

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 156° - Numero 1

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 7 gennaio 2015

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

## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 85. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 ottobre 2014 (della Regione Abruzzo)

**Agricoltura - Misure urgenti di semplificazione per l'utilizzo delle fonti rinnovabili nell'ambito della riconversione industriale del comparto bieticolo-saccarifero - Previsione che i progetti di riconversione del comparto approvati dall'apposito Comitato interministeriale rivestono carattere di interesse strategico e costituiscono una priorità a carattere nazionale - Attribuzione al suddetto Comitato, nel caso in cui i relativi procedimenti autorizzativi non risultino ultimati e siano decorsi infruttuosamente i termini di legge per la conclusione di tali procedimenti, del potere di nominare un commissario *ad acta* per l'esecuzione degli accordi per la riconversione industriale sottoscritti con il coordinamento del Comitato interministeriale, in ottemperanza alle direttive da quest'ultimo adottate - Ricorso della Regione Abruzzo - Denunciata lesione della sfera di competenza legislativa e amministrativa esclusiva regionale in materia di agricoltura - Violazione dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, non prevedendo la disposizione impugnata l'assegnazione di un congruo termine per l'esercizio del potere sostitutivo né il necessario coinvolgimento della Regione - Richiamo alla sentenza n. 62 del 2013 della Corte costituzionale.**

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, art. 30-*ter* (che ha apportato modifiche all'art. 29 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35), inserito dalla legge di conversione 11 agosto 2014, n. 116.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, 118, comma primo, e 120, comma secondo, quest'ultimo in combinato disposto con l'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.....

Pag. 1

- N. 86. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 ottobre 2014 (della Regione Campania)

**Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria del credito d'imposta per investimenti in beni strumentali nuovi, concesso alle imprese dall'art. 18 del decreto-legge n. 91 del 2014 - Previsione che ai relativi oneri, pari a complessivi 816 milioni di euro per il periodo 2016-2019, si provvede mediante corrispondente riduzione della quota nazionale del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), programmazione 2014-2020 - Ricorso della Regione Campania - Denunciata riduzione di risorse già destinate *ex lege* esclusivamente a sostenere interventi per lo sviluppo e la coesione delle aree sottoutilizzate - Implicito effetto sperequativo dell'intervento - Violazione del principio di leale collaborazione - Irragionevole sottrazione di risorse dall'ambito delle azioni positive volte a rimuovere gli ostacoli economici e sociali che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini.**

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, art. 18, comma 9.
- Costituzione, artt. 3, comma secondo, 119, comma quinto, e 120; Accordo di partenariato 2014-2020; decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, artt. 2, comma 1, 4 e 5; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 5, comma 1, lett. a), e 16, comma 1, lett. d); legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 6.



**Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria delle modifiche alla disciplina ACE-aiuto crescita economica, recate dall'art. 19 del decreto-legge n. 91 del 2014 - Previsione che ai relativi oneri si provvede mediante corrispondente riduzione della quota nazionale del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), programmazione 2014-2020 - Ricorso della Regione Campania - Denunciata riduzione di risorse già destinate *ex lege* esclusivamente a sostenere interventi per lo sviluppo e la coesione delle aree sottoutilizzate - Implicito effetto sperequativo dell'intervento - Violazione del principio di leale collaborazione - Irragionevole sottrazione di risorse dall'ambito delle azioni positive volte a rimuovere gli ostacoli economici e sociali che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini.**

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, art. 19, comma 3, lett. a).
- Costituzione, artt. 3, comma secondo, 119, comma quinto, e 120; Accordo di partenariato 2014-2020; decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, artt. 2, comma 1, 4 e 5; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 5, comma 1, lett. a), e 16, comma 1, lett. d); legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 6. ....

Pag. 5

N. 238. Ordinanza del Tribunale di Ragusa del 23 settembre 2014

**Ordinamento giudiziario - Riduzione dei periodi di sospensione feriale dei termini processuali e di ferie dei magistrati - Disposizioni introdotte con decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 - Denunciata insussistenza dei presupposti della necessità ed urgenza a fronte della prevista efficacia delle nuove disposizioni a decorrere dall'anno 2015 - Violazione dei principi di uguaglianza per la disparità di trattamento rispetto agli impiegati civili dello Stato (per l'asserita impossibilità per il magistrato di godere appieno delle sue ferie, essendo tenuto al rispetto dei termini per il deposito dei provvedimenti anche qualora scadano nel periodo di sospensione feriale e nel corso del periodo di congedo ordinario) e di ragionevolezza (producendo asseritamente la novella, in un contesto normativo immutato, l'effetto di aumentare i provvedimenti in riserva di decisione, a parità di risorse umane e materiali) - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza anche nella ipotesi in cui il Parlamento introducesse un'ipotesi di sospensione del decorso dei termini previsti per il deposito degli atti da parte del magistrato durante il periodo di congedo ordinario fruito.**

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, art. 16.
- Costituzione, artt. 3 e 77. ....

