore di lavoro, bensì del committente. Tuttavia questo è un mero obbligato solidale insieme con l'appaltatore-datore di lavoro, che è il debitore principale nei cui confronti il committente può rivalersi.

La questione, inoltre, sarebbe manifestamente infondata, in quanto la legge n. 35 del 2012 ha modificato un solo aspetto del contratto di appalto di opere e servizi, relativo a un obbligo accessorio, ossia all'obbligo solidale avente ad oggetto il pagamento dei contributi e delle sanzioni nei confronti degli enti previdenziali.

Il committente «quando stipula il contratto di appalto, conosce o potrebbe conoscere la portata del proprio obbligo accessorio (nei confronti dell'ente previdenziale)» e può valutare la convenienza del contratto, eventualmente prevenendo, nell'esercizio dell'autonomia privata, «un controbilanciamento della [sua] posizione».



Anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 36-bis, comma 7, lettera a), del d.l. n. 223 del 2006, sarebbe irrilevante.

In primo luogo, perché l'appaltatore, cioè l'«obbligato principale al pagamento delle sanzioni [...] non è parte del giudizio in cui è stata sollevata la questione»; in secondo luogo perché «non è stato evidenziato, nell'ordinanza di rimessione, che se nella specie si fosse applicato il criterio di computo delle sanzioni di cui all'art. 4, comma 1, l. 183/2010, che ha modificato l'art. 3, d.l. 12/2002, conv. con modificazioni nella l. 73/2002, l'importo delle sanzioni civili dovute dal datore di lavoro sarebbe stato inferiore a quello preteso ora dall'INPS».

La questione sarebbe, altresì, manifestamente infondata, in quanto, essendo radicalmente diverse le modalità di calcolo delle sanzioni civili previste nella precedente e nella nuova disposizione normativa, «non si può giungere alla conclusione che in astratto sia più favorevole l'uno anziché l'altro sistema».

### *Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale di Bologna ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 2, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), come modificato dall'art. 1, comma 911, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), «nella parte in cui prevede che la responsabilità solidale dell'appaltante, in caso di omesso versamento da parte dell'appaltatore dei contributi previdenziali, comprenda anche il debito per le sanzioni civili o somme aggiuntive».

La questione è stata sollevata in relazione all'art. 21 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 aprile 2012, n. 35, che ha limitato la responsabilità solidale del committente, escludendo espressamente che essa si estenda alle sanzioni civili e alle somme aggiuntive.

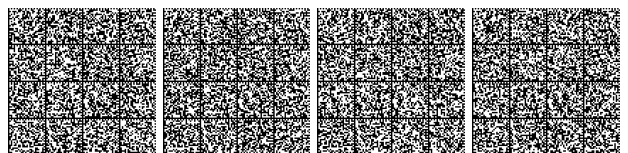
La norma censurata sarebbe in contrasto con l'art. 3 Cost. sotto il profilo della disparità di trattamento, in quanto «il regime della responsabilità solidale del committente in materia previdenziale rest[erebbe] soggetto a due diverse discipline a seconda della data in cui si viene a collocare l'inadempimento dell'appaltatore».

Il giudice *a quo* ha censurato, altresì, l'art. 36-bis, comma 7, lettera a), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 agosto 2006, n. 248, che ha modificato l'art. 3, comma 3, del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (Disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 aprile 2002, n. 73, in relazione all'art. 4, comma 1, lettera a), della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), «nella parte in cui ha previsto, nel caso di impiego di lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, una sanzione civile, connessa all'omesso versamento dei contributi e premi riferita a ciascun lavoratore non inferiore ad euro 3.000,00 indipendentemente dalla durata della prestazione lavorativa accertata».

Anche in tal caso la questione sarebbe non manifestamente infondata con riferimento all'art. 3 Cost., in quanto la norma censurata introdurrebbe una sanzione «sproporzionata alla gravità complessiva dell'inadempimento, eccessiva, irragionevole e ingiustamente vessatoria nei confronti del datore di lavoro».

«L'irragionevolezza complessiva così venutasi a creare nell'ordinamento» risulterebbe con evidenza dalla circostanza che la modifica introdotta dall'art. 4 della legge n. 183 del 2010 «ha abolito la soglia minima per le sanzioni di euro 3.000,00 per ciascun lavoratore occupato in nero» e ha «ripristinato la normativa prevista dall'art. 116, comma 8, lettera b) della legge n. 388/2000, che prevede l'applicazione, in ragione d'anno, della sanzione civile del 30% all'ammontare contributivo evaso, maggiorato del 50%».

2.- Per entrambe le questioni la difesa dell'INPS ha formulato eccezioni di inammissibilità prive di fondamento.



2.1.- Secondo l'Ente previdenziale, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276 del 2003, sarebbe inammissibile perché irrilevante, in quanto nel giudizio *a quo* si fa questione dell'obbligo di pagamento dei contributi e delle sanzioni non da parte dell'appaltatore, bensì del committente, il quale è un mero obbligato solidale insieme con l'appaltatore, che è il debitore principale dell'obbligazione contributiva.

Il vincolo solidale sarebbe previsto nell'esclusivo interesse dell'appaltatore, su cui grava, e continua a gravare, a seguito della novella legislativa del 2012, il peso dell'obbligazione e nei cui confronti il committente che abbia pagato può rivalersi. Sarebbe mutato, quindi, solamente l'oggetto del vincolo solidale, ma non il soggetto debitore, che è pur sempre l'appaltatore, il quale deve sopportare per intero il peso dell'obbligazione.

L'eccezione è infondata, perché ciò che contesta il giudice rimettente è proprio la disciplina dell'obbligazione solidale gravante sul committente e, in particolare, la sua estensione alle sanzioni civili, in caso di omesso pagamento dell'obbligazione contributiva da parte del debitore principale, ossia dell'appaltatore. È pertanto irrilevante la circostanza che il committente sia un mero obbligato in solido e possa rivalersi nei confronti dell'appaltatore di quanto versato agli enti previdenziali: ciò non esclude infatti che, quale obbligato solidale, il committente possa essere chiamato da tali enti al pagamento degli importi dovuti dal datore di lavoro e non pagati.

2.2.- Ad avviso dell'INPS, anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 36-bis, comma 7, lettera a), del d.l. n. 223 del 2006, sarebbe irrilevante, perché l'«obbligato principale al pagamento delle sanzioni (e su cui grava pertanto definitivamente il relativo peso) è il datore di lavoro (id est: appaltatore) che non è parte del giudizio in cui è stata sollevata la questione».

L'eccezione è priva di fondamento, perché, trattandosi di appalto di opere e servizi e di lavoratori impiegati per la sua esecuzione, il committente, che è parte del giudizio *a quo*, è obbligato in solido con l'appaltatore al pagamento anche delle sanzioni civili, almeno secondo l'interpretazione da cui muove il giudice rimettente, ed è pertanto irrilevante la circostanza che l'appaltatore non sia parte di tale giudizio.

Secondo l'INPS, la questione sarebbe priva di rilevanza anche perché «non è stato evidenziato, nell'ordinanza di remissione, che se nella specie si fosse applicato il criterio di computo delle sanzioni di cui all'art. 4, comma 1, l. 183/2010, che ha modificato l'art. 3, d.l. 12/2002, conv. con modificazioni nella l. 73/2002, l'importo delle sanzioni civili dovute dal datore di lavoro sarebbe stato inferiore a quello preteso ora dall'INPS».

Pure questa eccezione è priva di fondamento, in quanto, contrariamente a quanto dedotto dall'Ente previdenziale, il giudice rimettente denuncia la diversa incidenza economica che avrebbero, a carico delle imprese, inadempimenti del medesimo importo, rilevando come, in caso di applicazione della disciplina introdotta nel 2010, «l'importo delle somme aggiuntive da euro 90.000,00 (euro 45.000,00 richiesti da ciascun istituto previdenziale) si attesterebbe sulla minore cifra di euro 1.221,09».

3.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 2, del d.lgs. n. 276 del 2003, modificato dall'art. 1, comma 911, della legge n. 296 del 2006, non è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, non contrasta, di per sé, con il principio di eguaglianza un trattamento differenziato applicato alle stesse fattispecie, ma in momenti diversi nel tempo, poiché il fluire del tempo può costituire un valido elemento di diversificazione delle situazioni giuridiche (ordinanze n. 25 del 2012, n. 224 del 2011, n. 61 del 2010, n. 170 del 2009, n. 212 e n. 77 del 2008).

La circostanza che, quindi, la nuova disciplina in tema di responsabilità solidale del committente e dell'appaltatore, dettata dall'art. 21 del d.l. n. 5 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 35 del 2012, si applichi agli inadempimenti contributivi avvenuti dopo la sua entrata in vigore, essendo conseguenza dei principi generali in tema di successione di leggi nel tempo, non può ritenersi di per sé lesiva del parametro costituzionale evocato.

4.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 36-bis, comma 7, lettera a), del d.l. n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 248 del 2006, invece, è fondata.

4.1.- È opportuna una breve ricognizione del quadro normativo di riferimento.

La disciplina delle sanzioni civili connesse all'evasione dei contributi e dei premi è dettata dall'art. 116 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), che, nel prevedere «Misure per favorire l'emersione del lavoro irregolare», al comma 8, stabilisce: «I soggetti che non provvedono entro il termine stabilito al pagamento dei contributi o premi dovuti alle gestioni previdenziali ed assistenziali, ovvero vi provvedono in misura inferiore a quella dovuta, sono tenuti: - a) nel caso di mancato o ritardato pagamento di contributi o premi, il cui ammontare è rilevabile dalle denunce e/o registrazioni obbligatorie, al pagamento di una sanzione civile, in ragione d'anno, pari al tasso ufficiale di riferimento maggiorato di 5,5 punti; la sanzione civile non può essere superiore al 40 per cento dell'importo dei contributi o premi non corrisposti entro la scadenza di legge; - b) in caso di evasione connessa a registrazioni o denunce obbligatorie omesse o non conformi al vero, cioè nel caso in cui il datore di lavoro, con l'intenzione specifica di non versare i contributi o premi, occulta rapporti



di lavoro in essere ovvero le retribuzioni erogate, al pagamento di una sanzione civile, in ragione d'anno, pari al 30 per cento; la sanzione civile non può essere superiore al 60 per cento dell'importo dei contributi o premi non corrisposti entro la scadenza di legge. Qualora la denuncia della situazione debitoria sia effettuata spontaneamente prima di contestazioni o richieste da parte degli enti impositori e comunque entro dodici mesi dal termine stabilito per il pagamento dei contributi o premi e sempreché il versamento dei contributi o premi sia effettuato entro trenta giorni dalla denuncia stessa, i soggetti sono tenuti al pagamento di una sanzione civile, in ragione d'anno, pari al tasso ufficiale di riferimento maggiorato di 5,5 punti; la sanzione civile non può essere superiore al 40 per cento dell'importo dei contributi o premi non corrisposti entro la scadenza di legge».

L'art. 36-*bis*, comma 7, lettera *a*), del d.l. n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 248 del 2006, che ha modificato l'art. 3, comma 3, del d.l. n. 12 del 2002, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 73 del 2002, ha fortemente inciso sul meccanismo di commisurazione delle sanzioni civili, stabilendo che «L'importo delle sanzioni civili connesse all'omesso versamento dei contributi e premi riferiti a ciascun lavoratore [...] non può essere inferiore a euro 3.000, indipendentemente dalla durata della prestazione lavorativa accertata».

Il legislatore del 2006, per rendere più rigorosa la disciplina sanzionatoria del lavoro non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria, ha così introdotto, per le sanzioni civili di cui all'art. 116, comma 8, della legge n. 388 del 2000, una soglia minima di 3.000 euro per ogni lavoratore, nell'ipotesi in cui la loro quantificazione risulti inferiore.

Successivamente, la legge n. 183 del 2010 ha nuovamente modificato la misura delle sanzioni civili applicabili in caso di impiego di tali lavoratori e ha eliminato il tetto minimo di 3.000 euro, prevedendo unicamente un aumento del 50 per cento delle sanzioni determinate sulla scorta del criterio stabilito dall'art. 116, comma 8, della legge n. 388 del 2000.

Pertanto, le sanzioni civili sono oggi calcolate nella misura del 30 per cento in ragione d'anno della contribuzione evasa, fino ad un massimo del 60 per cento dell'importo dei contributi o premi non corrisposti entro la scadenza di legge, come previsto dall'art. 116, comma 8, lettera *b*), della legge n. 388 del 2010, e l'importo così determinato è maggiorato del 50 per cento.

4.2.- Come si è visto, la norma censurata, nel modificare il sistema di quantificazione delle sanzioni civili connesse all'omesso versamento dei contributi e dei premi, ha introdotto una soglia minima, riferita a ciascun lavoratore e indipendente dalla durata della prestazione lavorativa accertata. Così l'importo minimo della sanzione civile introdotto dall'art. 36-*bis*, comma 7, lettera *a*), del d.l. n. 223 del 2006, prescindendo dalla durata effettiva del rapporto di lavoro, è ancorato unicamente al numero di «lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria».

In tal modo, però, la sanzione può risultare del tutto sproporzionata rispetto alla gravità dell'inadempimento del datore di lavoro e incoerente con la sua natura, se si considera che, secondo la costante giurisprudenza della Corte di cassazione, l'obbligo relativo alle somme aggiuntive che il datore di lavoro è tenuto a versare in caso di omesso o ritardato pagamento dei contributi assicurativi ha natura di sanzione civile e non amministrativa, costituendo una conseguenza automatica dell'inadempimento o del ritardo, che è posta allo scopo di rafforzare l'obbligazione contributiva e risarcire, in misura predeterminata dalla legge, con una presunzione *iuris et de iure*, il danno cagionato all'istituto assicuratore (*ex multis*, Cass. civ., sez. lav., 19 giugno 2009, n. 14475; Cass. civ., sez. lav., 1 agosto 2008, n. 24358; Cass. civ., sez. lav., 19 giugno 2000, n. 8323. In tal senso, si veda anche la circolare n. 38 del 2010 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali).

In altri termini, poiché le sanzioni civili connesse all'omesso versamento di contributi e premi hanno una funzione essenzialmente risarcitoria, essendo volte a quantificare, in via preventiva e forfettaria, il danno subito dall'ente previdenziale, la previsione di una soglia minima disancorata dalla durata della prestazione lavorativa accertata, dalla quale dipende l'entità dell'inadempimento contributivo e del relativo danno, è irragionevole.

Il legislatore infatti, con la norma impugnata, ha predeterminato in via presuntiva il danno subito dall'ente previdenziale a causa dell'omissione contributiva, ma nel far ciò ha escluso la rilevanza di uno degli elementi che concorrono a cagionare quel danno, costituito dalla durata dei rapporti di lavoro non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria e dal correlativo inadempimento dell'obbligo contributivo.

In tal modo, però, la sanzione risulta arbitraria e irragionevole, perché, pur avendo la funzione di «risarcire, in misura predeterminata dalla legge, con una presunzione “*iuris et de iure*”, il danno cagionato all'Istituto assicuratore» (Cass. civ., sez. lav., 19 giugno 2000, n. 8323; Cass. civ., sez. lav., 8 marzo 1995, n. 2689), è stabilita con un criterio privo di riferimento all'entità di tale danno, dipendente dalla durata del periodo in cui i rapporti di lavoro in questione si sono protratti.



L'irragionevolezza della sanzione appare evidente nel caso oggetto del giudizio *a quo*, in cui si è verificata, nel periodo compreso tra il 1° maggio 2008 e il 30 novembre 2009, oggetto di accertamento ispettivo da parte dell'INPS, l'assunzione, in tempi diversi, di dodici lavoratori per brevi periodi, da un minimo, nella maggior parte dei casi, di tre giorni a un massimo, in un solo caso, di venti giorni. Perciò, come risulta dall'ordinanza di rimessione, «un inadempimento contributivo nei confronti dell'INPS pari ad euro 2.253,00 ha dato luogo all'applicazione di una sanzione civile di euro 45.000,00; e, addirittura, l'inadempimento nei confronti dell'INAIL di soli euro 450,62 ha, analogamente, comportato la sanzione civile di euro 45.000,00».

In conclusione, l'art. 36-bis, comma 7, lettera a), del d.l. n. 223 del 2006, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 248 del 2006, nella parte relativa alla sanzione civile, risulta, per la denunciata irragionevolezza, in contrasto con l'art. 3 Cost.

5.- Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 36-bis, comma 7, lettera a), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 agosto 2006, n. 248, che ha modificato l'art. 3, comma 3, del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (Disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 23 aprile 2002, n. 73, nella parte in cui stabilisce: «L'importo delle sanzioni civili connesse all'omesso versamento dei contributi e premi riferiti a ciascun lavoratore di cui al periodo precedente non può essere inferiore a euro 3.000, indipendentemente dalla durata della prestazione lavorativa accertata».

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 36-bis, comma 7, lettera a), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 agosto 2006, n. 248, che ha modificato l'art. 3, comma 3, del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (Disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge del 23 aprile 2002, n. 73, nella parte in cui stabilisce: «L'importo delle sanzioni civili connesse all'omesso versamento dei contributi e premi riferiti a ciascun lavoratore di cui al periodo precedente non può essere inferiore a euro 3.000, indipendentemente dalla durata della prestazione lavorativa accertata»;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 2, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), come modificato dall'art. 1, comma 911, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007), sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale di Bologna, sezione lavoro, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 novembre 2014.

F.to:

Paolo Maria NAPOLITANO, *Presidente*

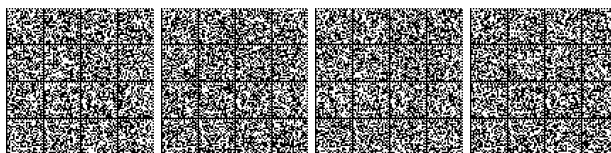
Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 novembre 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella Paola MELATTI





N. 255

*Sentenza 3 - 13 novembre 2014*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Corte costituzionale - Questioni di legittimità costituzionale in via principale - Regime di controllo delle leggi regionali siciliane.**

- Legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), art. 31, comma 2, come sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).
- 

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo Maria NAPOLITANO;

*Giudici :* Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

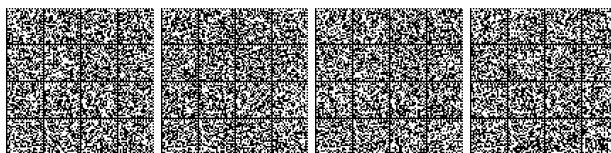
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 31, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), promosso dalla Corte costituzionale, con ordinanza del 7 maggio 2014 iscritta al n. 96 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Udito nella camera di consiglio dell'8 ottobre 2014 il Giudice relatore Sergio Mattarella.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 27 novembre 2013 e depositato nella cancelleria di questa Corte il successivo 5 dicembre 2013 (r. ric. n. 100 del 2013), il Commissario dello Stato per la Regione siciliana ha promosso, in riferimento agli articoli 3, 51, 97, 117, secondo comma, lettera l), e terzo comma, e 81, quarto comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della delibera legislativa relativa al disegno di legge n. 579-607 stralcio I-623 (Disposizioni finanziarie urgenti per l'anno 2013 - Disposizioni varie), approvata dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 19 novembre 2013.

2.- Nel corso del giudizio, la Corte costituzionale, con ordinanza n. 114 del 2014 (registrata al n. 96 del 2014), ha sollevato, disponendone la trattazione innanzi a sé, questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 127 della Costituzione e all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dell'art. 31, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), come sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).



La norma richiamata dispone che «Ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana, il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere, ai sensi dell'articolo 127, primo comma, della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale della legge regionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione».

2.1.- L'art. 31, comma 2, della legge n. 87 del 1953, è censurato nella parte in cui esclude le leggi della Regione siciliana dalla forma di controllo prevista dall'art. 127 Cost., poiché costituirebbe disposizione non conforme all'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, il quale include, tra l'altro, l'estensione del regime di controllo sulle leggi regionali previsto dall'art. 127 Cost. alle Regioni ad autonomia speciale, nella misura in cui siffatto regime assicuri una forma di autonomia più ampia di quello previsto dallo statuto speciale.

Da ciò seguirebbe il contrasto della norma censurata con i parametri evocati, atteso che il sistema di controllo vigente per le leggi della Regione siciliana si configurerebbe come preventivo e, quindi, caratterizzato da un minor grado di garanzia dell'autonomia rispetto a quello previsto dall'art. 127 Cost.

2.2.- Nella richiamata ordinanza n. 114 del 2014, la Corte osserva altresì che «il profilo dell'ammissibilità dell'impugnazione, in via principale, da parte del Commissario dello Stato per la Regione siciliana delle norme delle delibere legislative approvate dall'Assemblea regionale siciliana, allo stesso pervenute ai sensi dell'art. 28 dello statuto speciale di autonomia, è rilevante in quanto assume carattere pregiudiziale ai fini della risoluzione della questione di legittimità costituzionale come prospettata dal ricorso introduttivo del presente giudizio».

Ne conseguirebbe che la sollevata questione dell'art. 31, comma 2, della legge n. 87 del 1953, come sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge n. 131 del 2003, si configura come pregiudiziale per definire la questione di legittimità costituzionale principale.

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, il Commissario dello Stato per la Regione siciliana e la Regione siciliana non si sono costituiti nel presente giudizio.

#### *Considerato in diritto*

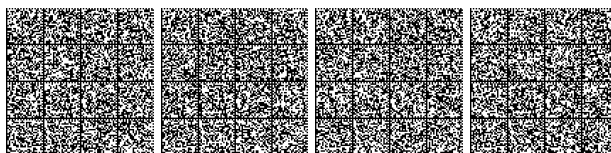
1.- Con ordinanza n. 114 del 2014 (registrata al n. 96 del 2014) la Corte ha sollevato, disponendone la trattazione innanzi a sé, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 31, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), come sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), in riferimento all'art. 127 della Costituzione e all'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

La disposizione è impugnata nella parte in cui esclude le leggi della Regione siciliana dal controllo previsto dall'art. 127 Cost., per contrasto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

2.- Occorre premettere che il regime del controllo delle leggi delle Regioni ad autonomia speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano è mutato a seguito dell'entrata in vigore del titolo V della parte seconda della Costituzione, per effetto dell'evocato art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, il quale prevede che «Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite».

Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza di questa Corte, la richiamata «clausola di maggior favore» impone di svolgere un confronto fra gli istituti previsti dagli statuti speciali e le analoghe previsioni contenute nel titolo V della parte seconda della Costituzione, al fine di compiere un giudizio di preferenza, nel momento della loro applicazione, privilegiando le norme costituzionali che prevedono forme di autonomia «più ampie» di quelle risultanti dalle disposizioni statutarie (*ex plurimis*, sentenze n. 303 del 2007, n. 175 del 2006, n. 145 del 2005, n. 236 del 2004, n. 314, n. 274, n. 103 e n. 48 del 2003 e n. 408 del 2002, nonché ordinanza n. 377 del 2002).

Quanto al controllo di costituzionalità sulle leggi degli enti territoriali dotati di autonomia particolare, tale comparazione è risultata possibile nei casi in cui si è trattato di valutare il rapporto tra la disciplina dell'impugnazione preventiva delle delibere legislative regionali e provinciali prevista da norme statutarie speciali e quella del vigente art. 127 Cost. Quest'ultimo, prevedendo un controllo successivo da parte della Corte costituzionale, promosso dal Governo entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge, è stato ritenuto da questa Corte rispondente a una logica



di maggiore garanzia dell'autonomia legislativa regionale, rispetto al procedimento di controllo preventivo, previsto dalle norme statutarie speciali analogamente a quanto disposto dal previgente art. 127 Cost. (sentenze n. 533, n. 408 e n. 65 del 2002, nonché ordinanza n. 377 del 2002).

In particolare, i richiamati procedimenti sono stati considerati confrontabili sotto il profilo della più o meno ampia garanzia in favore dell'autonomia regionale, stante l'ingerenza che l'originaria disciplina costituzionale consentiva al Governo di esercitare nel procedimento legislativo regionale (*ex plurimis*, sentenza n. 314 del 2003).

Ben diverso il controllo previsto dal vigente art. 127 Cost., che risulta totalmente esterno al procedimento legislativo regionale, il quale si svolge secondo le regole ordinarie e si conclude con la promulgazione e la pubblicazione della legge regionale, indipendentemente da eventuali rilievi del Governo; rilievi che «possono tradursi esclusivamente, dopo l'entrata in vigore della legge, in censure di illegittimità costituzionale per “eccesso di competenza”, di fronte alla Corte costituzionale» (la già citata sentenza n. 314 del 2003).

Pertanto, in base alla summenzionata «clausola di maggior favore», questa Corte, effettuando la comparazione fra i due sistemi di controllo delle leggi regionali, ha affermato che trova applicazione quello più favorevole all'autonomia, estendendo progressivamente il regime di controllo sulle leggi delle Regioni a statuto ordinario previsto dall'art. 127 Cost. alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano, atteso che «la soppressione del meccanismo di controllo preventivo» e l'applicazione della disciplina costituzionale richiamata «si traduce in un ampliamento delle garanzie di autonomia» (sentenza n. 408 del 2002; nonché ordinanza n. 377 del 2002) e «realizza una forma più ampia di autonomia» (sentenza n. 533 del 2002).

La Corte, nelle decisioni relative al controllo sulle leggi delle Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (ordinanza n. 377 del 2002) e Friuli-Venezia Giulia (ordinanza n. 65 del 2002), nonché della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano (sentenza n. 408 del 2002), ha pertanto ritenuto che il sistema di controllo successivo garantisca forme di autonomia più ampie rispetto a quello preventivo, facendo venir meno il potere di condizionamento dell'Esecutivo sull'attività legislativa delle Regioni (sentenze n. 533 e n. 408 del 2002; nonché ordinanza n. 377 del 2002).

3.- Tanto premesso, bisogna altresì rammentare che, per quanto riguarda la Regione siciliana, l'art. 9, comma 1, della legge n. 131 del 2003, impugnato nell'odierno giudizio, sostituendo l'art. 31, comma 2, della legge n. 87 del 1953, fa espressamente salva «la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana».

Detto regime di controllo delle leggi siciliane, delineato dal medesimo statuto di autonomia, era originariamente contrassegnato dai seguenti caratteri principali: competenza dell'Alta Corte per la Regione siciliana, composta di membri «nominati in pari numero dalle Assemblee legislative dello Stato e della Regione» (art. 24), a giudicare «sulla costituzionalità: a) delle leggi emanate dall'Assemblea regionale, b) delle leggi e dei regolamenti emanati dallo Stato, rispetto al presente statuto ed ai fini della efficacia dei medesimi entro la Regione» (art. 25); competenza dell'Alta Corte a giudicare «dei reati compiuti dal Presidente e dagli Assessori regionali nell'esercizio delle funzioni di cui al presente Statuto, ed accusati dall'Assemblea regionale» (art. 26); competenza del Commissario dello Stato a promuovere «presso l'Alta Corte» i giudizi su leggi e regolamenti dello Stato, sulle leggi regionali, sulle accuse a Presidente e Assessori regionali (art. 27); termini molto brevi per il controllo delle leggi regionali: cinque giorni per l'impugnazione da parte del Commissario dello Stato e venti giorni per la decisione dell'Alta Corte, con facoltà di promulgazione, trascorsi trenta giorni dall'impugnazione, da parte del Presidente della Regione (artt. 28 e 29); termini più ampi (trenta giorni) per il Commissario dello Stato e il Presidente della Regione per impugnare le leggi e i regolamenti dello Stato (art. 30).

Occorre altresì ricordare che il richiamato sistema di controllo delle leggi regionali è stato profondamente mutato dalla giurisprudenza di questa Corte.

Con la sentenza n. 38 del 1957, in base al principio dell'unità della giurisdizione costituzionale, questa Corte ha ritenuto assorbite nella propria competenza a giudicare sulla legittimità costituzionale delle leggi, statali e regionali, le competenze per l'innanzi esercitate sulle medesime materie dall'Alta Corte, relativamente ai rapporti tra lo Stato e la Regione siciliana. Con le sentenze n. 38 e n. 112 del 1957, e con la sentenza n. 9 del 1958, questa Corte ha ripetutamente statuito che il termine di venti giorni di cui al primo comma dell'art. 29 dello statuto di autonomia, ai fini della definizione del giudizio di costituzionalità, ha carattere meramente ordinatorio. Con la sentenza n. 6 del 1970, sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi gli artt. 26 e 27 dello statuto della Regione siciliana, relativamente alla residua competenza penale dell'Alta Corte circa i reati del Presidente e degli Assessori regionali - peraltro, sino a quel momento, mai concretamente esplicatasi - affermando, tra l'altro, questa Corte, che «contrastano con la Costituzione, nel loro insieme, tutte le norme relative all'Alta Corte, perché in uno Stato unitario, anche se articolantesi in un largo pluralismo di autonomie (art. 5 della Costituzione), il principio della unità della giurisdizione costituzionale non può



tollerare deroghe di sorta». Con la sentenza n. 545 del 1989, la Corte, accogliendo l'eccezione di inammissibilità per difetto di legittimazione prospettata dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti del ricorso proposto dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana avverso una disposizione contenuta in un decreto-legge, ha ritenuto non più operante la competenza - sino a quel momento, peraltro, mai esercitata - di impugnare leggi e regolamenti dello Stato a tutela del rispetto dello statuto siciliano, secondo gli artt. 27 e 30 dello statuto speciale. Questo speciale potere di impugnativa doveva quindi considerarsi caducato a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e del conseguente assorbimento delle attribuzioni conferite dallo statuto speciale all'Alta Corte nella competenza generale assegnata dalla stessa Costituzione alla Corte costituzionale. Peraltro, detto potere di impugnativa «se si poteva ben giustificare nella fase di primo impianto dell'ordinamento siciliano, quando, in assenza di un sistema di garanzie definitivamente fissate in sede costituzionale, si tendeva ad individuare nel Commissario il garante imparziale del "patto di autonomia" tra l'ordinamento siciliano e l'ordinamento statale - non si giustifica certamente più nell'ambito di un ordinamento costituzionale quale quello attuale, dove il quadro dei rapporti tra Stato e Regioni, ordinarie e speciali, risulta completamente delineato e regolato nonché garantito attraverso un sistema di giustizia costituzionale ispirato a principi unitari».

Sicché, alla stregua delle menzionate decisioni di questa Corte, ciò che residuava del sistema di controllo sulle leggi delineato dallo statuto speciale era costituito dal carattere preventivo del controllo sulle leggi regionali, dalla previsione del Commissario dello Stato per la Regione siciliana quale titolare del potere di loro impugnazione, dal termine di cinque giorni per esercitarlo e dalla facoltà del Presidente della Regione di promulgare la legge decorsi trenta giorni dall'impugnazione qualora entro venti giorni non fosse intervenuta decisione di questa Corte.

Pertanto, il regime di controllo delle leggi della Regione siciliana era divenuto, quanto agli aspetti principali, sostanzialmente analogo a quello allora previsto per le leggi delle altre Regioni ad autonomia speciale e ordinaria, tutte soggette a un sistema di controllo preventivo.

Nondimeno, vigente l'originario titolo V della parte seconda della Costituzione, il sistema di controllo delle leggi siciliane presentava alcuni spazi di maggiore autonomia, non essendo previsto il rinvio all'organo legislativo regionale per un secondo esame e ben potendo il Presidente della Regione promulgare le leggi decorsi trenta giorni dalla loro impugnazione.

Nel periodo immediatamente successivo all'approvazione del vigente titolo V e del citato art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 (che aveva disposto in attesa dell'adeguamento degli statuti speciali ai sopravvenuti parametri costituzionali sull'autonomia regionale), è intervenuta la sentenza n. 314 del 2003, emessa posteriormente all'entrata in vigore della disposizione censurata nell'odierno giudizio e in costanza dell'elaborazione di una proposta di revisione dello statuto speciale da parte dell'Assemblea regionale siciliana, rivolta al Parlamento; revisione che non ha mai concluso il suo *iter* di formazione.

Con la summenzionata pronuncia, la Corte ha deciso la questione degli effetti del richiamato art. 127 Cost. sul peculiare sistema di controllo delle leggi siciliane in difformità da quanto, nel corso dell'anno precedente, era stato affermato per gli altri enti ad autonomia speciale, concludendo per la perdurante applicabilità delle norme statutarie. Ciò in ragione dell'«eccentricità» del procedimento previsto dallo statuto di autonomia, che precluderebbe a questa Corte di poter decidere, con un giudizio di merito, sulla preferibilità dei differenti sistemi di impugnazione, atteso che «si tratta di sistemi essenzialmente diversi, che non si prestano a essere graduati alla stregua del criterio di prevalenza adottato dal menzionato art. 10» (sentenza n. 314 del 2003).

4.- Con l'ordinanza di rimessione della presente questione di legittimità costituzionale la Corte ha ritenuto che la questione meriti di essere riesaminata. Siffatta valutazione permane anche nell'odierno giudizio.

4.1.- Quanto alla rilevanza della questione sollevata, occorre anzitutto osservare che, ai fini della risoluzione della questione di legittimità costituzionale oggetto del giudizio *a quo*, assume carattere pregiudiziale il profilo dell'ammissibilità dell'impugnazione, da parte del Commissario dello Stato per la Regione siciliana, delle norme delle delibere legislative approvate dall'Assemblea regionale siciliana, allo stesso pervenute ai sensi dell'art. 28 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), il quale dispone che «Le leggi dell'Assemblea regionale sono inviate entro tre giorni dall'approvazione al Commissario dello Stato, che entro i successivi cinque giorni può impugnarle davanti l'Alta Corte». Da ciò infatti deriva la perdurante applicabilità del peculiare controllo di conformità a Costituzione delle delibere legislative siciliane.

Bisogna altresì rammentare che l'art. 9 della legge n. 131 del 2003 è entrato in vigore in data anteriore alla sentenza n. 314 del 2003, nella quale, tra l'altro, questa Corte ha espressamente affermato che «il sistema di impugnativa delle leggi siciliane previsto dallo Statuto speciale resta tuttora applicabile, come riconosciuto [...] anche dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131» (sentenza n. 314 del 2003, punto 3 del Considerato in diritto).



Da quanto detto segue la rilevanza della questione in esame, poiché la disposizione censurata, nella parte in cui esclude le leggi della Regione siciliana dal controllo previsto dall'art. 127 Cost., preclude l'accertamento dell'eventuale cedevolezza delle norme statutarie e la conseguente applicazione del sistema di controllo delle leggi regionali più favorevole all'autonomia. Sicché la questione sollevata nell'odierno giudizio si configura, secondo quanto richiesto dalla costante giurisprudenza di questa Corte, come pregiudiziale e strumentale per definire la questione di legittimità costituzionale principale (*ex plurimis*, sentenza n. 195 del 1972; nonché ordinanze n. 42 del 2001, n. 197 e n. 183 del 1996, n. 297 e n. 225 del 1995, n. 294 del 1993 e n. 378 del 1992).

4.2.- Nel merito, la questione è fondata.

Secondo l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 e il costante orientamento di questa Corte, le disposizioni della legge appena citata sono destinate a prevalere sugli statuti speciali di autonomia e sono evocabili «solo per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite e non per restringerle, da considerarsi (per la singola Provincia autonoma o Regione speciale) in modo unitario nella materia o funzione amministrativa presa in considerazione» (sentenza n. 103 del 2003). Da ciò segue che l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001 presuppone la diversità degli elementi costitutivi e dei tratti identificanti degli istituti comparati, rispettivamente previsti dalle norme costituzionali e da quelle statutarie, al fine di stabilire quali di essi risultino maggiormente vantaggiosi per l'autonomia. Sicché questa Corte, alla stregua della «clausola di maggior favore», allorquando si controverta di istituti chiamati a svolgere la medesima funzione, è tenuta ad effettuare il raffronto tra le norme costituzionali e quelle statutarie speciali (*ex plurimis*, sentenze n. 274 e n. 103 del 2003).

Nel caso in esame, i due sistemi di controllo delle leggi regionali, l'uno previsto dalla disciplina costituzionale, l'altro da quella statutaria speciale, sono chiamati a svolgere la medesima funzione e sono pertanto comparabili alla stregua del più volte menzionato criterio di preferenza, introdotto dal parametro costituzionale evocato nel presente giudizio. Pertanto la disciplina del controllo e dell'impugnazione delle leggi regionali costituisce misura idonea per la valutazione comparativa ai fini dell'individuazione del sistema che garantisce il maggior grado di autonomia.

Al riguardo, occorre osservare che, già sotto la vigenza dell'originario titolo V della parte seconda della Costituzione, questa Corte ha comparato, in più pronunce, il meccanismo statutario relativo al controllo di costituzionalità delle leggi regionali siciliane con quello riservato dal previgente art. 127 Cost. alle Regioni di diritto comune.

Sul punto, nella sentenza n. 38 del 1957, dopo aver affermato che le competenze dell'Alta Corte per la Regione siciliana sono state assorbite dalla giurisdizione costituzionale, questa Corte ha osservato che «le particolari forme e condizioni di autonomia di cui è parola nell'art. 116 della Costituzione [...] giustificano le particolarità dell'impugnazione delle leggi regionali siciliane [...] e dei termini relativi», cosicché «l'esistenza di un organo speciale autorizzato a promuovere le questioni di legittimità - il Commissario dello Stato -, e i termini più brevi che l'art. 28 stabilisce, perché l'impugnativa sia valida, bene si inseriscono nella particolare forma di autonomia riconosciuta alla Regione siciliana» (sentenza n. 38 del 1957). Da ciò segue che la Corte ha riconosciuto, allora, la conformità a Costituzione della disciplina speciale, con ciò comparando i due sistemi di controllo rispettivamente riservati alle leggi delle Regioni di diritto comune, da un lato, e alle leggi della Regione siciliana, dall'altro.

Analogo criterio di preferenza è stato applicato nella già richiamata sentenza n. 545 del 1989, con la quale questa Corte ha ritenuto non più operante la competenza del Commissario dello Stato circa l'impugnazione delle leggi e dei regolamenti statali. Con ciò raffrontando i due regimi di controllo sulle leggi, poiché questa Corte ha affermato che il sistema di garanzie fissato dallo statuto siciliano «non si giustifica certamente più nell'ambito di un ordinamento costituzionale quale quello attuale, dove il quadro dei rapporti tra Stato e Regioni, ordinarie e speciali, risulta completamente delineato e regolato nonché garantito attraverso un sistema di giustizia costituzionale ispirato a valori unitari».

Stando ai precedenti richiamati, tanto più alla stregua dell'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, che espressamente prevede l'introduzione della «clausola di maggior favore» ai fini della più compiuta garanzia dell'autonomia speciale, la Corte è tenuta ad effettuare, nei termini sopra precisati, la già richiamata comparazione tra i due regimi di controllo delle leggi regionali.

Né l'argomento dell'«eccentricità» della peculiare disciplina statutaria siciliana può far premio sull'orientamento costante della giurisprudenza di questa Corte che, ricorrendo al richiamato criterio della prevalenza, ha determinato l'estensione dell'art. 127 Cost. alle altre Regioni ad autonomia differenziata e alle Province autonome, stante la comparabilità dei differenti regimi di controllo di costituzionalità delle loro leggi rispetto alla sopravvenuta disciplina costituzionale. Giova, in particolare, il richiamo alle decisioni relative alla Provincia autonoma di Bolzano, nelle quali non ha rappresentato ostacolo all'estensione della disciplina relativa ai giudizi in via principale, prevista per le Regioni di diritto comune, la circostanza che l'art. 55 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) preveda un peculiare sistema di controllo delle leggi regionali e provinciali (sentenze n. 408 e n. 533 del 2002).

Nelle pronunce da ultimo richiamate, la disciplina statutaria speciale, previgente all'entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001, non ha impedito a questa Corte di effettuare la comparazione tra i due sistemi di controllo sulle leggi regionali.



Orbene, anche in base alla costante interpretazione che ha inteso come meramente ordinatorio il termine di venti giorni, previsto dall'art. 29 dello statuto di autonomia per la definizione del giudizio (sentenze n. 9 del 1958 e n. 112 e 38 del 1957), il sistema di controllo vigente per le leggi della Regione siciliana si configura come preventivo. Che esso sia strutturalmente tale è stato, del resto, riconosciuto dalla sentenza n. 13 del 1983, avendo questa Corte allora sostanzialmente affermato che l'efficacia delle sue pronunce, in esito allo speciale sistema di controllo previsto dalle norme statutarie siciliane, non può subire disallineamenti di carattere temporale.

Da quanto detto segue che il peculiare controllo di costituzionalità delle leggi dello statuto di autonomia della Regione siciliana - strutturalmente preventivo - è caratterizzato da un minor grado di garanzia dell'autonomia rispetto a quello previsto dall'art. 127 Cost. Al riguardo, questa Corte ha infatti affermato che «la soppressione del meccanismo di controllo preventivo delle leggi regionali, in quanto consente la promulgazione e l'entrata in vigore della legge regionale [...] si traduce in un ampliamento delle garanzie di autonomia» (*ex plurimis*, ordinanza n. 377 del 2002).