Pag. 9

N. 239. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Campania del 13 marzo 2014

**Paesaggio (tutela *del*) - Codice dei beni culturali e del paesaggio - Deroga al regime di autorizzazione paesaggistica per tutte le zone A e B del territorio comunale, classificate tali negli strumenti urbanistici vigenti alla data del 6 settembre 1985 - Esclusione dall'ambito operativo della deroga delle aree urbane riconosciute e tutelate come patrimonio UNESCO - Mancata previsione - Violazione del principio di tutela del paesaggio - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione UNESCO.**

- Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, art. 142, comma 2.
- Costituzione, artt. 9 e 117, primo comma.

**Paesaggio (tutela *del*) - Codice dei beni culturali e del paesaggio - Ipotesi di riconoscimento *ex lege* del carattere di interesse paesaggistico e relativa disciplina di tutela - Inclusione dei siti per i quali è intervenuto il riconoscimento di patrimonio mondiale UNESCO - Mancata previsione - Violazione del principio di tutela del paesaggio - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione UNESCO.**

- Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, art. 142, comma 1.
- Costituzione, artt. 9 e 117, primo comma.



**Paesaggio (tutela del) - Codice dei beni culturali e del paesaggio - Siti per i quali è intervenuto il riconoscimento di patrimonio mondiale UNESCO - Obbligo per le Amministrazioni di adottare un provvedimento di vincolo paesaggistico su detti siti - Mancata previsione - Violazione del principio di tutela del paesaggio - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione UNESCO.**

- Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 134, 136, 139, 140 e 141.
- Costituzione, artt. 9 e 117, primo comma. . . . . Pag. 14

N. 240. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Novara del 7 ottobre 2014

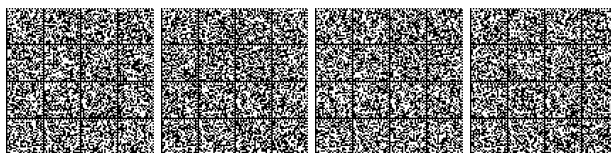
**Imposte sui redditi - Reddito imponibile degli immobili riconosciuti di interesse storico o artistico - Criteri di determinazione - Abrogazione dell'applicazione indifferenziata, agli immobili locati e non locati, della tariffa d'estimo di minor ammontare fra quelle della zona censuaria in cui è sito il fabbricato - Previsione dal periodo d'imposta 2012 di un criterio di determinazione meno favorevole, basato sulla riduzione forfetaria del 35 per cento del canone di locazione e sulla riduzione al 50 per cento del reddito medio ordinario senza l'aumento di un terzo per le unità immobiliari a disposizione - Disciplina introdotta in sede di conversione di un decreto-legge recante "disposizioni in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento" - Difetto di omogeneità, e quindi di nesso funzionale, tra le disposizioni aggiunte dalla legge di conversione e quelle originarie del decreto-legge.**

- Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, artt. 4, commi 5-*quater* (abrogativo dell'art. 11, comma 2, della legge 30 dicembre 1991, n. 413), 5-*sexies* (modificativo degli artt. 37, comma 4-*bis*, 90, comma 1, e 144, comma 1, del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917) e 5-*septies*.
- Costituzione, art. 77, comma secondo. . . . . Pag. 27

N. 241. Ordinanza dal Consiglio di Stato del 27 agosto 2014.

**Energia - Incentivi per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - Previsione che non abbiano diritto agli incentivi i soggetti per i quali le autorità o gli enti competenti abbiano accertato che, in relazione alla richiesta di qualifica degli impianti di erogazione degli incentivi, hanno firmato dati o documenti non veritieri, ovvero hanno reso dichiarazioni false o mendaci - Previsione che, fermo restando il recupero delle somme indebitamente percepite, la condizione ostativa alla fruizione degli incentivi ha durata di dieci anni dall'accertamento e si applica alla persona fisica o giuridica che ha presentato la richiesta, nonché al legale rappresentante che ha sottoscritto la richiesta, al soggetto responsabile dell'impianto, al Direttore tecnico, ai soci, se si tratta di società in nome collettivo, ai soci accomandatari, se si tratta di società in accomandita semplice, agli amministratori con potere di rappresentanza, se si tratta di altro tipo di società o di consorzio - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Eccesso di delega - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU e dalla normativa comunitaria.**

- Decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, art. 23.
- Costituzione, artt. 3, 76, e 117, primo comma, in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; legge 4 giugno 2010, n. 96, art. 2, comma 1, lett c). . . . . Pag. 31



n. 242. Ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Bologna del 26 settembre 2014.

**Processo penale - Misure cautelari - Criteri di scelta delle misure - Obbligatorietà della custodia cautelare in carcere quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in relazione ai delitti di cui all'art. 416, sesto comma, cod. pen. (nella specie: associazione per delinquere diretta alla commissione di taluno dei delitti di cui all'art. 12, comma 3-bis, del testo unico in materia di immigrazione), salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - Mancata previsione della salvezza dell'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure - Irragionevole e indiscriminata applicazione della presunzione assoluta di adeguatezza della custodia cautelare in carcere a fattispecie associative non assimilabili - Contrasto con i principi di inviolabilità della libertà personale e di non colpevolezza sino alla sentenza di condanna definitiva.**

- Codice di procedura penale, art. 275, comma 3, come modificato dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38.
  
- Costituzione, artt. 3, 13, primo comma, e 27, comma secondo. . . . . Pag. 37



# ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 85

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 ottobre 2014  
(della Regione Abruzzo).*

**Agricoltura - Misure urgenti di semplificazione per l'utilizzo delle fonti rinnovabili nell'ambito della riconversione industriale del comparto bieticolo-saccarifero - Previsione che i progetti di riconversione del comparto approvati dall'apposito Comitato interministeriale rivestono carattere di interesse strategico e costituiscono una priorità a carattere nazionale - Attribuzione al suddetto Comitato, nel caso in cui i relativi procedimenti autorizzativi non risultino ultimati e siano decorsi infruttuosamente i termini di legge per la conclusione di tali procedimenti, del potere di nominare un commissario *ad acta* per l'esecuzione degli accordi per la riconversione industriale sottoscritti con il coordinamento del Comitato interministeriale, in ottemperanza alle direttive da quest'ultimo adottate - Ricorso della Regione Abruzzo - Denunciata lesione della sfera di competenza legislativa e amministrativa esclusiva regionale in materia di agricoltura - Violazione dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, non prevedendo la disposizione impugnata l'assegnazione di un congruo termine per l'esercizio del potere sostitutivo né il necessario coinvolgimento della Regione - Richiamo alla sentenza n. 62 del 2013 della Corte costituzionale.**

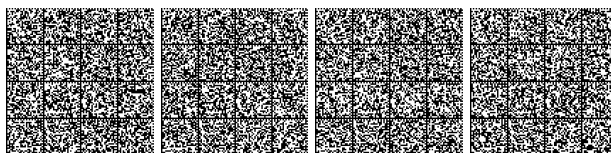
- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, art. 30-ter (che ha apportato modifiche all'art. 29 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35), inserito dalla legge di conversione 11 agosto 2014, n. 116.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e quarto, 118, comma primo, e 120, comma secondo, quest'ultimo in combinato disposto con l'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Ricorso del Presidente della Giunta Regionale Regione Abruzzo (CF 80003170661), in persona del suo Presidente *pro tempore* Dott. - Luciano D'Alfonso, giusta delibera della Giunta Regionale n. 656 del 14/10/2014, rappresentato e difeso dall'Avv. Manuela de Marzo (C.F. DMRMNL70C41C632R) (pec: avvmanuelademarzo@cnfpec.it) dell'Avvocatura Regionale, ai sensi della L.R. n. 9 del 14.02.2000 ed in virtù di procura speciale a margine del presente atto, elettivamente domiciliato presso e nello studio dell'Avv. Fabio Francesco Franco, in Roma, Via Giovanni Pierluigi da Palestrina, n. 19; contro il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato.

Per la declaratoria della illegittimità costituzionale dell'art. 30-ter, decreto-legge n. 91/2014, inserito in sede di conversione dall'art. 1, comma 1, allegato, legge n. 116/2014 del 11.8.2014, pubblicata nella *G.U.* n. 192 del 20 agosto 2014, nella parte in cui, ha apportato la seguente modificazione all'art. 29, decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35:

«a) al comma 1, le parole: “rivestono carattere di interesse nazionale anche ai fini della definizione e del perfezionamento dei processi autorizzativi e dell'effettiva entrata in esercizio” sono sostituite dalle seguenti: “rivestono carattere di interesse strategico e costituiscono una priorità a carattere nazionale in considerazione dei prevalenti profili di sviluppo economico di tali insediamenti produttivi nonché per la salvaguardia dei territori oggetto degli interventi e dei livelli occupazionali”;

b) il comma 2 è sostituito dal seguente: “2. I progetti di cui al comma 1 riguardano la realizzazione di iniziative di riconversione industriale, prevalentemente nel settore della produzione di energia da fonti rinnovabili, e sono finalizzati anche al reimpiego dei lavoratori, dipendenti delle imprese saccarifere italiane dismesse per effetto del regolamento (CE) n. 320/2006 del Consiglio, del 20 febbraio 2006, in nuove attività di natura industriale. Al fine di garantire l'attuazione di tali progetti, il Comitato interministeriale di cui all'articolo 2, comma 1, del citato decreto-legge n. 2 del 2006, nel caso in cui i relativi procedimenti autorizzativi non risultino ultimati e siano decorsi infruttuosamente i termini di legge per la conclusione di tali procedimenti, nomina senza indugio, ai sensi dell'articolo 20 del decreto-legge 29 novembre 2008,



n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, un commissario ad acta per l'esecuzione degli accordi per la riconversione industriale sottoscritti con il coordinamento del Comitato interministeriale, in ottemperanza alle direttive da quest'ultimo adottate. Al commissario non spettano compensi, gettoni o altra forma di emolumento; eventuali rimborsi di spese vive sono a carico delle risorse destinate alla realizzazione dei progetti"».