Sulla base della richiamata giurisprudenza di questa Corte, per effetto del più volte menzionato art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, deve pertanto estendersi anche alla Regione siciliana il sistema di impugnativa delle leggi regionali, previsto dal riformato art. 127 Cost., atteso che detto regime, alla stregua della summenzionata «clausola di maggior favore», configura una «forma di autonomia più ampia» rispetto al sistema di impugnazione attualmente in vigore per le leggi siciliane (sentenze n. 408 e n. 533 del 2002, nonché ordinanza n. 377 del 2002).

Siffatta estensione è, al momento, impedita proprio dalla norma della cui legittimità costituzionale si dubita; deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 31, comma 2, della legge n. 87 del 1953, come sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge n. 131 del 2003, limitatamente alle parole «Ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana.».

5.- La dichiarazione di illegittimità costituzionale del frammento normativo che manteneva fermo il particolare sistema di controllo delle leggi siciliane rende non più operanti le norme statutarie relative alle competenze del Commissario dello Stato nel controllo delle leggi siciliane, alla stessa stregua di quanto affermato da questa Corte con riguardo a quelle dell'Alta Corte per la Regione siciliana (sentenza n. 38 del 1957), nonché con riferimento al potere del Commissario dello Stato circa l'impugnazione delle leggi e dei regolamenti statali (sentenza n. 545 del 1989).

Sicché gli artt. 27 (per la perdurante competenza del Commissario dello Stato ad impugnare le delibere legislative dell'Assemblea regionale siciliana), 28, 29 e 30 dello statuto di autonomia non trovano più applicazione, per effetto dell'estensione alla Regione siciliana del controllo successivo previsto dagli artt. 127 Cost. e 31 della legge n. 87 del 1953 per le Regioni a statuto ordinario, secondo quanto già affermato dalla richiamata giurisprudenza di questa Corte per le altre Regioni ad autonomia differenziata e per le Province autonome.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 31, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), come sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), limitatamente alle parole «Ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana.».*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 novembre 2014.

F.to:

Paolo Maria NAPOLITANO, *Presidente*

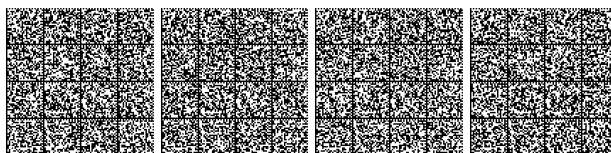
Sergio MATTARELLA, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 novembre 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 256

*Sentenza 3 - 13 novembre 2014*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Sanità - Regolazione finanziaria delle partite debitorie e creditorie connesse alla mobilità sanitaria internazionale.**

– Legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge di stabilità 2013), art. 1, commi 82 e 83.

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo Maria NAPOLITANO;

*Giudici :* Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 82 e 83, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), promosso dalla Provincia autonoma di Bolzano con ricorso notificato il 25 febbraio - 4 marzo 2013, depositato in cancelleria il 4 marzo 2013 ed iscritto al n. 30 del registro ricorsi 2013.

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

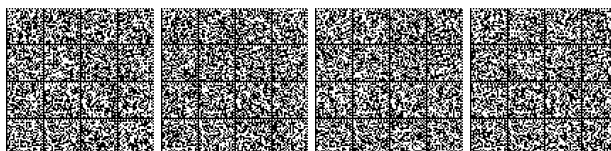
udito nell'udienza del 21 ottobre 2014 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato Stephan Beikirker per la Provincia autonoma di Bolzano e l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 25 febbraio - 4 marzo 2013 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 4 marzo 2013, la Provincia autonoma di Bolzano ha promosso questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), e - tra queste - dell'art. 1, commi 82 e 83, laddove prevede che dal 1° gennaio 2013 - ferma restando la competenza di autorità statale del Ministero della salute in materia di assistenza sanitaria ai cittadini italiani all'estero ed in materia di assistenza sanitaria transfrontaliera - le Regioni e le Province autonome siano tenute a farsi carico della regolazione finanziaria delle partite debitorie e creditorie connesse alla mobilità sanitaria internazionale.

I parametri invocati nel ricorso - enunciati in unico complesso, per tutte le disposizioni oggetto di censura - sono gli artt. 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione e l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); gli artt. 8, n. 1), 9, n. 10), 16, 75, 75-bis, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 103, 104 e 107 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, recante «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto spe-



ciale per il Trentino-Alto Adige»); il d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione); il d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 (Disposizioni di attuazione dello Statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità); il d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti integrazioni alle norme di attuazione in materia di igiene e sanità approvate con D.P.R. 28 marzo 1975, n. 474); l'art. 8 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616); gli artt. 2 e 4 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento); gli artt. 9, 10, 10-bis, 17, 18 e 19 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale).

2.- La parte ricorrente ritiene che le disposizioni impugnate, complessivamente considerate, in quanto contenute in una fonte legislativa ordinaria non fondata su di un'intesa, comportino la sostanziale modifica di norme dello statuto speciale, di norme di attuazione statutaria, nonché di norme autorizzate dallo statuto in materia finanziaria, senza l'osservanza delle procedure paritetiche prescritte dagli artt. 103, 104, e 107 dello statuto, con conseguente violazione dei predetti parametri. Sulla base di tali considerazioni, la Provincia ritiene che le stesse disposizioni siano lesive delle proprie prerogative.

2.1.- In particolare la ricorrente deduce che con il cosiddetto accordo di Milano del 2009 - tra la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano, da un lato, e il Governo, dall'altro - si è dato vita, ai sensi dell'art. 2, commi da 106 a 126, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», ad un nuovo sistema di relazioni finanziarie con lo Stato, anche in attuazione del processo di riforma in senso autonomistico contenuto nella legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), prevedendo, nel contempo, che la modificazione del titolo VI dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, recante appunto le disposizioni di carattere finanziario, avrebbe potuto essere realizzata solo attraverso la procedura rinforzata prevista dall'art. 104 dello statuto medesimo, che ammette il ricorso alla legge ordinaria solo in presenza di concorde richiesta del Governo, della Regione e delle Province autonome, per quanto di rispettiva competenza.

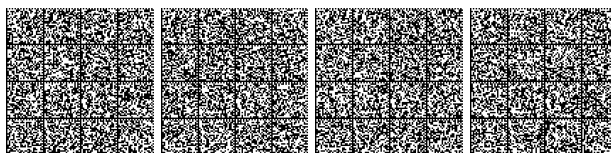
2.2.- La Provincia ritiene che le disposizioni di cui ai commi 82 e 83 introducano modificazioni al complesso delle disposizioni concordate con il Governo dalla Regione Trentino-Alto Adige e dalle Province autonome nel 2009 al fine di definirne il concorso agli obiettivi di finanza pubblica e alla realizzazione del processo di attuazione del c.d. federalismo fiscale, operando al di fuori dei meccanismi concordati e sanciti in espressa disposizione normativa e statutaria.

In particolare, i commi 82 e 83 dell'art. 1, pur riservando all'autorità statale del Ministero della salute la competenza in materia di assistenza sanitaria ai cittadini italiani all'estero ed in materia di assistenza sanitaria transfrontaliera, prevedono che le Regioni e le Province autonome siano tenute a farsi carico della regolazione finanziaria delle partite debitorie e creditorie connesse alla mobilità sanitaria internazionale; tale previsione violerebbe quindi le speciali prerogative della Provincia autonoma di Bolzano.

2.3.- Nell'imminenza delle udienze pubbliche del 28 gennaio 2014 e del 21 ottobre 2014 (fissata a seguito di rinvio d'ufficio), la ricorrente ha depositato memorie con le quali ha insistito nell'accoglimento delle conclusioni svolte nel ricorso introduttivo e ha inoltre richiamato le sentenze n. 341 del 2009 e n. 133 del 2010, nelle quali questa Corte ha affermato che «Dal momento che lo Stato non concorre al finanziamento del servizio sanitario provinciale (...), esso neppure ha titolo per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria che è interamente sostenuta dalla Provincia autonoma».

Ad avviso della ricorrente, la previsione di cui ai commi 82 e 83 dell'art. 1 determinerebbe «un contributo straordinario di carattere permanente al risanamento della finanza pubblica statale per la spesa sanitaria a carico delle autonomie speciali», con conseguente lesione dell'autonomia finanziaria e delle competenze riconosciute alla Provincia autonoma.

3.- Il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio con memoria depositata il 9 aprile 2013, nella quale ha dedotto l'infondatezza delle censure formulate dalla ricorrente, in considerazione della clausola di salvaguardia prevista all'art. 1, comma 554, della legge n. 228 del 2012, la quale prevede espressamente che «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano attuano le disposizioni di cui alla presente legge nelle forme stabilite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione».





L'Avvocatura generale dello Stato ha quindi evidenziato che le disposizioni censurate sarebbero applicabili agli enti ad autonomia differenziata, solo a condizione che siano rispettati gli statuti speciali di autonomia e quindi, per quanto attiene alle «maggiori entrate» erariali derivanti dalla legge, soltanto laddove questa sia consentita dagli statuti.

3.1.- L'Avvocatura generale dello Stato ha inoltre evidenziato che le norme censurate devono essere valutate nella loro complessità e alla luce del contesto di risanamento della finanza pubblica in cui si inquadrano, in quanto fortemente integrate al fine di affrontare una situazione economica di carattere eccezionale; la gravità della crisi economica in cui versa il Paese giustificerebbe quindi l'adozione di misure eccezionali che troverebbero come limite i soli principi fondamentali dell'ordinamento.

3.2.- Con specifico riferimento alle disposizioni di cui all'articolo 1, commi 82 e 83, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità delle censure formulate dalla Provincia di Bolzano in quanto del tutto generiche e mancanti di qualsiasi indicazione delle prerogative e norme di legge che si assumono violate; sarebbe così impedito un congruo esercizio del diritto di difesa da parte della resistente.

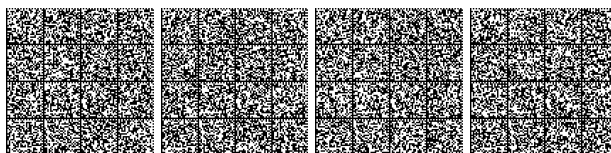
#### *Considerato in diritto*

1.- Con ricorso notificato il 25 febbraio - 4 marzo 2013 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 4 marzo 2013, la Provincia autonoma di Bolzano ha promosso questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), e - tra queste - dell'art. 1, commi 82 e 83, laddove prevede che - ferma restando la competenza di autorità statale del Ministero della salute in materia di assistenza sanitaria ai cittadini italiani all'estero ed in materia di assistenza sanitaria transfrontaliera - dal 1° gennaio 2013 le Regioni e le Province autonome siano tenute a farsi carico della regolazione finanziaria delle partite debitorie e creditorie connesse alla mobilità sanitaria internazionale.

I parametri invocati nel ricorso - enunciati in unico complesso, per tutte le disposizioni oggetto di censura - sono gli artt. 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione e l'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); gli artt. 8, n. 1), 9, n. 10), 16, 75, 75-bis, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 103, 104 e 107 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670, «Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»); il d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione); il d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 (Disposizioni di attuazione dello Statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità); il d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti integrazioni alle norme di attuazione in materia di igiene e sanità approvate con D.P.R. 28 marzo 1975, n. 474); l'art. 8 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616); gli artt. 2 e 4 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento); gli artt. 9, 10, 10-bis, 17, 18 e 19 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale).

La parte ricorrente ritiene che le disposizioni impugnate, complessivamente considerate, in quanto contenute in una fonte legislativa ordinaria, non fondata su di un'intesa, comportino la sostanziale modifica di norme dello statuto speciale, di norme di attuazione statutaria, nonché di norme autorizzate dallo statuto in materia finanziaria, senza l'osservanza delle procedure paritetiche prescritte dagli artt. 103, 104, e 107 dello statuto, con conseguente violazione dei predetti parametri. Sulla base di tali considerazioni, la Provincia ritiene che le stesse disposizioni siano lesive delle proprie prerogative.

2.- Riservate a separate pronunce le decisioni sull'impugnazione delle altre norme contenute nella legge n. 228 del 2012, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 82 e 83, sono inammissibili.



2.1.- Va preliminarmente evidenziato che, già sulla base della legislazione vigente prima delle disposizioni impugnate ed in ragione della stessa disciplina provinciale (ed in particolare della legge provinciale 5 marzo 2001, n. 7, recante «Riordinamento del Servizio Sanitario provinciale»), la Provincia si faceva carico delle prestazioni sanitarie relative alla mobilità sanitaria internazionale (rese in favore dei propri assistiti all'estero, ovvero rese dalle proprie strutture sanitarie a soggetti diversi dai propri assistiti) riportandone i costi e i ricavi nei propri bilanci. In definitiva, quindi, con le disposizioni censurate dalla ricorrente, il legislatore statale ha esteso a tutte le Regioni un sistema di regolazione finanziaria delle prestazioni connesse alla mobilità sanitaria internazionale che per la Provincia autonoma era già previsto.

Anche recentemente, con la legge provinciale 19 giugno 2014, n. 4 (Modifica della legge provinciale 5 marzo 2001, n. 7, recante «Riordinamento del servizio sanitario provinciale»), la ricorrente si è avvalsa di tale peculiare autonomia finanziaria proprio con riferimento alla mobilità sanitaria internazionale, prevedendo, al comma 3 dell'art. 34-*bis* della legge provinciale n. 7 del 2001, che «I costi relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera sono rimborsati in misura corrispondente alle tariffe provinciali vigenti, indipendentemente dalla compartecipazione alla spesa secondo la normativa vigente».

Nella stessa direzione, va rilevato che l'art. 2 della medesima legge provinciale n. 4 del 2014 contiene una norma transitoria che prevede il rimborso delle prestazioni rientranti nell'assistenza sanitaria transfrontaliera per quei pazienti che ne abbiano beneficiato fra il 25 ottobre 2013 (data di entrata in vigore della direttiva 9 marzo 2011, n. 2011/24/UE, recepita con d.lgs. 4 marzo 2014, n. 38, recante «Attuazione della direttiva 2011/24/UE concernente l'applicazione dei diritti dei pazienti relativi all'assistenza sanitaria transfrontaliera, nonché della direttiva 2012/52/UE, comportante misure destinate ad agevolare il riconoscimento delle ricette mediche emesse in un altro stato membro», in vigore dal 5 aprile 2014) e la data di entrata in vigore della stessa legge provinciale n. 4 del 2014.

Anche in ragione di ciò, la Provincia si è sottratta al proprio onere di chiarire quale sia l'impatto delle disposizioni censurate sulla propria autonomia finanziaria.

In particolare, la ricorrente non ha indicato quale possa essere l'effetto che le disposizioni censurate determinerebbero nel territorio provinciale, né ha specificato quale sia la consistenza del vulnus in concreto arrecato alle proprie prerogative.

Va rammentato infatti che l'esigenza di un'adeguata motivazione a supporto della impugnativa si presenta «in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che in quelli incidentali» (sentenze n. 139 del 2006 e n. 450 del 2005).

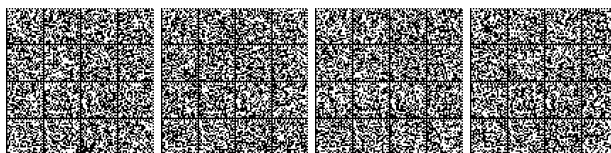
La carenza dell'impianto motivazionale del ricorso comporta l'inammissibilità delle questioni prospettate.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 82 e 83, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento agli artt. 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione e all'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); agli artt. 8, n. 1), 9, n. 10), 16, 75, 75-bis, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 103, 104 e 107 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (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»); al d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione); al d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 (Disposizioni di attuazione dello Statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità); al d.P.R. 26 gennaio 1980, n. 197 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti integrazioni alle norme di attuazione in materia di igiene e sanità approvate con D.P.R. 28 marzo 1975, n. 474); all'art. 8 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616); agli artt. 2 e 4 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-*



*Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento); agli artt. 9, 10, 10-bis, 17, 18 e 19 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 3 novembre 2014.

F.to:

Paolo Maria NAPOLITANO, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 novembre 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T\_140256

N. 257

*Ordinanza 21 ottobre - 13 novembre 2014*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Bilancio e contabilità pubblica - Partecipazione delle Regioni e delle Province autonome al patto di stabilità interno - Rinvio delle cause a nuovo ruolo.**

– Legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012), art. 32.

–

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Paolo Maria NAPOLITANO;

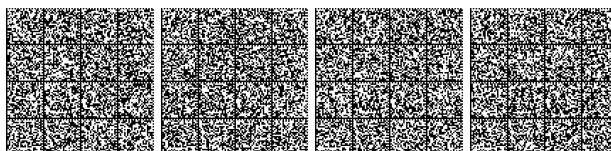
*Giudici :* Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 32 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012), promossi dalla Provincia autonoma di Bolzano, dalla Regione autonoma Valle d'Aosta, dalla Provincia autonoma di Trento, dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige e dalla Regione siciliana con ricorsi notificati il 10, l'11-16 ed il 13 gennaio 2012, depositati in cancelleria il 13, il 16, il 18 e il 19 gennaio 2012 e rispettivamente iscritti ai nn. 7, 8, 12, 13 e 15 del registro ricorsi 2012.

Visti gli atti di costituzione, di cui uno fuori termine, del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nell'udienza pubblica del 21 ottobre 2014 il Giudice relatore Aldo Carosi;



uditi gli avvocati Giuseppe Franco Ferrari per la Provincia autonoma di Bolzano, Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta, Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige, Paolo Chiapparrone per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con i ricorsi di cui in epigrafe, la Provincia autonoma di Bolzano, la Regione autonoma Valle d'Aosta, la Provincia autonoma di Trento, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige e la Regione siciliana hanno impugnato l'art. 32 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012);

che, ad avviso delle ricorrenti, la disposizione censurata si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 5, 117, terzo e sesto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione; con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); con gli artt. 79, 80, 81, 83, 103, 104 e 107 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige); con gli artt. 2, comma 1, lettera *a*), 3, comma 1, lettera *f*), 12, 48-*bis* e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta); con il regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana); con l'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento); con gli artt. 16 e 17 del 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); con il decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto); con la legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta); con il decreto legislativo 28 dicembre 1989, n. 434 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Valle d'Aosta in materia di coordinamento dei programmi degli interventi statali e regionali);

che nel corso dell'udienza pubblica la difesa della Provincia autonoma di Trento e della Regione autonoma Trentino-Alto Adige ha formulato richiesta di rinvio, depositando il verbale di deliberazione della Giunta provinciale di Trento del 20 ottobre 2014, avente ad oggetto l'approvazione dell'«Accordo tra il Governo, la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di finanza pubblica», nonché copia dell'accordo medesimo, intervenuto il 15 ottobre 2014 e potenzialmente idoneo ad incidere sulla materia del contendere;

che le difese delle altre ricorrenti, pur se con diversificate argomentazioni, si sono comunque rimesse alla valutazione di questa Corte, ad eccezione del difensore della Regione siciliana, che ha insistito per la trattazione del ricorso; che l'Avvocatura generale dello Stato ha aderito alla richiesta di rinvio.

Considerato che tutti i ricorsi in epigrafe censurano la medesima disposizione;

che è opportuna una contestuale discussione degli stessi e che, al contempo, un rinvio consentirebbe alla Regione autonoma Trentino-Alto Adige ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano di valutare la persistenza dell'interesse al ricorso.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*rinvia le cause a nuovo ruolo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 ottobre 2014.

F.to:

Paolo Maria NAPOLITANO, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 novembre 2014.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella Paola MELATTI



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 73

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 9 ottobre 2014  
(della Regione Campania).*

**Beni culturali - Disposizioni urgenti per la tutela del decoro dei siti culturali - Previsione che i competenti uffici territoriali del Ministero e i Comuni avviano d'intesa procedimenti di riesame delle autorizzazioni e delle concessioni di suolo pubblico, anche in deroga a disposizioni legislative di competenza regionale in materia di commercio e all'intesa sottoscritta in sede di Conferenza unificata avente ad oggetto criteri da applicare nelle procedure di selezione per l'assegnazione dei posteggi su aree pubbliche - Ricorso della Regione Campania - Denunciata invasione della competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di artigianato e di commercio - Violazione della potestà legislativa regionale nella materia concorrente della valorizzazione dei beni culturali - Violazione del principio di leale collaborazione - Violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.**

- Decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106, art. 4, che modifica il comma 1-*bis* dell'art. 52 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (aggiunto dall'art. 4-*bis* del decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 ottobre 2013, n. 112) e che lo rinomina in comma 1-*ter*.
- Costituzione, artt. 5, 117, commi primo, secondo, terzo e quarto, 118, in particolare comma terzo, e 120; legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 8, comma 6; decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, art. 70, comma 5; direttiva 2006/123/CE del 12 dicembre 2006.

**Beni culturali - Trasformazione di ENIT (Agenzia nazionale italiana per il turismo) in ente pubblico economico - Disciplina - Ricorso della Regione Campania - Denunciata mancata previsione, ai fini dell'approvazione del nuovo statuto, dell'intesa con le Regioni e le Province autonome, asseritamente private, in ragione del rinvio alla fonte statutaria dell'ente anche per la disciplina dell'Osservatorio del Turismo, di qualsiasi competenza al riguardo - Violazione del principio di leale collaborazione.**

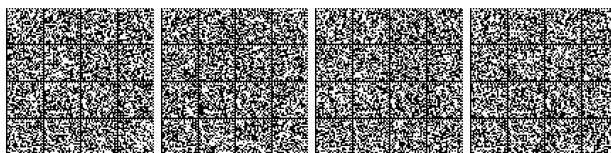
- Decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106, art. 16, commi 5 e 6.
- Costituzione, artt. 5, 117, commi terzo e quarto, e 118.

Ricorso della Regione Campania (c.f.: 80011990636), in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, On. Dott. Stefano Caldoro, rappresentata e difesa, giusta deliberazione di Giunta regionale n. 423 del 22 settembre 2014 e procura a margine del presente atto, unitamente e disgiuntamente, dall'avv. Maria D'Elia (c.f.: DLEMRA53H42F839H) e dall'avv. Almerina Bove (BVOLRN70C461262Z) dell'Avvocatura Regionale, elettivamente domiciliato presso l'Ufficio di rappresentanza della Regione Campania sito in Roma alla via Poli n. 29 (fax 081/7963591; pec: agc04.sett.02@regione.campania.it);

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 4 e 16, commi 5 e 6, del decreto legge 31 maggio 2014, n. 83, recante "Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo", convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2014 n. 106, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 175 del 30 luglio 2014.

FATTO

1. Nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie Generale - n. 236 dell'8 ottobre 2013, veniva pubblicata la legge 7 ottobre 2013, n. 112, avente ad oggetto "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91, recante disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo".



2. L'art. 1 comma 1 della citata legge inseriva nel decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91, l'art. 2-*bis*, a mente del quale «All'art. 52 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 sono apportate le seguenti modificazioni:

a) dopo il comma 1 è aggiunto il seguente: “1-*bis*. Fermo restando quanto previsto dall'art. 7-*bis*, i comuni, sentito il soprintendente, individuano altresì i locali, a chiunque appartenenti, nei quali si svolgono attività di artigianato tradizionale e altre attività commerciali tradizionali, riconosciute quali espressione dell'identità culturale collettiva ai sensi delle convenzioni UNESCO di cui al medesimo art. 7-*bis*, al fine di assicurarne apposite forme di promozione e salvaguardia, nel rispetto della libertà di iniziativa economica di cui all'art. 41 della Costituzione”;

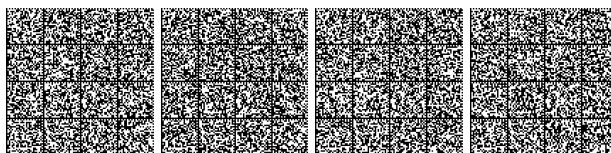
b) la rubrica è sostituita dalla seguente: “Esercizio del commercio in aree di valore culturale e nei locali storici tradizionali”».

3. L'art. 1, comma 1 della citata legge inseriva, altresì, nel decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91, l'art. 4-*bis*, a mente del quale «All'art. 52 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, dopo il comma 1 è aggiunto il seguente: “1-*bis*. Al fine di contrastare l'esercizio, nelle aree pubbliche aventi particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico, di attività commerciali e artigianali in forma ambulante o su posteggio, nonché di qualsiasi altra attività non compatibile con le esigenze di tutela del patrimonio culturale, con particolare riferimento alla necessità di assicurare il decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti, nonché delle aree a essi contermini, le Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici e le soprintendenze, sentiti gli enti locali, adottano apposite determinazioni volte a vietare gli usi da ritenere non compatibili con le specifiche esigenze di tutela e di valorizzazione, comprese le forme di uso pubblico non soggette a concessione di uso individuale, quali le attività ambulanti senza posteggio, nonché, ove se ne riscontri la necessità, l'uso individuale delle aree pubbliche di pregio a seguito del rilascio di concessioni di posteggio o di occupazione di suolo pubblico”».

4. Con ricorso ritualmente notificato e pubblicato sulla *Gazzetta ufficiale* n. 4 del 22 gennaio 2014, iscritto al Registro Ricorsi con il n. 202/13 - a tutt'oggi pendente - la scrivente Amministrazione regionale ha adito Codesta Eccellentissima Corte per la declaratoria della illegittimità costituzionale delle disposizioni di legge di cui ai citati artt. 2-*bis* e 4 *bis*, del decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91 per violazione degli artt. 117, commi 3 e 4 e 118 della Costituzione e per Violazione del principio di leale collaborazione.

5. Sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 175 del 30.7.2014 è stata successivamente pubblicata la legge 29 luglio 2014, n. 106, di conversione in legge con modificazioni del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, recante “Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo”.

6. L'art. 4 del decreto legge citato è intervenuto, in particolare, a novellare nuovamente l'art. 52 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, mediante rinumerazione in comma 1-*ter*, del comma 1-*bis* introdotto dall'art. 4-*bis* del d.l. 8 agosto 2013, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 ottobre 2013, n. 112 (oggetto del menzionato ricorso pendente innanzi a Codesta Corte con il n. 102 del 2013) e stabilendo che “Al fine di rafforzare le misure di tutela del decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti e anche in relazione al comma 5 dell'art. 70 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, di attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno, al comma 1-*ter*, dell'art. 52 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, come rinominato dal presente articolo, al primo periodo, le parole: «di contrastare l'esercizio, nelle aree pubbliche aventi particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico, di attività commerciali e artigianali in forma ambulante o su posteggio, nonché di qualsiasi altra attività non compatibile con le esigenze di tutela del patrimonio culturale, con particolare riferimento alla necessità» sono soppresse e le parole: «le Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici e le soprintendenze, sentiti gli enti locali» sono sostituite dalle seguenti: «i competenti uffici territoriali del Ministero, d'intesa con i Comuni», ed è aggiunto, in fine, il seguente periodo.. «In particolare, i competenti uffici territoriali del Ministero e i Comuni avviano, d'intesa, procedimenti di riesame, ai sensi dell'art. 21-*quinqüies*, della legge 7 agosto 1990, n. 241, delle autorizzazioni e delle concessioni di suolo pubblico, anche a rotazione, che risultino non più compatibili con le esigenze di cui al presente comma, anche in deroga a eventuali disposizioni regionali adottate in base all'art. 28, commi 12, 13 e 14, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e successive modificazioni, nonché in deroga ai criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche e alle disposizioni transitorie stabilite nell'intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, prevista dall'art. 70, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, recante attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno. In caso di revoca del titolo, ove non risulti possibile il trasferimento dell'attività commerciale in una collocazione alternativa potenzialmente

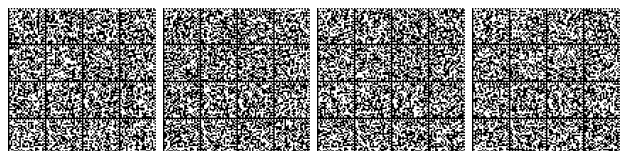


equivalente, al titolare e' corrisposto da parte dell'amministrazione procedente l'indennizzo di cui all'art. 21-*quinquies*, comma 1, terzo periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241, nel limite massimo della media dei ricavi annui dichiarati negli ultimi cinque anni di attività, aumentabile del 50 per cento in caso di comprovati investimenti effettuati nello stesso periodo per adeguarsi alle nuove prescrizioni in materia emanate dagli enti locali".

Il citato art. 52, comma 1-*ter* del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, risulta, dunque, formulato nei seguenti termini: "Al fine di assicurare il decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti, nonchè delle aree a essi contermini, i competenti uffici territoriali del Ministero, d'intesa con i Comuni, adottano apposite determinazioni volte a vietare gli usi da ritenere non compatibili con le specifiche esigenze di tutela e di valorizzazione, comprese le forme di uso pubblico non soggette a concessione di uso individuale, quali le attività ambulanti senza posteggio, nonchè, ove se ne riscontri la necessità, l'uso individuale delle aree pubbliche di pregio a seguito del rilascio di concessioni di posteggio o di occupazione di suolo pubblico. In particolare, i competenti uffici territoriali del Ministero e i Comuni avviano, d'intesa, procedimenti di riesame, ai sensi dell'art. 21-*quinquies*, della legge 7 agosto 1990, n. 241, delle autorizzazioni e delle concessioni di suolo pubblico, anche a rotazione, che risultino non più compatibili con le esigenze di cui al presente comma, anche in deroga a eventuali disposizioni regionali adottate in base all'art. 28, commi 12, 13 e 14, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e successive modificazioni, nonchè in deroga ai criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche e alle disposizioni transitorie stabilite nell'intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, prevista dall'art. 70, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, recante attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno. In caso di revoca del titolo, ove non risulti possibile il trasferimento dell'attività commerciale in una collocazione alternativa potenzialmente equivalente, al titolare è corrisposto da parte dell'amministrazione procedente l'indennizzo di cui all'art. 21-*quinquies*, comma 1, terzo periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241, nel limite massimo della media dei ricavi annui dichiarati negli ultimi cinque anni di attività, aumentabile del 50 per cento in caso di comprovati investimenti effettuati nello stesso periodo per adeguarsi alle nuove prescrizioni in materia emanate dagli enti locali".

7. L'art. 16 dello stesso decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2014, n. 106, rubricato Trasformazione di ENIT in ente pubblico economico e liquidazione di Promuovi Italia S.p.A. dispone, inoltre, la trasformazione dell'ENIT-Agenzia nazionale del turismo in ente pubblico economico, che "nel perseguimento della missione di promozione del turismo, interviene per individuare, organizzare, promuovere e commercializzare i servizi turistici e culturali e per favorire la commercializzazione dei prodotti enogastronomici, tipici e artigianali in Italia e all'estero, con particolare riferimento agli investimenti nei mezzi digitali, nella piattaforma tecnologica e nella rete internet attraverso il potenziamento del portale "Italia.it", anche al fine di realizzare e distribuire una Carta del turista, anche solo virtuale, che consenta, mediante strumenti e canali digitali e apposite convenzioni con soggetti pubblici e privati, di effettuare pagamenti a prezzo ridotto per la fruizione integrata di servizi pubblici di trasporto e degli istituti e dei luoghi della cultura" (comma 2). A mente del comma 3, costituiscono organi dell'ENIT il presidente, il consiglio di amministrazione e il collegio dei revisori dei conti. Ai sensi del successivo comma 5, "Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto si provvede all'approvazione del nuovo statuto dell'ENIT. Lo statuto, adottato in sede di prima applicazione dal Commissario di cui al comma 4, è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo. Il presidente dell'ENIT è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo"; detto statuto, ai sensi del successivo comma 6 tra l'altro "stabilisce (*omissis*) che il consiglio di amministrazione sia composto, oltre che dal presidente dell'ENIT, da due membri nominati dal Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, di cui uno su designazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, e l'altro sentite le organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative, nel rispetto della disciplina in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni di cui al decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39. Lo statuto provvede alla disciplina delle funzioni e delle competenze degli organismi sopra indicati e della loro durata, nonchè dell'Osservatorio nazionale del turismo".

8. I citati artt. 4 e 16, commi 5 e 6 del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, recante "Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo", convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2014, n. 106, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 175 del 30.7.2014 sono costituzionalmente illegittimi per i seguenti



## MOTIVI

I. Illegittimità costituzionale dell'art. 4 del decreto legge 31 maggio 2014, n.83, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2014, n.106 per violazione degli artt. 117, commi 3 e 4 e 118 della Costituzione e per violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art.5 della Costituzione.

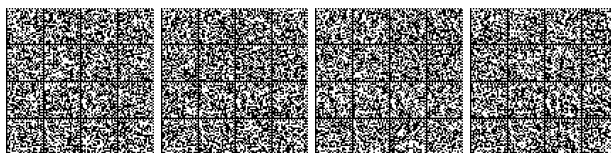
Si è sopra rilevato come, con ricorso R.R. 102/2013, attualmente pendente, la scrivente Amministrazione regionale abbia denunciato a codesta Corte la illegittimità delle previsioni di cui all'art. 4 bis, del decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91, per i vizi indicati in epigrafe, all'uopo rilevando come non competeva allo Stato la disciplina delle attività artigianali e commerciali e, in particolare, come, in seguito alla riforma del titolo V della Costituzione, la materia del commercio sia stata da Codesta Corte pacificamente ricondotta alla competenza legislativa residuale delle Regioni ex art. 117, comma 4, Cost. (*cf.* sentenza 13 gennaio 2004, n. 1). Si è, del pari, messo in luce come, nel vigente assetto delle competenze, neppure spettasse allo Stato l'adozione di apposite determinazioni volte a vietare le attività non compatibili con le specifiche esigenze di tutela e di valorizzazione delle aree di valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico. Quanto rilevato vale, poi, a fortiori per le aree non aventi diretto valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico, bensì ad esse meramente "contermini". La materia della valorizzazione dei beni culturali è, d'altronde, come sopra rilevato, affidata alla competenza concorrente regionale, con la conseguenza della illegittimità costituzionale della previsione in epigrafe anche sotto il profilo dell'eccedenza del relativo contenuto rispetto ai principi fondamentali nella materia, e del contrasto con la necessità che essi lascino spazio per una attuazione regionale (*cf.* Corte Cost., sent. 200/2009).

Ebbene, le modifiche recate dall'art. 4, del decreto legge n. 83/2014 non sono soddisfattive delle ragioni sottese al citato ricorso n. 102/2013, e pertanto - ferma la persistenza dell'interesse alla decisione del ricorso pendente, anche in considerazione dell'applicazione medio tempore della norma - le descritte censure si ripropongono nel presente ricorso.

II. Illegittimità costituzionale dell'art. 4, del decreto legge 31 maggio 2014, n.83, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2014, n. 106 per violazione degli artt. 5, 117, commi 1, 2, 3 e 4 e 118, comma 3 e 120 della Costituzione.

II.1. Le nuove previsioni presentano, inoltre, ulteriori ragioni di illegittimità, derivanti dalla violazione delle norme in rubrica. La novella in esame consente infatti all'amministrazione dello Stato e degli enti locali di derogare a disposizioni legislative di competenza regionale in materia di commercio e all'intesa, sottoscritta in sede di Conferenza unificata per "favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni" (ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge n. 131/2003), avente ad oggetto "criteri da applicare nelle procedure di selezione per l'assegnazione dei posteggi su aree pubbliche". Più in particolare, detta novella si pone in patente contrasto con l'art. 117, quarto comma, Cost., laddove presuppone ancora generalmente applicabile l'art. 28, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 e derogabili le leggi regionali dettate "in base" al decreto medesimo. Codesta Corte ha già avuto modo di chiarire che, a seguito della modifica del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, il predetto decreto legislativo, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge n. 131/2003, si applica soltanto alle Regioni che non abbiano emanato una propria legislazione in materia di commercio (ord. 199/2006; sent. 247/2010) in quanto la potestà legislativa ex art. 117, quarto comma, Cost. non può ritenersi condizionata dalla normativa statale preesistente alla riforma costituzionale del 2001 (sent. 1/2014). In particolare, la ricorrente Regione Campania ha recentemente dettato nuove disposizioni sia in materia di commercio - attraverso la legge regionale n. 1/2014 - che non consentono di ritenere ulteriormente applicabili nel territorio campano le disposizioni del decreto legislativo n. 114/1998 e le sue modificazioni e integrazioni anche successive all'entrata in vigore della riforma del Titolo V (ponendosi, in tal caso, come norme solo transitoriamente sostitutive per le Regioni che non si siano ancora dotate di una propria legislazione in materia).

II.2. La disposizione impugnata contrasta, altresì, con l'art. 117, secondo, terzo e quarto comma, Cost., laddove sottrae alle Regioni, per determinate zone del loro territorio, la disciplina del commercio al dettaglio su aree pubbliche, per il generico fine di rafforzare le misure di tutela del decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti, nonché delle aree a asse contermini. Il perseguimento di tale finalità è in concreto da ricondurre, infatti, alla nozione di valorizzazione del patrimonio culturale, finalizzata ad "assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso" (art. 6, comma 1, decreto legislativo n. 42/2004) e non a quella della sua tutela, che invece mira ad "individuare i beni costituenti il patrimonio culturale e a garantirne la protezione e la conservazione" (art. 3, comma 1, decreto legislativo n. 42/2004). In tale materia, alla legge dello Stato compete esclusivamente la determinazione dei principi generali, che per loro natura non possono concernere previsioni di estremo dettaglio come quelle recate, in particolare, dal secondo periodo del comma 1-ter oggetto della presente impugnativa, che non lasciano alcuno spazio per la normativa regionale, inibendone ogni possibilità d'intervento.





II.3. In via subordinata, ove volesse ritenersi che la disciplina in questione possa, almeno parzialmente, ricondursi a esigenze di tutela dei beni culturali, la legge impugnata è comunque illegittima in quanto la normativa statale è in ogni caso chiamata a disciplinare forme di intesa e coordinamento sul piano procedimentale ai sensi di quanto previsto dall'art. 118, terzo comma, della Costituzione, al precipuo fine di assicurare che non siano trascurate le peculiarità locali delle Regioni (Corte Cost. 9/2004).

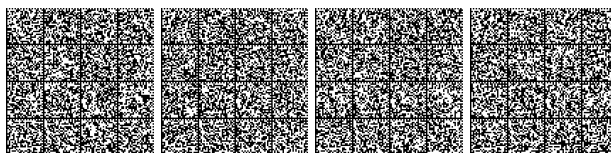
II.4. La disciplina impugnata incide senza dubbio sulla materia del "commercio al dettaglio su aree pubbliche" di competenza residuale delle regioni (si vedano ad es. le sentenze della Corte cost. nn. 64 e 165 del 2007), già oggetto di precedenti specifiche intese stipulate ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge n. 131/2003, "per l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni". Risultano dunque certamente violati, oltre l'art. 117 Cost., secondo, terzo e quarto comma, anche il principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5, 118, terzo comma, e 120, secondo comma, Cost., non potendo la legge dello stato disciplinare unilateralmente, senza ricorso al procedimento partecipativo, le materie oggetto delle intese stipulate ex art. 8, comma 6, della legge n. 131/2003 (recante norme di adeguamento all'art. 120 Cost.).

II.5. Le norme impugnate contrastano, altresì, sotto altro profilo con l'art. 117, primo, secondo e quarto comma, e l'art. 120, secondo comma, Cost., laddove sottraggono alle Regioni, per determinate zone del loro territorio, la disciplina del commercio al dettaglio su aree pubbliche "anche in relazione al comma 5, dell'art. 70, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, di attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno". Il legislatore statale sembra, invero richiamare a fondamento del proprio intervento la propria competenza in materia di rapporti con l'Unione europea e di tutela della concorrenza: e, tuttavia, non essendo mutato il quadro costituzionale di riferimento a seguito del decreto legislativo n. 59/2010 (di attuazione della cd. Direttiva servizi), lo Stato non può rivendicare la sua competenza ex art. 117, secondo comma, lett. a) e lett. e), per dettare una disciplina derogatoria dell'esistente riparto di competenze tra Stato e Regioni, giacché "le esigenze unitarie poste a base di un eventuale accentramento nello Stato della competenza ad attuare una direttiva comunitaria - in deroga al quadro costituzionale interno di riparto della funzione legislativa - devono discendere con evidenza dalla stessa normativa comunitaria, sulla base di esigenze organizzative che ragionevolmente facciano capo all'Unione europea" (Corte cost. 398/2006). In particolare, l'art. 70, comma 5, del decreto legislativo n. 59/2010 (attuazione alla direttiva 2006/123/CE), prevedendo che "con intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, anche in deroga al disposto di cui all'art. 16 del presente decreto, sono individuati, senza discriminazioni basate sulla forma giuridica dell'impresa, i criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l'esercizio del commercio sulle aree pubbliche", presuppone l'esistenza di diverse e distinte competenze legislative incidenti nella materia *de qua*, da coordinare con intese tra autorità competenti (ai sensi dell'art. 4, punto 9, della direttiva, trasfuso nell'art. 8, comma 1, lett. i, del decreto legislativo n. 59/2010) in attuazione del principio costituzionale di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost. L'eventuale violazione di tale principio ridonda necessariamente, pertanto, nella violazione - oltre che della Costituzione - anche dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, in ragione della sottrazione alle autorità competenti presupposte dalla direttiva servizi (e di cui il decreto legislativo n. 59/2010 ha fatto successiva ricognizione) dei compiti che la direttiva medesima vi rimette: nello specifico in attuazione dell'art. 16, del decreto legislativo n. 59/2010 (riproduttivo dell'art. 12 della direttiva).