per contrasto con gli artt. 117, 3° e 4° comma, 118, 1° comma, della Costituzione, nonché con l'art. 120, 2° comma, Cost., in riferimento all'art. 8, legge n. 131/2003 (recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale n. 3/2001").

La proposizione del presente ricorso è stata deliberata dalla Giunta Regionale dell'Abruzzo nella seduta del 14 ottobre 2014.

Il decreto-legge n. 91/2014 (recante "Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea") con legge n. 116 del 11 agosto 2014, pubblicata nella *G.U.* n. 192 del 20 agosto 2014, è stato convertito in legge con modificazioni tra le quali l'aggiunta dell'art. 30-ter.

Detto articolo ha modificato l'art. 29 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, (convertito con modificazioni dalla legge 4 aprile 2012, n. 35) che, dunque, nella formulazione attualmente vigente, dopo aver qualificato i progetti di riconversione del comparto bieticolo saccarifico di "interesse strategico" prevede, nell'ambito dei progetti di riconversione delle imprese italiane operanti nel settore bieticolosaccarifero dismesse per effetto del regolamento (CE) n. 320/2006 del Consiglio, del 20 febbraio 2006, la nomina da parte del Comitato interministeriale di un commissario "ad acta" per il caso in cui i relativi procedimenti autorizzativi non risultino ultimati e siano decorsi infruttuosamente i termini di legge per la loro conclusione.

La normativa sopra richiamata esplica la sua efficacia sul territorio regionale della Regione Abruzzo in particolare in relazione al progetto di costruzione del termovalorizzatore a biomasse della Power Crop S.r.l., sito in Borgo Incile, in attuazione dell'accordo per la riconversione dell'ex zuccherificio di proprietà dell'Eridania Sadam S.p.A., sito nel Comune di Celano (AQ).

Detta disposizione presenta profili di illegittimità costituzionale per i seguenti

#### MOTIVI

Violazione degli artt. 117, 3° e 4° comma, e 118, 1° comma, Cost. e 120, 2° comma, Cost. in riferimento all'art. 8, legge n. 131/2003.

Prima di entrare nel merito specifico delle censure, questa difesa ritiene necessario premettere una breve disamina del contesto normativo di riferimento.

Negli anni 2005 e 2006, in presenza di grave crisi del settore bieticolo-saccarifero, sono state approvate una serie di disposizioni tese a regolare la ristrutturazione dell'industria dello zucchero nella Comunità europea al fine di sostenere il settore e di favorire la riconversione delle attività di coltivazione e produzione. Nello specifico, sono stati emanati il regolamento CE n. 320/2006 (relativo ad un regime temporaneo per la ristrutturazione dell'industria dello zucchero nella Comunità europea) che ha modificato il precedente regolamento CE n. 1290/2005 (relativo al funzionamento della politica agricola comune) ed il decret-legge n. 2/2006 (recante "Interventi urgenti per i settori dell'agricoltura, dell'agroindustria, della pesca, nonché in materia di fiscalità d'impresa") convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 81/2006.

Detto decreto-legge ha, tra l'altro, istituito un Comitato interministeriale con il compito di:

- a) approvare il piano per la razionalizzazione e la riconversione della produzione bieticolo-saccarifera;
- b) coordinare le misure comunitarie e nazionali per la riconversione industriale del settore e per le connesse problematiche sociali;





c) formulare direttive per l'approvazione dei progetti di riconversione.

Inoltre, l'art. 2, comma 3, decreto-legge cit., prevedeva che le imprese saccarifere presentassero al Ministero delle politiche agricole e forestali progetti di riconversione (uno per ciascuno degli impianti industriali ove era prevista la cessazione della produzione di zucchero) al fine della loro successiva approvazione.

Questo era il contesto normativo in cui è intervenuto l'art. 29, decreto-legge n. 5/2012, a prevedere la figura del "commissario ad acta" quale autorità da nominare, a cura del Comitato interministeriale, nei casi di particolare necessità ed al fine di dare attuazione ai progetti di riconversione del comparto bieticolo saccarifero definito di "interesse nazionale".

Già in relazione all'originario testo dell'art. 29 cit. codesta Ecc.ma Corte, con sentenza n. 62/2013, ha avuto modo di affermare che la materia in questione deve essere ascritta alla materia agricoltura, riservata alla competenza legislativa residuale delle Regioni, e, pertanto, ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale per contrasto con l'art. 117, 4° comma, Cost.