II.6. La norma impugnata, disponendo anche in deroga unilaterale all'intesa stipulata ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 131/2003, per l'armonizzazione delle rispettive legislazioni dello Stato e delle Regioni sui criteri da applicare nelle procedure di selezione per l'assegnazione di posteggi su aree pubbliche, appare, infine, fortemente lesiva del principio di leale collaborazione e pertanto illegittima anche sotto tale profilo.

III. Illegittimità costituzionale dell'art. 16, commi 5 e 6 del decreto legge 31 maggio 2014, n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2014, n. 106 per violazione degli artt. 117, commi 3 e 4 e 118 della Costituzione e per violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 5 della Costituzione.

L'art. 16, del d.l. in oggetto disciplina, come sopra rilevato, la trasformazione dell'ENIT in ente pubblico economico. Il comma 5 dell'articolo in esame non prevede, ai fini dell'approvazione del nuovo statuto, alcuna intesa con le Regioni e le Province Autonome, le quali, in ragione del rinvio alla fonte statutaria dell'ente anche per la disciplina dell'Osservatorio del Turismo di cui al comma 6, sono private anche di qualsiasi competenza al riguardo. Nel regime antecedente alla normativa oggetto del presente ricorso, lo Statuto dell'Enit era approvato dal consiglio di amministra-



zione a maggioranza assoluta (art. 12, del D.P.R. 6 aprile 2006 n. 207) e il consiglio di amministrazione era nominato d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni (art. 5, del D.P.R. 6 aprile 2006 n. 207), in guisa da garantire il doveroso coinvolgimento delle regioni sotto tali profili. Il legislatore statale avrebbe dovuto prevedere il coinvolgimento delle Regioni, così come richiesto dalla Regioni stesse in sede di conferenza delle regioni e delle province autonome in data 12 giugno 2014, tenuto conto che la materia turismo, appartenendo oramai alla competenza degli enti territoriali, deve essere trattata dallo Stato stesso con atteggiamento lealmente collaborativo (Corte cost., sent. n. 214 del 2006, sent. n. 76 e 339 del 2009).

*P. Q. M.*

*Voglia codesta Ecc.ma Corte Costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, nei profili e termini sopra esposti.*

*Avv. Bove - Avv. D'Elia*

14C00300

N. 74

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 14 ottobre 2014  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

**Agricoltura - Norme della Regione Sardegna relative al settore agroalimentare regionale - Istituzione e disciplina di un marchio collettivo di qualità agroalimentare garantito dalla Regione per la tracciabilità e la promozione dei prodotti agricoli e agroalimentari di qualità - Ricorso del Governo - Denunciata finalità di promuovere i prodotti agroalimentari locali (desumibile da varie previsioni, tra cui la disciplina del segno distintivo con direttiva della Giunta regionale e il rilascio del marchio alle sole imprese aventi sede legale in Sardegna) - Contrasto con il diritto dell'Unione europea e, in particolare, con il divieto di misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione - Inosservanza dei vincoli comunitari - Violazione del divieto di ostacolare la libera circolazione delle merci tra le Regioni.**

- Legge della Regione Sardegna 7 agosto 2014, n. 16, artt. 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 e 24.
- Costituzione, artt. 117, primo comma, e 120, primo comma; Statuto speciale della Regione Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), art. 3, primo comma, lett. d); Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), artt. 34 e 35; direttiva 98/34/CE del 22 giugno 1998; Corte di giustizia, sentenze 5 novembre 2002 (C-325/00) e 12 ottobre 1978 (C-13/78).

**Agricoltura - Norme della Regione Sardegna relative al settore agroalimentare regionale - Istituzione di un contrassegno regionale da apporre sui prodotti costituiti, contenenti o derivati da materiale iscritto nei repertori regionali, al fine di favorire la più ampia conoscenza in ordine ai prodotti ottenuti da risorse genetiche (del territorio regionale) - Ricorso del Governo - Denunciata finalità di promuovere i prodotti agroalimentari locali - Contrasto con il diritto dell'Unione europea e, in particolare, con il divieto di misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione - Inosservanza dei vincoli comunitari - Violazione del divieto di ostacolare la libera circolazione delle merci tra le Regioni.**

- Legge della Regione Sardegna 7 agosto 2014, n. 16, art. 11.
- Costituzione, artt. 117, primo comma, e 120, primo comma; Statuto speciale della Regione Sardegna (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), art. 3, primo comma, lett. d); Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), artt. 34 e 35; direttiva 98/34/CE del 22 giugno 1998; Corte di giustizia, sentenze 5 novembre 2002 (C-325/00) e 12 ottobre 1978 (C-13/78).



**Agricoltura - Norme della Regione Sardegna relative al settore agroalimentare regionale - Previsione di sanzioni amministrative pecuniarie per l'uso non autorizzato del marchio collettivo di qualità agroalimentare garantito dalla Regione per la tracciabilità e la promozione dei prodotti agricoli e agroalimentari di qualità - Ricorso del Governo - Denunciata interferenza con la normativa nazionale e comunitaria sui marchi d'impresa ed altri segni distintivi - Invasione della competenza statale esclusiva in materia di opere dell'ingegno e di proprietà industriale.**

- Legge della Regione Sardegna 7 agosto 2014, n. 16, art. 24.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. r); decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30.

Ricorso per il Presidente del Consiglio dei ministri, (C.F. 97163520584), rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587) presso i cui uffici domiciliario in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12 — Fax 06/96514000 pec ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it;

Contro Regione Sardegna per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge Regionale Sardegna in data 7 agosto 2014, n. 16, pubblicata nel BUR n. 39 del 14 agosto 2014, recante norme in materia di agricoltura e sviluppo rurale: agro biodiversità, marchio collettivo, distretti, segnatamente gli artt. 11 e da 15 a 24, con riferimento alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 e in relazione agli artt. 117, comma 1 e comma 2, lett. r) e 120, comma 1 Cost., nonché agli artt. 34 e 35 TFUE.

#### F A T T O

Con la legge regionale n. 16 del 7 agosto 2014 la regione Sardegna ha dettato norme in materia di agricoltura e sviluppo rurale, agrobiodiversità, marchio collettivo, distretti.

In particolare, per la parte che in questa sede interessa, con le disposizioni contenute nel Capo II (artt. da 15 a 24) — Istituzione del marchio collettivo di qualità agroalimentare garantito dalla regione per la tracciabilità e la promozione dei prodotti agricoli e agro-alimentari di qualità — nonché con l'art. 11, che disciplina il c.d. «Contrassegno», è stata introdotta una specifica disciplina in materia di segni distintivi del settore agroalimentare regionale, definito «stategico» dall'art. 15 della stessa legge.

Le citate disposizioni si pongono in contrasto con la disciplina costituzionale e comunitaria, indicata nell'epigrafe del presente atto, per i seguenti motivi in

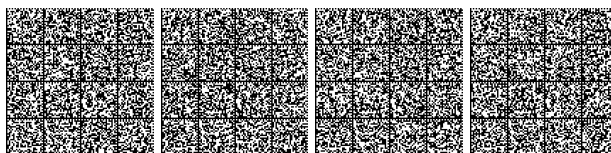
#### D I R I T T O

*Illegittimità costituzionale degli artt. 11 e da 15 a 24 della legge regionale della Sardegna n. 16 del 7 agosto 2014, pubblicata nel BUR n. 39 del 14 agosto 2014, con riferimento alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 e in relazione agli artt. 117, comma 1 e comma 2, lett. r) e 120, comma 1 Cost.*

1. Si premette che la Regione Sardegna, in base all'art. 3, primo comma, lettera d) dello Statuto speciale di autonomia, legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, gode di competenza legislativa primaria in materia di «agricoltura e foreste; piccole bonifiche e opere di miglioramento agrario e fondiario». Tale competenza, ai sensi della medesima norma statutaria, deve essere esercitata «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica».

Ciò premesso, si osserva che l'art. 16, comma 1 e della legge regionale n. 16/2014, prevede che «Per il conseguimento delle finalità di cui all'art. 15, la Regione autonoma della Sardegna, ai sensi del decreto legislativo 10 febbraio 2005, n. 30 (Codice della proprietà industriale, a norma dell'art. 15 della legge 12 dicembre 2002, n. 273), registra un marchio di qualità a carattere collettivo dei prodotti agricoli e agro-alimentari, di seguito denominato “marchio” e ne è titolare».

L'istituzione, e la disciplina del citato marchio collettivo di qualità, da parte della Regione Sardegna, si pone in contrasto con il diritto dell'Unione europea, ed in particolare con gli artt. 34 e 35 del TFUE (Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea), che fanno divieto agli Stati membri di porre in essere restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione, nonché qualsiasi misura di effetto equivalente, e, quindi, con l'art. 117, primo comma, della Costituzione, che richiede, nell'esercizio della potestà legislativa anche regionale, il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.



Invero, la legge regionale in esame, con le disposizioni di cui in questa sede si discute, istituisce un marchio di qualità regionale, recante un'indicazione di origine che fa riferimento alla Regione Sardegna, al fine di identificare come prodotti di qualità quelli agroalimentari del territorio. Ciò in quanto, pur non essendo indicata l'esatta definizione del marchio, tuttavia il segno distintivo viene disciplinato con direttiva della Giunta regionale (art. 17).

L'intenzione del legislatore di promuovere i prodotti locali è chiaramente enunciata nell'art. 15 («La Regione considera strategico il settore agroalimentare regionale...») e il marchio è rilasciato alle sole imprese con sede legale in Sardegna (art. 18, comma 2).

In caso di produzioni primarie prodotte in Sardegna o di prodotti trasformati in Sardegna con materie prime sarde, si prevede l'indicazione in etichetta della dicitura «Prodotto in Sardegna» (art. 22), in aperto contrasto con quanto stabilito dalla direttiva 98/34/CE, che obbliga gli Stati membri a notificare i progetti delle regolamentazioni tecniche relative ai prodotti alla Commissione e agli Stati membri, prima della loro adozione, pena l'inapplicabilità delle disposizioni adottate.

L'art. 11 citato, come si è detto, istituisce un contrassegno regionale da apporre sui prodotti costituiti, contenenti o derivati da materiale iscritto nei repertori regionali, al fine di favorire la più ampia conoscenza in ordine ai prodotti ottenuti da risorse genetiche (del territorio regionale).

Si prevedono, poi, sanzioni amministrative per l'uso non autorizzato del marchio (art. 24).

2. Sul punto la Corte di Giustizia ha sottolineato che una legislazione nazionale che regoli o applichi misure di marcatura di origine — sia che si tratti di marchi obbligatori sia che si tratti di marchi volontari — è contraria agli obiettivi del mercato interno, perché può rendere più difficile la vendita, in uno Stato membro, della merce prodotta in un altro Stato membro, ostacolando gli scambi intracomunitari e facendo così venir meno i benefici del mercato interno.

Nella sentenza del 5 novembre 2002 (C-325/00), la Corte ha ritenuto che un sistema di marcatura, seppure facoltativo, nel momento in cui viene avvocato all'autorità pubblica, ha effetti, almeno potenzialmente, restrittivi sulla libera circolazione delle merci tra Stati membri, in quanto l'uso del marchio «favorisce, o è atto a favorire, lo smercio dei prodotti in questione rispetto ai prodotti che non possono fregiarsene».

È incompatibile con il mercato unico la presunzione di qualità legata alla localizzazione nel territorio nazionale di tutto o parte del processo produttivo «la quale di per ciò stesso limita o svantaggia un processo produttivo le cui fasi si svolgono in tutto o in parte in altri Stati Membri» (Corte di Giustizia sentenza del 12 ottobre 1978, causa 13/78).

Peraltro, la stessa Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di leggi regionali istitutive di marchi di qualità (si veda Corte Cost., sentenza n. 86 del 2 aprile 2012, relativa alla legge della Regione Marche n. 7/2011; Corte Cost., sentenza n. 66 dell'8 aprile 2013, relativa alla legge della Regione Lazio n. 1/2012).

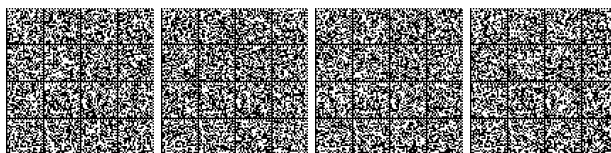
Alla luce delle considerazioni che precedono la legge regionale della Sardegna, per la parte considerata, è, pertanto, costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, comma 1 Cost.

3. Le norme in esame contrastano, inoltre, con l'art. 120, comma 1, Cost., in quanto le misure adottate dalla Regione Sardegna ostacolano, nella sostanza, la libera circolazione delle merci, anche all'interno del mercato nazionale, inducendo i consumatori a preferire i prodotti sardi rispetto a quelli provenienti da altre Regioni.

Non appare risolutiva, al riguardo, la disposizione di salvaguardia contenuta nel comma 3 del citato art. 16, nella parte in cui prevede che «I prodotti per i quali può essere concesso l'utilizzo del marchio sono realizzati nell'ambito di un sistema di qualità trasparente, aperto a tutti i produttori, che assicuri la completa tracciabilità dei prodotti e risponda alle esigenze del mercato e dei consumatori, agli standard di qualità socioeconomica e ambientale adottati nei disciplinari di cui al comma 2, nel rispetto delle norme comunitarie sulla libera circolazione delle merci di cui agli articoli 34, 35 e 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea». Infatti, è la stessa istituzione del marchio che viola i richiamati principi comunitari e nazionali.

Sul punto si è recentemente espressa la Corte Costituzionale, con la sentenza 8 aprile 2013, n. 66, la quale ha ribadito l'orientamento giurisprudenziale secondo cui l'istituzione di un marchio regionale (nella specie collettivo, di qualità, dei prodotti agricoli ed agroalimentari) è incostituzionale, poiché induce i consumatori a preferire i prodotti contraddistinti con il marchio in questione rispetto ad altri similari e, dunque, viola il divieto di misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione e all'esportazione, previsto dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, oltre a comportare una sostanziale frammentazione del mercato interno nazionale.

4. Infine, con riferimento alla disposizione contenuta nell'art. 24, concernente le sanzioni amministrative previste in caso di uso non autorizzato del marchio, si rileva un contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. r) Cost., ai sensi del quale lo Stato ha legislazione esclusiva, fra le altre, in materia delle opere dell'ingegno e, quindi, in materia di proprietà intellettuale, sia sotto il profilo del diritto d'autore, sia sotto il profilo del diritto industriale (cfr. Corte Cost., sentenza n. 368 del 14 novembre 2008). In particolare, i diritti di proprietà industriale, segnatamente i marchi e gli altri segni



distintivi, titolati e non, sono disciplinati a livello nazionale (*Cfr.* codice della proprietà industriale decreto legislativo 10 Febbraio 2005, n. 30 — CPI, codice civile), comunitario ed internazionale, e si acquistano mediante registrazione o negli altri modi stabiliti dal codice (art. 2 *CPI*) o dalla legge, che prevede le diverse forme di tutela, anche penale, dalla contraffazione, alterazione o uso non autorizzato (*cfr.* artt. 473 e ss. del codice penale).

La previsione di sanzioni amministrative pecuniarie a carattere regionale, nel caso di uso non autorizzato del marchio collettivo regionale, oltre a rischiare di essere scarsamente applicabile in relazione alla portata assorbente della norma penale nazionale sopra richiamata, è chiaramente invasiva della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di proprietà industriale. Pertanto, la norma regionale indicata, oltre alle violazioni in precedenza prospettate, viola anche l'art. 117, comma 2, lett. *r*) Cost., in quanto interferisce con la normativa nazionale e comunitaria sui marchi d'impresa ed altri segni distintivi, riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

Per le esposte ragioni il Presidente del Consiglio dei ministri, come in epigrafe rappresentato e difeso.

#### CHIEDE

*Che la Corte Costituzionale dichiari l'illegittimità costituzionale degli artt. 11 e da 15 a 24 della legge Regionale Sardegna del 7 agosto 2014, n. 16, pubblicata nel BUR n. 39 del 14 agosto 2014, recante norme in materia di agricoltura e sviluppo rurale: agro biodiversità, marchio collettivo, distretti, con riferimento alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 e in relazione agli artt. 117, comma 1 e comma 2, lett. *r*) e 120, comma 1 Cost., nonché agli artt. 34 e 35 TFUE.*

Roma, 2 ottobre 2014

*L'Avvocato dello Stato:* Daniela GIACOBBE

14C00314

#### N. 204

*Ordinanza del 14 luglio 2014 emessa dal Consiglio superiore della magistratura - Sez. disciplinare nel procedimento disciplinare nei confronti di Marvasi Tommaso*

**Consiglio Superiore della Magistratura (C.S.M.) - Trasferimento del magistrato ad altra sede o ad altro ufficio nei casi di inflizione di sanzioni diverse dall'ammonizione e dalla rimozione - Previsione dell'obbligatorietà del trasferimento quando ricorre una delle violazioni previste dall'art. 2, comma 1, lett. *a*), del d.lgs. n. 109/2006 - Violazione del principio di uguaglianza - Richiamo alla motivazione dell'ordinanza interlocutoria della Corte di cassazione n. 11228/2014.**

- Decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, art. 13, comma 1, secondo periodo.
- Costituzione, art. 3.

#### LA SEZIONE DISCIPLINARE

#### DEL CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA

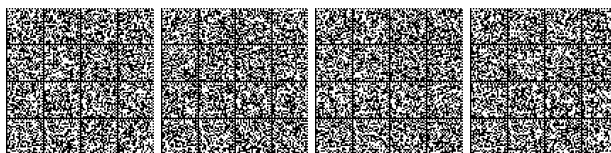
Composta dai Signori:

Presidente: Avv. Filiberto Palumbo: Componente eletto dal Parlamento che presiede in sostituzione del Vice Presidente del CSM;

Componenti:

Avv. Guido Calvi: Componente eletto dal Parlamento;

Dott. Riccardo Fuzio: Magistrato di legittimità;



Dott. Alessandro Pepe: Magistrato di merito;

Dott. Mariano Sciacca: Magistrato di merito, Relatore;

Dott. Roberto Rossi: Magistrato di merito;

Ha pronunciato in Camera di Consiglio la seguente ordinanza nel procedimento disciplinare n. 71/2013 R.G. nei confronti del dott. Tommaso Marvasi, giudice presso il Tribunale di Roma, incolpato degli illeciti disciplinari previsti dagli artt. 18 r.d. n. 511 del 1946 ed 1 e 2 comma 1, lett. a) e g) del decreto legislativo 23 febbraio 2006, n. 109, perché, in violazione dei doveri di diligenza e correttezza, in qualità di giudice delegato alla procedura fallimentare relativa alla s.r.l. IN.COM.ART, dichiarata fallita con sentenza del Tribunale di Roma in data 8 aprile 1999, è incorso in grave violazione di legge dovuta a negligenza inescusabile, disattendendo le disposizioni di cui agli artt. 25 e 31 L.F. che prevedono – *ratione temporis* - obblighi di direzione, oltre che di controllo e vigilanza, sull'operato del curatore fallimentare, determinando un ingiusto danno ai creditori del fallimento, consistito nel mancato incasso integrale di un credito IVA di elevatissimo valore nominale.

Ritenuto che:

con ordinanza interlocutoria n. 11228 del 2014, la Corte di Cassazione ha sollevato la questione di legittimità costituzionale del D.Lgs. 23 febbraio 2006, n. 109, art. 13, comma 1, secondo periodo, limitatamente alle parole da “quando ricorre” a “nonché”, in relazione all'art. 3 Cost.;

Considerato, ai fini della valutazione della rilevanza della questione di legittimità costituzionale, prospettata anche dalla Procura Generale, che nel caso di specie la Sezione disciplinare ravvisa un'ipotesi di negligenza non grave, caratterizzata da un ingiusto danno alla massa fallimentare, la cui reale consistenza impone una graduazione della sanzione commisurata all'entità del danno stesso e alla misura della negligenza;

Accertatane quindi la rilevanza, ritiene la Sezione che la questione in esame non sia manifestamente infondata proprio alla luce di quanto condivisibilmente osservato dalla richiamata ordinanza interlocutoria n. 11228/2014 della Corte di Cassazione che qui deve intendersi integralmente richiamata;

che della questione deve pertanto essere investito il giudice delle leggi.

*P.Q.M.*

*La Sezione disciplinare del Consiglio Superiore della Magistratura;*

*Solleva la questione di legittimità costituzionale del D.Lgs. 23 febbraio 2006, n. 109, art. 13, comma 1, secondo periodo, limitatamente alle parole da “quando ricorre” a “nonché”, in relazione all'art. 3 Cost.;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Sospende il giudizio in corso;*

*Ordina che, a cura della Segreteria, questa ordinanza, letta in udienza, sia comunicata al Presidente del Consiglio dei Ministri e anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Roma, 14 luglio 2014

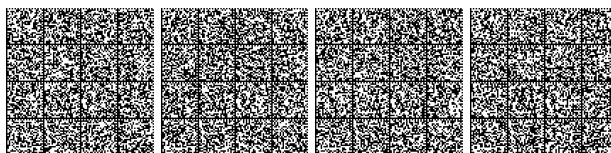
*Il Presidente:* FILIBERTO PALUMBO

*Il Relatore:* MARIANO SCIACCA

*Il Magistrato segretario:* FIRMA ILLEGGIBILE

*Il Direttore della segreteria:* VINCENZO PALUMBO

Depositato in Segreteria a Roma, 14 luglio 2014.



N. 205

*Ordinanza del 16 luglio 2014 emessa dal Giudice di pace di Cuneo  
nel procedimento penale a carico di Colizzi Gianluca*

**Ordinamento giudiziario - Previsione delle circoscrizioni giudiziarie - Riduzione degli uffici del giudice di pace -  
Soppressione dell'Ufficio del giudice di pace di Borgo San Dalmazzo - Violazione della sfera di competenza  
regionale relativa all'organizzazione della giustizia del giudice di pace.**

- Decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 156, allegata tabella A e art. 5, comma 2, secondo periodo.
- Costituzione, art. 116, comma terzo.

UFFICIO DEL GIUDICE DI PACE DI CUNEO

EX UFFICIO DEL GIUDICE DI PACE DI BORGO SAN DALMAZZO

12100 via Bassignano, 10 tel. 0171/602971 e fax 0171 079752

## IL GIUDICE DI PACE

Nel procedimento penale a carico di Colizzi Gianluca nato a Torino il 2.5.1985, residente in Bellaria Igea Marina, via Giorgetti n. 6/a, domiciliato in Torino, via Drovetti 20 presso il difensore avv. G. Vergnano del foro di Torino, imputato del delitto di cui agli artt. 635 - 61 n. 11) c.p. perché staccandone le ante e squarciandone la parte laterale destra, distruggeva un armadio di una camera da letto dell'Hotel Terme di Vinadio da lui occupata in quanto cameriere della medesima struttura.

Fatto aggravato perché commesso con abuso di ospitalità.

In Vinadio il 9.5.2012, premesso:

che l'udienza del 4.7.2014, a mente dell'art. 5, comma 2 primo periodo D.L.vo n. 156/2012, è stata tenuta presso la sede dell'ufficio del giudice di pace di Borgo San Dalmazzo;

che, all'esito dell'istruzione dibattimentale, ex art. 32, comma 2 D.L.vo n. 274/200 veniva disposta la citazione del teste Guido Giuseppe carabiniere della stazione di Vernante (CN);

che, a mente dell'art. 3, comma 2 secondo periodo del D.L.vo n. 156/2012, l'udienza di rinvio doveva essere fissata davanti all'ufficio competente a norma dell'art. 1, comma 2 e cioè davanti all'ufficio del giudice di pace di Cuneo;

che lo scrivente ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni portate dal D.L.vo n. 156/2012 che dispongono la soppressione degli uffici del giudice di pace di cui alla Tabella A allegata al richiamato D.L.vo e il rinvio dei processi, già instaurati nanti questo ufficio dopo l'udienza successiva alla chiusura disposta *ex lege* a far tempo dal 29.4.2013, davanti all'ufficio competente a norma dell'art. 1, comma 2 e cioè davanti al giudice di pace di Cuneo;

che la questione di legittimità costituzionale riguarda sia l'inclusione dell'ufficio del giudice di pace di Borgo San Dalmazzo nell'elenco degli uffici soppressi di cui alla tabella A allegata al D.L.vo n. 156/2012 e il suo accorpamento all'ufficio del giudice di pace di Cuneo, sia il relativo obbligo di rinviare le udienze tenute nei sei mesi successivi alla data di chiusura davanti a quest'ultimo ufficio,

che la questione di legittimità costituzionale dell'intera disposizione portata dal richiamato D.L.vo n. 156/12 risulta non manifestamente infondata perché lo stesso, a parere dello scrivente, appare essere stato emanato in violazione dell'art. 116 della Costituzione;

che con sentenza n. 237/2013 codesta Corte ha già esaminato le doglianze in materia di legittimità costituzionale sollevate dai Tribunali di Pinerolo, Alba, Sala Consilina, Montepulciano e Saluzzo con riferimento dell'art. 1, comma 2 L. n. 148/2011 in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 24, 70 e 72 primo e quarto comma, 77 secondo comma e 81 della Costituzione e del D.L.vo n. 155/2012 in riferimento all'art. 77 secondo comma Cost.;



che con la richiamata sentenza n. 237/2013 sono state dichiarate non fondate le questioni di costituzionalità prospettate,

che e diversamente, la questione di legittimità costituzionale merita di essere ancora esaminata in ordine alla violazione dell'art. 116 della Costituzione;

### *Osserva*

#### *a) quanto alla non manifesta infondatezza della questione*

preliminarmente si osserva che e così come rappresentato nella relazione resa dalla seconda commissione permanente datata 23 maggio 2013, il Consiglio dei ministri ha approvato in via preliminare il 16.2.2011 lo schema del decreto legislativo recante «Nuova distribuzione sul territorio degli uffici del giudice di pace, in attuazione dell'art. 1, comma 2, della legge 14 settembre 2011, n. 148» che è stato trasmesso alla camera il 15 marzo 2012 pur in mancanza del parere del CSM espresso per competenza il 19 aprile 2012 e trasmesso alle Camere l'8 maggio.

Parere nel quale, sempre a mente di quanto rappresentato nella relazione della richiamata seconda commissione permanente, viene fatto rilevare come «il meccanismo previsto dalla delega presenti patenti profili di incostituzionalità con l'art. 116 Cost., che indica fra le materie di competenza delle regioni, pur nell'ambito di una legge nazionale, "l'organizzazione della giustizia di pace"».

Non risulta alcuna neppure eventuale e facoltativa partecipazione delle regioni al procedimento legislativo e alla sua attuazione in sede amministrativa mentre infine, a parere del relatore anche alla luce di altri punti dell'articolato parere del CSM, vi è un profilo di incostituzionalità di stretto merito nella mutazione genetica che l'intervenire apparentemente solo sull'organizzazione territoriale del Giudice di pace produce sulla natura stessa di tale ufficio giudiziario».

Al riguardo si osserva che la riforma del Titolo V della Costituzione, realizzato con la legge costituzionale n. 3 del 2001 e così come fatto rilevare da autorevole dottrina, ha previsto, tra le varie disposizioni innovative, l'introduzione della clausola di asimmetria portata dall'art. 116, comma 3, grazie al quale «Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intese fra lo Stato e la Regione interessata.».

In sostanza l'asimmetria viene assunta nella riforma costituzionale come uno strumento per dare corpo alla competizione tra le Regioni volta a dar vita al dinamismo istituzionale attraverso forme di innovazione costituzionale che, nel rispetto di quanto già previsto negli artt. 102 e 106 Cost., permetta alle Regioni e agli enti locali, che vogliono avvantaggiarsi della clausola di asimmetria, di delimitare la decisione dello Stato.

L'aver inserito la materia del giudice di pace tra quelle che, a mente della necessaria interlocutorietà, le Regioni possono acquisire, rappresenta un importante veicolo per portare la giustizia vicina al popolo nel rispetto del principio di prossimità dentro un ambito di contrattazione tra lo Stato e le Regioni.

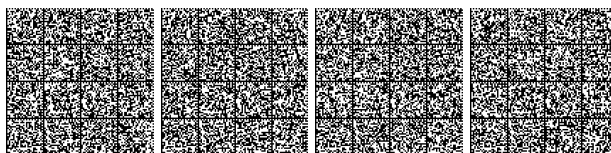
Contrattazione che, a mente della disposizione portata dall'art. 116, comma 3 Cost. e come osservato dalla dottrina, merita una estrema attenzione posto che la stessa configura una dimensione eterogenea in quanto sono messe insieme competenze di carattere esclusivo e materie di carattere concorrente previste dall'art. 117, comma 3, Cost.

Di conseguenza la tematica risulta incentrata intorno a due questioni che riguardano: 1) cosa vuol dire "organizzazione della giustizia di pace"; 2) come distribuire la materia tra Stato e Regioni poichè la ricostruzione, di rilevanza costituzionale, della voce "organizzazione della giustizia di pace" inserita nel contesto della disciplina del nuovo titolo, rappresenta uno degli aspetti più importanti della giustizia di prossimità basata sul rapporto tra comunità e giudice.

La richiamata disciplina ha inteso cioè dare rilevanza alla giustizia di pace per l'ordinamento regionale introducendo il principio di "sussidiarietà" e il principio di "prossimità".

Per l'effetto la voce dell'art. 116, comma 3, Cost. nel suo significato sistematico, segna l'ingresso nell'ordinamento regionale del decentramento non solo della funzione legislativa ma anche della giurisdizione.

Infatti la norma richiamata, con la clausola della asimmetria, rimette alla iniziativa regionale il compito di tracciare il riparto delle competenze in ordine alla dislocazione e alla organizzazione degli uffici, ai requisiti e ai procedimenti di nomina e formazione dei giudici ponendo in essere una rivisitazione del principio di sussidiarietà nell'ambito del quale le Regioni debbono essere, considerate un laboratorio di giustizia e non già un solo ausiliatore dello Stato.





A mente di quanto previsto dagli artt. 116, comma 3; 102, comma 2 e 3 e 106, comma 2 Cost. la giustizia è diventata una funzione alla quale il popolo e i cittadini sono chiamati a partecipare in collegamento con la vita democratica e le istituzioni anche territoriali della Repubblica.

b) *la rilevanza della questione*

La questione sollevata appare rilevante nel presente giudizio posto che, a mente dell'art.1, comma 1 D.L.vo n. 156/9012 questo ufficio è stato soppresso e posto che a mente dell'art. 5, comma 2, secondo periodo del richiamato D.L.vo l'udienza successiva deve essere fissata nanti il giudice di pace competente, nello specifico nanti l'accorpante ufficio del giudice di pace di Cuneo.

Se le disposizioni portate dal D.L.vo n. 156/2012 saranno invece riconosciute difformi alla Costituzione, l'udienza continuerà a celebrarsi davanti al giudice di pace di Borgo San Dalmazzo. La questione di costituzionalità sollevata si pone, pertanto, in rapporto di pregiudizialità rispetto non solo all'individuazione del giudice chiamato a definire l'attuale processo penale, ma anche in rapporto alla soppressione dell'ufficio del giudice di pace di Borgo San Dalmazzo allo stato accorpato a quello di Cuneo.

*P.Q.M.*

*Il giudice di pace, visto l'art. 23 L.n. 87/1953, con riferimento al mancato rispetto di quanto previsto dall'art. 116, comma 3 Cost. dichiara rilevante e non manifestamente infondata:*

*la questione di legittimità costituzionale del D.L.vo n. 156/2012 nella parte in cui dichiara la soppressione degli Uffici del Giudice di Pace di cui alla Tabella A) allegata al decreto e nella parte in cui a mente dell'art. 5, comma 2, secondo periodo prevede che «Gli eventuali rinvii sono effettuati dinanzi all'ufficio competente a norma dell'art.1, comma 2.».*

*Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio.*

*Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri, alle parti e comunicata al presidente delle due Camere del Parlamento.*

Borgo San Dalmazzo - Cuneo, 16 luglio 2014

*Il giudice di pace: MARCO LERDA*

*Ufficio del Giudice di pace di Cuneo - Depositato in Cancelleria il 16 luglio 2014*

*Il cancelliere B3: Rinaudo Susanna*

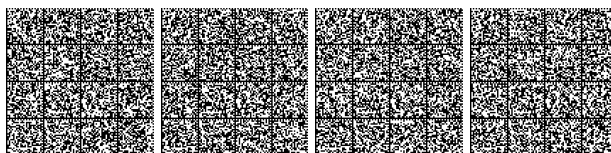
14C00297

N. 206

*Ordinanza del 7 agosto 2014 emessa dalla Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da Tribolo Massimo c/Prefettura di Cuneo*

**Circolazione stradale - Apparecchiature destinate all'accertamento delle violazioni dei limiti di velocità - Sottoposizione a verifiche periodiche di funzionalità e di taratura - Omessa previsione - Denunciata esenzione dei suddetti apparecchi dall'applicazione della normativa generale, anche internazionale, in tema di misurazioni - Assoluta irragionevolezza e conseguente disuguaglianza in raffronto al sistema nazionale di taratura (istituito dalla legge 1° agosto 1991, n. 273) nonché con riferimento alla "normativa comunitaria" (Norme UNI EN 30012 - parte I, come integrate da UNI EN 10012) - Irragionevolezza e incongruità, anche in relazione alla volontà manifestata dal Ministero dei lavori pubblici nella nota 27 settembre 2000, n. 6050.**

- Codice della strada (decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285), art. 45.
- Costituzione, art. 3.



## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

## SECONDA SEZIONE CIVILE

Composta dagli Ill.mi Signori Magistrati:

Dott. Ettore Bucciante - Presidente -

Dott. Laurenza Nuzzo - Consigliere -

Dott. Vincenzo Mazzacane - Consigliere -

Dott. Vincenzo Correnti - Consigliere -

Dott. Antonio Oricchio - Rel. Consigliere -

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA INTERLOCUTORIA

sul ricorso 23334-2009 proposto da:

Tribolo Massimo TRBMSM71M12L219R, Carbone Simona CRBSMN71T44L219Y, elettivamente domiciliati in Roma, Lungotevere dei Mellini n. 21, presso lo studio dell'avvocato Alessandro Nicoletti, che li rappresenta e difende; - Ricorrenti - Contro Prefettura di Cuneo in persona del Prefetto *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Roma, via Dei Portoghesi n. 12, presso Avvocatura Generale dello Stato, che lo rappresenta e difende *ope legis*; - Controricorrente - Avverso la sentenza n. 5533/2008 del Tribunale di Torino, depositata il 23 luglio 2008;

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 11 aprile 2014 dal Consigliere dott. Antonio Oricchio;

Udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale dott. Aurelio Golia che ha concluso per il rigetto del ricorso.

## CONSIDERATO IN FATTO

Con ricorso depositato in data 16 giugno 2006 Carbone Simona e Tribolo Massimo, rispettivamente conduttrice e proprietario dell'autovettura targata CV012AV, adivano il Giudice di Pace di Mondovì opponendosi al provvedimento del Prefetto di Cuneo del 17 maggio 2006, col quale era stato respinto il loro ricorso del 13 dicembre 2005 avverso il verbale n. ATX 122632 della Polizia Stradale di Cuneo per violazione dell'art. 142, VIII co. C.d.S. asseritamente commessa il 27 giugno 2005.

I ricorrenti chiedevano all'adito Giudice di prime cure la declaratoria di illegittimità e nullità ovvero l'annullamento e la revoca del provvedimento impugnato.

Si costituiva in giudizio la succitata Prefettura contestando l'avversa opposizione.

Con sentenza del 13 novembre 2006 il Giudice di Pace di Mondovì rigettava il ricorso, confermando il verbale e l'ordinanza del Prefetto di Cuneo in data 22 agosto 2006 e riducendo la sanzione pecuniaria al minimo edittale.

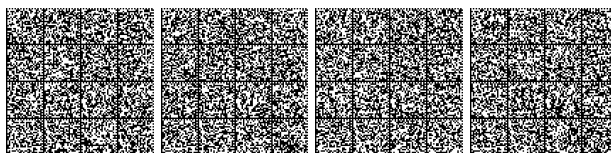
Con atto depositato in data 18 giugno 2007 Carbone Simona e Tribolo Massimo adivano il Tribunale di Torino interponendo appello avverso la suddetta sentenza di primo grado.

Resisteva all'interposto gravame la Prefettura di Cuneo, chiedendo il rigetto per infondatezza del proposto appello e la vittoria di spese del doppio grado del giudizio.

Con sentenza n. 5533/2008 del 23 luglio 2008 il Tribunale di Torino rigettava l'appello principale, accoglieva l'appello incidentale e condannava gli appellanti principali alla refusione delle spese del doppio grado del giudizio, confermando nel resto l'impugnata sentenza.

Per la cassazione della detta decisione d'appello proponevano ricorso Carbone Simona e Tribolo Massimo con atto fondato su otto ordini di motivi, assistiti dalla formulazione di quesiti ai sensi dell'art. 366-bis C.P.C.

Resisteva con controricorso la Prefettura di Cuneo.



## RITENUTO IN DIRITTO

1. - Deve, al fine del presente provvedimento, porsi immediatamente attenzione su alcuni rilevanti profili di cui al terzo e quarto ordine di motivi.

Con il terzo motivo del ricorso si censura la «violazione o, comunque, falsa applicazione di norme di diritto, ovvero della legge 11 agosto 1991 n. 273, dell'art. 4 del decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per i Trasporti terrestri, Direttore Generale motorizzazione n. 1123 del 16 maggio 2005 ed ancora delle norme internazionali UNI 30012, UNI EN 10012 e delle raccomandazioni OIML D19 e D20, ove prevedono la taratura periodica per le apparecchiature di rilevazione della velocità - art. 360 n. 3 c.p.c.».

In proposito viene formulato, ai sensi dell'applicabile art. 366 bis c.p.c. il seguente articolato quesito di diritto «dica l'Eccellentissima Corte se, in generale ed in particolare nel caso di specie, anche alla luce di quanto affermato dalla Corte Costituzionale' nella sentenza 13 luglio 2007 n. 277 ed in quella 17 dicembre 2008 n. 423, all'apparecchiatura AutoveloX mod. 104/C2, utilizzata per il rilevamento della velocità nella fattispecie per cui è causa, sia o meno applicabile la legge 11 agosto 1991, n. 273, nonché il decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dipartimento per i Trasporti terrestri, Direttore Generale motorizzazione n. 1123 del 16 maggio 2005 e la nota 27 settembre 2000 n. 6050 del Ministero dei lavori pubblici, Ispettorato Generale per la circolazione e la sicurezza stradale e, in caso positivo, se per la validità dell'accertamento della velocità, data la sua irripetibilità, sia necessario o meno che lo strumento di rilevazione della velocità sia sottoposto a taratura, anche periodica, da parte dei SIT, Servizi Italiani di Taratura».

Con il successivo quarto motivo (di certo collegabile a quello innanzi esposto) le parti ricorrenti lamentano una carenza motivazionale della impugnata sentenza in relazione ad «un fatto controverso e decisivo per il giudizio ovvero il regolare funzionamento dell'autoveloX». Il tutto al cospetto dell'affermazione riportata nella decisione d'appello, per la quale «... il regolare funzionamento dello strumento è certo fino a prova contraria...».

Entrambi i motivi innanzi riportati impongono di affrontare la (non nuova) problematica della necessità della taratura e della periodica verifica delle apparecchiature predisposte per l'accertamento e misurazione della velocità. E, quindi, della legittimità costituzionale di una esenzione - per tali strumenti - da ogni e qualunque, pur prevista e prescritta, in generale, procedura di verifica della loro taratura.

La rilevanza della questione in ordine alla decisione della controversia emerge alla stregua dell'operata ricostruzione della vicenda oggetto del giudizio, nonché dal riverberarsi della medesima anche su alcuni dei rimanenti motivi del ricorso, in particolare il primo ed il secondo. Quest'ultimi, in via mediata, sono a loro volta coinvolti dalla soluzione dell'anzidetta questione di legittimità, specie ove si consideri che - come giova, in breve, qui evidenziare - attonano alla motivazione ed all'eventuale violazione o falsa applicazione di norme di diritto quali l'art. 2697 c.c. in relazione agli artt. 23 legge n. 689/1981 e 205 C.d.S. quanto alla «avvenuta o meno dimostrazione» della regolarità del detto rilevatore di velocità.

Deve, quindi, ritenersi -concludendo in punto- ricorrente nella concreta fattispecie sottoposta a giudizio la rilevanza e pertinenza della questione di legittimità costituzionale sottesa alla prospettazione delle parti ricorrenti, in particolare, con il riportato terzo motivo del ricorso.

Questione che questa Corte ritiene di sollevare quanto all'art. 45 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (nuovo codice della strada) in riferimento all'art. 3 della Costituzione.

3. - La non manifesta infondatezza della medesima questione emerge da quanto di seguito esposto.

Questa Corte con suoi pregressi provvedimenti ha, in sostanza, ritenuto -alla stregua di noto pregresso orientamento- che le apparecchiature elettroniche per la determinazione dell'osservanza dei limiti di velocità, di cui all'art. 142, sesto comma del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 non dovevano essere sottoposte alla procedura di taratura.

Il tutto perché potevano evitarsi i «controlli previsti dalla legge n. 273 del 1991 istitutiva del sistema nazionale relativo alla verifica della taratura poiché esso attiene alla materia c.d. metrologica, che è diversa rispetto a quella della misurazione elettronica della velocità» (Cass., Sent. 19 novembre 2007, n. 23978).

In tale contesto questa stessa Corte, allorché fu chiamata a pronunciarsi (anche su richiesta, a suo tempo formulata, dalla Procura Generale) in ordine alla legittimità costituzionale della mancata previsione di sistemi di controllo periodici della taratura degli strumenti elettronici di misurazione della velocità, ebbe a ritenere l'infondatezza della questione.

Tanto si affermò sia con la decisione appena innanzi citata, che con alcune immediatamente successive.



In particolare si ribadì la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale con riferimento agli artt. 3, 24 e 97 Cost. degli artt. 45 comma 6 C.d.S., 4 comma 3 di. n. 121 del 2002 (convertito in legge n. 168/2002), 142, comma 6 C.d.S. e 345 reg. cod. strada (Cass., Sez. II, 15 dicembre 2008, n. 29333 ed, ancora, Cass. n. 29334/2008).

Senonché la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, dell'art. 45 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della Strada) «nella parte in cui non prevede che le apparecchiature destinate all'accertamento delle violazioni dei limiti di velocità siano sottoposte a verifiche periodiche della funzionalità (taratura)» è stata esaminata dal Giudice delle leggi con la sentenza n. 277/2007.

Con tale decisione, pur non ritenendo fondata la questione, ma solo «per erronea individuazione da parte del giudice rimettente del termine di comparazione (decreto ministeriale 28 marzo 2000, n. 182 invece dell'art. 2, comma 1 della legge n. 237/1991)», la Corte Costituzionale ha avuto modo di svolgere affermazioni che non possono che indurre ad una riconsiderazione della questione.

In particolare con la citata sentenza si è affermato che al fine della individuazione «della norma rispetto alla quale (si) lamenta una irragionevole disuguaglianza» andava «sperimentata l'applicazione della normativa generale del 1991 alla luce del sistema internazionale di misura SI, che comprende la velocità come unità derivata».

Ciò tanto più in considerazione del significativo fatto che la stessa Amministrazione pubblica «aveva dichiarato nel 2000 di volere attuare tale normativa», come da nota, già citata, n. 6050.

Il valore delle affermazioni testé riportate della Corte Costituzionale non risulta smentito da successivi noti provvedimenti della medesima Corte quali le ordinanze, con declaratoria di manifesta inammissibilità della medesima questione di legittimità costituzionale, n. 423/2008 (per omessa indicazione sulla vicenda oggetto del giudizio e sulla rilevanza in esso della disposizione impugnata) e n. 127/2009 (per mancata adeguata descrizione della concreta fattispecie sottoposta a giudizio).

Anzi proprio quel valore delle affermazioni inducono oggi, col presente provvedimento, a riproporre l'accennata questione di costituzionalità, rilevante -per quanto già detto- ai fini del decidere e non manifestamente infondata alla stregua di quanto appena qui innanzi esposto.

Tanto specificamente in relazione all'art. 3 della Costituzione per l'assoluta irragionevolezza e conseguente disuguaglianza, che -come si approfondirà meglio in seguito- contrassegna la detta esclusione dall'applicazione della citata normativa generale, anche internazionale, in tema di misura ricomprensiva pure la velocità come unità derivata;

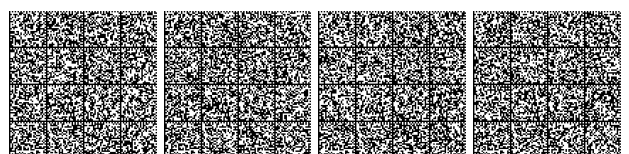
ed, ancora, con riguardo, come *tertium comparationis*, alla normativa di cui alla legge 1 agosto 1991, n. 273 (Istituzione del sistema nazionale di taratura), che prevede anche la velocità quale unità di misura derivata, nonché con riferimento pure alla normativa comunitaria (Norme UNI EN 30012 - parte 1 come integrate da UNI EN 10012), che -per di più- prevede il dovuto e relativo adeguamento del nostro ordinamento.

4.- La medesima questione di costituzionalità deve ritenersi rilevante ed ammissibile con riguardo al noto parametro della ragionevolezza delle norme.

Tanto in considerazione della palese irragionevolezza di un sistema e di una Amministrazione, che non adeguandosi (come evidenziato dalla stessa Corte Costituzionale a suo tempo) alla richiamata normativa interna ed alla sua stessa manifestata volontà di cui alla citata nota ministeriale, finirebbe per concretizzare, in pratica, un incredibile risultato: quello per cui una qualunque bilancia di un mercato nazionale è soggetta a periodica verifica della taratura, nel mentre non lo è una complessa apparecchiatura, come quella per la verifica della velocità, che svolge un accertamento irripetibile e fonte di gravi conseguenze per il cittadino proprietario e/o conducente di veicolo.

Fra l'altro appare incongruo, oltre che normativamente irragionevole, ritenere che la suddetta apparecchiatura sia garantita, quanto alla sua efficienza e buon funzionamento (anche a distanza di lustri), dalla sola conformità al modello omologato.

Questa Corte ritiene, quindi, di sollevare d'ufficio -così come da dispositivo- la questione di legittimità costituzionale del già citato art. 45 C.d.S. in riferimento alla cennata norma costituzionale nella parte in cui il medesimo non prevede la verifica periodica della funzionalità e della taratura delle apparecchiature destinate all'accertamento della velocità e delle violazioni dei suoi limiti.



P. Q. M.

*La Corte visti gli artt. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87 e 295 c.p.c.*

a) solleva d'ufficio la questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 45 del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada) in riferimento all'art. 3 della Costituzione nella parte in cui non prevede che le apparecchiature destinate all'accertamento delle violazioni dei limiti di velocità siano sottoposte a verifiche periodiche di funzionalità e di taratura;

b) dispone, a cura della Cancelleria, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale, nonché la notifica della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente del consiglio dei Ministri e la comunicazione della stessa ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

c) sospende il giudizio in corso.

*Così deciso nella Camera di Consiglio della Seconda Sezione Civile della Corte Suprema di Cassazione l'11 aprile 2014*

*Il Presidente:* BUCCIANTE

*Il Funzionario Giudiziario:* NERI

14C00298

N. 207

*Ordinanza del 18 giugno 2014 del Tribunale di Napoli nel procedimento civile promosso da Parisi Armida contro Pascarella Mario*

**Locazione di immobili urbani - Contratti di locazione ad uso abitativo registrati ai sensi dell'art. 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 - Previsione di salvezza, fino alla data del 31 dicembre 2015, degli effetti prodottisi e dei rapporti giuridici sorti sulla base di essi - Denunciata finalità di garantire l'ultrattività, sia pur entro un termine stabilito, delle disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime dalla Corte costituzionale con sentenza n. 50 del 2014 - Sostanziale riproduzione, rispetto a situazioni future e passate, della disciplina posta da tali disposizioni - Violazione del giudicato costituzionale - Irragionevole disparità di trattamento rispetto alle locazioni ad uso abitativo soggette alla disciplina ordinaria - Limitazioni del diritto di proprietà (immobiliare) e dell'autonomia privata non correlate alla funzione sociale della proprietà - Irragionevole compressione del diritto dominicale del locatore per interessi esogeni rispetto al contenuto di esso.**

- Decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80, art. 5, comma 1-ter.
- Costituzione, artt. 3, 42, comma secondo, e 136.

TRIBUNALE DI NAPOLI

Il giudice istruttore sciogliendo la riserva, nel procedimento di convalida di sfratto per morosità, promosso da Armida Parisi - rappresentata e difesa dagli avv.ti S. Varricchio e D. Parrella - nei confronti di Mario Pascarella - rappresentato e difeso dall'avv. G. Porciello, in cui è stato mutato il rito;



*Osserva*

Sussistono i presupposti per sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 80 del 23 maggio 2014, di conversione in legge del decreto n. 47 del 28 marzo 2014 (in allegato), nella parte afferente al comma 1-ter, aggiunto all'art. 5 del medesimo decreto-legge.

Anzitutto, nel caso concreto sussiste la rilevanza della questione, in quanto la parte locatrice- proprietaria dell'immobile locato- ha chiesto la convalida dello sfratto per morosità in ordine ad un rapporto di locazione, ad uso abitativo, sorto con contratto stipulato il 3.12.2010, ma registrato in data 11.3.2013 dal conduttore Pascarella, come incontestato.

Parte convenuta ha eccepito l'applicabilità, al medesimo rapporto di locazione, delle norme di cui dell'art. 3, comma 8°, in quanto il contratto è stato registrato tardivamente, oltre il termine di legge, nonché oltre il termine di sessanta giorni di cui alla suddetta disposizione normativa (cd. "ravvedimento operoso"), allegando di aver corrisposto al locatore, per il periodo successivo alla tardiva registrazione (oggetto del procedimento) il canone rideterminato dall'agenzia delle entrate.

La norma in esame disponeva (prima della sentenza della Corte Cost. n. 50 del 2014): «Ai contratti di locazione degli immobili ad uso abitativo, comunque stipulati, che, ricorrendone i presupposti, non sono registrati entro il termine stabilito dalla legge, si applica la seguente disciplina: a) la durata della locazione è stabilita in quattro anni a decorrere dalla data della registrazione, volontaria o d'ufficio; b) al rinnovo si applica la disciplina di cui all'articolo 2, comma 1, della citata legge n. 431 del 1998; c) a decorrere dalla registrazione il canone annuo di locazione è fissato in misura pari al triplo della rendita catastale, oltre l'adeguamento, dal secondo anno, in base al 75 per cento dell'aumento degli indici ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli impiegati ed operai. Se il contratto prevede un canone inferiore, si applica comunque il canone stabilito dalle parti».

Ne conseguirebbe che al rapporto contrattuale sarebbero state applicabili le norme in tema di durata e di determinazione del canone, secondo i criteri dettati dal citato art. 3, comma 8 (al riguardo, in dottrina, sono state formulate le diverse tesi dell'eterointegrazione del contenuto contrattuale, a norma degli artt. 1339 e 1419, secondo comma, c.c., e della formazione di un contratto nuovo tra le parti a seguito della registrazione tardiva).

La suddetta sentenza della Corte cost. n. 50, depositata il 14 marzo 2014, ha dichiarato incostituzionale, per eccesso di delega, la disciplina di cui al citato art. 3, commi 8 e 9, del d.lgs. n. 23/2011.

Successivamente, la legge n. 80 del 23 maggio 2014 - che consta di un unico articolo che richiama un allegato contenente le modifiche introdotte- ha convertito in legge il decreto n. 47 del 28 marzo 2014, aggiungendo, all'art. 5, il comma 1-ter che dispone: "Sono fatti salvi, fino alla data del 31 dicembre 2015, gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base dei contratti di locazione registrati ai sensi dell'articolo 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23».

Ora, al fine di delibare la domanda di risoluzione contrattuale per inadempimento (a seguito dell'ordinanza di mutamento del rito ex art. 426 c.p.c.) occorre necessariamente applicare la normativa sopravvenuta di cui alla legge n. 80.

Al riguardo, occorre altresì evidenziare che la suddetta domanda di risoluzione non potrebbe essere vagliata, se non previo esame della questione incidentale di legittimità sollevata, fondandosi su un contratto di locazione registrato tardivamente dal conduttore in applicazione delle norme del richiamato d.lgs. n. 23 che, in virtù della norma introdotta dalla legge n. 80, possono giovare al solo conduttore (d'altra parte, senza la registrazione tardiva il contratto sarebbe nullo ai sensi della legge n. 311 del 2004).

Pertanto, a seguito dell'entrata in vigore (dal 28 maggio 2014) della legge n.80, il giudice "a quo" deve verificare di nuovo la fondatezza dell'eccezione impeditiva sollevata dalla parte convenuta in ordine alla tardiva registrazione e, dunque, all'applicabilità delle norme richiamate (il giudice remittente aveva precedentemente sollevato la questione di legittimità costituzionale del citato art. 3, commi 8 e 9).

La norma di cui al comma aggiunto, 1-ter, ha introdotto una disciplina "di salvaguardia" degli effetti prodottisi e dei rapporti giuridici sorti sulla base dell'art. 3, commi 8 e 9, del d.lgs. n. 23/2011, con la precipua finalità di garantire una sorta di ultrattività delle suddette disposizioni legislative, ancorché dichiarate incostituzionali, dalla relativa data di entrata in vigore sino al termine finale del 31 dicembre 2015.

Ciò induce a formulare alcune argomentazioni necessariamente preliminari all'esame diretto dei motivi d'incostituzionalità che si ravvisano nella normativa introdotta con la legge n. 80.



Al riguardo, la normativa di cui all'art. 3 del d.lgs. n.23- i cui effetti giuridici sono stati "fatti salvi" con la norma impugnata-è applicabile anche- come nella fattispecie concreta- ai rapporti di locazione in corso alla data d'entrata in vigore del cl.lgs. n. 23 (7.4.2011), come reso evidente dalla formulazione del comma 10 dello stesso art. 8, secondo cui la disciplina di cui ai commi 8 e 9 non si applica ove la registrazione sia effettuata entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto.

L'espressa previsione della possibilità di registrare tardivamente il contratto nel termine stabilito di 60 gg. esclude l'interpretabilità della norma di cui al comma 8° nel senso della relativa applicazione ai soli rapporti locatizi sorti dopo l'entrata in vigore del d.lgs. (come pure parte della giurisprudenza di merito- che non si condivide- ha sostenuto), atteso che, in tal caso, il termine medesimo non potrebbe essere, verosimilmente, garantito nella sua pienezza, eccettuati i contratti stipulati proprio nello stesso giorno dell'entrata in vigore del decreto.

L'interpretazione letterale è corroborata da quella logico-sistematica, in quanto la "ratio legis" è consistita nel chiaro intento di introdurre una normativa sostanzialmente sanzionatoria nei confronti del locatore il quale non avesse tempestivamente registrato il contratto di locazione, con finalità di palese deterrenza in ordine alla futura stipula di contratti locatizi non registrati nel termine di legge.

Detto ciò, la norma di cui all'art. 5, comma 1-ter, appare, anzitutto, confliggente con l'art. 136 Cost., avendo (di nuovo) introdotto nell'ordinamento giuridico una disposizione legislativa oggetto di dichiarazione d'incostituzionalità, per eccesso di delega, con la citata sentenza della Corte Cost. n. 50 depositata nel marzo 2014.

Sul punto, per inquadrare correttamente la questione sotto il profilo logico-sistematico, occorre richiamare il testo del parere espresso dalla prima commissione permanente "Affari costituzionali", presso la Presidenza del Consiglio e Interni, in ordine al disegno di legge afferente alla legge di conversione del decreto n. 47 (poi approvato con la legge n. 80): "rilevato che 11 comma 1-ter dell'articolo 5, introdotto nel corso dell'esame a/ Senato, prevede una clausola di salvaguardia, fino al 31 dicembre 2015, degli effetti prodottisi e dei rapporti giuridici sorti sulla base dei contratti di locazione (articolo 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo n. 23 del 2011), nei casi di mancata registrazione del contratto entro i termini di Legge, di indicazione di un affitto inferiore a quello effettivo e di registrazione di un contratto di comodato fittizio;

Ricordato che, con la sentenza n. 50 del 2014, depositata il 14 marzo, la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale, per eccesso di delega, la disciplina di cui all'articolo 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo n. 23 del 2011;

Evidenziato, quindi, che con il comma 1-ter dell'articolo 5 sono dunque fatti salvi, fino ad una determinata data (31 dicembre 2015), gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base dei contratti di locazione stipulati ai sensi della predetta disciplina, dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 50 del 2014;

Ricordato, altresì, che le pronunce di accoglimento della Corte costituzionale hanno effetto retroattivo, inficiando fin dall'origine la validità e l'efficacia della norma dichiarata contraria alla Costituzione, salvo Limite delle situazioni giuridiche « consolidate » per effetto di eventi che l'ordinamento giuridico riconosce idonei a produrre tale effetto, quali le sentenze passate in giudicato, l'atto amministrativo non più impugnabile, la prescrizione e la decadenza (*ex multis* Cass. civ., sez. III, 28 luglio 1997, n. 7057).

Ora, in primo luogo, va rilevato che, come reso evidente anche dal richiamato parere, il legislatore non ha inteso (almeno in apparenza, come si vedrà) introdurre una norma che riproduca il contenuto di quella dichiarata costituzionale (e ciò al verosimile fine di sottrarsi alla palese censura di incostituzionalità della norma), ma ha espressamente evidenziato che la disposizione di cui al comma 1-ter conterrebbe "una clausola di salvaguardia", diretta a preservare gli effetti prodottisi in applicazione dei commi 8 e 9 del suddetto art. 3, e i rapporti giuridici che ne sarebbero originati.

Tale finalità teleologica che informa la norma in esame, secondo la prospettazione del legislatore, sarebbe fondata sull'orientamento, dottrinale e giurisprudenziale, relativo alla tematica dei "diritti quesiti", ovvero alle "situazioni giuridiche consolidate" (richiamato nel citato parere).

Il giudice "a quo" ritiene che l'argomentazione che ha sorretto l'introduzione del comma 1-ter, attraverso la promulgazione della legge n. 80, non sia corretta per diversi motivi.

Anzitutto, il legislatore ha inteso "salvaguardare" gli effetti giuridici ed i rapporti sorti in applicazione delle norme, dichiarate incostituzionali, stabilendo un termine finale, al 31 dicembre 2015.

Ora, è evidente che, in tal modo, la norma in esame disciplina fattispecie future in ordine alle quali giammai può trovare applicazione la tematica dei "diritti quesiti".

Sotto questo profilo, la norma è chiaramente riprodotiva di quella oggetto della dichiarazione d'incostituzionalità, essendo volta a spiegare la propria forza di legge a situazioni non ancora verificatesi.



Emerge, dunque, una disposizione legislativa che viola palesemente il *decisum* contemplato dalla sentenza della Corte Cost. n. 50, contraddicendo gravemente lo stesso incipit da cui la commissione permanente ha preso le mosse nell'esprimere il suddetto parere.

La violazione dell'art. 136 Cost. emerge anche in relazione alla parte dell'art. 5, comma 1-ter, che ha inteso disciplinare le fattispecie verificatesi sotto l'impero delle norme di legge dichiarate incostituzionali.

Al riguardo, la tematica dei "diritti quesiti" e dei "rapporti consolidati" è stata invocata erroneamente, in ordine a questioni che, invece, ne sono ontologicamente estranee.

Giova richiamare, sul punto, l'orientamento consolidato, in dottrina e in giurisprudenza della Corte di Cassazione secondo cui: "Le pronunce di accoglimento del giudice delle leggi - di illegittimità costituzionale - eliminano la norma con effetto "ex tunc", con la conseguenza che essa non è più applicabile, indipendentemente dalla circostanza che la fattispecie sia sorta perché l'illegittimità costituzionale ha per presupposto l'invalidità originaria della legge - sia essa di natura sostanziale, procedimentale o processuale - per contrasto con un precetto costituzionale, fermo restando il principio che gli effetti in epoca anteriore alla pubblicazione della decisione, dell'incostituzionalità non si estendono esclusivamente ai rapporti ormai esauriti in modo definitivo, per avvenuta formazione del giudicato o per essersi verificato altro evento cui l'ordinamento collega il consolidamento del rapporto medesimo, ovvero per essersi verificate preclusioni processuali, o decadenze e prescrizioni non direttamente investite, nei loro presupposti normativi, dalla pronuncia d'incostituzionalità" (*ex multis*, Cass., n. 20381 del 20.11.2012; n. 9329 del 20.4.2010).

Ora, nel caso concreto, non sussistono giudicati, né altri eventi cui l'ordinamento collega il consolidamento di rapporti giuridici. Nel giudizio "de quo" si discute di un rapporto di locazione, ad uso abitativo, e, dunque, di un classico rapporto di durata, che non è stato sciolto od estinto.

Né vengono in rilievo prestazioni contrattuali patrimoniali, la cui esecuzione sia ormai "consolidata", con conseguente insuscettibilità di essere oggetto di pronunce d'incostituzionalità afferenti alle norme che ne hanno disciplinato il contenuto negoziale.

Al contrario, nella fattispecie concreta, la norma della cui legittimità costituzionale si dubita consente al conduttore di eludere l'adempimento dell'obbligazione contrattuale attraverso il pagamento di una somma di gran lunga inferiore, frutto dell'applicazione dei criteri contemplati dal citato art. 3 (di cui si dirà).

In altri termini, la norma contestata attribuisce al conduttore il vantaggio di invocare i pagamenti effettuati, in conformità delle norme richiamate, sottraendosi all'adempimento integrale del contratto stipulato; pertanto, la pronuncia d'illegittimità costituzionale della stessa avrebbe l'effetto di rendere esigibile, da parte del locatore, la prestazione contrattuale nella sua interezza, consentendo al creditore la piena acquisizione patrimoniale del diritto fatto valere.

La norma di cui al comma 1 ter è in contrasto anche con l'art. 3 Cost

La disciplina "di salvaguardia" introdotta con la legge n. 80, con il limite temporale del 31 dicembre 2015, ha determinato una sorta di diritto speciale, nel senso che a taluni rapporti contrattuali di locazione ad uso abitativo, *ratione temporis*, si applica la normativa di cui all'art. 3, commi 8° e 9°, del d.lgs. n.23/2011, che non può estendere la relativa efficacia oltre il suddetto limite, mentre agli altri rimane applicabile la normativa ordinaria.

Tale differenziata disciplina configura una irragionevole disparità di trattamento rispetto a medesimi rapporti di locazione ad uso abitativo, da ascrivere al mero fatto temporale della verifica delle prestazioni contrattuali, specie se si considera che la normativa i cui effetti s'intende preservare con il comma 1-ter è, ormai, sganciata dall'impianto complessivo che la sosteneva nella vigenza del d.lgs. n. 23/2011.

Al riguardo, occorre rilevare che tale d.lgs. (come si dirà) era stato dettato dalla finalità di apprestare una sanzione "civilistica" a danno dei locatori che non avessero tempestivamente registrato il contratto, nell'ambito di una disciplina tendente a prevenire, *in parte qua*, la violazione dell'obbligazione tributaria.

A seguito della dichiarazione d'incostituzionalità dell'art. 3 citato, non può dirsi più sussistente tale finalità preventiva e deterrente che, per definizione, non può essere correlata ad un termine finale che non ha nessun collegamento razionale con la legge originaria.

Il comma 1-ter confligge altresì con l'art. 42, comma 2, Cost., secondo cui "la proprietà privata è garantita e riconosciuta dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento limiti allo scopo di assicurare la funzione sociale e di renderla-accessibile a tutti".





Al riguardo, l'art. 3, comma 8, del d.lgs. n. 23/2011 la cui forza precettiva è stata di nuovo introdotta - nel caso di omessa tardiva registrazione del contratto di locazione, ha disposto l'applicabilità automatica delle richiamate norme in tema di durata e di determinazione del canone.

Entrambe le norme "etero-integratrici" del contratto hanno introdotto rilevanti e significative limitazioni del diritto di proprietà (immobiliare) da far seriamente dubitare del doveroso rispetto del precetto costituzionale, considerato che tali limitazioni non appaiono afferire alla funzione sociale della proprietà.

In particolare, va osservato che la formulazione dell'art. 42 Cost. espressiva della connotazione del nostro ordinamento quale stato sociale di diritto - garantisce la proprietà, quale diritto soggettivo dell'individuo, ma ne prevede limitazioni al solo fine di assicurare l'adempimento dei doveri di solidarietà sociale e umana, di cui all'art. 2 Cost.

Pertanto, la funzione sociale costituisce il criterio-cardine cui commisurare ogni intervento legislativo diretto a introdurre nell'ordinamento limiti e compressioni del diritto dominicale (salva la norma di cui al comma 3 in tema di espropriazione).

Ciò equivale a sostenere che il legislatore può certamente limitare la proprietà privata, in tutte le sua facoltà espressive, ma deve rispettare il limite teleologico della funzionalità alle esigenze delle collettività, mediante un bilanciamento di interessi di rango costituzionale che non può tradursi in uno "svuotamento di rilevante entità ed incisività del suo contenuto" (v. sentenza Corte cost. n. 55/1968).

Tale argomentazione induce ad una ulteriore deduzione logica, consistente nell'affermare che ogni limitazione del contenuto della proprietà privata deve concretizzarsi in una sorta di corrispondente utilità che tragga origine dalla medesima proprietà.

In altri termini, secondo il disposto dell'art. 42 Cost., la proprietà può essere soggetta a riduzioni del suo contenuto solo se tale limitazione afferisca ad utilità che lo stesso diritto dominicale assicura in ordine ai doveri di solidarietà sociale di cui all'art. 2 Cost. o ad altri diritti di rilevanza costituzionale.

Ora, nella fattispecie, la norma oggetto dell'ordinanza, riguardo ai contratti di locazione ad uso abitativo, ha introdotto rilevanti limitazioni della proprietà immobiliare e della stessa autonomia contrattuale, come detto, attraverso l'imposizione di un determinato ammontare del canone periodico e di una nuova durata del rapporto contrattuale, quale conseguenza della omessa o tardiva registrazione del contratto, cioè di una condotta in violazione di un obbligo tributario.

L'integrazione contrattuale prevista dal d.lgs. n. 23/2011 appare una sanzione comminata con la chiara finalità di apprestare-rispetto al proprietario-locatore- un forte deterrente afferente alla violazione della norma tributaria.

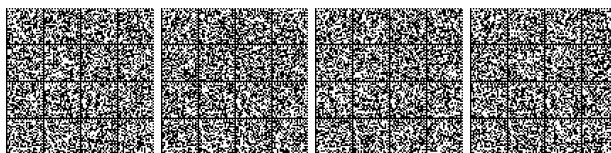
Ora, tale soluzione legislativa costituisce un'evidente compressione delle facoltà del proprietario il quale, per la sua condotta fiscalmente illegittima, subisce, di fatto (oltre, naturalmente, alle sanzioni di legge) l'imposizione di un contenuto del contratto di locazione che incide notevolmente sia sul reddito da locazione (in quanto calcolato secondo criteri predeterminati, palesemente inferiori ai canoni di mercato), che sul diritto alla restituzione della cosa locata (atteso che, dalla registrazione, volontaria o d'ufficio, tardiva è computata "ab novo" la durata quadriennale minima di legge, con tendenziale rinnovo per altro quadriennio, salvo diniego motivato, a norma dell'art. 2, comma 1, della legge n. 431/98).

Tali limitazioni del diritto del locatore-proprietario appaiono di consistente ed incisivo contenuto, considerato il sostanziale svuotamento dell'autonomia privata in ordine alla pattuizione del canone di locazione.

Le norme introdotte dall'art. 3, comma 8, del d.lgs. n. 23/2011 sono state indubbiamente finalizzate al raggiungimento di un interesse generale della collettività (cioè l'adempimento dell'obbligo di pagare i tributi), ma non costituiscono certo espressione teleologica di una compressione del diritto di proprietà corrispondente ad un'utilità sociale che lo stesso diritto garantisce.

Tali limitazioni del diritto di proprietà, nell'ambito del rapporto di locazione, non afferiscono in alcun modo alla funzione sociale della medesima proprietà (cioè la cosa locata) dirette, invece, a soddisfare un interesse generale esogeno ed esorbitante dal connotato ontologico del diritto dominicale.

Al riguardo, nell'ambito della giurisprudenza della Corte Cost., in tema di (asserita) violazione dell'art. 42 Cost., l'orientamento consolidato è sempre consistito nell'effettuare un bilanciamento tra il diritto di proprietà e altri interessi di rango costituzionale la cui tutela s'appalesi inerente allo stesso diritto dominicale.



In particolare, in tema di affitto di fondi rustici, la Corte ha affermato il principio per cui è legittima la compressione della proprietà mediante un canone predeterminato per legge, in una misura ritenuta equa dal legislatore, allorquando il sacrificio della proprietà avvenga a favore dell'affittuario che coltivi direttamente la terra, con la propria forza-lavoro o dei suoi familiari, e negando invece la legittimità alla compressione del diritto che avvenga a favore di un affittuario imprenditore che faccia lavorare da terzi la terra presa in affitto (Corte Cost., n. 155/1972; n. 153/1977).

Da tali pronunce è dato desumere che è legittimo limitare il contenuto del diritto di proprietà dell'affittante solo qualora ciò si traduca in un'utilità della stessa proprietà a favore del coltivatore-affittuario; in altri termini, la compressione della proprietà è declinata quale corrispondente interesse costituzionalmente rilevante a favore di terzi meritevoli di tutela rispetto al medesimo bene oggetto dell'intervento legislativo.

Al riguardo, può essere ricordata anche la legislazione in tema di equo-canone, che introdusse limiti alla proprietà, per garantire e soddisfare interessi generali afferenti alla locazione ad uso abitativo della stessa proprietà oggetto di limitazione.

Se ne deduce, altresì, che la funzione sociale della proprietà è l'unico parametro della limitazione del diritto di proprietà, sicché quest'ultimo non dovrebbe subire compressioni rilevanti ed irragionevoli finalizzate esclusivamente a soddisfare interessi del tutto esogeni al contenuto del diritto in questione, quantunque di rango costituzionale.

Nel caso concreto, ricorre tale ipotesi, posto che l'applicazione della norma che predetermina l'importo del canone di locazione secondo i criteri ivi previsti (cd. "canone catastale") non garantisce alcuna funzione sociale dell'immobile locale, ma integra, nella sostanza, un'imposizione contrattuale di carattere sanzionatorio per infedeltà fiscale.

La forte compressione del diritto di proprietà del locatore è altresì irragionevole, perché può protrarsi per una durata tendenziale di circa quasi cinque anni, considerando il suddetto termine finale del 31 dicembre 2015.

Inoltre, va evidenziata la notoria inadeguatezza dei parametri desumibili dai criteri catastali (notoriamente anacronistici), quale ulteriore indizio di lesività del diritto dominicale.

Giova, altresì, rilevare che l'interesse statale a garantire l'osservanza delle norme tributarie è oggetto di piena tutela, giuridica, attraverso le norme sanzionatorie vigenti in tema di accertamento e repressione dell'illecito fiscale.

*P.Q.M.*

*Letti gli artt. 134 e 137 Cost., 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1, e art. 23 della legge costituzionale 11 marzo 1953 n. 87;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 80 del 23 maggio 2014, di conversione del decreto-legge n. 47 del 28 marzo 2014 comma, nella parte in cui - in allegato - ha introdotto il comma 1-ter all'art. 5 del suddetto decreto-legge.*

*Dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente del Senato e al Presidente della Camera dei deputati.*

*Dispone che, all'esito, il fascicolo sia trasmesso, unitamente alla prova delle eseguite notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.*

*Sospende il giudizio.*

Napoli, 18 giugno 2014.

*Il Giudice unico: CAIAZZO*



## N. 208

*Ordinanza del 9 luglio 2014 emessa dal Tribunale di Napoli nel procedimento civile promosso da Pujia Sabrina contro Prezioso Fabio*

**Locazione di immobili urbani - Contratti di locazione ad uso abitativo registrati ai sensi dell'art. 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 - Previsione di salvezza, fino alla data del 31 dicembre 2015, degli effetti prodottisi e dei rapporti giuridici sorti sulla base di essi - Denunciata finalità di garantire l'ultrattività, sia pur entro un termine stabilito, delle disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime dalla Corte costituzionale con sentenza n. 50 del 2014 - Sostanziale riproduzione, rispetto a situazioni future e passate, della disciplina posta da tali disposizioni - Violazione del giudicato costituzionale - Irragionevole disparità di trattamento rispetto alle locazioni ad uso abitativo soggette alla disciplina ordinaria - Limitazioni del diritto di proprietà (immobiliare) e dell'autonomia privata non correlate alla funzione sociale della proprietà - Irragionevole compressione del diritto dominicale del locatore per interessi esogeni rispetto al contenuto di esso.**

- Decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80, art. 5, comma 1-ter.
- Costituzione, artt. 3, 42, comma secondo, e 136.

## IL GIUDICE ISTRUTTORE

Sciogliendo la riserva, nel procedimento di convalida di sfratto per morosità, promosso da Sabrina Pujia, rappres. e difesa dall'avv.to F.S. Bruno, nei confronti di Fabio Prezioso, rappres. e difeso dall'avv. V. Speranza;

## OSSERVA

Sussistono i presupposti per sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 80 del 23 maggio 2014, di conversione in legge del decreto n. 47 del 28 marzo 2014 (in allegato), nella parte afferente al comma 1-ter, aggiunto all'art. 5 del medesimo decreto-legge.

Anzitutto, nel caso concreto sussiste la rilevanza della questione, in quanto la parte locatrice ha chiesto la convalida dello sfratto per morosità in ordine ad un rapporto di locazione, ad uso abitativo, sorto con contratto stipulato il 1° gennaio 2012, e registrato tardivamente in data 6 maggio 2013 dal conduttore, come incontestato.

Parte convenuta ha eccepito l'applicabilità, al medesimo rapporto di locazione, delle norme di cui dell'art. 3, comma 8°, del d.lgs. n. 23/2011 (entrato in vigore il 7 aprile 2011) in quanto il contratto è stato registrato tardivamente, oltre il termine di legge, nonché oltre il termine di sessanta giorni di cui alla suddetta disposizione normativa (cd. "ravvedimento operoso"), allegando di aver corrisposto al locatore, per il periodo successivo alla tardiva registrazione (oggetto del procedimento) il canone "catastale".

Il giudice istruttore, dapprima rigettava l'istanza di convalida, a seguito dell'opposizione fondata sul d.lgs. n. 23/2011; poi, pubblicata la sentenza della Corte Cost. n. 50, revocava il provvedimento e concedeva il termine di grazia sulla base del contratto stipulato tra le parti.

La norma di cui al citato art. 3 disponeva (prima della sentenza della Corte Cost. n. 50 del 2014): "Ai contratti di locazione degli immobili ad uso abitativo, comunque stipulati, che, ricorrendone i presupposti, non sono registrati entro il termine stabilito dalla legge, si applica la seguente disciplina: a) la durata della locazione è stabilita in quattro anni a decorrere dalla data della registrazione, volontaria o d'ufficio; b) al rinnovo si applica la disciplina di cui all'art. 2, comma 1, della citata legge n. 431 del 1998; c) a decorrere dalla registrazione il canone annuo di locazione è fissato in misura pari al triplo della rendita catastale, oltre l'adeguamento, dal secondo anno, in base al 75 per cento dell'aumento degli indici ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli impiegati ed operai. Se il contratto prevede un canone inferiore, si applica comunque il canone stabilito dalle parti".



Ne conseguirebbe che al rapporto contrattuale sarebbero state applicabili le norme in tema di durata e di determinazione del canone, secondo i criteri dettati dal citato art. 3, comma 8° (al riguardo, in dottrina, sono state formulate le diverse tesi dell'eterointegrazione del contenuto contrattuale, a norma degli artt. 1339 e 1419, 2° comma, c.c., e della formazione di un contratto nuovo tra le parti a seguito della registrazione tardiva).

La suddetta sentenza della Corte Cost. n. 50, depositata il 14 marzo 2014, ha dichiarato incostituzionale, per eccesso di delega, la disciplina di cui al citato art. 3, commi 8° e 9°, del d.lgs. n. 23/2011.

Successivamente, la legge n. 80 del 23 maggio 2014 - che consta di un unico articolo che richiama un allegato contenente le modifiche introdotte - ha convertito in legge il decreto n. 47 del 28 marzo 2014, aggiungendo, all'art. 5, il comma 1-ter che dispone: "Sono fatti salvi, fino alla data del 31 dicembre 2015, gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base dei contratti di locazione registrati ai sensi dell'art. 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23".

Ora, al fine di delibare la domanda di convalida dello sfratto per morosità - a seguito della concessione del termine di grazia, prima della cui scadenza la legge n. 80 è entrata in vigore - occorre necessariamente applicare la normativa sopravvenuta di cui alla legge n. 80, in quanto parte intimante ha dedotto l'incompleto adempimento del conduttore nel termine concesso (limitatamente agli interessi maturati) in applicazione del contratto stipulato e registrato tardivamente, mentre il conduttore ha eccepito l'applicabilità della norma sopravvenuta con canone "catastale" mensile di euro 193,67 (a seguito del rilievo d'ufficio del *g.u.* in ordine alla questione) la cui applicazione escluderebbe la morosità.

Al riguardo, occorre altresì evidenziare che la suddetta domanda di risoluzione non potrebbe essere vagliata, se non previo esame della questione incidentale di legittimità sollevata, fondandosi su un contratto di locazione registrato tardivamente dal conduttore in applicazione delle norme del richiamato d.lgs. n. 23 che, in virtù della norma introdotta dalla legge n. 80, possono giovare al solo conduttore (d'altra parte, senza la registrazione tardiva il contratto sarebbe nullo ai sensi della legge n. 311 del 2004).

Pertanto, a seguito dell'entrata in vigore (dal 28 maggio 2014) della legge n. 80, il giudice "*a quo*" deve verificare di nuovo la fondatezza dell'eccezione impeditiva sollevata dalla parte convenuta in ordine alla tardiva registrazione e, dunque, all'applicabilità delle norme richiamate (il giudice remittente aveva precedentemente sollevato la questione di legittimità costituzionale del citato art. 3, commi 8° e 9°).

La norma di cui al comma aggiunto, 1 ter, ha introdotto una disciplina "di salvaguardia" degli effetti prodottisi e dei rapporti giuridici sorti sulla base dell'art. 3, commi 8° e 9°, del d.lgs. n. 23/2011, con la precipua finalità di garantire una sorta di ultrattività delle suddette disposizioni legislative, ancorché dichiarate incostituzionali, dalla relativa data di entrata in vigore sino al termine finale del 31 dicembre 2015.

Detto ciò, la norma di cui all'art. 5, comma 1-ter, appare, anzitutto, confliggente con l'art. 136 Cost., avendo (di nuovo) introdotto nell'ordinamento giuridico una disposizione legislativa oggetto di dichiarazione d'incostituzionalità, per eccesso di delega, con la citata sentenza della Corte Cost. n. 50 depositata nel marzo 2014.

Sul punto, per inquadrare correttamente la questione sotto il profilo logico-sistematico, occorre richiamare il testo del parere espresso dalla prima commissione permanente "Affari costituzionali", presso la Presidenza del Consiglio e Interni, in ordine al disegno di legge afferente alla legge di conversione del decreto n. 47 (poi approvato con la legge n. 80): "rilevato che il comma 1-ter dell'art. 5, introdotto nel corso dell'esame al Senato, prevede una clausola di salvaguardia, fino al 31 dicembre 2015, degli effetti prodottisi e dei rapporti giuridici sorti sulla base dei contratti di locazione (art. 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo n. 23 del 2011), nei casi di mancata registrazione del contratto entro i termini di legge, di indicazione di un affitto inferiore a quello effettivo e di registrazione di un contratto di comodato fittizio.

Ricordato che, con la sentenza n. 50 del 2014, depositata il 14 marzo, la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale, per eccesso di delega, la disciplina di cui all'art. 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo n. 23 del 2011.

Evidenziato, quindi, che con il comma 1-ter dell'art. 5 sono dunque fatti salvi, fino ad una determinata data (31 dicembre 2015), gli effetti prodottisi e rapporti giuridici sorti sulla base dei contratti di locazione stipulati ai sensi della predetta disciplina, dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 50 del 2014.