Infatti, pur ricordando che in astratto è ammissibile una deroga al normale riparto di competenze, qualora «la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata» e «non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità» (sentenza n. 303 del 2003), tuttavia, codesta Ecc.ma Corte nell'occasione ha rilevato che: "nei casi in cui vi sia uno spostamento di competenze amministrative a seguito di attrazione in sussidiarietà, questa Corte ha escluso che possa essere previsto un potere sostitutivo, dovendosi ritenere che la leale collaborazione, necessaria in tale evenienza, non possa essere sostituita puramente e semplicemente da un atto unilaterale dello Stato (...). L'art. 29, invece, prevede un potere di intervento sostitutivo dello Stato che si attiva mediante la predisposizione da parte del comitato interministeriale di norme idonee a dare esecutività ai progetti nel quadro delle competenze regionali e in casi di particolare necessità (non specificati) con il diretto intervento di un commissario ad acta.

Inoltre la norma introduce una forma di potere sostitutivo (per dare attuazione al diritto comunitario) che non risponde ai requisiti richiesti dall'art. 120 Cost. e dall'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3)."

In altri termini, la norma in questione è stata dichiarata incostituzionale sia in quanto violativa della sfera di competenza legislativa delle Regioni, sia in quanto introduttiva di una forma di potere sostitutivo non rispondente ai requisiti richiesti dal combinato disposto degli artt. 120, c. 2, Cost. e 8, legge n. 131/2003.

Orbene, la modifica introdotta dalla disposizione oggetto dell'odierno ricorso, pur qualificando il settore di intervento quale "di interesse strategico" e seppure maggiormente dettagliata in relazione ai casi in cui il Comitato interministeriale nomina il commissario ad acta ("nel caso in cui i relativi procedimenti autorizzativi non risultino ultimati e siano decorsi infruttuosamente i termini di legge per la conclusione di tali procedimenti"), di fatto merita le medesime censure di incostituzionalità già accolte da codesta Ecc.ma Corte.

In primo luogo, in relazione alla modifica apportata al 1° comma dell'art. 29 cit., questa difesa rileva che l'attribuzione ai progetti di riconversione industriale del carattere "di interesse strategico" è assolutamente generica, nonché carente della fissazione dei presupposti per la relativa individuazione e, dunque, in contrasto con gli artt. 117, 3° comma, e 118, 1° comma, Cost., nonché con il principio di leale collaborazione. La denunciata disposizione, infatti, configura in realtà una «chiamata in sussidiarietà» (in materia di agricoltura, riservata alla competenza regionale) senza che a monte vi sia stata l'imprescindibile intesa con le Regioni territorialmente interessate.

In secondo luogo, per quanto concerne la modifica del 2° comma dell'art. 29 cit., si rileva che dal semplice confronto letterale fra i due testi dell'art. 29, 2° c., decreto-legge n. 5/2012, si evince senza alcun dubbio che i medesimi sono sostanzialmente uguali e che, pertanto, anche il testo oggi in vigore, per effetto dell'introduzione dell'art. 30-ter, decreto-legge n. 91/2014, operato dall'art. 1, comma 1, allegato, legge n. 116/2014, è illegittimo.

A tal fine, questa difesa ritiene utile accostare i due testi nello schema che segue ove sono state evidenziate con il carattere grassetto le parti che risultano identiche e con carattere normale le parti diverse.



Art. 29, 2° comma, decreto-legge n. 5/2012, convertito in legge n. 35/2012, Dichiarato Incostituzionale	Art. 29, 2° comma, decreto-legge n. 5/2012, risultante ex art. 30, decreto-legge n. 91/2014 introdotto da legge di conversione n. 116/2014, Oggetto del Presente Ricorso
omissis	
<i>Il Comitato interministeriale nomina,</i>	
nei casi di particolare necessità,	nel caso in cui i relativi procedimenti autorizzativi non risultino ultimati e siano decorsi infruttuosamente i termini di legge per la conclusione di tali procedimenti,
<i>ai sensi dell'articolo 20 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185,</i>	
<i>convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, un commissario ad acta per l'</i>	
attuazione	esecuzione
<i>degli accordi</i>	
definiti in sede regionale	per la riconversione industriale sottoscritti
<i>con coordinamento del Comitato interministeriale</i>	
	in ottemperanza alle direttive da quest'ultimo adottate.
<i>Al commissario non spettano compensi</i>	
e ad	gettoni o altra forma di emolumento;
<i>eventuali rimborsi di spese</i>	
si provvede nell'ambito	vive sono a carico
<i>delle risorse destinate alla realizzazione dei progetti.</i>	

Dalla lettura dei testi, su evidenziati, risulta agevole rilevare che le modifiche apportate al testo originario si concretizzano esclusivamente nell'uso di sinonimi ("esecuzione" in luogo di "attuazione") di locuzioni verbali più lunghe che definiscono il medesimo concetto ("accordi per la riconversione industriale sottoscritti con coordinamento del Comitato interministeriale" in luogo di "accordi definiti in sede regionale con coordinamento del Comitato interministeriale") e, infine, di locuzioni verbali più lunghe che meglio specificano il concetto ma non lo modificano ("nel caso in cui i relativi procedimenti autorizzativi non risultino ultimati e siano decorsi infruttuosamente i termini di legge per la conclusione di tali procedimenti" in luogo di "nei casi di particolare necessità").