Ricordato, altresì, che le pronunce di accoglimento della Corte costituzionale hanno effetto retroattivo, inficiando fin dall'origine la validità e l'efficacia della norma dichiarata contraria alla Costituzione, salvo limite delle situazioni giuridiche «consolidate» per effetto di eventi che l'ordinamento giuridico riconosce idonei. a produrre tale effetto, quali le sentenze passate in giudicato, l'atto amministrativo non più impugnabile, la prescrizione e la decadenza (*ex multis* Cass. civ., sez. III, 28 luglio 1997, n. 7057").



Ora, in primo luogo, va rilevato che, come reso evidente anche dal richiamato parere, il legislatore non ha inteso (almeno in apparenza, come si vedrà) introdurre una norma che riproduca il contenuto di quella dichiarata costituzionale (e ciò al verosimile fine di sottrarsi alla palese censura di incostituzionalità della norma), ma ha espressamente evidenziato che la disposizione di cui al comma 1-ter conterrebbe “una clausola di salvaguardia”, diretta a preservare gli effetti prodottisi in applicazione dei commi 8° e 9° del suddetto art. 3, e i rapporti giuridici che ne sarebbero originati.

Tale impostazione teleologica che informa la norma in esame, secondo la prospettazione del legislatore, sarebbe fondata sull’orientamento, dottrinale e giurisprudenziale, relativo alla tematica dei “diritti quesiti”, ovvero alle “situazioni giuridiche consolidate” (richiamato nel citato parere).

Il giudice “a quo” ritiene che l’argomentazione che ha sorretto l’introduzione del comma 1-ter, attraverso la promulgazione della legge n. 80, non sia corretta per diversi motivi.

Anzitutto, il legislatore ha inteso “salvaguardare” gli effetti giuridici ed i rapporti sorti in applicazione delle norme, dichiarate incostituzionali, stabilendo un termine finale, al 31 dicembre 2015.

Ora, è evidente che, in tal modo, la norma in esame disciplina fattispecie future in ordine alle quali giammai può trovare applicazione la tematica dei “diritti quesiti”.

Sotto questo profilo, la norma è chiaramente riprodotiva di quella oggetto della dichiarazione d’incostituzionalità, essendo volta a spiegare la propria forza di legge a situazioni non ancora verificatesi.

Emerge, dunque, una disposizione legislativa che viola palesemente il decisum contemplato dalla sentenza della Corte Cost. n. 50, contraddicendo gravemente lo stesso *incipit* da cui la commissione permanente ha preso le mosse nell’esprimere il suddetto parere.

La violazione dell’art. 136 Cost. emerge anche in relazione parte dell’art. 5, comma 1-ter, che ha inteso disciplinare le fattispecie verificatesi sotto l’impero delle norme di legge, dichiarate incostituzionali.

Al riguardo, la tematica dei “diritti quesiti” e dei “rapporti consolidati” è stata invocata erroneamente, in ordine a questioni che, invece, ne sono ontologicamente estranee.

Giova richiamare, sul punto, l’orientamento consolidato, dottrina e in giurisprudenza della Corte di Cassazione secondo cui: “Le pronunce di accoglimento del giudice delle leggi Illegittimità costituzionale - eliminano la norma con effetto “ex tunc”, con la conseguenza che essa non è più applicabile, indipendentemente dalla circostanza che la fattispecie sia sorta perché l’illegittimità costituzionale ha per presupposto, l’invalidità originaria della legge - sia essa di natura sostanziale, procedimentale o processuale - per contrasto con un precetto costituzionale, fermo restando il principio che gli effetti in epoca anteriore alla pubblicazione della decisione, dell’incostituzionalità non si estendono esclusivamente rapporti ormai esauriti in modo definitivo, per avvenuta formazione del giudicato o per essersi verificato altro evento cui l’ordinamento collega il consolidamento del rapporto medesimo, ovvero per essersi verificate preclusioni processuali, o decadenze e prescrizioni non direttamente investite, nei loro presupposti, normativi, dalla pronuncia d’incostituzionalità (*ex multis*, Cass., n. 20381 del 20 novembre 2012; n. 9329 del 20 aprile 2010).

Ora, nel caso concreto, non sussistono giudicati, né altri eventi cui l’ordinamento collega il consolidamento di rapporti giuridici.

Nel giudizio “de quo” si discute di un rapporto di locazione, ad uso abitativo, e, dunque, di un classico rapporto di durata, che non è stato sciolto od estinto.

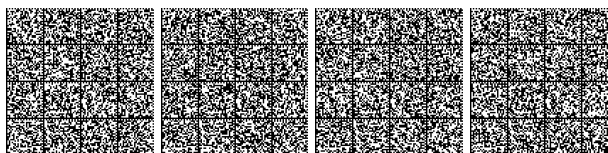
Né vengono in rilievo prestazioni contrattuali patrimoniali, la cui esecuzione sia ormai “consolidata”, con conseguente insuscettibilità di essere oggetto di pronunce d’incostituzionalità afferenti alle norme che ne hanno disciplinato il contenuto negoziale.

Al contrario, nella fattispecie concreta, la norma della cui legittimità costituzionale si dubita consente al conduttore di eludere l’adempimento dell’obbligazione contrattuale attraverso il pagamento di una somma di gran lunga inferiore, frutto dell’applicazione dei criteri contemplati dal citato art. 3 (di cui si dirà).

In altri termini, la norma contestata attribuisce al conduttore il vantaggio di invocare i pagamenti effettuati, in conformità delle norme richiamate, sottraendosi all’adempimento integrale del contratto stipulato; pertanto, la pronuncia d’illegittimità costituzionale della stessa avrebbe l’effetto di rendere esigibile, da parte del locatore, la prestazione contrattuale nella sua interezza, consentendo al creditore la piena acquisizione patrimoniale del diritto fatto valere.

La norma di cui al comma 1-ter è in contrasto anche con l’art. 3 Cost.

La disciplina “di salvaguardia” introdotta con la legge n. 80, con il limite temporale del 31 dicembre 2015, ha determinato una sorta di diritto speciale, nel senso che a taluni rapporti contrattuali di locazione ad uso abitativo, *ratione temporis*, si applica la normativa di cui all’art. 3, commi 8° e 9°, del d.lgs. n. 23/2011, che non può estendere la relativa efficacia oltre il suddetto limite, mentre agli altri rimane applicabile la normativa ordinaria.



Tale differenziata disciplina configura una irragionevole disparità di trattamento rispetto a medesimi rapporti di locazione ad uso abitativo, da ascrivere al mero fatto temporale della verifica delle prestazioni contrattuali, specie se si considera che la normativa i cui effetti s'intende preservare con il comma 1-ter è, ormai, sganciata dall'impianto complessivo che la sosteneva nella vigenza del d.lgs. n. 23/2011.

Al riguardo, occorre rilevare che tale d.lgs. (come si dirà) era stato dettato dalla finalità di apprestare una sanzione "civilistica" a danno dei locatori che non avessero tempestivamente registrato il contratto, nell'ambito di una disciplina tendente a prevenire, *in parte qua*, la violazione dell'obbligazione tributaria.

A seguito della dichiarazione d'incostituzionalità dell'art. 3 citato, non può dirsi più sussistente tale finalità preventiva e deterrente che, per definizione, non può essere correlata ad un termine finale che non ha nessun collegamento razionale con la legge originaria.

Il comma 1-ter confligge altresì con l'art. 42, comma 2°, Cost., secondo cui "la proprietà privata è garantita e riconosciuta dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurare la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti".

Al riguardo, l'art. 3, comma 8°, del d.lgs. n. 23/2011 - la cui forza precettiva è stata di nuovo introdotta - nel caso di omessa o tardiva registrazione del contratto di locazione, ha disposto l'applicabilità automatica delle richiamate norme in tema di durata e di determinazione del canone.

Entrambe le norme "etero-integratrici" del contratto hanno introdotto rilevanti e significative limitazioni del diritto di proprietà (immobiliare) da far seriamente dubitare del doveroso rispetto del precetto costituzionale, considerato che tali limitazioni non appaiono afferire alla funzione sociale della proprietà.

In particolare, va osservato che la formulazione dell'art. 42 Cost. - espressiva della connotazione del nostro ordinamento quale stato sociale di diritto - garantisce la proprietà, quale diritto soggettivo dell'individuo, ma ne prevede limitazioni al solo fine di assicurare l'adempimento dei doveri di solidarietà sociale e umana, di cui all'art. 2 Cost.

Pertanto, la funzione sociale costituisce il criterio-cardine cui commisurare ogni intervento legislativo diretto a introdurre nell'ordinamento limiti e compressioni del diritto dominicale (salva la norma di cui al comma 3° in tema di espropriazione).

Ciò equivale a sostenere che il legislatore può certamente limitare la proprietà privata, in tutte le sue facoltà espressive, ma deve rispettare il limite teleologico della funzionalità alle esigenze delle collettività, mediante un bilanciamento di interessi di rango costituzionale che non può tradursi in uno "svuotamento di rilevante entità ed incisività del suo contenuto" (v. sentenza Corte Cost. n. 55/1968).

Tale argomentazione induce ad una ulteriore deduzione logica, consistente nell'affermare che ogni limitazione del contenuto della proprietà privata deve concretizzarsi in una sorta di corrispondente utilità che tragga origine dalla medesima proprietà.

In altri termini, secondo il disposto dell'art. 42 Cost., la proprietà può essere soggetta a riduzioni del suo contenuto solo se tale limitazione afferisca ad utilità che lo stesso diritto dominicale assicura in ordine ai doveri di solidarietà sociale di cui all'art. 2 Cost. o ad altri diritti di rilevanza costituzionale.

Ora, nella fattispecie, la norma oggetto dell'ordinanza, riguardo ai contratti di locazione ad uso abitativo, ha introdotto rilevanti limitazioni della proprietà immobiliare e della stessa autonomia contrattuale, come detto, attraverso l'imposizione di un determinato ammontare del canone periodico e di una nuova durata del rapporto contrattuale, quale conseguenza della omessa o tardiva registrazione del contratto, cioè di una condotta in violazione di un obbligo tributario.

L'integrazione contrattuale prevista dal d.lgs. n. 23/2011 appare una sanzione comminata con la chiara finalità di apprestare - rispetto al proprietario-locatore - un forte deterrente afferente alla violazione della norma tributaria.

Ora, tale soluzione legislativa costituisce un'evidente compressione delle facoltà del proprietario il quale, per la sua condotta fiscalmente illegittima, subisce, di fatto (oltre, naturalmente, alle sanzioni di legge) l'imposizione di un contenuto del contratto di locazione che incide notevolmente sia sul reddito da locazione (in quanto calcolato secondo criteri predeterminati, palesemente inferiori ai canoni di mercato), che sul diritto alla restituzione della cosa locata (atteso che, dalla registrazione, volontaria o d'ufficio, tardiva è computata "ab novo" la durata quadriennale minima di legge, con tendenziale rinnovo per altro quadriennio, salvo diniego motivato, a norma dell'art. 2, comma 1°, della legge n. 431/98).

Tali limitazioni del diritto del locatore-proprietario appaiono di consistente ed incisivo contenuto, considerato il sostanziale svuotamento dell'autonomia privata in ordine alla pattuizione del canone di locazione.



Le norme introdotte dall'art. 3, comma 8°, del d.lgs. n. 23/2011 sono state indubbiamente finalizzate al raggiungimento di un interesse generale della collettività (cioè l'adempimento dell'obbligo di pagare i tributi), ma non costituiscono certo espressione teleologica di una compressione del diritto di proprietà corrispondente ad un'utilità sociale che lo stesso diritto garantisce.

Tali limitazioni del diritto di proprietà, nell'ambito del rapporto di locazione, non afferiscono in alcun modo alla funzione sociale della medesima proprietà (cioè la cosa locata) dirette, invece, a soddisfare un interesse generale esogeno ed esorbitante dal connotato ontologico del diritto dominicale.

Al riguardo, nell'ambito della giurisprudenza della Corte Cost., in tema di (asserita) violazione dell'art. 42 Cost., l'orientamento consolidato è sempre consistito nell'effettuare un bilanciamento tra il diritto di proprietà e altri interessi di rango costituzionale la cui tutela s'appalesi inerente allo stesso diritto dominicale.

In particolare, in tema di affitto di fondi rustici, la Corte ha affermato il principio per cui è legittima la compressione della proprietà mediante un canone predeterminato per legge, in una misura ritenuta equa dal legislatore, allorché il sacrificio della proprietà avvenga a favore dell'affittuario che coltivi direttamente la terra, con la propria forza-lavoro o dei suoi familiari, e negando invece la legittimità alla compressione del diritto che avvenga a favore di un affittuario imprenditore che faccia lavorare da terzi la terra presa in affitto (Corte Cost., n. 155/1972; n. 153/1977).

Da tali pronunce è dato desumere che è legittimo limitare il contenuto del diritto di proprietà dell'affittante solo qualora ciò si traduca in un'utilità della stessa proprietà a favore del coltivatore-affittuario; in altri termini, la compressione della proprietà è declinata quale corrispondente interesse costituzionalmente rilevante a favore di terzi meritevoli di tutela rispetto al medesimo bene oggetto dell'intervento legislativo.

Al riguardo, può essere ricordata anche la legislazione in tema di equo-canone, che introdusse limiti alla proprietà, per garantire e soddisfare interessi generali afferenti alla locazione ad uso abitativo della stessa proprietà oggetto di limitazione.

Se ne deduce, altresì, che la funzione sociale della proprietà è l'unico parametro della limitazione del diritto di proprietà, sicché quest'ultimo non dovrebbe subire compressioni rilevanti ed irragionevoli finalizzate esclusivamente a soddisfare interessi del tutto esogeni al contenuto del diritto in questione, quantunque di rango costituzionale.

Nel caso concreto, ricorre tale ipotesi, posto che l'applicazione della norma che predetermina l'importo del canone di locazione secondo i criteri ivi previsti (cd. "canone catastale") non garantisce alcuna funzione sociale dell'immobile locale, ma integra, nella sostanza, un'imposizione contrattuale di carattere sanzionatorio per infedeltà fiscale.

La forte compressione del diritto di proprietà del locatore è altresì irragionevole, perché può protrarsi per una durata tendenziale di circa quasi cinque anni, considerando il suddetto termine finale del 31 dicembre 2015.

Inoltre, va evidenziata la notoria inadeguatezza dei parametri desumibili dai criteri catastali (notoriamente anacronistici), quale ulteriore indizio di lesività del diritto dominicale.

Giova, altresì, rilevare che l'interesse statale a garantire l'osservanza delle norme tributarie è oggetto di piena tutela giuridica, attraverso le norme sanzionatorie vigenti in tema di accertamento e repressione dell'illecito fiscale.

*P.Q.M.*

*Letti gli artt. 134 e 137 Cost., 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1, e art. 23 della legge costituzionale 11 marzo 1953 n. 87;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 80 del 23 maggio 2014, di conversione del decreto legge n. 47 del 28 marzo 2014 comma, nella parte in cui - in allegato - ha introdotto il comma 1-ter all'art. 5 del suddetto decreto-legge, in ordine agli artt. 3, 42 e 136 Cost.*

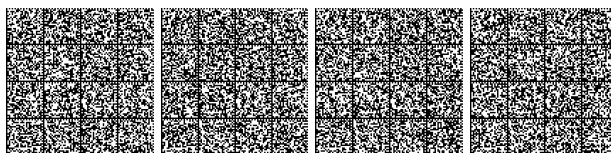
*Dispone che la presente ordinanza sia notificata alle parti, al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata al Presidente del Senato e al Presidente della Camera dei Deputati.*

*Dispone che, all'esito, il fascicolo sia trasmesso, unitamente alla prova delle eseguite notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.*

*Sospende il giudizio.*

Napoli, 9 luglio 2014

*Il giudice: CAIAZZO*



N. 209

*Ordinanza del 20 maggio 2014 emessa dalla Corte di cassazione  
sul ricorso proposto da Alessandrini Ernesta ed altri 115*

**Edilizia - Reati edilizi - Lottizzazione abusiva - Confisca (c.d. confisca urbanistica) - Interpretazione della Corte EDU (sentenza 29 ottobre 2013, *Varvara c. Italia*) - Esclusione che la confisca dei terreni abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite possa applicarsi nel caso di dichiarazione di prescrizione del reato anche qualora la responsabilità penale sia stata accertata in tutti i suoi elementi - Lesione dei valori costituzionali oggettivamente fondamentali quali il paesaggio, l'ambiente, la vita e la salute, cui riconoscere prevalenza nel bilanciamento con il diritto di proprietà - Incompatibilità con la funzione sociale e l'utilità sociale cui la proprietà e l'iniziativa economica privata sono asserviti - Mancata considerazione del bilanciamento che deve essere operato qualora siano in gioco opposti interessi costituzionali protetti anche quando gli uni trovino tutela nella CEDU e gli altri nella Costituzione italiana.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, art. 44, comma 2.
- Costituzione, artt. 2, 9, 32, 41, 42 e 117, primo comma, in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

(TERZA SEZIONE PENALE)

Composta dagli Ill.mi signori Magistrati:

Dott. Saverio Felice Mannino, Presidente;

Dott. Silvio Amoresano, Consigliere;

Dott. Lorenzo Orilia, Consigliere;

Dott. Aldo Aceto, Consigliere;

Dott. Alessio Scarcella, Rel. Consigliere.

Ha pronunciato la seguente sentenza-ordinanza sul ricorso proposto da:

Parti Civili, Alessandrini Ernesta, Bartolomei Anna Rita, Boldrini Daniele, Cangemi Gabriele, Cantaro Ester, Cargnelutti Silvano, Carnevale Alessandra, Carnevale Patrizia, Catenacci Fabrizio, Catenacci Roberto, Celani Antonio, Centioli Maria Serena, Chiacchiarelli Alessandro, Ciaccio Riccardo, Ciccarelli Maria Laura, Ciccarelli Nicola, Colaneri Domenico, Corso Vincenzo, Corvaglia Emanuela, Gentili Franco, D'Angeli Carmine, D'Ercole Mirella, De Angelis Maria, Bruno Alessandro, Del Frate Giuseppe, Dell'Orco Carlo, Di Mattia Stefano, Favaron Liliana, Federici Pier Venanzio, Ferrara Diego Hernan, Fossi Carlo, Fralleoni Giulio, Fusco Fabrizio, Gaggiotti Fabio, Garzia Franco, Gattamelata Franco, Gentili Maurizio, Giraldi Rita, Grillo Santo Darko, Grossi Alessandro, Guarna Caterina Anna, Guarna Tiziana, Ianni Fabio, Khalili Mohamed, La Penna Antonio, Lombi Marco, Maggi Stefano, Mannozi Antonella, Mariotti Alessandro, Martelli Manuela, Martini Stefano, Martinucci Carlo, Morelli Goffredo, Nava Franco, Oddi Giampiero, Oddi Luciano, Panerai Doriana, Panerai Bruno, Paolacci Fernando, Paoletti Alessandra, Pasquetto Adriano, Petrucci Paola, Piacentini Giampiero, Pomella Paolo, Proioetti Tiziana, Transerici Roberto, Ramussen Eva Leonora, Restaini Ernesto, Ricchiuto Domenico, Rocco Pier Luigi, Rossi Sergio, Rotondi Eliana, Rufini Anna, Di Giovanni Claudio, Santa Angelino, Siclari Vincenzo, Silveri Marco, Sirsi Luigi, Solla Mauro, Staffieri Valentina, Pergolese Giovanni, Toselli Roberto, Tursini Massimiliano, Valentini Marzia, Vecchi Massimo, Veltri Antonio, Veltri Carlo, Veltri Carmelo, Viola Santino, Vivio Maria Pia, Zarella Fabio, Zito Nicolò, Baggiozzi Fabrizio, Battisti Roberta, Ceci Patrizio, Ceci Emiliano, Ciolli Luigi, Corona Gianmichele, Di Giambattista Enzo, Di Mambro Alvaro, Fiori Angelo, Frezza Federico, Lorenzetti Sergio, Luzi Massimiliano, Ranieri Massimo, Rezzesi Agostino, Rezzesi Marina, Rossi Galliano, Savalli Antonietta, Testori Alberto, Tortora Sergio, Verini Supplizi Fabio, Gurgone Carlo n. il 19 luglio 1962, Ciccone Carmine n. il 20 gennaio 1975, Lorenzi Carmen n. il 5 novembre 1933, D'Angelo Paolo;

Avverso la sentenza n. 6963/2011 Corte Appello di Roma, del 9 maggio 2012;

Visti gli atti, la sentenza e il ricorso;

Udita in pubblica udienza del 30 aprile 2014 la relazione fatta dal Consigliere Dott. Alessio Scarcella;





Udito il Procuratore Generale in persona del Dott. V. D'Ambrosio che ha concluso per il rigetto di tutti i ricorsi;

Udito, per la parte civile, l'Avv. M. Franco, che ha concluso per l'accoglimento del ricorso;

Udito, i difensori Avv. G. Fusco (insost. avv. M. Mansutti per Gurgone), L.A. Melegari (insost. dell'avv. C.A. Melegari per Ciccone), R. Borgogno (per Lorenzi), A. Argante (per D'Arcangelo) e A. Fiore (per Schintu), che hanno concluso per l'accoglimento dei rispettivi ricorsi.

#### RITENUTO IN FATTO

1. Gurgone Carlo, Ciccone Carmine, Lorenzi Carmen, D'Arcangelo Vincenzo e Schintu Salvatore - unitamente all'avv. M. Franco, nell'interesse sia dei promissari acquirenti che degli acquirenti di alcuni degli immobili facenti parte del "Villaggio del parco" di Sabaudia, costituitisi parti civili nel processo *a quo* - hanno proposto ricorso, a mezzo dei rispettivi difensori fiduciari cassazionisti, avverso la sentenza della Corte d'appello di Roma, emessa in data 9 maggio 2012, depositata in data 6 luglio 2012, con cui, in parziale riforma della sentenza emessa dal Tribunale di Latina, in data 26 gennaio 2010, è stato dichiarato non doversi procedere nei confronti di Gurgone Carlo, D'Arcangelo Vincenzo e Schintu Salvatore per i reati loro ascritti; veniva, invece, confermata sia l'assoluzione per insussistenza del fatto di Schintu Salvatore per il reato sub *d*) nonché la condanna di Ciccone Carmine e Lorenzi Carmen (rinunciante espressamente alla prescrizione) alla pena sospesa di anni due di reclusione ciascuno, alle pene accessorie di legge per i reati loro ascritti, alla restituzione delle somme versate in esecuzione dei contratti in essere (rimettendo le parti dinanzi al giudice civile per la liquidazione delle spese), oltre alla confisca degli immobili e dei terreni sequestrati e con rigetto delle richieste di risarcimento del danno avanzate dalle pp.cc.

Nello specifico, le imputazioni riguardano, precisamente, i predetti nelle seguenti qualità:

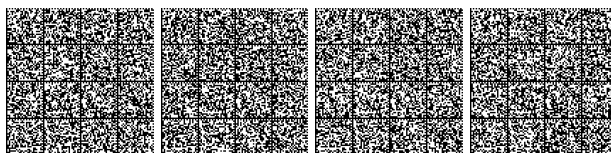
1) Lorenzi Carmen, nella qualità di amministratore unico della Petrarca Costruzione S.r.l., proprietaria dei terreni descritti nel capo di imputazione che segue;

2) Ciccone Carmine, quale procuratore speciale e amministratore di fatto della predetta società, committente e direttore dei lavori;

3) Gurgone Carlo, nella qualità di responsabile *pro tempore* del settore urbanistica - assetto del territorio - demanio marittimo del Comune di Sabaudia, sottoscrittore della convenzione per l'attuazione del progetto relativo ad una struttura ricettiva per anziani (delibera Consiglio Comunale n. 30 del 22 aprile 2004 avente per oggetto: riconvenzionamento della società Petrarca Costruzioni S.r.l. per la realizzazione di una struttura per anziani. Approvazione nuovo schema di convenzione) e del provvedimento n. 23 del 16 agosto 2004 (determina di annullamento della convenzione stipulata in data 13 marzo 2002 con atto rep. 1392 e riconvenzionamento della società Petrarca Costruzioni S.r.l. per la realizzazione di una struttura per anziani, secondo lo schema di convenzione allegato alla delibera di Consiglio Comunale n. 30 del 22 aprile 2004), nonché firmatario dei permessi a costruire nn. 155 del 30 settembre 2004, 254 e 255 del 4 maggio 2005, palesemente illegittimi, in favore di Lorenzi Carmen n. q. di cui sopra per la realizzazione di un centro servizi e unità abitative condominiali con relativa sanatoria d'ufficio dei lavori di fondazione ai sensi dell'art. 38, D.P.R. n. 380/01, eseguiti prima del rilascio del titolo ed accertati dal Corpo Forestale dello Stato di Terracina, riconvenzionamento in contrasto con la variante al PRG del Comune approvata dalla Regione Lazio con la delibera Regionale n. 2651 del 16 giugno 1998 e con il piano di lottizzazione con la nota n. 11249 della Regione Lazio del 12 ottobre 2000, nonché permessi a costruire in contrasto con il piano di lottizzazione già approvato il 5 luglio 2000 dal Consiglio comunale di Sabaudia, disattendendo la nota n. 11249 della Regione Lazio del 12 ottobre 2000 la quale stabiliva che nello schema di convenzione di cui alla DCC n. 23 del 5 luglio 2000 doveva essere vietata l'alienazione delle singole unità immobiliari e prevista la gestione unitaria del complesso;

4) D'Arcangelo Vincenzo Pietro, n.q. di capo area dei Lavori Pubblici del Comune di Sabaudia, sottoscrittore del parere tecnico allegato alla delibera di Consiglio Comunale n. 30 del 22 aprile 2004 con cui veniva determinato il già citato riconvenzionamento in favore della suddetta società;

5) Schintu Salvatore, n. q. di sindaco *pro tempore* del Comune di Sabaudia al momento della D.C.C. n. 30 del 22 aprile 2004 con cui veniva approvato il riconvenzionamento meglio descritto in premessa, riconvenzionamento in contrasto con la variante al PRG del Comune approvata dalla Regione Lazio con delibera Regionale n. 2651 del 16 giugno 1998 e con il piano di lottizzazione con la nota n. 11249 della Regione Lazio del 12 ottobre 2000, provvedimenti questi ultimi adottati quando lo stesso ricopriva la carica di assessore all'urbanistica del citato Comune e quindi dallo stesso istituzionalmente conosciuti.



I reati per cui è intervenuta pronuncia di proscioglimento per estinzione dei reati per prescrizione (e di condanna per Lorenzi e Ciccone, rinuncianti alla prescrizione), sono i seguenti:

*I. capo a):*

artt. 110 e 323 c.p. (contestato come commesso in Sabaudia - settembre 2004 e maggio 2005 in ordine all'epoca del rilascio dei permessi a costruire), perché, in concorso tra loro, in violazione degli strumenti urbanistici vigenti nel Comune di Sabaudia (in particolare in violazione della DGR del 29 agosto 1998 - variante al PRG; del DCC n. 23 del 5 luglio 2000 e nota n. 11249 del 12 ottobre 2000 della Regione Lazio) e della l.r. n. 11/76, modificata dalla l.r. n. 38/96, della DGR n. 6078/99 e l.r. n. 41/03) realizzavano la lottizzazione denominata "Villaggio del Parco" sopra le particelle catastali meglio descritte nel capo che segue, mediante la stipulazione della D.C.C. n. 30 del 22 aprile 2004 e della determinazione n. 23 del 16 agosto 2004, lottizzazione costituita da n. 285 unità abitative in luogo di un complesso di case albergo per anziani (soggetto al vincolo di destinazione per finalità sociali), lottizzazione in contrasto segnatamente con la variante al PRG approvata dalla Regione Lazio con D.R. n. 2651 dal 16 giugno 1998 e con il piano di lottizzazione approvato con delibera C.C. n. 23 del 5 luglio 2000 (avente per oggetto una struttura ricettiva per anziani del tipo casa albergo, caratterizzata da un complesso di appartamenti minimi predisposti per coppie di coniugi ed anziani, provvista di servizi sia autonomi che centralizzati), lottizzazione in cui veniva prevista, in spregio al vincolo di destinazione, l'alienazione delle singole unità immobiliari in regime di libero mercato, delibera del C.C. del 22 aprile 2004 n. 30 e determinazione n. 23 del 16 agosto 2004 illegittime e illecite in quanto in contrasto con i citati strumenti urbanistici, intenzionalmente procurando un ingiusto vantaggio alla società Petrarca Costruzioni S.r.l., proprietaria dei terreni, e ai suoi amministratori e soci;

*II. capo b):*

artt. 110 c.p. e 44 lett. c), D.P.R. 380/01 (contestato come commesso in Sabaudia fino al marzo 2006) perché, in concorso tra loro, nelle qualità di cui sopra e con le condotte meglio descritte al capo che precede, sopra un'area distinta al foglio n. 24 del catasto terreni-particelle 11/a, 13 parte, 16, 17, 23 parte e 18 concorrevano a realizzare la lottizzazione denominata "Villaggio del Parco", costituita da 285 unità abitative in luogo di un complesso di case - albergo per anziani (soggetto al vincolo di destinazione per finalità sociali), parte delle quali già compiutamente realizzate, lottizzazione in contrasto con gli strumenti urbanistici e con le normative nazionali e regionali di cui al precedente capo e avente ad oggetto una struttura ricettiva per anziani del tipo casa - albergo, caratterizzata da un complesso di appartamenti minimi predisposti per coppie di coniugi ed anziani, autosufficienti, provvista di servizi sia autonomi che centralizzati, lottizzazione approvata di fatto con delibera n. 30 del 22 aprile 2004 del comune di Sabaudia in cui veniva prevista, in spregio al vincolo di destinazione, di cui alla citata normativa, l'alienazione delle singole unità immobiliari in regime di libero mercato;

*III. capo c):*

artt. 110 c.p. e 44 lett. b), D.P.R. 380/01 (contestato come commesso in Sabaudia fino al marzo 2006) perché, in concorso tra loro, nelle qualità e con le condotte descritte in precedenza, realizzavano n. 285 unità abitative mediante il rilascio dei permessi citati, palesemente illegittimi ed illeciti per contrasto con gli strumenti urbanistici e con le normative nazionali regionali di cui ai precedenti capi.

2. Con il ricorso di Gurgone Carlo vengono dedotti cinque motivi, di seguito enunciati nei limiti strettamente necessari per la motivazione ex art. 173 disp. att. cod. proc. pen.

2.1. Deduce, con il primo motivo, l'inosservanza o erronea applicazione della legge penale o di altre norme giuridiche, di cui si deve tener conto nell'applicazione della legge penale, nonché mancanza, contraddittorietà o manifesta illogicità della motivazione (art. 606, comma 1, lett. b) e c), c.p.p.), con riferimento agli artt. 110 e 323 c.p. nonché art. 546, comma 1, lett. e) e art. 107 comma terzo, lett. c), d.lgs. n. 267/2000 - nullità della sentenza impugnata.

2.2. Deduce, con il secondo motivo, l'inosservanza o erronea applicazione della legge penale o di altre norme giuridiche, di cui si deve tener conto nell'applicazione della legge penale, nonché mancanza, contraddittorietà o manifesta illogicità della motivazione (art. 606, comma 1, lett. b) e con riferimento all'art. 323 c. p. - insussistenza dell'elemento oggettivo e psicologico del reato.

2.3. Deduce, con il terzo motivo, l'inosservanza o erronea applicazione della legge penale o di altre norme giuridiche, di cui si deve tener conto nell'applicazione della legge penale, nonché mancanza, contraddittorietà o manifesta illogicità della motivazione (art. 606, comma 1, lett. b) e c), c.p.p.), con riferimento agli artt. 323 c.p. e 522 e 597 c.p.p.

2.4. Deduce, con il quarto motivo, il vizio di cui all'art. 606, lett. b), c.p.p., per inosservanza e/o erronea applicazione degli artt. 30 e 44, lett. c), D.P.R. 380/01, nonché 42 c.p. nonché il vizio di cui all'art. 606, lett. e), c.p.p. per mancanza di motivazione in ordine agli elementi oggettivi e soggettivi del reato di lottizzazione.



2.5. Deduce, infine, con il quinto motivo, il vizio di cui all'art. 606, lett. *b)* c.p.p. per inosservanza o errata applicazione dell'art. 44, lett. *b)*, D.P.R. n. 380/01 nonché il vizio previsto dall'art. 606, lett. *e)* c.p.p., per mancanza di motivazione in ordine al reato di contravvenzione urbanistica.

3. Con il ricorso di Schintu Salvatore vengono dedotti due motivi, di seguito enunciati nei limiti strettamente necessari per la motivazione ex art. 173 disp. atti cod. proc. pen.

3.1. Deduce, con il primo motivo, la nullità della sentenza per violazione di legge e difetto di motivazione in relazione all'art. 606, lett. *b)* e *c)*, c.p.p. in relazione agli artt. 110 e 323 c.p. e all'art. 522 c.p.p.

3.2. Deduce, con il secondo motivo, la nullità dell'impugnata sentenza per violazione di legge e difetto di motivazione con riferimento al d.lgs. n. 274/00 e al d.lgs. n. 165/2001.

4. Con il ricorso di D'Arcangelo Vincenzo vengono dedotti sei motivi, di seguito enunciati nei limiti strettamente necessari per la motivazione ex art. 173 disp. atti cod. proc. pen.

4.1. Deduce, con il primo motivo:

*a)* la carenza di penale responsabilità in capo all'ing. Vincenzo D'Arcangelo rilevabile all'evidenza e per tabulas;

*b)* la nullità insanabile dell'ordinanza 12 aprile 2012 per assoluto difetto di motivazione, nonché della medesima ordinanza e della sentenza per violazione dell'art. 606, lettere *b)* ed *e)* c.p.p., per violazione dell'art. 129 c.p.p. e dell'art. 521 c.p.p., in una a manifeste contraddizioni ed illogicità risultanti sia dal testo della sentenza, sia da altri atti del processo.

4.2. Deduce, con il secondo motivo, il vizio di cui all'art. 606 lett. *e)*, c.p.p., per manifeste contraddizioni ed illogicità risultanti sia dal testo della sentenza, sia da altri atti del processo.

4.3. Deduce, con il terzo motivo:

*a)* il vizio di cui all'art. 606, lett. *b)* ed *e)*, c.p.p. per inosservanza ed erronea applicazione dell'art. 3, legge 241/1990 in relazione al preteso difetto di motivazione della deliberazione consiliare 30/2004;

*b)* il vizio di cui all'art. 606, lett. *c)*, c.p.p. in relazione all'art. 533, comma 1, c.p.p.

4.4. Deduce, con il quarto motivo:

*a)* il vizio di cui all'art. 606 lett. *c)* c.p.p. in relazione all'art. 521, 522 e 597 c.p.p.;

*b)* Il vizio di cui all'art. 606, lett. *b)* ed *e)* c.p.p. in relazione all'art. 323;

*c)* il vizio di motivazione incoerente.

4.5. Deduce, con il quinto motivo, il vizio di cui all'art. 606, lett. *b)* ed *e)*, c.p.p., per in relazione all'elemento soggettivo previsto dall'art. 323 c.p.

4.6. Deduce, con il sesto ed ultimo motivo, il vizio di cui all'art. 606 lett. *d)*, c.p.p., in relazione all'omessa rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale.

5. Con il ricorso di Ciccone Carmine vengono dedotti otto motivi, di seguito enunciati nei limiti strettamente necessari per la motivazione ex art. 173 disp. atti cod. proc. pen.

5.1. Deduce, con il primo motivo, il vizio di cui all'art. 606, lett. *c)*, c.p.p. per inosservanza degli artt. 521 e 597 c.p.p.: l'alveo cognitivo e decisionale del giudice in relazione ai capi di imputazione, alla sentenza di primo grado ed ai motivi di appello.

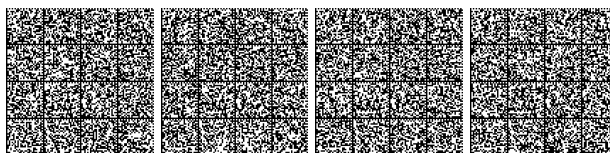
In sintesi, vi sarebbe violazione del principio della corrispondenza tra chiesto e pronunciato, in quanto l'originaria imputazione non aveva contestato l'illegittimità degli atti amministrativi per vizi di motivazione; la Corte d'appello avrebbe dovuto quindi solo valutare i vizi afferenti l'illegittimità delle delibere n. 23/2004 e 30/2004, come imposto dall'art. 597 c.p.p., mentre ha valutato la pretesa illegittimità della procedura amministrativa derivante dalle modifiche alla convenzione stipulata dalla società Petrarca S.r.l. riguardante l'alienabilità delle singole unità immobiliari.

5.2. Deduce, con il secondo motivo, il vizio di cui all'art. 606, lett. *b)*, c.p.p. per inosservanza o erronea applicazione dell'art. 323 c.p.: elemento oggettivo del reato.

5.3. Deduce, con il terzo motivo, il vizio di cui all'art. 606, lett. *b)*, c.p.p. per inosservanza o erronea applicazione dell'art. 323 c.p. nonché il vizio di cui all'art. 606, lett. *e)*, c.p.p. per manifesta illogicità della motivazione quanto alla scelta di destinare gli alloggi per anziani per mezzo di usufrutto e non dell'obbligo di proprietà.

5.4. Deduce, con il quarto motivo, il vizio di cui all'art. 606, lett. *b)*, c.p.p. per inosservanza e/o erronea interpretazione dell'art. 323 c.p.: insussistenza dell'elemento psicologico.

5.5. Deduce, con il quinto motivo, il vizio di cui all'art. 606, lett. *b)*, c.p.p. per inosservanza e/o erronea interpretazione degli artt. 30 e 44, lett. *c)*, D.P.R. n. 380/01 nonché il vizio previsto dall'art. 606, lett. *e)*, c.p.p. per mancanza di motivazione in ordine al reato di lottizzazione.



5.6. Deduce, con il sesto motivo, Il vizio di cui all'art. 606, lett. *b*), c.p.p. per inosservanza e/o errata interpretazione degli artt. 30 e 44, lett. *c*), D.P.R. n. 380/01 e 42 c.p., nonché il vizio previsto dall'art. 606, lett. *e*), c.p.p. per mancanza di motivazione in ordine all'elemento psicologico del reato di lottizzazione abusiva.

5.7. Deduce, con il settimo motivo, il vizio di cui all'art. 606, lett. *b*), c.p.p. per inosservanza o errata interpretazione dell'art. 44, lett. *b*), D.P.R. n. 380/01 nonché il vizio previsto dall'art. 606, lett. *e*), c.p.p. per mancanza di motivazione in ordine al reato di contravvenzione urbanistica.

5.8. Deduce, con l'ottavo ed ultimo motivo, il vizio di cui all'art. 606, lett. *b*), c.p.p. per inosservanza e/o errata applicazione dell'art. 110 c.p. nonché il vizio previsto dall'art. 606, lett. *e*), c.p.p. per mancanza della motivazione in tema di concorso dei ricorrente.

6. Con il ricorso di Lorenzi Carmen vengono dedotti sette motivi, di seguito enunciati nei limiti strettamente necessari per la motivazione ex art. 173 disp. att. cod. proc. pen.

6.1. Deduce, con il primo motivo, la nullità della sentenza impugnata, con riferimento all'art. 606, lett. *c*), c.p.p., per violazione del combinato disposto degli artt. 121 c.p.p. e 178, comma 1, lett. *c*), e 546 c.p.p., non essendo state prese neanche parzialmente in considerazione le argomentazioni difensive esposte in una memoria difensiva contestualmente alla discussione.

6.2. Deduce, con il secondo motivo, la violazione dell'art. 603 c.p.p., nonché carenza di motivazione, con riferimento all'art. 606, lett. *b*) ed *e*), c.p.p., in relazione al mancato accoglimento della richiesta di rinnovazione dell'istruzione dibattimentale.

6.3. Deduce, con il terzo motivo, la violazione degli artt. 44, lett. *b*) e *c*), D.P.R. n. 380/2001 e 110 c.p. nonché carenza e illogicità manifesta della motivazione risultante dal testo stesso del provvedimento impugnato, con riferimento all'art. 606, lett. *b*) ed *e*), c.p.p., in relazione alla mancata assoluzione dell'imputata dai reati edilizi a lei contestati con la formula "perché il fatto non sussiste" o "perché il fatto non costituisce reato".

6.4. Deduce, con il quarto motivo, la violazione degli artt. 110 e 323 c.p. nonché carenza e illogicità manifesta della motivazione risultante dal testo stesso della sentenza impugnata, con riferimento all'art. 606, lett. *b*) ed *e*), c.p.p., in relazione alla mancata assoluzione dell'imputata dal reato di abuso d'ufficio a lei ascritto con la formula "perché il fatto non sussiste" o "perché il fatto non costituisce reato".

6.5. Deduce, con il quinto motivo, la violazione degli artt. 110 e 323 c.p. nonché carenza assoluta della motivazione risultante dal testo stesso del provvedimento impugnato, con riferimento all'art. 606, lett. *b*) ed *e*), c.p.p., in relazione all'intervenuta condanna della Lorenzi per concorso nei reati descritti nell'imputazione, senza nessun approfondimento del ruolo da lei ricoperto in ambito societario.