Ne deriva che la disposizione normativa oggetto di censura da parte della Regione Abruzzo (art. 1, c. 1, legge n. 116/2014, allegato, nella parte in cui, nel convertire in legge il decreto-legge n. 91/2014, ha inserito l'art. 30-ter, di modifica dell'art. 29, decreto-legge n. 5/2012, convertito dalla legge n. 35/2012) risulta essere anch'essa in contrasto con l'art. 117, 4° comma, Cost., in quanto, afferendo senza dubbio alla materia dell'agricoltura, è invasiva della sfera di competenza legislativa esclusiva delle Regioni.

Dalla lettura dello schema risulta altresì che il nuovo testo dell'art. 29 cit., come modificato dalla norma impugnata, è ancora in contrasto, come il testo precedente, anche con il combinato disposto degli artt. 120, 2° comma, Cost. e 8, legge n. 131/2003, in virtù dei quali l'esercizio del potere sostitutivo dello Stato deve essere esercitato nel rispetto dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione e, pertanto, deve essere preceduto dall'assegnazione di un congruo termine, per adottare i provvedimenti dovuti o necessari. Ne deriva che solo se e quando sia inutilmente decorso il termine in questione, l'intervento sostitutivo statale, per il tramite della diretta adozione dei provvedimenti necessari o della nomina di apposito commissario, è legittimo.

La disposizione impugnata, al contrario, non prevede né l'assegnazione di un congruo termine, né il necessario coinvolgimento dell'Ente regionale, estromettendo così completamente la Regione dai procedimenti in questione.



In conclusione, questa difesa rileva che l'impugnata norma statale è costituzionalmente illegittima anche per violazione dei Principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, secondo il costante insegnamento di codesta Ecc.ma Corte: "la deroga al normale riparto di competenze fra lo Stato e le Regioni e la conseguente «attrazione in sussidiarietà» allo Stato della relativa disciplina, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, in tanto sono giustificate in quanto lo Stato coinvolga le Regioni stesse, nella specie la disposizione censurata non prevede un coinvolgimento delle Regioni idoneo ad equilibrare le esigenze di leale collaborazione con quelle di esercizio unitario delle funzioni attratte in sussidiarietà a livello statale Corte Costituzionale" (cfr. Corte Cost., sent. n. 63/2008).

*P.Q.M.*

*Si chiede che codesta Ecc.ma Corte voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 30-ter, decreto-legge n. 91/2014, inserito in sede di conversione dall'art. 1, comma 1, allegato, legge n. 116/2014 dell'11.8.2014, nella parte in cui ha inserito l'art. 30-ter, recante "Misure urgenti di semplificazione per l'utilizzo delle fonti rinnovabili nell'ambito della riconversione industriale del comparto bieticolosaccarifero", che ha apportato modificazione all'art. 29, comma 2, decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, per contrasto con gli artt. 117, 3° e 4° comma, 118, 1° comma, della Costituzione, nonché con l'art. 120, 2° comma, Cost., in riferimento all'art. 8, legge n. 131/2003.*

*Si depositano:*

1) delibera n. 656 del 14 ottobre 2014

L'Aquila - Roma,

*Avv. Manuela de Marzo*

14C00329

**N. 86**

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 ottobre 2014 (della Regione Campania)*

**Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria del credito d'imposta per investimenti in beni strumentali nuovi, concesso alle imprese dall'art. 18 del decreto-legge n. 91 del 2014 - Previsione che ai relativi oneri, pari a complessivi 816 milioni di euro per il periodo 2016-2019, si provvede mediante corrispondente riduzione della quota nazionale del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), programmazione 2014-2020 - Ricorso della Regione Campania - Denunciata riduzione di risorse già destinate *ex lege* esclusivamente a sostenere interventi per lo sviluppo e la coesione delle aree sottoutilizzate - Implicito effetto sperequativo dell'intervento - Violazione del principio di leale collaborazione - Irragionevole sottrazione di risorse dall'ambito delle azioni positive volte a rimuovere gli ostacoli economici e sociali che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini.**

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, art. 18, comma 9.
- Costituzione, artt. 3, comma secondo, 119, comma quinto, e 120; Accordo di partenariato 2014-2020; decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, artt. 2, comma 1, 4 e 5; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 5, comma 1, lett. a), e 16, comma 1, lett. d); legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 6.