6.6. Deduce, con il sesto motivo, la violazione degli artt. 62 bis e 133 c.p., nonché carenza assoluta della motivazione risultante dal testo stesso del provvedimento impugnato, con riferimento all'art. 606, lett. *b*) ed *e*), c.p.p., in merito alla mancata concessione all'imputata delle attenuanti generiche e alla violazione dei criteri di quantificazione della pena.

6.7. Deduce, con il settimo motivo, la violazione dell'art. 185 c.p. nonché carenza e manifesta illogicità della motivazione risultante dal testo stesso del provvedimento impugnato, con riferimento all'art. 606, lett. *b*) ed *e*), c.p.p., in relazione all'intervenuta condanna dell'imputata alla restituzione nei confronti della costituita parte civile.

7. Con atto tempestivamente depositato presso la cancelleria di questa Corte nell'interesse di Lorenzi Carmen, è stato dedotto un ulteriore due motivo aggiunto, di seguito enunciato nei limiti strettamente necessari per la motivazione ex art. 173 disp. att. cod. proc. pen.

7.1. Deduce, con tale motivo aggiunto, in relazione al secondo motivo di ricorso (v., sopra, § 6.2.), ulteriori questioni afferenti, da un lato, alla legittimità o meno della D.C.C. di Sabaudia del 22 aprile 2004 e dei successivi atti amministrativi posti in essere in sua attuazione e, dall'altro, alla configurabilità o meno, nel caso in esame, del reato di lottizzazione abusiva c.d. negoziate di cui agli artt. 30 e 44, T.U. edilizia.

8. Con il ricorso proposto nell'interesse di n. 107 promissari acquirenti degli immobili facenti parte del "Villaggio del parco" di Sabaudia, costituitisi parti civili nel processo a qua, l'avv. M. Franco deduce un unico, articolato, motivo, di seguito enunciato nei limiti strettamente necessari per la motivazione ex art. 173 disp. att. cod. proc. pen.

8.1. Deduce, con tale unico, articolato, motivo, la nullità della sentenza ex art. 606, comma 1, lett. *b*), c.p.p., per violazione dell'art. 44, comma 2, D.P.R. n. 380/2001, dell'art. 185 c.p. e degli artt. 538, 539, 541 c.p.p.; nonché la nullità della sentenza ex art. 606, lett. *e*), c.p.p., per illogicità e mancanza della motivazione oltre che travisamento del fatto.



9. In data 11 aprile 2014, il ricorrente Gurgone Carlo ha depositato presso la cancelleria di questa Corte una memoria ex art. 121 cod. proc. pen. in cui evidenzia alcuni aspetti rilevanti a giustificazione del proprio operato, analizzando l'iter procedimentale relativo ai fatti contestati.

10. In data 11 aprile 2014, il ricorrente Ciccone Carmine ha depositato presso la cancelleria di questa Corte una memoria ex art. 121 cod. proc. pen., con cui ha:

a) dichiarato di revocare la rinuncia alla prescrizione;

b) chiesto, in subordine alla richiesta di Cassazione dell'impugnata sentenza per i motivi esplicitati nel ricorso introduttivo, annullarsi l'impugnata sentenza per intervenuta prescrizione, con conseguente revoca della confisca disposta ex art. 44, D.P.R. n. 380/2001.

11. In data 11 aprile 2014, la ricorrente Lorenzi Carmen ha depositato presso la cancelleria di questa Corte una memoria ex art. 121 cod. proc. pen., con cui ha:

a) dichiarato di revocare la rinuncia alla prescrizione;

b) chiesto, in subordine alla richiesta di Cassazione dell'impugnata sentenza per i motivi esplicitati nel ricorso introduttivo, annullarsi l'impugnata sentenza per intervenuta prescrizione, con conseguente revoca della confisca disposta ex art. 44, D.P.R. n. 380/2001.

#### CONSIDERATO IN DIRITTO

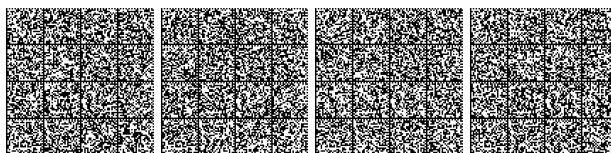
12. Ritiene, anzitutto, il Collegio debba essere valutata preliminarmente la richiesta, comune a tutte le parti ricorrenti, relativa alla adozione di pronuncia ampiamente liberatoria da parte della Suprema Corte (annullamento senza rinvio dell'impugnata sentenza per insussistenza del fatto o perché il fatto non costituisce reato) alla luce delle considerazioni sviluppate da ciascuna delle parti ricorrenti nei separati ricorsi ed oggetto di specifica puntualizzazione in sede di discussione.

Il nucleo essenziale, comune ai ricorsi, è costituito dalla censura mossa all'impugnata sentenza (ed a quella di primo grado, confermativa della prospettazione accusatoria), secondo cui non sussisterebbero elementi probatori sicuri per ritenere configurabili gli elementi oggettivi e soggettivi dei reati in questione (abuso d'ufficio, lottizzazione abusiva e costruzione edilizia abusiva). In questo senso, in estrema sintesi, la difesa dei ricorrenti ha evidenziato alcuni profili che, nell'ottica difensiva, escluderebbero in nuce la configurabilità degli illeciti in questione:

a) quanto al delitto di abuso d'ufficio (art. 323 c.p.), il reato non sarebbe configurabile in caso di eccesso di potere, salvo che non sia possibile accertare l'esistenza dell'abnormità dell'atto amministrativo impugnato e, quanto all'elemento psicologico (dolo), la sentenza sarebbe censurabile per averlo desunto da elementi inidonei ed insufficienti per considerarlo sussistente; gli atti contestati come illegittimi in realtà non sarebbero tali, in quanto, ad esempio, il vincolo di destinazione d'uso (v. artt. 15 e 16 della Convenzione) riguardava chi sarebbe andato ad occupare l'alloggio e non il proprietario; la violazione di uno degli obblighi avrebbe comportato, in virtù di un'espressa previsione contenuta nell'atto amministrativo asseritamente illegittimo, l'acquisizione al Comune della proprietà dell'area; la stessa Regione Lazio con la nota prot. n. 100940 del 15 luglio 2004 avrebbe confermato la legittimità del nuovo schema di Convenzione di cui alla delibera n. 30 del 22 aprile 2004, quanto alla destinazione d'uso dell'edificio da realizzarsi come struttura per anziani; non sarebbe stato chiaro, sin dall'inizio, quale sia la violazione di legge realmente contestata ai ricorrenti;

b) quanto, poi, al reato di lottizzazione abusiva (art. 44, lett. c), D.P.R. n. 380/2001) non vi sarebbero gli estremi per ritenerlo configurabile, in assenza di elementi probatori certi per ritenere che, con la convenzione "novellata" si sia operata un'illegittima trasformazione della destinazione urbanistica di zona da servizi e residenziale, con contestuale modifica della finalità socio assistenziale dell'intervento edificatorio in questione.

Quanto, poi, alle singole posizioni soggettive con riferimento alle condotte ascritte ai pubblici ufficiali, le difese Argante, Gurgone e Schintu hanno evidenziato come i loro assistiti fossero estranei alle violazioni ipotizzate (in particolare: a) il D'Arcangelo in quanto subentrante nell'incarico appena un mese e mezzo prima della delibera n. 30/2004, per di più essendosi limitato ad esprimere un parere di regolarità tecnica, provvedendo ad inviare la delibera alla regione Lazio che poi procede alla verifica positiva della conformità dell'atto, sicché il parere positivo dell'organo di controllo ne confermerebbe la regolarità; b) quanto al Gurgone, egli sarebbe entrato a far parte del Comune di Sabaudia nel luglio 2004 quando ormai tutti gli atti sarebbero già stati adottati, essendosi (imitato soltanto a dare esecuzione a quanto deliberato, donde non vi sarebbero elementi per configurarne la responsabilità per i reati ascrittigli; c) quanto,



infine, allo Schintu, la sua estraneità ai fatti addebitati deriverebbe dalla circostanza per la quale fu proprio lui, in sede di consiglio comunale, a chiedere che la delibera n. 30/2004 venisse trasmessa alla regione Lazio per la verifica di conformità e, comunque, quale Sindaco, non avrebbe svolto alcun atto salvo che votare al pari di qualsiasi altro consigliere comunale).

Infine, per quanto concerne la difesa delle parti civili costituite, premesso che le posizioni vanno differenziate in quanto delle 107 parti civili costituite, almeno per quindici di esse si pone il problema della confiscabilità degli immobili, attesa l'intervenuta stipula degli atti notarili di acquisto degli immobili con conseguente trasferimento della proprietà, sicchè - ove si confermasse il decisum di merito - gli stessi verrebbero ingiustamente privati della proprietà degli immobili, essendo sicuramente qualificabili come terzi di buona fede rispetto all'illecito lottizzatorio, tanto da essersi costituiti parti civili nei confronti dei pubblici amministratori e dei titolari della società costruttrice degli immobili.

13. Ritiene, tuttavia, il Collegio corretta la prospettazione del Procuratore generale di Udienza, che ha richiamato la giurisprudenza di questa Corte circa le condizioni previste per poter, in sede di legittimità, pronunciare l'annullamento dell'impugnata sentenza che abbia dichiarato l'estinzione di tutti i reati per prescrizione quantomeno, con riferimento, nel caso in esame, ai pubblici ufficiali. Perché, infatti, sia possibile accedere ad una formula ampiamente liberatoria da parte di questa Corte, secondo l'autorevole insegnamento delle Sezioni Unite, sono necessarie alcune condizioni. In particolare, in presenza di una causa di estinzione del reato, il giudice è legittimato a pronunciare sentenza di assoluzione a norma dell'art. 129, comma secondo, cod. proc. pen. soltanto nei casi in cui le circostanze idonee ad escludere l'esistenza del fatto, la commissione del medesimo da parte dell'imputato e la sua rilevanza penale emergano dagli atti in modo assolutamente non contestabile, così che la valutazione che il giudice deve compiere al riguardo appartenga più al concetto di "constatazione", ossia di percezione "ictu oculi", che a quello di "apprezzamento" e sia quindi incompatibile con qualsiasi necessità di accertamento o di approfondimento (Sez. U, n. 35490 del 28 maggio 2009 dep. 15 settembre 2009, Tettamanti, Rv. 244274).

Ciò significa, in altri termini - com'è stato correttamente chiarito dalla giurisprudenza di questa Corte (Sez. 4, n. 23680 del 7 maggio 2013 - dep. 31 maggio 2013, Rizzo e altro, Rv. 256202), successiva all'autorevole arresto del Massimo Consesso di questa Corte - che la formula di proscioglimento nel merito prevale sulla dichiarazione di improcedibilità per intervenuta prescrizione soltanto nel caso in cui sia rilevabile, con una mera attività ricognitiva, l'assoluta assenza della prova di colpevolezza a carico dell'imputato ovvero la prova positiva della sua innocenza, e non anche nel caso di mera contraddittorietà o insufficienza della prova che richiede un apprezzamento ponderato tra opposte risultanze.

13.1. E questo non è certamente, il caso in esame.

Ed infatti, non può dirsi che dagli atti emerga l'assoluta assenza della prova di colpevolezza a carico di ciascun imputato ovvero la prova positiva della sua innocenza.

Sul punto è bene richiamare quanto emerso, al fine di meglio lumeggiare l'approdo di questo Collegio. In estrema sintesi ciò risulta dalle tappe amministrative che hanno condotto alla contestazione dei reati in questione:

a) il Comune di Sabaudia deliberava con delibera CC n. 36/1994 resa in variante al PRG, consistente in un cambio di destinazione d'uso da area rurale ad area per la realizzazione di un centro per anziani, al fine di attuare le finalità di pubblica utilità individuate; la trasformazione di un terreno agricolo in area destinata alla realizzazione di una struttura ricettiva per anziani era conforme all'utilità pubblica da realizzare strutture socio-assistenziali ed, in tale ottica, la Regione Lazio, con DGR n. 2651 del 126/06/1998, approvava la variante al PRG;

b) successivamente, in conformità alla DGR n. 2651/98 di approvazione della variante, il Comune di Sabaudia approvava un primo piano di lottizzazione ed il relativo schema di convenzione (parte integrante del deliberato) che si fondavano sui presupposti, da un lato, della gestione unitaria della struttura ricettiva per anziani secondo le modalità della casa-albergo e, dall'altro, del divieto di alienazione delle singole unità immobiliari; scopo di tale prescrizione era quello di mantenere la vocazione di struttura socio - assistenziale, vocazione che poteva essere realizzata solo rispettando la variante al PRG da agricola a servizi;

c) in un secondo momento, l'amministrazione comunale approvava (delibera CC n. 30/2004) un nuovo schema di convenzione (parte integrante del deliberato), in cui veniva trasformata la struttura ricettiva da casa - albergo a residenza per anziani e veniva meno il vincolo di inalienabilità delle singole unità immobiliari imposto dalla regione ai sensi dell'art. 2, l.r. n. 36/87.

In sostanza, con la delibera n. 30/2004, si è trasformata la struttura ricettiva assistenziale per anziani da struttura a servizi, coerente con le indicazioni stabilite dalla Regione Lazio all'atto dell'approvazione della variante urbanistica del PRG, a residenziale. Dunque, con il piano di lottizzazione ed il nuovo schema di convenzione, l'amministrazione comunale ha aggirato l'ostacolo della destinazione di zona a servizi, prevista dalla variante al PRG e dei vincoli imposti alla Regione Lazio in sede di accertamento di conformità, consentendo un intervento edificatorio di tipo strettamente



residenziale, senza alcun carattere socio-assistenziale e, quindi, di servizi. Di fatto, pertanto, tale variante ha comportato una variante al PRG, trasformando una zona destinata a servizi in una di tipo residenziale; la trasformazione della destinazione urbanistica della zona è stata attuata mediante una procedura irrituale, ossia utilizzando uno strumento attuativo, qual è il piano di lottizzazione, ed uno strumento civilistico, qual è la convenzione.

Si evidenzia quindi che, oltre la sostanziale illegittimità con cui si è operata la variante urbanistica, la diversa destinazione della zona da servizi e residenziale si è ottenuta anche attraverso una modifica non consentita della finalità socio-assistenziale. Ne consegue, dunque, che le fasi procedurali seguite dal Comune di Sabaudia hanno determinato la realizzazione di un intervento edificatorio analogo all'edilizia tipica residenziale delle zone omogenee C di espansione; nel caso di specie, peraltro, non può neanche farsi riferimento alla tipologia della "casa - albergo", trattandosi di una struttura residenziale per anziani. Ed Infatti, la legge della Regione Lazio 12 dicembre 2003, n. 41 prevede come requisiti per dette case-albergo: a) la fornitura di servizi sia autonomi che centralizzati; b) l'accoglienza di non più di 80 anziani. È evidente che, nel caso in esame, nessuna delle due condizioni risulta rispettata e il mancato rispetto di tali condizioni si inquadra nella più ampia volontà di non realizzare una struttura di tipo residenziale, adeguandosi pertanto all'illegittima trasformazione dell'area da servizi e residenziale e alla contestuale variazione della struttura, nata con destinazione socio - assistenziale, e trasformatasi in residenziale.

Pertanto, ne discende, da un lato, l'illegittima ed arbitraria trasformazione di un'area da servizi a residenziale, realizzando di fatto una vera e propria variante di tipo urbanistico e, dall'altro, il venir meno della finalità socio - assistenziale della struttura realizzata in violazione della DGR n. 2651/98.

In conclusione, da un punto di vista oggettivo, emerge che il Comune di Sabaudia con l'approvazione del nuovo schema di lottizzazione convenzionata allegato alla delibera n. 30/2004, ha consentito la realizzazione di un intervento edificatorio in piano contrasto sia con la variante al PRG sia con la finalità di utilità pubblica individuate dalla stessa amministrazione comunale, e, cioè, quella di creare strutture socio-assistenziali per anziani, consentendo, di fatto, la realizzazione di edifici che, per natura giuridica e tipologia possono qualificarsi come residenziali.

È, quindi, corretto l'inquadramento giuridico delle decisioni di merito che hanno ritenuto configurata, nel caso in esame, la realizzazione di un vero e proprio complesso residenziale in contrasto con le previsioni dello strumento urbanistico, ciò che pacificamente integra la violazione del combinato disposto degli artt. 30, comma 1, e 44, lett. e), D.P.R. n. 380/2001. Sul punto, infatti, la giurisprudenza di questa Sezione è assolutamente consolidata essendosi, peraltro, giunti ad affermare che il reato di lottizzazione abusiva è configurabile anche in presenza dell'autorizzazione della P.A., nel caso in cui quest'ultima contrasti con gli strumenti urbanistici vigenti (precisandosi in motivazione che il giudice, ove ravvisi tale contrasto, può accertare l'abusività dell'intervento prescindendo da qualunque giudizio sull'autorizzazione, senza necessità di operare alcuna disapplicazione del provvedimento amministrativo: Sez. 3, n. 618 del 20 settembre 2011 dep. 12 gennaio 2012, Chifari e altri, Rv. 251878).

È, quindi, evidente che, con riferimento all'illecito lottizzatorio, non sussisterebbero le condizioni per poter accedere alla richiesta difensiva di adozione della pronuncia ampiamente liberatoria, l'unica che, secondo la citata giurisprudenza, da un lato, consentirebbe la prevalenza della formula proscioglimento nei merito rispetto alla declaratoria di estinzione per prescrizione e, dall'altro, di evitare la confisca dell'area, atteso che - come più volte affermato da questa Sezione (Sez. 3, n. 9982 del 21 novembre 2007 - dep. 5 marzo 2008, Quattrone, Rv. 238984) - l'obbligatorietà della confisca del terreno abusivamente lottizzato e delle opere sullo stesso abusivamente costruite consegue all'accertamento giudiziale della sussistenza del reato di lottizzazione abusiva indipendentemente da una pronuncia di condanna, salvo il caso di assoluzione per insussistenza del fatto, circostanza che, come visto, non ricorre nel caso in esame.

Né avrebbe, si noti, rilievo la questione dell'asserita assenza di volontà colpevole dei ricorrenti con riferimento all'illecito lottizzatorio, atteso che è pacifico che il reato di lottizzazione abusiva - che è a consumazione alternativa, potendosi realizzare sia per il difetto di autorizzazione sia per il contrasto con le prescrizioni della legge o degli strumenti urbanistici, può essere integrato anche a titolo di sola colpa (principio affermato in relazione ad una fattispecie di acquisto, come autonome residenze private, di unità immobiliari facenti parte di complesso turistico - alberghiero: Sez. 3, n. 17865 del 17 marzo 2009 - dep. 29 aprile 2009, P.M. in proc. Quarta e altri, Rv. 243750).

Rimarrebbero, dunque, da valutare sia la configurabilità del delitto di abuso d'ufficio che quello di costruzione edilizia abusiva. Quanto a quest'ultimo, pacifica l'ammissibilità di un concorso materiale tra l'art. 44, lett. b) ed il reato di lottizzazione abusiva, previsto dall'art. 44, comma primo, lett. c), del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Sez. 3, n. 9307 del 24 febbraio 2011 - dep. 9 marzo 2011, Silvestro e altri, Rv. 249763), è evidente che la realizzazione delle 285 unità abitative eseguite mediante tali atti amministrativi, illegittimi ed illeciti per contrasto con gli strumenti urbanistici e con le norme nazionali e regionali citate, integra la violazione ipotizzata (dovendosi, peraltro, rilevare che in sede di merito, inspiegabilmente, non è stata disposta la sanzione amministrativa accessoria della demolizione dei manufatti abusivi, conseguente *ex lege*).



Quanto, poi, al reato di abuso d'ufficio, potrebbe accedersi unicamente alla fondatezza delle censure difensive in ordine alla configurabilità dell'elemento psicologico del reato (non essendovi le condizioni per poter dubitare, alla luce di quanto sopra riassunto, della "violazione di norme di legge o di regolamento" e dell'ingiusto vantaggio patrimoniale arrecato), atteso che (v. pag. 27 dell'impugnata sentenza), in effetti la decisione impugnata non mostra di approfondire adeguatamente la questione della configurabilità dell'elemento psicologico del reato, donde, quantomeno su tale profilo, l'accoglimento delle censure difensive sul punto, comporterebbe l'obbligo per questa Corte di disporre l'annullamento dell'impugnata sentenza per vizio di motivazione con rinvio ad altra sezione della Corte d'appello di Roma per nuovo giudizio sul punto.

Tuttavia, com'è noto, ciò non è consentito a questa Corte di legittimità, atteso che, per costante insegnamento delle Sezioni Unite, in presenza di una causa di estinzione del reato (sicuramente valevole per i pubblici ufficiali, non rinunciati alla prescrizione e salva la valutazione circa l'efficacia della revoca della rinuncia alla prescrizione per i due ricorrenti Lorenzi e Ciccone, fondata su una recente decisione di questa Corte che consente la revocabilità della rinuncia: Sez. 6, n. 30104 del 11 luglio 2012 - dep. 23 luglio 2012, Pg in proc. Barcella e altro, Rv. 253256), non sono rilevabili in sede di legittimità vizi di motivazione della sentenza impugnata in quanto il giudice del rinvio avrebbe comunque l'obbligo di procedere immediatamente alla declaratoria della causa estintiva (Sez. U, n. 35490 del 28 maggio 2009 dep. 15 settembre 2009, Tettamanti, Rv. 244275; conf.: Sez. U, n. 1653 del 21 ottobre 1992 - dep. 22 febbraio 1993, Marino ed altri, Rv. 192471).

Ne discenderebbe, pertanto, in virtù di quanto sopra deciso -impregiudicata la questione dell'efficacia della revoca della rinuncia alla prescrizione da parte dei ricorrenti Ciccone e Lorenzi la conseguente statuizione confermativa dell'impugnata sentenza per tutti i reati ascritti, che riguarderebbe anche i capi della sentenza impugnata con cui è stata disposta la confisca delle aree e dei terreni lottizzati.

14. Ed infatti, secondo pacifica giurisprudenza di questa Corte, la confisca dei terreni può essere disposta anche in presenza di una causa estintiva del reato, purché sia accertata - come avvenuto nel caso in esame - la sussistenza della lottizzazione abusiva sotto il profilo oggettivo e soggettivo, nell'ambito di un giudizio che assicuri il contraddittorio e la più ampia partecipazione degli interessati, e che verifichi l'esistenza di profili quantomeno di colpa sotto l'aspetto dell'imprudenza, della negligenza e del difetto di vigilanza dei soggetti nei confronti dei quali la misura viene ad incidere (Sez. 3, n. 17066 del 4 febbraio 2013 - dep. 15 aprile 2013, Volpe e altri, Rv. 255112).

La giurisprudenza di questa Sezione ha, infatti, costantemente ritenuto che la confisca dei terreni abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite consegue non soltanto ad una sentenza di condanna, ma anche quando, pur essendo accertata la sussistenza del reato di lottizzazione abusiva nei suoi elementi oggettivo e soggettivo, non si pervenga alla condanna od all'irrogazione della pena per causa diversa (In motivazione la Corte, riferendosi esemplificativamente al caso della prescrizione del reato, ha precisato che tale soluzione è conforme alla giurisprudenza CEDU che non ritiene necessaria la condanna del proprietario della "res" per disporre la confisca: (Sez. 3, n. 39078 del 13 luglio 2009 - dep. 8 ottobre 2009, Apponi e altri, Rv. 245347; Sez. 3, n. 21188 del 30 aprile 2009 dep. 20 maggio 2009, Casasanta e altri, Rv. 243630 ed altre conformi).

Questa stessa sezione, inoltre, ha, da un lato, ritenuto manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, legge 28 febbraio 1985, n. 47 (oggi sostituito dall'art. 44, comma secondo, D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380), che consente al giudice di disporre la confisca dei terreni abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite in caso di declaratoria di estinzione del reato per prescrizione, in quanto tale norma non viola il combinato disposto degli artt. 117 Cost. e 7 C.E.D.U., dal momento che la confisca, anche se disposta dopo l'estinzione del reato, conserva la sua natura sanzionatoria, sia perché legata al presupposto di un reato estinto ma storicamente esistente, sia perché la stessa è applicata da un organo che esercita la giurisdizione penale (Sez. 3, n. 20243 del 25 marzo 2009 - dep. 14 maggio 2009, Rammacca Sala e altri, Rv. 243624); dall'altro, ha ritenuto irrilevante la questione di costituzionalità, per asserito contrasto con gli artt. 27, 42 e 117, comma primo, Cost. (in relazione all'art. 7 CEDU), dell'art. 44, comma secondo, D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 nella parte in cui consente la confisca dei terreni abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite a prescindere dal giudizio di responsabilità e nei confronti di persone estranee ai fatti, in quanto la confisca è condizionata, sotto il profilo soggettivo, quantomeno all'accertamento di profili di colpa nella condotta dei soggetti sul cui patrimonio la misura viene ad incidere (In motivazione la Corte, richiamando la recente sentenza n. 239 del 2009 della Corte Cost., ha precisato che la giurisprudenza di legittimità ha già fornito un'interpretazione adeguatrice alle decisioni della Corte di Strasburgo del 30 agosto 2007 e del 20 gennaio 2009 nel caso Sud Fondi S.r.l. c/ Italia, che esclude la ravvisabilità dei denunciati profili di incostituzionalità: Sez. 3, n. 39078 del 13 luglio 2009 - dep. 8 ottobre 2009, Apponi e altri, Rv. 245348). Non emergono, infatti, elementi incontrovertibili da cui possa escludersi che i 15 acquirenti e i restanti promissari acquirenti gli immobili abusivamente lottizzati, costituitisi parti civili nel presente processo, fossero qualificabili come terzi di buona fede (come ben spiegato dalla Corte territoriale





nell'impugnata sentenza alle pagg. 28/29 della sentenza impugnata) e, quindi, anche nei confronti di questi ultimi (sicuramente nei confronti dei 15 acquirenti con atto notarile degli immobili) la disposta confisca dovrebbe essere confermata, con innegabile sacrificio patrimoniale del diritto di proprietà, non potendo gli stessi qualificarsi come terzi estranei al reato di lottizzazione abusiva per il solo fatto di non aver mai rivestito la qualità di persona sottoposta ad indagini od imputato, nè l'intervenuta costituzione di parte civile è decisiva per affermarne l'estraneità (Sez. 3, n. 48924 del 21 ottobre 2009 - dep. 21 dicembre 2009, Tortora e altri, Rv. 245764).

15. La difesa dei ricorrenti (avv. Franco per le parti civili; Avv. Borgogno per Lorenzi e Avv. Melegari per Ciccone) ha, però, insistito sull'impossibilità per questa Corte di poter confermare la statuizione inerente la confisca delle aree e degli immobili oggetto dell'illecito lottizzatorio, facendo leva sulla recente sentenza della Corte e.d.u. del 21 ottobre 2013 (ric. n. 17475/2009) resa nel caso Varvara c. Italia.

Con tale sentenza, la seconda sezione della Corte europea dei diritti dell'uomo ha ritenuto che l'applicazione della confisca urbanistica nelle ipotesi di proscioglimento per estinzione del reato costituisce una violazione del principio di legalità sancito dall'art. 7 Cedu. Ne conseguirebbe, dunque, le necessità, per questo Collegio, di doversi uniformare all'interpretazione fornita in sede europea, con conseguente annullamento dell'ordina di confisca, essendo stata disposta la stessa in assenza di condanna.

Ritiene, tuttavia, il Collegio di dover sottoporre al giudizio della Corte costituzionale la legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 44, comma 2, D.P.R. n. 380/2001, come interpretata dalla predetta sentenza, in quanto la stessa viola alcune norme della nostra carta Fondamentale.

15.1. Per meglio comprendere tale soluzione, è necessario un seppur sintetico, approfondimento.

La Corte e.d.u., con la sentenza resa nel caso Varvara c. Italia, risolve, anzitutto, in poche righe il problema della qualificazione "penale" della confisca urbanistica prevista dall'art. 44 del D.P.R. n. 380/2001, limitandosi a richiamare la decisione di ricevibilità resa il 30 agosto 2007 nell'ambito del noto affare Sud Fondi, meglio noto come caso di Punta Perotti.

In quella decisione (Corte EDU, sez. II, sent. 10 maggio 2012, ric. n. 75909/01, Sud Fondi e altri c. Italia), i giudici di Strasburgo avevano così affermato: «La Corte osserva che la sanzione prevista dall'art. 19, della legge n. 47/1985 non tende alla riparazione pecuniaria di un danno, ma mira essenzialmente a punire al fine di impedire la reiterazione delle inosservanze previste dalla legge (...).

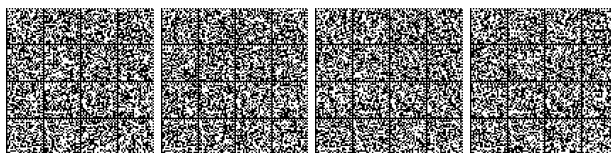
Questa conclusione è confermata dalla constatazione che la confisca ha colpito l'85 % dei terreni non costruiti, quindi in mancanza di un reale pericolo per il paesaggio. La sanzione era quindi in parte preventiva e in parte repressiva, quest'ultima generalmente caratteristica distintiva delle sanzioni penali (...).

Ancora, la Corte rileva la severità della sanzione che, secondo la legge n. 47/1985, concerne tutti i terreni inclusi nel piano di lottizzazione (...). La Corte rileva infine che il testo unico dell'edilizia del 2001 classifica tra le sanzioni penali la confisca prevista per il reato di lottizzazione abusiva. Tenuto conto dei suddetti elementi, la Corte ritiene che la confisca in parola sia una "pena" ai sensi dell'art. 7 della Convenzione».

Ora, come sopra precisato, dopo la condanna dell'Italia nella pronuncia sul merito Sud Fondi S.r.l. e altri c. Italia del 20 gennaio 2009, questa Corte ha costantemente ribadito la qualificazione "amministrativa" della confisca urbanistica confermandone, di conseguenza, l'applicabilità anche in assenza di condanna (e, in particolare, in caso di proscioglimento per intervenuta prescrizione del reato). D'altra parte, al fine di evitare contraddizioni con le conclusioni della sentenza Sud Fondi - che per la prima volta riconduceva il principio di colpevolezza all'art. 7 Cedu (rispetto ad una vicenda in cui la confisca urbanistica era stata applicata nonostante l'assoluzione degli imputati ex art. 5 c.p.) - questa stessa Sezione, come in precedenza chiarito, ha precisato l'esigenza di un accertamento da parte del giudice dell'elemento soggettivo del reato, accanto a quello della oggettiva "trasformazione urbanistica od edilizia del terreni stessi in violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici" (fulcro del reato di lottizzazione abusiva previsto dall'art. 30 del Testo unico).

La questione centrale sottoposta alla Corte europea dei diritti umani nel caso Varvara c. Italia, per l'appunto, verteva sulla legittimità di tale perdurante distinzione interna tra pena e confisca, e della conseguente applicabilità della seconda in assenza di condanna.

Nel merito, la Corte e.d.u. osserva che l'art. 7 Cedu non si limita a richiedere la necessità di una base legale per i reati e per le pene, ma implica altresì l'illegittimità dell'applicazione di sanzioni penali per fatti commessi da altri (nella giurisprudenza precedente già ritenute contrastanti con la presunzione d'innocenza di cui all'art. 6, d 2, Cedu) o, comunque, che non sia fondata su di un giudizio di colpevolezza «consignée dans un verdict de culpabilité». L'applicazione della confisca urbanistica in assenza di condanna risulta, pertanto, per i giudici europei, incompatibile con quest'ultimo corollario e comporta una violazione della disposizione in parola (riconosciuta con sei voti contro uno, quello del giudice Pinto de Albuquerque che aveva formulato un'articolata opinione dissenziente).



Sulla base di tali conclusioni, è stata ritenuta “assorbita” la doglianza relativa all’art. 6, § 2, Cedu, mentre è stata dichiarata (in questo caso, all’unanimità) una violazione dell’art. 1, protocollo n. 1 poiché la limitazione del diritto di proprietà sancito dalla disposizione si è rivelata priva di una base legale e, quindi, arbitraria.

La sentenza in esame segna, indubbiamente, un’ulteriore tappa nell’interpretazione evolutiva dell’art. 7 Cedu e, in particolare, un rilancio del processo di “convenzionalizzazione” del principio di colpevolezza. L’esito è rappresentato dal rigetto della mediazione che la giurisprudenza di questa Corte aveva tentato per conciliare le indicazioni della sentenza Sud Fondi con la ritenuta operatività della confisca dei terreni anche nei casi di prescrizione del reato di lottizzazione abusiva. In particolare, viene respinta la tesi, consolidata nelle pronunce in materia (ma si deve ricordare che il tema della “confisca senza condanna” è emerso anche in altri settori dell’ordinamento ed è stato legislativamente consacrato anche di recente nella legislazione europea, come dimostra la previsione della nuova *actio in rem* come modello di confisca europea, ex art. 5 della recente direttiva 2014/42/UE, del 3 aprile 2014 e relativa “al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e del proventi da reato nell’Unione europea” che prevede, appunto, la confisca senza condanna), secondo la quale un giudizio di colpevolezza potrebbe essere formulato validamente anche nell’ambito di determinate sentenze di proscioglimento per estinzione del reato (tesi sostanzialmente avallata dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 239/2009 del 24 luglio 2009, in cui si afferma chiaramente, ai § 3: “fra le sentenze di proscioglimento ve ne sono alcune che «pur non applicando una pena comportano, in diverse forme e gradazioni, un sostanziale riconoscimento della responsabilità dell’imputato o comunque l’attribuzione del fatto all’imputato medesimo» (sentenza n. 85 del 2008). In particolare, volendo riferirsi alla fattispecie propria del giudizio *a quo*, non si può affermare che siffatto «sostanziale riconoscimento», per quanto privo di effetti sul piano della responsabilità penale, sia comunque impedito da una pronuncia di proscioglimento, conseguente a prescrizione, ove invece l’ordinamento imponga di apprezzare tale profilo per fini diversi dall’accertamento penale del fatto di reato”).

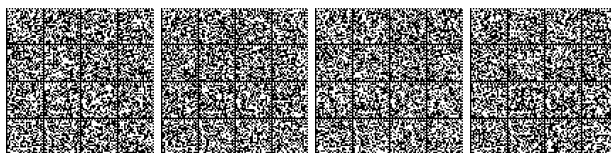
La sentenza Varvara c. Italia, determina un inevitabile superamento della giurisprudenza di questa Corte in quanto, anche dopo la sentenza Sud Fondi, residuava uno spazio di agibilità della confisca applicata in relazione a reato prescritto, a condizione che restasse preservata, all’esito di un giudizio di merito, l’effettività dell’accertamento dei profili di responsabilità, sia sotto l’aspetto oggettivo che soggettivo.

Diversamente, con la sentenza Varvara, la Corte e.d.u. opera un ulteriore passo avanti nella sua stessa giurisprudenza, avendo infatti sempre sostenuto che l’art. 7 della Convenzione non richiede espressamente un «nesso psicologico» o «intellettuale» o «morale» tra l’elemento materiale del reato e la persona che ne è ritenuta l’autore, tra l’altro dovendosi evidenziare come la stessa Corte e.d.u. aveva recentemente concluso per la non violazione dell’art. 7 in un caso in cui era stata inflitta una multa a una parte ricorrente che aveva commesso un reato senza dolo o colpa (Valico S.r.l. c. Italia (dec.), n. 70074/01, CEDU 2006-III), in quanto l’accertamento di responsabilità era stato considerato sufficiente per giustificare l’applicazione della sanzione.

La sentenza Varvara, invece, ritiene che (§ 71) la “logica della «pena» e della «punizione», e la nozione di «guilt» (nella versione inglese) e la corrispondente nozione di «persona colpevole» (nella versione francese), depongono a favore di un’interpretazione dell’art. 7 che esige, per punire, una dichiarazione di responsabilità da parte dei giudici nazionali, che possa permettere di addebitare il reato e di comminare la pena al suo autore. In mancanza di ciò, la punizione non avrebbe senso .... Sarebbe, infatti, incoerente esigere, da una parte, una base legale accessibile e prevedibile e permettere, dall’altra, una punizione quando, come nel caso di specie, la persona interessata non è stata condannata”, conseguendone, pertanto (v. § 72) che “nella presente causa, la sanzione penale inflitta al ricorrente (n.d.r., la confisca), quando il reato era estinto e la sua responsabilità non era stata accertata con una sentenza di condanna, contrasta con i principi di legalità penale appena esposti dalla Corte e che sono parte integrante del principio di legalità che l’art. 7 della Convenzione impone di rispettare. La sanzione controversa non è quindi prevista dalla legge ai sensi dell’art. 7 della Convenzione ed è arbitraria”.

La sentenza della Corte e.d.u. nel caso Varvara c. Italia, peraltro è divenuta definitiva a seguito del rigetto, intervenuto in data 25 marzo 2014, della richiesta di rinvio alla Grande Camera da parte del Governo italiano.

15.2. Alla luce di tali considerazioni, occorre tuttavia, valutare se - alla luce del dovere del giudice comune di sperimentare un’interpretazione conforme alla disposizione internazionale, entro i limiti nei quali ciò è permesso dai testi delle norme, secondo quanto affermato dalle note sentenze della Corte costituzionale n. 349/2007 e n. 348/2007 - l’interpretazione dell’art. 44, comma 2, D.P.R. n. 380/2001, come operata dalla Corte e.d.u. con la citata sentenza Varvara c. Italia, sia però compatibile con altri principi costituzionali contenuti nella nostra Carta Fondamentale che, peraltro, trascendono la mera tutela del diritto di proprietà secondo la norma dell’art. 1, protocollo n. 1 della Convenzione e.d.u., norma anch’essa ritenuta violata dalla sentenza Varvara, che, infatti (v. § 85), muovendo dalla constatazione che il reato in relazione al quale è stata ordinata la confisca dei beni del ricorrente non era previsto dalla legge nel senso dell’art. 7 della Convenzione ed era arbitrario (paragrafi 72/73 *supra*), ha dichiarato che «l’ingerenza nel diritto al rispetto dei beni del ricorrente era contraria al principio di legalità ed era arbitraria e che vi è stata violazione dell’art. 1, del Protocollo n. 1».



Orbene, se può, infatti, ritenersi che la norma In questione (art. 44, comma 2, D.P.R. n. 380/2001), come interpretata dalla Cedu con la sentenza Varvara, non ponga problemi di compatibilità costituzionale con l'art. 25, comma 2, Cost., non contravvenendo apertamente alla garanzia della legalità in materia penale, prevedendo una particolare tipologia di confisca in cui è il legislatore stesso ad operare la disarticolazione del nesso tra confisca e condanna - sicché quest'ultima non dovrà considerarsi presupposto imprescindibile della prima, atteso che la confisca dei terreni e delle opere abusive prevista dall'art. 44, T.U. edilizia è riferita a una "sentenza definitiva che accerta che vi è stata lottizzazione abusiva", e non esige quindi una sentenza di condanna (situazione che, a ben vedere, si riscontra anche nel caso della confisca prevista dall'art. 301, D.P.R. n. 43/1973, secondo la quale "nei casi di contrabbando, è sempre ordinata la confisca delle cose che servirono o furono destinate a commettere il reato e delle cose che ne sono l'oggetto ovvero il prodotto o il profitto", senza alcuna menzione esplicita - dunque - del requisito della sentenza di condanna), non altrettanto deve ritenersi con riferimento ad ulteriori parametri costituzionali, quali quelli di cui agli artt. 2, 9, 32, 41, 42, 117, primo comma, Cost. (quest'ultima, quale norma che permette di creare un ponte, tramite il rinvio mobile, tra la normativa nazionale e quella delle convenzioni internazionali), i quali impongono che il paesaggio, l'ambiente, la vita e la salute siano tutelati quali valori costituzionali oggettivamente fondamentali, cui riconoscere prevalenza nel bilanciamento con il diritto di proprietà, ritenuto violato dalla sentenza Varvara con la condanna dell'Italia per contrasto con l'art. 1, del protocollo n. 1 della Convenzione e.d.u.

15.3. Ed invero, i principi fondamentali della Costituzione, descritti negli articoli (1/12) e nella Parte prima relativa ai "Diritti e doveri dei cittadini", caratterizzano, strutturandolo in profondità, l'ordinamento costituzionale: questo verrebbe letteralmente meno - trasformandosi in un ordinamento diverso - nel caso in cui detti principi non fossero osservati e fatti oggetto di specifica tutela.

I valori elencati assumono in tal modo una valenza giuridica di tale "essenzialità", da poter affermare che la stessa organizzazione dei pubblici poteri sia prevalentemente funzionale al loro svolgimento ed alla loro attuazione. La "persona", nel suo patrimonio identificativo ed irrettrabile, costituisce nella nostra Costituzione il soggetto attorno al quale si incentrano diritti e doveri.