**Bilancio e contabilità pubblica - Copertura finanziaria delle modifiche alla disciplina ACE-aiuto crescita economica, recate dall'art. 19 del decreto-legge n. 91 del 2014 - Previsione che ai relativi oneri si provvede mediante corrispondente riduzione della quota nazionale del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC), programmazione 2014-2020 - Ricorso della Regione Campania - Denunciata riduzione di risorse già destinate *ex lege* esclusivamente a sostenere interventi per lo sviluppo e la coesione delle aree sottoutilizzate - Implicito effetto sperequativo dell'intervento - Violazione del principio di leale collaborazione - Irragionevole sottrazione di risorse dall'ambito delle azioni positive volte a rimuovere gli ostacoli economici e sociali che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini.**



- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, art. 19, comma 3, lett. a).
- Costituzione, artt. 3, comma secondo, 119, comma quinto, e 120; Accordo di partenariato 2014-2020; decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, artt. 2, comma 1, 4 e 5; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 5, comma 1, lett. a), e 16, comma 1, lett. d); legge 27 dicembre 2013, n. 147, art. 1, comma 6.

Ricorso per la 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. 468 del 15 ottobre 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, ed elettivamente domiciliato presso l'Ufficio di rappresentanza della Regione Campania sito in Roma alla Via Poli n. 29 (fax 081/7963591; pec agc04.se tt.02@regione.campania.it);

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 18, comma 9, e 19, comma 3, lettera a), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, recante Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116.

#### FATTO

1. — Nella *Gazzetta Ufficiale - Serie Generale*, S.O. - n. 192 del 24 agosto 2014 è stata pubblicata la legge 11 agosto 2014, n. 116, avente ad oggetto “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea”.

2. — L'art. 18 del citato decreto legge, rubricato “Credito d'imposta per investimenti in beni strumentali nuovi”, al comma 1 attribuisce ai soggetti titolari di reddito d'impresa che effettuino investimenti in beni strumentali nuovi compresi nella divisione 28 della tabella ATECO, di cui al provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate 16 novembre 2007, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 296 del 21 dicembre 2007, destinati a strutture produttive ubicate nel territorio dello Stato, a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto medesimo e fino al 30 giugno 2015, un credito d'imposta nella misura del 15 per cento delle spese sostenute in eccedenza rispetto alla media degli investimenti in beni strumentali compresi nella suddetta tabella realizzati nei cinque periodi di imposta precedenti, con facoltà di escludere dal calcolo della media il periodo in cui l'investimento è stato maggiore.

I commi 2-8 del medesimo art.18 dettano condizioni, limiti e l'ulteriore disciplina del credito d'imposta di cui al precedente comma 1.

Secondo quanto previsto dal successivo comma 9 dello stesso art.18, “Agli oneri derivanti dal presente articolo, valutati in 204 milioni di euro per il 2016, 408 milioni di euro per gli anni 2017 e 2018, e 204 milioni di euro per l'anno 2019, si provvede mediante corrispondente riduzione della quota nazionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione, programmazione 2014-2020, di cui all'articolo 1, comma 6, della legge 27 dicembre 2013, n. 147. Ai sensi dell'articolo 17, comma 12, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, il Ministro dell'economia e delle finanze provvede al monitoraggio degli oneri di cui al presente articolo. Nel caso si verificano o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni di cui al presente comma, il Ministro dell'economia e delle finanze, con proprio decreto, provvede alla riduzione della dotazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione in modo da garantire la compensazione degli effetti dello scostamento finanziario riscontrato, su tutti i saldi di finanza pubblica e, conseguentemente, il CIPE provvede alla riprogrammazione degli interventi finanziati a valere sul Fondo. Il Ministro dell'economia e delle finanze riferisce alle Camere con apposita relazione in merito alle cause degli scostamenti e all'adozione delle misure di cui al precedente periodo”.

3. — L'art.19 del medesimo decreto-legge, rubricato “Modifiche alla disciplina ACE- aiuto crescita economica”, introduce, al comma 1, modifiche all'articolo 1 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, inserendovi, dopo il comma 2, il comma 2-bis, del seguente tenore: “Per le società le cui azioni sono quotate in mercati regolamentati o in sistemi multilaterali di negoziazione di Stati membri della UE o aderenti allo Spazio economico europeo, per il periodo di imposta di ammissione ai predetti mercati e per i



due successivi, la variazione in aumento del capitale proprio rispetto a quello esistente alla chiusura di ciascun esercizio precedente a quelli in corso nei suddetti periodi d'imposta è incrementata del 40 per cento. Per i periodi d'imposta successivi la variazione in aumento del capitale proprio è determinata senza tenere conto del suddetto incremento»; nonché, aggiungendo, al comma 4, dopo le parole: «periodi d'imposta successivi» le seguenti: «ovvero si può fruire di un credito d'imposta applicando alla suddetta eccedenza le aliquote di cui agli articoli 11 e 77 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917. Il credito d'imposta è utilizzato in diminuzione dell'imposta regionale sulle attività produttive, e va ripartito in cinque quote annuali di pari importo.». A mente del secondo comma, «Le disposizioni di cui al comma 1, lettera a), si applicano alle società ammesse a quotazione le cui azioni sono negoziate dalla data di entrata in vigore del presente decreto e sono subordinate alla preventiva autorizzazione della Commissione europea ai sensi dell'articolo 108 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea richiesta a cura del Ministero dello sviluppo economico. La disposizione di cui al comma 1, lettera b), ha effetto a decorrere dal periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2014».