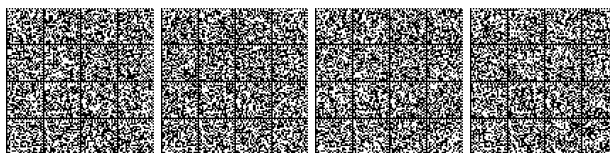
Nell'uso corrente, "diritti umani", "diritti inviolabili", "diritti costituzionali" e "diritti fondamentali" sono termini utilizzati in modo promiscuo ma equivalente, e stanno ad indicare diritti che dovrebbero essere riconosciuti ad ogni individuo in quanto tale: ciò sembrerebbe attestare, proprio a livello di un senso e "sapere comune", l'intimo e complesso rapporto che da sempre lega tra loro e Indissolubilmente diritto naturale e diritto positivo.

Sotto tale profilo, la proprietà, quale diritto costituzionalmente garantito (art. 42), nello speciale regime di tutela del territorio è spesso sostanzialmente "svuotato" - o meglio arricchito di contenuti socialmente rilevanti - per garantire interessi a carattere "super-individuale", come la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale della nazione. Tali interessi derivano da valori, in parte sanciti in via diretta dalla Carta costituzionale [(a) diritti inviolabili dell'uomo (art. 2); b) la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della nazione (art. 9); c) la tutela della salute (art. 32)], in parte in via indiretta dalla stessa Costituzione, che a seguito della riforma del titolo V, ha inserito per la prima volta la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", nel testo costituzionale (art. 117, comma 2, lett. s).

La proprietà, poi, come situazione giuridica soggettiva reale e statica, e l'iniziativa economica privata, come situazione giuridica complessa e dinamica, pur rappresentando degli istituti distinti e costituzionalmente garantiti (art. 42, comma 2, e 41, comma 2, Cost.), sono entrambi asserviti, in quanto facce di una stessa medaglia, ad assolvere una funzione sociale e un'utilità sociale: a) controllo dell'iniziativa economica privata in funzione della libertà, sicurezza e dignità umana (art. 41, comma 2, Cost.); b) la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali (art. 41, comma 2, Cost.).

15.4. A tal riguardo, occorre fare alcune precisazioni.

Non v'è dubbio che il bene giuridico protetto dalla norma dell'art. 30, d.p.r. n. 380/2001 (T.U. Edilizia) è non solo l'ordinata pianificazione urbanistica, ma anche (e soprattutto) l'effettivo controllo del territorio da parte del soggetto titolare della stessa funzione di pianificazione (cioè il Comune), cui spetta di vigilare sul rispetto delle vigenti prescrizioni urbanistiche, con conseguente legittima repressione di qualsiasi intervento di tipo lottizzatorio non previamente assentito. In particolare, poi, le norme dettate in materia di lottizzazione abusiva, perseguono un evidente scopo pianificatorio, che trova un'espressa tutela costituzionale. Nel 1948, infatti, la pianificazione - seppur in un'accezione strettamente economica - acquisisce rilievo costituzionale, dal momento che l'art. 41 Cost. - dopo aver sancito che «l'iniziativa economica è libera» e «non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» - ha previsto che «la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali».



Come è noto, la Costituzione sancisce all'art. 2 che "la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità". Occorre tenere presente che i diritti inviolabili, siano essi esplicitamente previsti o desunti per implicito dalla Costituzione, rappresentano una vera e propria manifestazione del "principio personalistico": tale principio invita ad una considerazione del soggetto non quale monade isolata e avulsa dal "mondo", bensì appunto come "persona", tale proprio in quei rapporti sociali di relazione che soli la sostanziano.

In particolare, la dimostrazione del contributo che la Corte costituzionale ha dato all'estensione del "principio personalistico" ad ambiti di materie in cui si riteneva che la legge dovesse limitarsi a disciplinare interessi pubblici ed interessi privati, è offerta dalla giurisprudenza costituzionale, ormai consolidata, in materia di "ambiente" e di "uso del territorio". Merita di essere ricordata, in primo luogo, la sentenza n. 210 del 1987, dove si afferma che in Costituzione è rinvenibile un riconoscimento specifico della salvaguardia dell'ambiente come diritto fondamentale della persona ed interesse fondamentale della collettività. Si tende, cioè, ad una concezione unitaria del bene ambientale, comprensiva di tutte le risorse naturali e culturali. Esso comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali, la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni. Ed ancora, nella sentenza n. 196 del 2004, in tema di "condono edilizio", la Corte sottolinea, nell'esaminare la materia, il rapporto che intercorre tra "dignità umana" e "iniziativa economica privata", rilevando "come in un settore del genere vengano in rilievo una pluralità di interessi pubblici, i quali devono necessariamente trovare un punto di equilibrio, poiché il fine della legislazione sul "condono" consiste proprio nel realizzare un contemperamento dei valori in gioco: da una parte, quelli del paesaggio, della cultura, della salute, della conformità dell'iniziativa economica privata all'utilità sociale, della funzione sociale della proprietà; dall'altra, quelli, altrettanto rilevanti e fondamentali sul piano della dignità umana, dell'abitazione e del lavoro".

15.5. Nelle sentenze della Corte dei diritti dell'uomo di Strasburgo il diritto di proprietà privata viene spesso definito "un diritto fondamentale", per l'ovvio motivo che qualsiasi diritto umano non può essere leso, ed è pertanto "fondamentale".

Senonché deve porsi in risalto che il diritto di proprietà privata assume valore diverso in ragione del suo contenuto e della sua estensione, ragion per cui un uso indifferenziato dell'aggettivo "fondamentale", come avviene nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo, può essere foriero di equivoci ed esige una precisa puntualizzazione.

A tal fine è necessario prender le mosse da quanto dicono, al riguardo, l'art. 17 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e l'art. 1 del Protocollo addizionale. L'art. 17 della Dichiarazione stabilisce che "Ogni individuo ha diritto ad avere una proprietà sua personale o in comune con altri. Nessun individuo potrà essere arbitrariamente privato della sua proprietà".

L'art. 1 del Protocollo addizionale afferma che "Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà, se non per causa di utilità pubblica".

Questa seconda norma nulla aggiunge, nella sua generalità, alla norma della Dichiarazione: il rispetto al diritto sui propri beni è infatti indifferentemente accolto in ogni ordinamento, essendo evidente che ogni diritto, in quanto tale, deve essere rispettato.

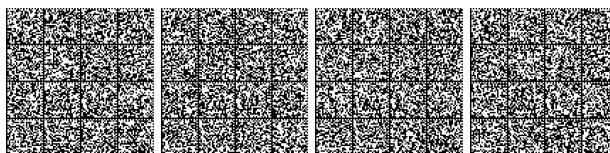
La Costituzione della Repubblica italiana certamente riconosce come diritto fondamentale, da definire diritto inviolabile dell'uomo, ai sensi dell'art. 2 Cost., non il diritto di proprietà privata senza aggettivi, ma il diritto di "proprietà personale", quella riferibile al soddisfacimento dei bisogni primari dell'uomo.

Ciò è dimostrato dal fatto, innanzitutto, che la Costituzione, quando ha voluto riconoscere un diritto fondamentale, cioè un diritto dell'uomo preesistente alla Costituzione stessa ha usato la dizione "la Repubblica riconosce e garantisce, ecc.". Nel caso della proprietà privata, invece, la Costituzione scorpora detto diritto dai diritti dell'uomo di cui al citato art. 2 Cost. e ne colloca la disciplina, non tra i diritti fondamentali di cui ai "Principi fondamentali" od ai "Diritti e doveri dei cittadini", ma nel Titolo dedicato ai "Rapporti economici".

Ma v'è di più.

A proposito della proprietà privata, la Costituzione non usa più la dizione "La Repubblica riconosce e garantisce, ecc.", ma "la legge riconosce e garantisce".

Afferma testualmente l'art. 42 Cost. "La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati. La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti, allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti. La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi di interesse generale. La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato sull'eredità".



Il diritto di proprietà privata, dunque, non costituisce un valore assoluto, un diritto fondamentale inviolabile, ma un diritto che esiste secondo la previsione della legge, la quale, tenuto conto del suo obbligo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti, potrebbe anche comprimerla, riducendola, come afferma la giurisprudenza della Corte costituzionale, anche ad un “nucleo essenziale”.

La nostra Costituzione considera fondamentale solo questo “nucleo essenziale” della proprietà privata, e che di conseguenza costituisce un diritto inviolabile soltanto la “proprietà personale”.

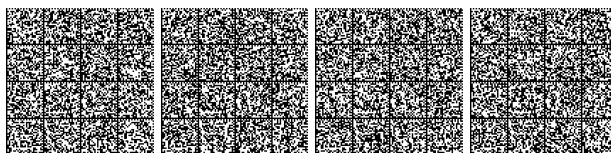
L’indiscutibile conferma è nell’art. 47 Cost., secondo il quale “La Repubblica... favorisce l’accesso del risparmio popolare alla proprietà dell’abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto o indiretto Investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese”. Il che rientra pienamente nel citato concetto di “proprietà personale”. Il diritto all’abitazione, peraltro, è stato considerato, proprio in riferimento al citato art. 47 Cost., un diritto fondamentale inviolabile dalla giurisprudenza costituzionale (*cf.* sentenze nn. 217 del 1988, 404 del 1988, 252 del 1989, 559 del 1989, 419 del 1991, 364 del 1990).

16. Appare, quindi, evidente come l’interpretazione che la Cedu ha operato della norma di cui all’art. 44, comma 2, D.P.R. n. 380/2001, escludendo la confiscabilità delle aree e dei terreni abusivamente lottizzati nel caso in cui il giudizio non si concluda con una sentenza di condanna, ma con una sentenza di proscioglimento per prescrizione, violi gli artt. 2, 9, 32, 41, 42, 117, primo comma, Cost., i quali impongono che il paesaggio, l’ambiente, la vita e la salute siano tutelati quali valori costituzionali oggettivamente fondamentali, cui riconoscere prevalenza nel bilanciamento con il diritto di proprietà.

16.1. Ed invero, quanto all’art. 2 Cost., laddove afferma che «La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l’adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale», si è già detto in precedenza come il diritto di proprietà privata non costituisce un valore assoluto, un diritto fondamentale inviolabile, ma un diritto che esiste secondo la previsione della legge, la quale, tenuto conto del suo obbligo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti, potrebbe anche comprimerla, riducendola, come afferma la giurisprudenza della Corte costituzionale, anche ad un “nucleo essenziale”. Con riferimento alla previsione dell’art. 44, comma 2, D.P.R. n. 380/2001, è la legge a prevedere che la sentenza definitiva del giudice penale che “accerta” che vi è stata lottizzazione abusiva, dispone la confisca dei terreni, abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite, con conseguente acquisizione gratuita dei terreni, di diritto, al patrimonio del comune nel cui territorio è avvenuta la lottizzazione. È, quindi, la legge che impone, in caso di “accertata” lottizzazione (accertamento che, pur contenuto in una sentenza di proscioglimento per prescrizione che abbia però acclarato la sussistenza degli elementi oggettivi e soggettivi dell’illecito lottizzatorio, legittimerebbe la confisca, secondo l’interpretazione di questa Corte, avallata dalla giurisprudenza costituzionale con la già richiamata sentenza n. 239/2009 e, sotto certi aspetti, la n. 85/2008) il sacrificio del diritto di proprietà che, pertanto, per le ragioni esposte, non può essere considerato quale diritto inviolabile. Secondo la sentenza Varvara, diversamente, in caso di “confisca senza condanna” ex art. 44, comma 2, D.P.R. n. 380/2001, l’ingerenza nel diritto al rispetto dei beni del ricorrente sarebbe contraria al principio di legalità ed arbitraria, con conseguente violazione dell’art. 1, del Protocollo n. 1 (tutela della proprietà): ciò impedirebbe, quindi, a questa Corte, secondo l’esegesi “convenzionalmente orientata” di confermare la disposta confisca degli immobili e dei terreni in sequestro, così imponendo di considerare il diritto di proprietà come inviolabile, con conseguente violazione dell’art. 2 Cost.

16.2. Analoga censura di costituzionalità, in secondo luogo, investe la norma in questione, come interpretata dalla Corte e.d.u., in rapporto all’art. 9 Cost.

Ed infatti, il 2° comma, dell’art. 9 Cost., che afferma che la Repubblica «tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione», è iscritto tra i principi fondamentali della Costituzione. L’art. 9, con il riferimento indistinto al paesaggio, è improntato alla “concezione integrale del paesaggio”, cioè alla forma dell’intero paese. La concezione integrale è recepita dalla giurisprudenza costituzionale e da quella amministrativa (Corte cost. 23 novembre 2011, n. 309; Corte cost. 7.11.2007, n. 367; nella giurisprudenza amministrativa, v. l’importante Cons. St., ad. plen., 14.12.2001, n. 9). Il rapporto tra la tutela del paesaggio dell’art. 9, 2° comma, e “l’urbanistica” di cui trattava l’originario art. 117 Cost. e - dopo la l. Cost. n. 3/2011 - il “governo del territorio”, è oggetto di vasta letteratura che, soprattutto negli anni ‘70 e ‘80, ha visto contrapposte due accezioni: quella della ricordata “panurbanistica” (incentrata sulla lata definizione di “urbanistica” raggiunta con l’art. 80, D.P.R. n. 616/1977: la «disciplina dell’uso del territorio comprensiva di tutti gli aspetti conoscitivi, normativi e gestionali riguardanti le operazioni di salvaguardia e di trasformazione del suolo nonché la protezione dell’ambiente») volta ad assorbirle la prima nella seconda; e quella che muove dalla collocazione tra i principi fondamentali dell’art. 9 Cost., che le distingue e le pone in relazione sostanzialmente gerarchica con prevalenza della prima.



La tutela del paesaggio è una manifestazione particolare, arricchita dalla qualificazione culturale, della più ampia tutela dell'ambiente, a condizione che di questa si assuma una nozione genetica, non meramente quantitativa, di protezione di tutte le condizioni originarie di qualità della vita e non solo di quelle inerenti la salubrità, e se comunque si assume che "paesaggio" indica innanzitutto «la morfologia del territorio», cioè «l'ambiente nel suo aspetto visivo» (così C. cost. 7.11.2007, n. 367; *cf.* anche, C. cost. 21.10.2011, n. 275; C. cost. 22.7.2009, n. 226; C. cost. 30.5.2008, n. 180; C. cost. 5.5.2006, n. 182 e 183; C. cost. 14.12.1993, n. 430; C. cost. 11.7.1989, n. 391; C. cost. 30.12.1987, n. 641). Del resto, sul tema dei rapporti tra tutela dell'ambiente, del territorio e del paesaggio, la stessa Corte costituzionale sottolinea, ad esempio, come «una forte espansione delle fonti di energia rinnovabili [...] potrebbe incidere negativamente sul paesaggio: il moltiplicarsi di impianti, infatti, potrebbe compromettere i valori estetici del territorio, ugualmente rilevanti dal punto di vista storico e culturale, oltre che economico, per le potenzialità del suo sfruttamento turistico» (C. cost. 21.10.2011, n. 275).

Orbene, è pacifico che la condotta illecita di cui si discute (lottizzazione abusiva) viene ad incidere in modo rilevante non soltanto sull'assetto del territorio, ma sull'intero ambiente: la violazione determina un "vulnus" alle condizioni di vita della popolazione ivi residente, della quale altera le condizioni soggettive ed oggettive di vita, la cui protezione è costituzionalmente stabilita dall'art. 9; tale illecito comporta una lesione del paesaggio, che va considerato anche una risorsa, non soltanto naturalistica, ma anche economica, poiché rappresenta fonte di introiti per la collettività.

La natura di principio fondamentale della nostra Carta costituzionale della tutela del paesaggio e del territorio giustifica, nell'ottica del legislatore, il sacrificio della proprietà privata attraverso l'ablazione coattiva imposta dall'art. 44, comma 2, D.P.R. n. 380/2001, anche nel caso di accertamento dell'illecito lottizzatorio non seguito da una sentenza di condanna; l'operatività della confisca, tuttavia, sarebbe impedita dall'esegesi "convenzionale" dell'art. 44, comma 2, citato, atteso che, nel caso sottoposto ai giudici di questa Corte, attesa l'assenza di una pronuncia di "condanna" sarebbe impedita l'applicazione della norma sanzionatoria: ancora una volta, quindi, secondo la lettura operata alla luce della sentenza Varvara, vi sarebbe prevalenza del diritto di proprietà rispetto alla tutela del territorio e del paesaggio, dunque di un valore costituzionale oggettivamente fondamentale, cui invece dev'essere riconosciuta prevalenza nel bilanciamento con il diritto di proprietà.

16.3. A soluzioni non dissimili si perviene valutando la norma in questione, come interpretata dalla Corte e.d.u., in rapporto all'art. 32 Cost.

Il bene della salute è tutelato dall'art. 32, primo comma, della Costituzione «non solo come interesse della collettività ma anche e soprattutto come diritto fondamentale dell'individuo» (Corte cost., sentenza n. 356 del 1991), che impone piena ed esaustiva tutela (Corte cost., sentenze n. 307 e 455 del 1990), in quanto «diritto primario e assoluto, pienamente operante anche nei rapporti tra privati» (Corte cost., sentenze n. 202 del 1991, n. 559 del 1987, n. 184 del 1986, n. 88 del 1979).

Nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale il diritto alla salute si estende fino a configurarsi, nel suo collegamento con l'art. 9 della Costituzione, anche come diritto ad un ambiente salubre. Il riconoscimento di un diritto soggettivo individuale all'ambiente, tutelato quale diritto fondamentale, muove da un concetto di "salute" come situazione giuridica generale di benessere dell'individuo derivante anche, se non soprattutto, dal godimento di un ambiente salubre. Secondo la Corte costituzionale, infatti "l'ambiente è protetto come elemento determinativo della qualità della vita": la sua protezione non persegue astratte finalità naturalistiche o estetizzanti, ma esprime l'esigenza di un habitat naturale nel quale l'uomo vive ed agisce e che è necessario alla collettività e, per essa, ai cittadini, secondo valori largamente sentiti; è imposta anzitutto da precetti costituzionali (artt. 9 e 32 Cost.), per cui esso assurge a valore primario ed assoluto" (Corte cost., sentenze n. 210 e n. 641 del 1987).

In particolare, il bene dell'ambiente come diritto fondamentale della persona (oltre che come interesse fondamentale della collettività) "comprende la conservazione, la razionale gestione ed il miglioramento delle condizioni naturali (aria, acque, suolo e territorio in tutte le sue componenti), la esistenza e la preservazione dei patrimoni genetici terrestri e marini, di tutte le specie animali e vegetali che in esso vivono allo stato naturale ed in definitiva la persona umana in tutte le sue estrinsecazioni" (Corte cost., sentenza n. 210 del 1987).

Una lettura costituzionalmente orientata del diritto garantito dall'art. 32 Cost., quindi, conduce a ritenere che le norme dettate dalla legislazione urbanistica (e, segnatamente, quelle dettate dal D.P.R. n. 380/2001 in tema di contrasto alla lottizzazione abusiva), abbiano come obiettivo non soltanto la conservazione di un ordinato assetto territoriale, ma anche quello di garantire la tutela del diritto ad un "ambiente" salubre e, dunque, la tutela della salute umana ex art. 32 Cost.

Correlando gli articoli 9 e 32 Cost. emerge a chiare lettere che un ambiente salubre condiziona necessariamente l'effettività del diritto alla salute: l'ambiente, attraverso il combinato disposto di tali articoli, viene letto come valore unitario e fondamentale interesse della collettività.



Del resto, la giurisprudenza di questa Corte, attraverso una nutrita serie di decisioni, ha osservato che “il diritto alla salute, piuttosto e oltre che come mero diritto alla vita e all’incolumità fisica deve configurarsi come diritto ad un ambiente salubre” (Sez. 3, sentenza n. 1152 del 22/02/1979, non massimata) e, inoltre, ha riconosciuto la sussistenza di un diritto soggettivo all’ambiente salubre, considerando tale diritto come un particolare modo di atteggiarsi del diritto alla salute costituzionalmente garantito (Sez. U, sentenza n. 5172 del 06/10/1979, Rv. 401788). E ciò avviene giacché si ritiene che l’ambiente, pur essendo esterno all’uomo, lo condizioni, in quanto costituisce la sfera in cui egli vive ed opera: collegandosi all’art. 3 Cost. può dirsi che l’ambiente è il luogo in cui l’individuo, rapportandosi nella socialità, sviluppa la sua personalità; pertanto è necessario costruire e mantenere un ambiente salubre in cui nulla costituisca pericolo per la salute dell’uomo stesso. Questo orientamento viene difeso e riaffermato da questa Corte in tutte le successive sentenze nelle quali si prevede anche la prevalenza del diritto all’ambiente salubre sugli altri interessi, in caso di conflitti (Sez. L, sentenza n. 786 del 26/01/1991, non massimata).

Analogamente, la Corte costituzionale, nella sua consolidata giurisprudenza, ha affermato la sussistenza del diritto all’ambiente salubre e la preminenza dello stesso sugli altri “valori”: nel conflitto tra tre diversi interessi quali il mercato, l’ambiente e la persona, essa ammette che possa comprimersi l’integrità dell’ambiente in ragione degli interessi economici delle imprese, ma che questa compressione non possa in alcun modo compromettere l’interesse fondamentale della persona alla difesa della salubrità dell’ambiente (Corte Cost., sentenza n. 127/1990). Infatti, la libertà economica, pur garantita, riconosciuta e tutelata nella Carta costituzionale, non si presenta alla stregua di una situazione giuridica soggettiva pari a quella che emerge nel diritto alla salute, assoluto, primario e inviolabile, ma è funzionalizzata e sott’ordinata gerarchicamente a quest’ultimo.

Come, infine, viene evidenziato nella sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2005, il diritto alla salubrità dell’ambiente trova fondamento non solo negli articoli 9 e 32, ma anche negli articoli 2 e 3 della Costituzione, dai quali discende la qualità di diritto inviolabile garantito a ciascun individuo in maniera egualitaria.

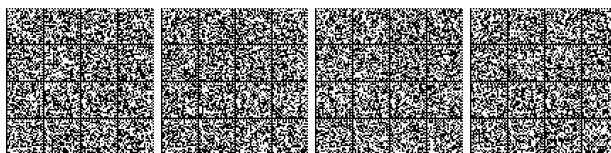
Non v’è dubbio che la tutela del diritto alla salute, nell’attuale accezione del diritto ad un ambiente salubre, costituisca ulteriore oggetto di salvaguardia e tutela nella legislazione urbanistica. In particolare, è possibile affermare che la salvaguardia di un ordinato assetto territoriale attraverso il divieto di attività consistenti in illecita lottizzazione, attuata c.d. pianificazione territoriale, i cui scopi sono: *a)* promuovere un ordinato sviluppo del territorio; *b)* assicurare che i processi di trasformazione siano compatibili con la sicurezza e la tutela dell’integrità fisica e con l’identità culturale del territorio; *c)* migliorare la qualità della vita e la salubrità degli insediamenti umani.

Poiché, come sopra chiarito, non v’è dubbio il diritto alla salute ed alla salubrità dell’ambiente debba ritenersi prevalente rispetto al diritto di proprietà, ciò che invece sarebbe escluso dall’esegesi normativa dell’art. 44, comma 2, D.P.R. n. 380/2001, operata dalla sentenza Varvara. Ed infatti, escludere - nel caso sottoposto all’esame di questa Corte - la confiscabilità dei terreni e degli immobili sequestrati determinerebbe, ancora una volta, la prevalenza del diritto di proprietà sul diritto alla salute nell’accezione c.s. intesa: nel conflitto tra diritto di proprietà e diritto alla salute, non può ammettersi che la tutela della proprietà (come, invece, imporrebbe la lettura della sentenza Varvara) possa comprimere il diritto all’integrità dell’ambiente, in quanto detta compressione finirebbe per compromettere l’interesse fondamentale della persona alla difesa della salubrità dell’ambiente e, quindi, del diritto alla salute.

La natura di diritto fondamentale attribuito dalla nostra Carta costituzionale al diritto alla salute giustifica, nell’ottica del legislatore, il sacrificio della proprietà privata attraverso l’ablazione coattiva imposta dall’art. 44, comma 2, D.P.R. n. 380/2001, anche nel caso di accertamento dell’illecito lottizzatorio non seguito da una sentenza di condanna; l’operatività della confisca, tuttavia, sarebbe impedita dall’esegesi “convenzionale” dell’art. 44, comma 2, citato, atteso che, nel caso sottoposto al giudizio di questa Corte, attesa l’assenza di una pronuncia di “condanna” sarebbe impedita l’applicazione della norma sanzionatoria: ancora una volta, quindi, secondo la lettura operata alla luce della sentenza Varvara, vi sarebbe prevalenza del diritto di proprietà rispetto al diritto alla salute, dunque di un valore costituzionale oggettivamente fondamentale, cui invece deve essere riconosciuta prevalenza nel bilanciamento con il diritto di proprietà.

16.4. Analoga censura di costituzionalità, in secondo luogo, investe la norma in questione, come interpretata dalla Corte e.d.u., in rapporto agli artt. 41 e 42 Cost.

La proprietà, come situazione giuridica soggettiva reale e statica, e l’iniziativa economica privata, come situazione giuridica complessa e dinamica, pur rappresentando degli istituti distinti e costituzionalmente garantiti (artt. 42, comma 2, e 41, comma 2, Cost.), sono entrambi asserviti, in quanto facce di una stessa medaglia, ad assolvere una funzione sociale e un’utilità sociale: *a)* controllo dell’iniziativa economica privata in funzione della libertà, sicurezza e dignità umana (art. 41, comma 2, Cost.); *b)* la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l’attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali (art. 41, comma 2, Cost.).



In tale ottica, quindi, il legislatore non consente una tutela dell'interesse proprietario in sé, ma solo se tale posizione giuridica soggettiva possa ritenersi compatibile con la funzione sociale e un'utilità sociale cui il mantenimento dell'assetto proprietario è preordinato. Nel caso dell'illecito lottizzatorio, è la legge stessa a prevedere, invece, il sacrificio dell'interesse economico sotteso alla posizione del privato proprietario, mediante la previsione dell'ablazione coattiva di cui all'art. 44, comma 2, D.P.R. n. 380/2001. In definitiva, dunque, è lo stesso legislatore che, operando una valutazione comparativa tra l'interesse (*rectius*, il diritto) del privato a mantenere la proprietà dei terreni abusivamente lottizzati e/o delle opere abusivamente costruite, e l'interesse dello Stato a reprimere quelle condotte che "comportino trasformazione urbanistica od edilizia dei terreni stessi in violazione delle prescrizioni degli strumenti urbanistici, vigenti o adottati, o comunque stabilite dalle leggi statali o regionali o senza la prescritta autorizzazione" (art. 30, comma 1, D.P.R. n. 380/2001), impone - con la previsione della confisca ex art. 44, comma 2, D.P.R. n. 380/2001 - il sacrificio del diritto di proprietà attesa l'incompatibilità della condotta integrante l'illecito lottizzatorio con la funzione sociale e con l'utilità sociale cui il mantenimento dell'assetto proprietario è preordinato ai sensi dell'art. 41 e 42 Cost.

L'operatività della confisca, tuttavia, sarebbe impedita dall'esegesi "convenzionale" dell'art. 44, comma 2, citato, atteso che, nel caso sottoposto al giudizio di questa Corte, attesa l'assenza di una pronuncia di "condanna" sa e impedita l'applicazione della norma sanzionatoria: ancora una volta, quindi, secondo la lettura operata alla luce della sentenza Varvara, vi sarebbe la prevalenza "assoluta" del diritto di proprietà a prescindere dall'assolvimento della funzione sociale e dell'utilità sociale cui la proprietà, come situazione giuridica soggettiva reale e statica, e l'iniziativa economica privata, come situazione giuridica complessa e dinamica (artt. 42, comma 2, e 41, comma 2, Cost.), sono entrambi asserviti.

16.5. Per completezza, si noti, ad analoghi approdi è pervenuta anche la più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato, che con una serie di decisioni conformi (Cons. St., IV, 10 maggio 2012, n. 2710; Cons. St., IV 21 dicembre 2012, n. 6656; Cons. St., IV, 28 novembre 2012, n. 6040; Cons. St., IV, 8 luglio 2013, n. 3606; Cons. St., IV, 6 maggio 2013, n. 2427) hanno segnato il ritorno alla nozione di panurbanistica.

In particolare, i giudici amministrativi hanno osservato che il potere di pianificazione urbanistica del territorio - la cui attribuzione e conformazione normativa è costituzionalmente conferita alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni, ex art. 117, comma terzo, Cost. ed il cui esercizio è normalmente attribuito, pur nel contesto di ulteriori livelli ed ambiti di pianificazione, al Comune - non è limitato alla individuazione delle destinazioni delle zone del territorio comunale, ed in particolare alla possibilità e limiti edificatori delle stesse. Al contrario, tale potere di pianificazione deve essere retamente inteso in relazione ad un concetto di urbanistica che non è limitato solo alla disciplina coordinata della edificazione dei suoli (e, al massimo, ai tipi di edilizia, distinti per finalità, in tal modo definiti), ma che, per mezzo della disciplina dell'utilizzo delle aree, realizzi anche finalità economico - sociali della comunità locale (non in contrasto ma anzi in armonico rapporto con analoghi Interessi di altre comunità territoriali, regionali e dello Stato), nel quadro di rispetto e positiva attuazione di valori costituzionalmente tutelati.

Proprio per tali ragioni, lo stesso legislatore costituzionale, nel novellare l'art. 117 della Costituzione per il tramite della legge Cost. n. 3/2001, ha sostituito - al fine di individuare le materie rientranti nella potestà legislativa concorrente Stato - Regioni - il termine "urbanistica", con la più onnicomprensiva espressione di "governo del territorio", certamente più aderente, contenutisticamente, alle finalità di pianificazione che oggi devono ricomprendersi nel citato termine di "urbanistica".

D'altra parte, già il legislatore ordinario (sia pure ai fini della attribuzione di giurisdizione sulle relative controversie), con l'art. 34, comma 2, d. lgs. 31 marzo 1998 n. 80, aveva affermato che "la materia urbanistica concerne tutti gli aspetti dell'uso del territorio".

Tali finalità, per così dire "più complessive" dell'urbanistica, e degli strumenti che ne comportano attuazione, sono peraltro desumibili fin dalla legge 17 agosto 1942 n. 1150, laddove essa individua il contenuto della "disciplina urbanistica e dei suoi scopi" (art. 1), non solo nell'"assetto ed incremento edilizio" dell'abitato, ma anche nello "sviluppo urbanistico in genere nel territorio della Repubblica". In definitiva, l'urbanistica, ed il correlativo esercizio del potere di pianificazione, non possono essere intesi, sul piano giuridico, solo come un coordinamento delle potenzialità edificatorie connesse al diritto di proprietà, così offrendone una visione affatto minimale, ma devono essere ricostruiti come Intervento degli enti esponenziali sul proprio territorio, in funzione dello sviluppo complessivo ed armonico del medesimo.

Uno sviluppo che tenga conto sia delle potenzialità edificatorie dei suoli - non in astratto, bensì in relazione alle effettive esigenze di abitazione della comunità ed alle concrete vocazioni dei luoghi - sia di valori ambientali e paesaggistici, sia di esigenze di tutela della salute e quindi della vita salubre degli abitanti, sia delle esigenze economico - sociali della comunità radicata sul territorio, sia, in definitiva, del modello di sviluppo che si intende imprimere ai luoghi stessi, in considerazione della loro storia, tradizione, ubicazione e di una riflessione "de futuro" sulla propria stessa essenza, svolta - per auto-rappresentazione ed autodeterminazione - dalla comunità medesima, attraverso le decisioni dei propri organi elettivi e, prima ancora, attraverso la partecipazione dei cittadini al procedimento pianificatorio.





In definitiva, il potere di pianificazione urbanistica non è funzionale solo all'interesse pubblico all'ordinato sviluppo edilizio del territorio in considerazione delle diverse tipologie di edificazione distinte per finalità (civile abitazione, uffici pubblici, opifici industriali e artigianali, etc.), ma esso è funzionalmente rivolto alla realizzazione temperata di una pluralità di Interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti.

Ne consegue che, diversamente opinando, e cioè nel senso di ritenere il potere di pianificazione urbanistica limitato alla sola prima ipotesi, si priverebbe la pubblica amministrazione di un essenziale strumento di realizzazione di valori costituzionali, quali sono almeno quelli espressi dagli articoli 9, comma secondo, 32, 42, 44, 47, comma secondo, Cost.

16.6. Appare, dunque, evidente in questa situazione, come non possa ritenersi conforme a Costituzione l'interpretazione operata dalla sentenza Varvara della Corte di Strasburgo la quale in sintesi afferma che il diritto di proprietà privata, indipendentemente dalle sue dimensioni, è un diritto fondamentale inviolabile.

Provvide sono state al riguardo le sentenze n. 348 e 349 del 2007 della Corte costituzionale.

Dette sentenze, infatti, hanno ben messo in evidenza che le norme della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), nell'interpretazione datane dalla Corte di Strasburgo, e cioè, in ultima analisi, dalle sentenze di detta Corte, non sono cogenti per l'ordinamento giuridico italiano, ma costituiscono semplicemente lo strumento in base al quale è possibile stabilire il contenuto degli obblighi internazionali che l'Italia è tenuta a rispettare, ai sensi dell'art. 117, primo comma, della Costituzione. Dette sentenze della Corte di Strasburgo hanno, in altri termini, un valore sub-costituzionale e intanto possono costituire il contenuto di un obbligo internazionale, in quanto siano conformi a Costituzione. Si tratta, in altri termini, di norme interposte soggette al controllo della Corte costituzionale. È stata così posta una valvola di sicurezza,

Qualora la Corte di Strasburgo, come avvenuto nel caso della sentenza Varvara, affermi esplicitamente che la proprietà privata è un diritto fondamentale ed inviolabile del cittadino (al punto tale da non essere confiscabile pur in presenza di un "accertato" illecito lottizzatorio, come pure prevede l'art. 44, comma 2, D.P.R. n. 380/2001, reso però inapplicabile dall'esegesi di tale norma alla luce della norma convenzionale dell'art. 1, del protocollo n. 1 della Convenzione e.d.u.), una norma siffatta - siccome interpretata dalla Corte e.d.u. - non potrebbe mai ritenersi accoglibile nel nostro ordinamento e ne dovrebbe essere dichiarata l'illegittimità costituzionale, trattandosi, come si è visto, di una norma sub-costituzionale, rientrante nell'ampio concetto delle cosiddette "norme interposte".

16.7. Nel caso in cui si profili un contrasto tra una norma interna e una norma della CEDU, «il giudice nazionale comune deve preventivamente verificare la praticabilità di un'interpretazione della prima conforme alla norma convenzionale, ricorrendo a tutti i normali strumenti di ermeneutica giuridica» (sentenze n. 236 e n. 113 del 2011; n. 93 del 2010; n. 311 del 2009). Se questa verifica da esito negativo e il contrasto non può essere risolto in via interpretativa, il giudice comune, non potendo disapplicare la norma interna né farne applicazione, avendola ritenuta in contrasto con la CEDU, nella interpretazione che ne ha fornito la Corte di Strasburgo, e pertanto con la Costituzione, deve denunciare la rilevata incompatibilità proponendo una questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., ovvero all'art. 10, primo comma, Cost., ove si tratti di una norma convenzionale ricognitiva di una norma del diritto internazionale generalmente riconosciuta (sentenze n. 113 del 2011, n. 93 del 2010 e n. 311 del 2009).

Nella giurisprudenza costituzionale si è, inoltre, reiteratamente affermato che, con riferimento ad un diritto fondamentale, il rispetto degli obblighi internazionali non può mai essere causa di una diminuzione di tutela rispetto a quelle già predisposte dall'ordinamento interno, ma può e deve, viceversa, costituire strumento efficace di ampliamento della tutela stessa.

Del resto, l'art. 53 della stessa Convenzione stabilisce che l'interpretazione delle disposizioni CEDU non può implicare livelli di tutela inferiori a quelli assicurati dalle fonti nazionali.

Di conseguenza, il confronto tra tutela prevista dalla Convenzione e tutela costituzionale dei diritti fondamentali deve essere effettuato mirando alla massima espansione delle garanzie, concetto nel quale deve essere compreso, come già chiarito nelle sentenze nn. 348 e 349 del 2007, il necessario bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti, cioè con altre norme costituzionali, che a loro volta garantiscano diritti fondamentali che potrebbero essere incisi dall'espansione di una singola tutela.

Il richiamo al «margine di apprezzamento» nazionale - elaborato dalla stessa Corte di Strasburgo, e rilevante come temperamento alla rigidità dei principi formulati in sede europea - deve essere sempre presente nelle valutazioni della Corte costituzionale, tenuto conto che la tutela dei diritti fondamentali deve essere sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro.



16.8. Come più volte affermato dalla Corte costituzionale (sentenze n. 236, n. 113 e n. 1 del 2011, n. 93 del 2010, n. 311 e n. 239 del 2009, n. 39 del 2008, n. 349 e n. 348 del 2007), il giudice delle leggi non può sostituire la propria interpretazione di una disposizione della CEDU a quella data in occasione della sua applicazione al caso di specie dalla Corte di Strasburgo, con ciò superando i confini delle proprie competenze in violazione di un preciso impegno assunto dallo Stato italiano con la sottoscrizione e la ratifica, senza l'apposizione di riserve, della Convenzione, esso però è tenuto a valutare come ed in quale misura l'applicazione della Convenzione da parte della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano. La norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., come norma interposta, diviene oggetto di bilanciamento, secondo le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza (sent. n. 317 del 2009). Operazioni volte non già all'affermazione della primazia dell'ordinamento nazionale, ma alla integrazione delle tutele.

Nell'attività di bilanciamento con altri interessi costituzionalmente protetti cui è chiamata la Corte costituzionale, gli Interessi (*rectius*, diritti) sottesi ai parametri costituzionali evocati (artt. 2, 9, 32, 41, 42, 117, primo comma, Cost.) come sopra specificati, complessivamente coinvolti nella disciplina recata dalla disposizione censurata, prevalgono - a giudizio di questa Corte - sul diritto di proprietà, di pari rango costituzionale.

A differenza della Corte EDU, la Corte costituzionale è chiamata ad operare una valutazione sistemica, e non isolata, dei valori coinvolti dalla norma di volta in volta scrutinata, ed è, quindi, tenuta a quel bilanciamento, solo ad essa spettante, che, nella specie, dà appunto luogo alla soluzione indicata.

Va, quindi, sollevata la questione di costituzionalità dell'art. 44, comma 2, del D.P.R. n. 380 del 2001, come interpretato dalla Corte EDU (sentenza Varvara) nel senso che la confisca ivi prevista non può applicarsi nel caso di dichiarazione di prescrizione del reato anche qualora la responsabilità penale sia stata accertata in tutti i suoi elementi, atteso che tale norma deve ritenersi in contrasto con gli artt. 2, 9, 32, 41, 42, 117, primo comma, Cost. - i quali, come in precedenza specificato, impongono che il paesaggio, l'ambiente, la vita e la salute siano tutelati quali valori costituzionali oggettivamente fondamentali, cui riconoscere prevalenza nel bilanciamento con il diritto di proprietà - in quanto la norma suddetta, come sopra interpretata, non tiene conto di tale bilanciamento, che deve essere sempre operato qualora siano in gioco opposti Interessi costituzionalmente protetti, anche qualora gli uni trovino tutela nella Cedu e gli altri nella Costituzione italiana.

Per completezza, va ricordato che l'obbligatorio ricorso al giudizio della Corte costituzionale nel caso in esame discende anche dall'impossibilità di attivare la procedura prevista dal Protocollo n. 16 alla Convenzione e.d.u. (con cui, seppure con talune limitazioni, sarà in futuro possibile sospendere il procedimento in corso e rivolgersi alla Corte europea per chiedere un parere consultivo su una questione relativa all'applicazione della Convenzione europea e dei suoi Protocolli), non essendo ancora lo stesso entrato in vigore, pur essendo stato aperta alla firma degli Stati membri firmatari del Trattato STE 5, a Strasburgo, il 2 ottobre 2013 (ed in pari data sottoscritta dall'Italia), attesa la mancanza delle prescritte dieci ratifiche.

16.9. Non v'è dubbio, infine, che ne vada ritenuta, oltre la non manifesta infondatezza per le ragioni dianzi specificate, anche la rilevanza.

Quest'ultima, invero, è comprovata dal rilievo per cui è proprio dalla soluzione della questione di costituzionalità che dipende l'applicabilità della disposizione normativa dell'art. 44, comma 2, D.P.R. n. 380/2001 nel caso in esame, nel quale si controverte - come ampiamente descritto al § 13.1 - di una fattispecie in cui risulta dimostrata la sussistenza della responsabilità penale per l'illecito lottizzatorio sotto il profilo oggettivo e soggettivo, responsabilità che è stata accertata da parte dei giudici di merito con valutazione condivisibile ed esente da censure in sede di legittimità.

Questa Corte, infatti, non potendo adottare altra sentenza se non di rigetto dei ricorsi (essendo preclusa, per le ragioni dianzi precisate, sia la pronuncia di annullamento senza rinvio, non essendovi le condizioni per l'applicazione dell'art. 129, comma 2, c.p.p., sia, peraltro, una pronuncia di annullamento con rinvio per vizio di motivazione quanto alla sussistenza dell'elemento psicologico, ostandovi l'estinzione per prescrizione dei reati), dovrebbe disporre la conferma delle statuizioni di cui all'impugnata sentenza quanto alla confisca degli immobili e delle aree in sequestro, ostandovi, però, allo stato, l'interpretazione della norma adottata dalla sentenza Varvara che, come visto, preclude una "confisca senza condanna".

17. Il giudizio in corso dev'essere, conseguentemente, sospeso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.



P. Q. M.

*La Corte, visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 2, del D.P.R. n. 380 del 2001, come interpretato dalla Corte EDU (sentenza Varvara) nel senso che la confisca ivi prevista non può applicarsi nel caso di dichiarazione di prescrizione del reato anche qualora la responsabilità penale sia stata accertata in tutti i suoi elementi, per violazione degli artt. 2, 9, 32, 41, 42, 117, primo comma, Cost. - i quali impongono che il paesaggio, l'ambiente, la vita e la salute siano tutelati quali valori costituzionali oggettivamente fondamentali, cui riconoscere prevalenza nel bilanciamento con il diritto di proprietà - in quanto la norma suddetta, come sopra interpretata, non tiene conto di tale bilanciamento, che deve essere sempre operato qualora siano in gioco opposti interessi costituzionalmente protetti, anche qualora gli uni trovino tutela nella Cedu e gli altri nella Costituzione italiana (v. Corte cost. n. 264 del 2012);*

*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 ai Presidenti del Consiglio dei Ministri, e che sia anche comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Suprema di Cassazione, il 30 aprile 2014.

*Il Consigliere est.: SCARCELLA*

*Il Presidente: MANNINO*

14C00303

N. 210

*Ordinanza del 25 luglio 2014 emessa dal Tribunale dei minorenni di Napoli sul ricorso proposto da C.R. e I.C.*

**Procedimento civile - Ricorso degli ascendenti per far valere il loro diritto a mantenere rapporti significativi con i nipoti minorenni - Adozione dei provvedimenti più idonei nell'esclusivo interesse del minore - Competenza del tribunale per i minorenni, anziché del tribunale ordinario - Eccesso di delega - Esorbitanza dai limiti della revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione - Irragionevolezza sotto più profili - Lesione del principio di concentrazione processuale (segnatamente nelle ipotesi di pendenza dinanzi al tribunale ordinario del giudizio di separazione tra i coniugi o del procedimento per far valere il diritto del minore ai rapporti con i nonni).**

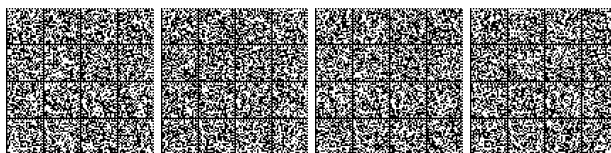
- Disposizioni di attuazione del codice civile, art. 38, primo comma, come modificato dall'art. 96, comma 1, lett. c), del decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154.
- Costituzione, artt. 3, 76, 77 e 111; legge 10 dicembre 2012, n. 219, art. 2, comma 1, lett. p).

#### IL TRIBUNALE PER I MINORENNI DI NAPOLI

riunito in camera di consiglio il giorno 8.7.014 in persona dei ss.gg. magistrati:

- 1) dr. A. Cirillo presidente N. 171/014 Rvg.
- 2) dr. N. Ramadan Bulugma giudice relatore N. 4321/14 Cron.
- 3) dr. A. Ricci componente privato N. Ord.
- 4) dr. G. Tamaro componente privato

sciogliendo la riserva formulata all'odierna udienza ha emesso la seguente



## ORDINANZA

nell'ambito della procedura civile relativa alla minore C. A. nata il 4.2.010 a Napoli;

a seguito di ricorso ex art. 317 bis c.c. proposto nella qualità di nonni paterni da C. R. nato l'8.12.44 e I. C. nata il 22.1.52, entrambi a Napoli, rappresentati e difesi dall'avv. Giuseppe Bartilotti il quale sono elettivamente domiciliati a Napoli in Largo A. sala n. 16.

## CONTRO

I. A. nata il 2.2.79 a Napoli, in qualità di madre esercente la responsabilità sulla figlia minore, rappresentata e difesa dall'avv. Concetta Gentili con la quale è elettivamente domiciliata a Napoli in via Pigna n. 86 presso lo studio dell'avv. Rosanna Lucia Maria Armone.

Sentiti:

il difensore della resistente che ha eccepito il difetto di illegittimità costituzionale dell'art. 317 bis c.c. come riformato dal D.lgs n. 154/013, per eccesso di delega legislativa in relazione all'art. 2, comma 1, lettera p) della legge n. 219/12, in violazione degli artt. 76 e 77 comma I della Costituzione;

il difensore dei ricorrenti, i difensori di C. C. ed il PMM che hanno chiesto il rigetto dell'eccezione per manifesta infondatezza.

## IN FATTO

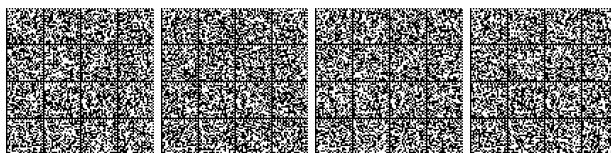
I ricorrenti sono genitori di C. C. padre della piccola C. A.. Con il ricorso introduttivo del procedimento i nonni paterni premettono: la pendenza del procedimento penale n. 9378/2013 R.G.N.R promosso dal PM di Napoli contro C. C. per abusi sessuali in danno della figlia minore; la pendenza innanzi al TM di due procedure ex artt. 330 e 336 c.c., n. 595/13 V.G. attivata dal PMM e n. 578/13 V.G. su iniziativa di I. A., nei confronti di C. C.; la pendenza di ricorso ex art. 317-bis c.c. promosso da C. C., contro I. A.; lamentano che I. A., persevera senza alcuna ragione nell'ostacolare i rapporti della piccola A. e la famiglia di origine dell'ex compagno, evidentemente confondendo le posizioni distinte e separate del padre e dei nonni, la quale ultima indubbiamente prescinde dalla fondatezza o meno delle gravi accuse mosse nei confronti del loro figlio; chiedono all'adito TM di adottare con urgenza, ex art. 317-bis c.c., i provvedimenti più idonei, nell'interesse della minore C. A. al fine di tutelare il suo diritto a conservare un significativo rapporto affettivo con gli esponenti nonni paterni; disponendo, se del caso, un preliminare progetto di incontri in ambiente neutro, onde consentire la ripresa progressiva dei suddetti rapporti cessati dal mese di aprile 2013, ed altresì, attesi i comportamenti della madre della minore, disponendo un preciso calendario di incontri che consenta un rapporto costante ed equilibrato con i nonni paterni.

## IN DIRITTO

E' avviso del collegio che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 1, disp. att. c.c. (come modificato dall'art. 96, comma 1, lett. c) nella parte in cui prevede che «sono, altresì, di competenza del tribunale per i minorenni i provvedimenti contemplati dagli articoli 251 e 317-bis del codice civile», limitatamente alla parte in cui include l'art. 317-bis, per violazione degli artt. 76, 77 e 3, 111 della Costituzione.

Al riguardo si ritiene che vada integralmente condivisa per completezza argomentativa la motivazione svolta dal TM di Bologna con ordinanza 2-5 maggio 2014, che di seguito si riporta come parte integrante del presente provvedimento:

In punto di rilevanza e non manifesta infondatezza



## OSSERVA

quanto segue.

[1] In punto di rilevanza, la questione è da considerarsi senz'altro rilevante. Il d.lgs, 28 dicembre 2013 n. 154, con l'art. 42, ha introdotto, nell'art. 317-*bis* c.c., la legittimazione degli ascendenti a promuovere un giudizio per far valere il loro diritto di mantenere rapporti significativi con i nipoti minorenni. Contestualmente, il medesimo saggio normativo, con l'art. 96, comma I, lett. c., ha modificato l'art. 38, comma disp. att., c. c. inserendo, nell'ambito della competenza del Tribunale per i Minorenni, anche il procedimento su accennato, disegnato nel nuovo art. 317-*bis* c. c. La questione è, dunque, rilevante perché, in difetto della previsione qui censurata, la controversia non sarebbe di competenza del Tribunale minorile, bensì del Tribunale ordinario. Dalla soluzione della questione, pertanto, dipende la potestas decidendi di questo Ufficio (primo profilo di censura: artt. 76, 77 Cost.).

Sotto un altro angolo visuale, se la previsione consentisse il cumulo processuale con il giudizio di separazione ove pendente, nel caso di specie il ricorso avrebbe dovuto essere introdotto nel giudizio separativo (che pende) dinanzi al Tribunale di (Bologna)Napoli e non dinanzi a questo Ufficio: ne seguirebbe una declaratoria in rito per dovere essere la causa riproposta dinanzi al giudice che sta trattando la separazione. Anche in questo caso, dunque, la questione è rilevante (secondo profilo di censura: artt. 3, 111 Cost.).

[2]. In punto di ammissibilità della questione, una interpretazione adeguatrice risulta infruttuosa. E' noto a questo Tribunale che tra i diversi significati giuridici astrattamente possibili il Giudice deve selezionare quello che sia conforme alla Costituzione; il sospetto di illegittimità costituzionale, infatti, è legittimo solo allorquando nessuno dei significati, che è possibile estrapolare dalla disposizione normativa, si sottragga alle censure di incostituzionalità (Corte Cost., 12 marzo 1999, n. 65 in Cons. Stato, 1999, II, 366). E, tuttavia, se è vero che in linea di principio, le leggi si dichiarano incostituzionali perché è impossibile darne interpretazioni "secundum Constitutionem" e non in quanto sia possibile darne interpretazioni incostituzionali, è anche vero che esiste un preciso limite all'esperienza del tentativo salvifico della norma a livello ermeneutico: il giudice non può "piegare la disposizione fino a spezzarne il legame con il dato letterale". Ed, in tal senso, di fatto, vi sarebbe il rischio — dinnanzi ad una redazione così chiara della norma — di invadere una competenza che al Giudice odierno non compete, se non altro perché altri Organi, nell'impalcatura Costituzionale (come l'adita Corte delle Leggi), sono deputati ad espletare talune funzioni ad essi esclusivamente riservate. Ma vi è di più: l'interpretatio secundum constitutionem presuppone, indefettibilmente, che l'interpretazione "altra" sia "possibile", cioè, praticabile: differentemente, si creerebbe un vulnus alla certezza del diritto poiché anche dinnanzi a norme "chiare" ogni giudicante adito potrebbe offrire uno spunto interpretativo diverso. Svolte le considerazioni riportate, reputa l'odierno Giudicante che il dato normativo non si possa prestare ad interpretazioni diverse da quella emergente dalla mera lettura del testo. Rimane, pertanto infruttuoso il doveroso tentativo da parte dell'odierno Giudice di individuare un'interpretazione compatibile con la Costituzione (Corte Cost. ord. 427/2005; ord. n. 306 del 2005).

[3]. Così introdotta, nel rito, la questione sollevata, nel merito la disposizione è sospettata di incostituzionalità per violazione degli artt. 76, 111 e 3, 111 della Carta Costituzionale, sub specie di eccesso di delega legislativa. L'introduzione di un diritto di azione in capo agli ascendenti costituisce l'applicazione del criterio dettato all'articolo 2, comma 1, lettera p), della legge delega (legge 219/2012), con il quale si attribuisce al legislatore delegato il compito di disciplinare "la legittimazione degli ascendenti a far valere il diritto di mantenere rapporti significativi con i nipoti"; il criterio è attuato mediante sostituzione dell'articolo 317-*bis* c. c. in cui ora si prevede che «1. Gli ascendenti hanno diritto di mantenere rapporti significativi con i nipoti minorenni. 2. L'ascendente al quale è impedito l'esercizio di tale diritto può ricorrere al giudice del luogo di residenza abituale del minore affinché siano adottati i provvedimenti più idonei nell'esclusivo interesse del minore. Si applica l'articolo 336, secondo comma».

Il Legislatore delegato, tuttavia, introduce anche una modifica di diritto processuale in seno all'art. 38 disp. att. c. c. prevedendo che «sono, altresì, di competenza del tribunale per i minorenni i provvedimenti contemplati dagli articoli 251 e 317-*bis* del codice civile». La competenza per tali procedimenti è attribuita al Tribunale per i minorenni «in ossequio all'orientamento giurisprudenziale dominante che riconduce tali controversie nell'alveo dell'articolo 333 c.c. (cfr. Cassazione, 24 febbraio 1981, n. 1115; Cassazione, 17 giugno 2009, n. 14091)» (in questi termini, la relazione illustrativa della Commissione cd. Bianca, addetta alla redazione del testo normativa).

Reputa il Tribunale che la scelta del legislatore delegato si sia posta in stridente contrasto con la delega legislativa, eccedendo dalla cornice disegnata dalla legge delega. Deve ritenersi che non spettava al legislatore delegato di legiferare sulla competenza, registrandosi, consequenzialmente, sul punto, una norma da ritenere viziata da illegittimità costituzionale per eccesso di delega legislativa per violazione degli artt. 76 e 77 Cost.; vizio genetico che appare particolarmente consistente dove si prenda atto del fatto che, gli stessi compilatori, davano atto di un acceso dibattito giurisprudenziale attorno alla natura delle statuizioni regolative del diritto dei nonni a frequentare i nipoti; quanto doveva



indurre a rimettere agli interpreti o al legislatore futuro, un intervento *ad hoc* per dirimere la controversia. E' vero, infatti, che secondo una certa opinione le controversie de quibus rientrerebbero nell'art. 333 c. c. (con competenza, quindi, del giudice minorile), ma è anche vero che, secondo altra lettura, si tratta di liti che afferiscono né più e né meno che all'art. 155 c. c. (oggi 337-ter c. c.) ovvero i provvedimenti regolativi dei tempi di frequentazione della prole presso l'uno e l'altro genitore: dunque, con competenza del giudice ordinario. Infatti, la Suprema Corte, prendendo distanze dalla tesi sposata in altre letture, ha in tempi più recenti affermato che l'art. 155 cod. civ., nel prevedere il diritto dei minori, figli di coniugi separati, di conservare rapporti significativi con gli ascendenti (ed i parenti di ciascun ramo genitoriale) «affida al giudice un elemento ulteriore di indagine e di valutazione nella scelta e nell'articolazione di provvedimenti da adottare in tema di affidamento, nella prospettiva di una rafforzata tutela del diritto ad una crescita serena ed equilibrata» (Cass. Civ., sez. I, 11 agosto 1011 n. 17191); non si versa, dunque, nell'ambito delle limitazioni genitoriali (333 c. c.) bensì in quello della regolamentazione dei rapporti genitoriali (337-ter c. c.). Peraltro, ad onor del vero, il precedente citato dai compilatori nella relazione illustrativa Cass. Civ., sez. I, 17 giugno 2009 n. 14091 - non è argomento per sostenere che le controversie ex art. 317-bis rientrino nell'ambito delle limitazioni ex art. 333 c. c. poiché, nell'arresto citato, la Cassazione si limita a dichiarare inammissibile un provvedimento finale del giudice di merito che, in un procedimento ex art. 330 c.c., aveva sospeso le visite tra una minore e i suoi nonni; ipotesi, dunque, peculiare e rientrante nell'ambito dei provvedimenti de potestate per motivi ontologici legati al tipo di intervento attivato dal ricorrente. E' allora evidente che la questione non poteva e non doveva essere affrontata dalla legge delegata che, così facendo, ha superato la cornice ben delineata dalla delega. Vi è di più, come hanno scritto i primi commentatori, «la scelta della decretazione delegata è in contraddizione con lo stesso spirito della l. 219/12 orientato a concentrare dinanzi al giudice ordinario tutte le questioni relative all'esercizio della responsabilità genitoriale, ad eccezione di quelle riservate al Tribunale per i Minorenni. Comunque, il silenzio del legislatore delegante doveva essere interpretato come precisa scelta di metodo: ai sensi dell'art. 38 disp. att. c.c., comma II “sono emessi dal tribunale ordinario i provvedimenti relativi ai minori per i quali non è espressamente stabilita la competenza di una diversa autorità giudiziaria”; dunque, il silenzio del legislatore equivaleva ad istituire la competenza del tribunale ordinario. Vi deroga la legge attuativi in assenza di copertura legislativa».

Ad ogni modo, la nonna si pone anche in contrasto con gli artt. 3, 111 Cost., per una intrinseca irragionevolezza e una rottura del principio di concentrazione processuale, dove questo era all'evidenza da privilegiare. Ebbene, l'art. 317-bis c. c. ha provocato la istituzione di una competenza funzionale esclusiva del Tribunale Minorenni ed esclude ogni ipotesi di *simultaneus processus* poiché non è ipotizzabile una connessione (con il conseguente regime ex art. 40 c.p.c.) in ipotesi di competenza funzionale inderogabile (v. Cass. Civ., sez. I, 8 marzo 2002 n. 3457). Questa interpretazione, tuttavia, conduce ad una aporia logico-giuridica insanabile. I compilatori della riforma conducono l'art. 317-bis c.c. nella cornice semantica dell'art. 333 c.c.; da qui la contraddizione: tutti i procedimenti ex art. 333 c.c. — in virtù della legge 219/12 — possono essere trattati anche dal Tribunale Ordinario se pendente procedimento ex art. 337-bis c.c. (separazione, divorzio, 316 c.c.); i soli procedimenti ex art. 317-bis c.c., invece — in virtù della legge delegata — devono essere trattati sempre e comunque dal Tribunale Minorenni. Ciò anche quanto penda un giudizio di separazione o di divorzio o di regolamentazione dei rapporti genitoriali in caso di minore non nato da matrimonio. In altri termini: se il 317-bis c. c. è un procedimento ex art. 333 c. c. allora allo stesso doveva restare applicabile la norma in cui è previsto che “per i procedimenti di cui all'articolo 333 resta esclusa la competenza del tribunale per i minorenni nell'ipotesi in cui sia in corso, tra le stesse parti, giudizio di separazione o divorzio o giudizio ai sensi dell'articolo 316 del codice civile; in tale ipotesi per tutta la durata del processo la competenza, anche per i provvedimenti contemplati dalle disposizioni richiamate nel primo periodo, spetta al giudice ordinario”. Il risultato irragionevole è evidente nel caso di specie: i minori (sono già) coinvolti nel procedimento di separazione pendente dinanzi al tribunale ordinario, sono, (ora), solo relativamente ai rapporti con gli ascendenti, chiamati a giudizio dinanzi al Tribunale per i Minorenni. Sia dinanzi al giudice della separazione, sia dinanzi a questo zdficio, dovranno essere necessariamente ascoltati (art. 336-bis c. c.). Si realizza, così, la frantumazione di una tutela processuale che dovrebbe essere univoca e si crea, in danno dei minori, una proliferazione di processi che non tiene, affatto conto dell'interesse preminente del minore che illuminava l'intera legge 219/12 e, dunque, la delega legislativa. La concentrazione processuale dinanzi al giudice ordinario nemmeno avrebbe rappresentato una previsione inedita: come noto, già la Suprema Corte ha aperto i giudizi di separazione e divorzio al figlio maggiorenne, che può intervenire nel processo come parte autonoma (v. Cass. Civ., sez. I, sentenza 19 marzo 2012 n. 4296, Pres. Felicetti, rel. Campanile).



Gli effetti di manifesta irragionevolezza sono visibili anche sotto altro aspetto: il dlgs 154/13 ha lasciato immutata la previsione dell'art. 155 c.c. (oggi trasfusa nell'art. 337-ter c.c.) relativa al diritto dei minori ad intrattenere regolari rapporti con gli ascendenti. Pertanto: dinanzi al Tribunale per i Minorenni, viene fatta valere la situazione giuridica soggettiva degli ascendenti; dinanzi al Tribunale ordinario, la situazione giuridica soggettiva dei nipoti. L'effetto, in presenza di processi pendenti, è di un evidente contrasto di previsioni dispositive. Infatti, come in tempi recenti ha correttamente evidenziato il Tribunale di Milano «il dlgs 154/2013 ha riservato in modo elettivo al Tribunale per i Minorenni la competenza a pronunciarsi sul diritto degli ascendenti e, consacrando una situazione giuridica soggettiva degli stessi, ha loro conferito diretta legittimazione attiva così non essendo più ipotizzabile una sostituzione processuale (81 c.p.c.). Resta, però, sempre ammissibile: 1) una competenza del Tribunale ordinario nei limiti ex art. 337-ter comma c.c. dove cioè i genitori facciano valere il “diverso” e autonomo diritto del minore ai rapporti con i nonni; 2) una competenza del Tribunale ordinario dove si tratti solo di “prendere atto” dell'accordo raggiunto dai genitori. Peraltro, è appena il caso di ricordare che, nei tempi di spettanza del singolo genitore, questi può richiedere e decidere il coinvolgimento dei propri ascendenti come ritiene utile e opportuno, poiché si tratta di regolare il contenuto della situazione giuridica a lui spettante» (Trib. Milano, sez. IX civ., ordinanza 20 marzo 2014, est. Buffone).

Pertanto, dove la Corte ritenesse che la modifica dell'art. 38 disp. att. c.c. sia coperta da delega legislativa, andrebbe comunque valutato tale secondo profilo e dovrebbe essere comunque dichiarata l'incostituzionalità della norma, per ripristinare l'euritmia creata nel sistema.

[4]. **NORME VIOLATE.** Per quanto sin qui osservato, si ritiene che l'art. 38, comma 1, disp. att. c.c. (come modificato dall'art. 96, comma 1, lett. c) nella parte in cui prevede che «sono, altresì, di competenza del tribunale per i minorenni i provvedimenti contemplati dagli articoli 251 e 317-bis del codice civile», limitatamente alla parte in cui include l'art. 317-bis, si ponga in violazione degli artt. 76, 77 e 3, 111 della Costituzione.

[5]. **PETITUM** Per quanto sin qui osservato, è auspicabile un intervento della Corte adita che dichiari costituzionalmente illegittimo l'art. 38, comma I disp. att. c.c. (come modificato dall'art. 96, comma 1, lett. c) nella parte in cui prevede che «sono, altresì, di competenza del tribunale per i minorenni i provvedimenti contemplati dagli articoli 251 e 317-bis del codice civile», limitatamente alla parte in cui include l'art. 317-bis.

Alla luce di tutte le considerazioni svolte, il Tribunale per i Minorenni di Napoli

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 Cost., 23 legge 11 marzo 1953 n. 87;*

*Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma I, disp. att. c.c. nella parte in cui prevede che «sono, altresì, di competenza del tribunale per i minorenni i provvedimenti contemplati dagli articoli 251 e 317-bis del codice civile», limitatamente alla parte in cui include l'art. 317-bis, per violazione degli artt. 76, 77 e 3, 111 della Costituzione.*

*Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale, unitamente alla prova delle comunicazioni e notificazioni previste a seguire.*

*Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza venga notificata alle parti del processo, al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.*

Così deciso a Napoli l'8 luglio 2014

*Il Presidente:* ANGELA CIRILLO

*Il giudice relatore:* NAGIA RAMADAN BULUGMA



## N. 211

*Ordinanza del 28 luglio 2014 emessa dalla Corte di assise d'appello di Milano  
nel procedimento penale a carico di D.U.R. ed altri 5*

**Reati e pene - Circostanze del reato - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Reato di sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione (art. 630 cod. pen.) - Divieto di prevalenza della circostanza attenuante speciale di cui al quinto comma dell'art. 630 cod. pen. e della ulteriore circostanza attenuante introdotta nel medesimo art. 630 cod. pen. con la sentenza n. 68 del 2012 della Corte costituzionale sull'aggravante della recidiva di cui all'art. 99, comma quinto, cod. pen. - Violazione dei principi di uguaglianza, di ragionevolezza e di proporzionalità della pena - Richiamo alla sentenza n. 106 del 2014 della Corte costituzionale.**

- Codice penale, art. 99, comma quinto.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo.

## LA CORTE DI ASSISE DI APPELLO DI MILANO

## SEZIONE I

La Corte, composta da:

dott. Sergio Silocchi Presidente rel.

dott. Barbara Bellerio Consigliere

sig. Eduardo Minolfi Giudice pop.

sig. Santina Trevisan Giudice pop.

sig. Marco Ballo Giudice pop.

sig. Maia Elisa Bena Giudice pop.

sig. Salvatore Lo Giudice Giudice pop.

sig. Giuseppe Avallone Giudice pop.

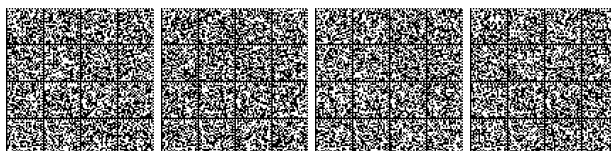
ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

Con atto del 20 dicembre 2013 il PM presso il Tribunale di Milano ha interposto appello avverso la sentenza del GUP di quel Tribunale, pronunciata in data 8 maggio 2013 e depositata il 7 ottobre 2013, con la quale erano giudicati P. M., M. A. A., G. G., P. L., D'U. R. e D. H. S. A. tutti originariamente imputati, tra l'altro, del reato di cui all'art. 630 cod. pen. in danno di B. P., segregata in Sannazzaro di Burgundi dal 6 all'8 marzo 2011 al fine, secondo l'accusa, di estorcerle quantomeno la promessa di non farsi mai più vedere o sentire dal P., dal quale attendeva un figlio, promessa ottenuta la quale i materiali sequestratori provvedevano a liberarla.

A seguito di una lunga disamina, il GUP aveva ritenuto che il reato di cui all'art. 630 cod. pen. dovesse essere derubricato in quello, molto meno grave, di cui all'art. 605 cod. pen., provvedendo ad irrogare agli imputati le pene di cui alla sentenza, determinate anche attraverso la continuazione ex art. 81 cpv. cod. pen. con gli altri reati contestati e, in taluni casi, con riconoscimento di circostanze attenuanti generiche prevalenti sulla recidiva contestata.

Nel proprio gravame, il PM ha sostenuto l'erroneità di tale decisione, insistendo perché il fatto più grave fosse inquadrato nella fattispecie di cui all'art. 630 cod. pen. e non 605 cod. pen., riservando al PG di udienza la concreta determinazione delle pene da richiedere per ciascun imputato.





Anche tutti gli imputati hanno interposto tempestivo e rituale appello, sostenendo o la loro estraneità ai reati così come contestati, ovvero richiedendo una riduzione di pena in considerazione di circostanze attenuanti a loro favore come quelle di cui all'art. 630, 5° comma cod. pen., ovvero art. 62-*bis* cod. pen. o ancora all'art. 62 n. 6, u.p. cod. pen.

E stata altresì richiesta, anche nel corso della discussione, dalla difesa di più di un imputato il riconoscimento della circostanza attenuante "introdotta" dalla stessa Corte costituzionale con sentenza n. 68/2012, attraverso la declaratoria di parziale illegittimità dell'art. 630 cod. pen., nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata sia diminuita quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità, atteso che la pena editualmente prevista (superiore nel minimo a quella massima prevista per l'omicidio volontario non aggravato) dalla norma incriminatrice, in assenza di circostanze attenuanti, si presta, peraltro, a qualificare penalmente anche episodi marcatamente dissimili, sul piano criminologico e del tasso di disvalore, rispetto a quelli avuti di mira dal legislatore dell'emergenza.

Alcuni degli imputati che hanno richiesto l'applicazione nei loro confronti di circostanze attenuanti, in particolare quelle specificamente riconducibili all'art. 630 cod. pen., sono gravati dalla contestazione della recidiva, segnatamente indicate in imputazione come infraquinquennale ex art. 99, comma 2° n. 2 cod. pen. per M. A., reiterata ex art. 99, 4° comma cod. pen. per G. G., semplice ex art. 99 cod. pen. per D. H. S. A., aggravata specifica e reiterata ex art. 99 2° comma n. 1 e 4° comma cod. pen. per D'U.

La riqualificazione del delitto ex art. 630 cod. pen. in quello di cui all'art. 605 cod. pen. non aveva impedito al GUP del Tribunale di Milano di ritenere, come anticipato, per taluno degli imputati condannati, specificamente G. e M. la prevalenza delle circostanze attenuanti generiche sulla recidiva contestata.

Va tuttavia evidenziato che l'impugnazione del PM presso il Tribunale di Milano riconduce il giudizio della Corte d'Assise di appello all'accertamento della sussistenza o meno del delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione ex art. 630 cod. pen., con conseguente applicazione, altrimenti esclusa, dell'art. 99, penultimo comma cod. pen., atteso che quel delitto rientra nel novero di quelli indicati dall'art. 407, comma 2 lett. a) cod. proc. pen.

Da ciò consegue che, non potendosi pervenire che ad un giudizio di mera equivalenza fra circostanze di opposto segno, qualora la Corte ritenesse sussistente il delitto di cui all'art. 630 cod. pen. anche con le specifiche attenuanti che alla norma competono, la pena applicabile agli imputati recidivi non potrebbe essere comunque inferiore ai 25 anni di reclusione per la sostanziale "inoperatività" di quelle circostanze, fatta avvertenza che lo stesso PG di udienza ha richiesto l'applicazione della circostanza attenuante soggettiva di cui all'art. 630, 5° comma cod. pen. con carattere di prevalenza per il G.).

La questione è di evidente rilevanza nel presente giudizio non solo per la richiesta del PG a proposito della specifica circostanza attenuante per l'imputato G., ma anche per la astratta possibilità che questa Corte, attese le modalità di esecuzione, la durata ed altri fattori emergenti nella consumazione dell'eventualmente ritenuto delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione, debba decidere di applicare la circostanza attenuante di natura oggettiva discendente dalla pronuncia della Corte costituzionale n. 68/2012 (a tal fine si allegano alla presente ordinanza, decisione di primo grado, atti di appello di tutte delle parti, trascrizione delle udienze di appello).

Appare quindi profilarsi, nei termini sopra specificati, una non manifestamente infondata questione di legittimità in relazione agli art. 3 e 27, 3° comma della Carta costituzionale, in relazione ai principi di uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità, della disposizione di cui all'art. 69, 5° comma cod. pen. come sostituito dall'art. 3 delle legge 5 dicembre 2005 n. 251, nella parte in cui non prevede il divieto di prevalenza delle suddette circostanze attenuanti di cui all'art. 630, 5° comma cod. pen. nonché di quella introdotta dallo stesso giudice delle leggi con la pronuncia sopra citata, per le ragioni sia espresse in questa decisione che in quella, nella quale è stata proposta questione parzialmente sovrapponibile alla presente e accolta dalla Corte costituzionale, con la recentissima sentenza n. 106/2014.

In detta decisione si è affrontata la legittimità costituzionale dell'art. 99, penultimo comma cod. pen. in relazione alla disposizione di cui all'art. 609 bis 3° comma cod. pen.

Anche nel caso di specie, invero, la circostanza attenuante speciale di cui art. 630, 5° comma cod. pen. è stata introdotta al fine specifico di costituire un temperamento all'unificazione in un unico reato di condotte che si differenziano, nettamente in relazione alla diversa intensità della lesione del bene giuridico tutelato, ponendo l'accento esclusivamente sulle condizioni del reo, per cui potrebbe apparire violato il principio di eguaglianza perché, per effetto del divieto in questione, anche in presenza di una recidiva aspecifica, imputato sarebbe irragionevolmente attinto dalla stessa gravissima pena in editto prevista di chi ha posto in esse un comportamento ben più grave del suo, contrastando ciò anche con la finalità rieducativa della pena che implica un costante principio di proporzione tra qualità e quantità di sanzione e offesa.

Non dissimilmente sembra a questa Corte di dover concludere con riguardo alla circostanza attenuante, ordinaria e di natura oggettiva, introdotta dalla decisione della Corte costituzionale n. 68/2012.



Come è noto il giudice rimettente della questione in quella sede decisa aveva dubitato della legittimità costituzionale dell'art. 630 cod. pen., rilevando come la norma censurata punisse con una pena di inusitata severità condotte delittuose che possono risultare assai meno gravi di altre per durata, modalità dell'azione e entità dell'offesa recata alla vittima, e rispetto alle quali detto minimo edittale si rivelerebbe manifestamente sproporzionato per eccesso, con violazione dei principi di ragionevolezza, di personalità della responsabilità penale e della funzione rieducativa della pena (artt. 3, primo comma, e 27, primo e terzo comma, Cost.), i quali, come detto, esigono che venga assicurata nella concreta applicazione giudiziale, la possibilità di adeguare il trattamento sanzionatorio al reale grado di colpevolezza dell'agente e al suo personale bisogno di rieducazione.

La Corte costituzionale, anche nell'ambito di un'attenta disamina dei limiti del proprio sindacato, ha voluto ricordare in quella decisione che "l'attuale assetto sanzionatorio del sequestro di persona a scopo di estorsione, delineato dall'art. 630 cod. pen., è l'epilogo di una serie di interventi normativi, ormai alquanto risalenti nel tempo e con i tratti tipici della legislazione "emergenziale" ... Furono interventi sollecitati dallo straordinario, inquietante incremento, in quel periodo, dei sequestri di persona a scopo estorsivo, operati da pericolose organizzazioni criminali, con efferate modalità esecutive (privazione pressoché totale della libertà di movimento della vittima, sequestri protratti per lunghissimi tempi, invio di parti anatomiche del sequestrato ai familiari come mezzo di pressione) e richieste di riscatti elevatissimi, al cui pagamento spesso non seguiva la liberazione del sequestrato, che trovava invece la morte in conseguenza del fatto...si tratta di una risposta sanzionatoria di eccezionale asprezza, ove riguardata in una cornice di sistema: basti considerare che il minimo edittale è superiore sia al massimo della pena comminata per l'omicidio volontario (art. 575 cod. pen.), sia al limite massimo di durata della reclusione stabilito in via generale dall'art. 23, primo comma, cod. pen. (ventiquattro anni).

"Dall'altro lato, e parallelamente, furono introdotte circostanze attenuanti volte a stimolare forme di ravvedimento dell'agente — qualificate in termini di «dissociazione» — in funzione della liberazione del sequestrato, dell'impedimento delle conseguenze ulteriori del reato o della collaborazione del reo con la giustizia.

"Come attesta l'esperienza giudiziaria, la descrizione del fatto incriminato dall'art. 630 cod. pen. — rimasta invariata rispetto alle origini («chiunque sequestra una persona allo scopo di conseguire, per sé o per altri, un ingiusto profitto come prezzo della liberazione») — si presta, peraltro, a qualificare penalmente anche episodi marcatamente dissimili, sul piano criminologico e del tasso di disvalore, rispetto a quelli avuti di mira dal legislatore dell'emergenza.

"Si tratta di fattispecie che — a fronte della marcata flessione dei sequestri di persona a scopo estorsivo perpetrati "professionalmente" dalla criminalità organizzata, registratasi a partire dalla seconda metà degli anni '80 dello scorso secolo — hanno finito, di fatto, per assumere un peso di tutto rilievo, se non pure preponderante, nella più recente casistica dei sequestri estorsivi.

"Rientrano in tale ambito, tra le altre, le fattispecie del genere che viene in discussione nel giudizio *a quo*: ossia i sequestri di persona attuati al fine di ottenere una prestazione patrimoniale, pretesa sulla base di un pregresso rapporto di natura illecita con la vittima. "Come ricorda il giudice rimettente, la giurisprudenza di legittimità appare ormai unanime, dopo un intervento chiarificatore delle Sezioni unite della Corte di cassazione (sentenza 17 dicembre 2003-20 gennaio 2004, n. 962), nel ritenere che simili fattispecie integrino il delitto in questione, ricorrendo il requisito dell'«ingiustizia» del profitto perseguito all'agente, dato che la pretesa che egli mira a soddisfare è sfornita di tutela legale, in quanto avente titolo in un negozio con causa illecita.

"In queste e consimili evenienze, il fatto criminoso può assumere, tuttavia - e non di rado assume - connotati ben diversi da quelli delle manifestazioni criminose che il legislatore degli anni dal 1974 al 1980 intendeva contrastare: ciò, sia per la più o meno marcata "occasionalità" dell'iniziativa delittuosa (la quale spesso prescinde da una significativa organizzazione di uomini e di mezzi); sia per l'entità dell'offesa recata alla vittima, quanto a tempi, luoghi e modalità della privazione della libertà personale; sia, infine, per l'ammontare delle somme pretese quale prezzo della liberazione".

Nel ribadire quindi la propria giurisprudenza in ordine al sindacato di legittimità costituzionale sulla misura delle pene, quel giudice ha osservato che "al pari della configurazione delle fattispecie astratte di reato, anche la commisurazione delle sanzioni per ciascuna di esse è materia affidata alla discrezionalità del legislatore, in quanto involge apprezzamenti tipicamente politici. Le scelte legislative sono, pertanto, sindacabili soltanto ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio, come avviene a fronte di sperequazioni sanzionatorie tra fattispecie omogenee non sorrette da alcuna ragionevole giustificazione (*ex plurimis*, sentenze n. 161 del 2009, n. 324 del 2008, n. 22 del 2007 e n. 394 del 2006)", ed è pervenuto a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo 630 cod. pen., nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata è diminuita quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità.



Appare quindi alla Corte rimettente che, nel caso in cui questa Corte giungesse a valutare l'eventuale ricorrenza di una situazione oggettiva siffatta o, nel caso dell'imputato G. a ritenere il suo particolare contributo dissociativo, che potrebbe valergli l'applicazione delle pene, infinitamente più lievi, di cui all'art. 605 cod. pen. la disciplina dell'art. 99, penultimo comma cod. pen. che di fatto esclude la possibilità di una valutazione concreta delle condotte, possa porsi in contrasto con le citate norme della Costituzione.

*P.Q.M.*

*Visti gli artt. 23 e ss legge 11 marzo 1953, n. 87;*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionalità dell'art. 99, comma cod. pen, come introdotto dalla legge 5 dicembre 2005, n. 251 in relazione agli artt. 3 e 27, 3° comma della Costituzione, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante speciale di cui all'art. 630, 5° comma cod. pen e della ulteriore circostanza attenuante ordinaria introdotta nell'art. 630 cod. pen. dalla sentenza della Corte costituzionale n. 68/2012.*

*Sospende il processo in attesa della decisione sulla sollevata questione di legittimità costituzionale e dispone che la Cancelleria provveda a trasmettere immediatamente gli atti alla Corte costituzionale, alla notifica della presente ordinanza al presidente del Consiglio dei Ministri ed alle parti processuali costituite nonché alla sua comunicazione ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.*

Milano, 28 luglio 2014.

*Il Presidente:* SILOCCHI

14C00305

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2014-GUR-048) Roma, 2014 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



## MODALITÀ PER LA VENDITA

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

- **presso 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](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it).**

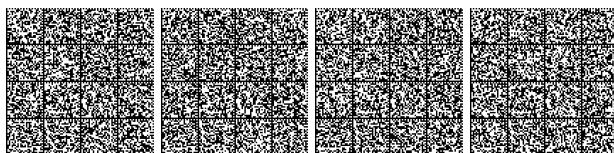
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



  
**GAZZETTA UFFICIALE**  
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
<b>Tipo A</b> 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 € <b>438,00</b> - semestrale € <b>239,00</b>
<b>Tipo B</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 € <b>68,00</b> - semestrale € <b>43,00</b>
<b>Tipo C</b> 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 € <b>168,00</b> - semestrale € <b>91,00</b>
<b>Tipo D</b> 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 € <b>65,00</b> - semestrale € <b>40,00</b>
<b>Tipo E</b> 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 € <b>167,00</b> - semestrale € <b>90,00</b>
<b>Tipo F</b> 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 € <b>819,00</b> - semestrale € <b>431,00</b>

**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)\**  
*(di cui spese di spedizione € 74,42)\**

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

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

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

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

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

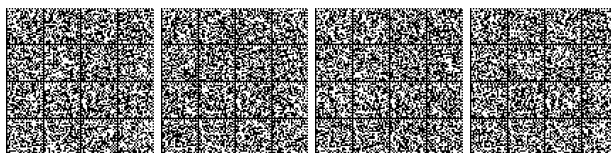
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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

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

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

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





\* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 4 1 1 1 9 \*

€ 6,00