Il comma 3 dello stesso art.19 stabilisce che «Agli oneri derivanti dal presente articolo, pari a 27,3 milioni di euro nel 2015, 55,0 milioni di euro nel 2016, 85,3 milioni di euro nel 2017, 112,3 milioni di euro nel 2018, 140,7 milioni di euro nel 2019, 146,4 milioni di euro nel 2020 e 148,3 milioni di euro a decorrere dal 2021, si provvede come segue: a) mediante riduzione della quota nazionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione, programmazione 2014-2020, di cui all'articolo 1, comma 6, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, per l'importo di 27,3 milioni di euro nel 2015, 55,0 milioni di euro nel 2016, 85,3 milioni di euro nel 2017 e 112,3 milioni di euro nel 2018; (omissis)...».

4. I citati articoli 18, comma 9, e 19, comma 3, lettera a), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116 sono costituzionalmente illegittimi per i seguenti

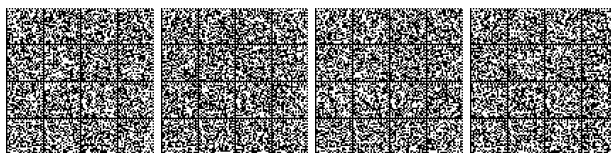
#### MOTIVI

Illegittimità costituzionale degli artt. 18, comma 9 e 19, comma 3, lett. a) per violazione degli artt. 119, comma 5, 120 comma 2 e 3, comma 2 della costituzione.

1. Ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, recante «Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali», attuativo della legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale, il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) di cui all'art. 61 della legge 289/2002 - nel quale, a decorrere dal 2003, sono state concentrate le risorse destinate agli interventi nelle aree sottoutilizzate del Paese, ai sensi della legge n. 289/2002 e sono iscritte tutte le risorse finanziarie aggiuntive nazionali, destinate a finalità di riequilibrio economico e sociale, in attuazione dell'art.119, comma 5 della Costituzione - ha assunto, come noto, la denominazione di «Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC)». Il Fondo in menzione rinviene la propria disciplina nell'art. 119, comma 5 della Costituzione- in base al quale gli interventi perequativi degli squilibri economici in ambito regionale devono garantire risorse aggiuntive rispetto a quelle ordinarie ed essere rivolti a favore di aree territoriali determinate in base a criteri di differenziazione regionale (C.Cost. 46/2013 e 284/2009)- nonché nella legge n. 42/2009 e nel decreto legislativo n. 88/2011, che costituiscono norme interposte nel giudizio di legittimità costituzionale.

2. La legge 27.12.2013 n. 147 - legge di stabilità per il 2014 - ha disposto, all'articolo 1, comma 6, che «in attuazione dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione e in coerenza con le disposizioni di cui all'articolo 5, comma 2, del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, la dotazione aggiuntiva del Fondo per lo sviluppo e la coesione è determinata, per il periodo di programmazione 2014-2020, in 54.810 milioni di euro. Il complesso delle risorse è destinato a sostenere esclusivamente interventi per lo sviluppo, anche di natura ambientale, secondo la chiave di riparto 80 per cento nelle aree del Mezzogiorno e 20 per cento nelle aree del Centro-Nord. Con la presente legge si dispone l'iscrizione in bilancio dell'80 per cento del predetto importo secondo la seguente articolazione annuale: 50 milioni per l'anno 2014, 500 milioni per l'anno 2015, 1.000 milioni per l'anno 2016; per gli anni successivi la quota annuale è determinata ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera e), della legge 31 dicembre 2009, n. 196».

La norma stabilisce, altresì, che, per gli anni successivi, la quota annuale sarà determinata dalla tabella E delle singole leggi di stabilità a valere sul rimanente importo di 42.298 milioni, mentre, per la restante quota del 20 per cento (10.962 milioni), la relazione tecnica alla legge di stabilità 2014 (AS 1120) precisa che la relativa iscrizione in bilancio avverrà all'esito di una apposita verifica di metà periodo (da effettuare precedentemente alla predisposizione della legge di stabilità per il 2019) sull'effettivo impiego delle prime risorse assegnate.



Sulla base dell'indicata previsione, per il periodo di programmazione 2014-2020 il Governo ha presentato alle autorità della UE - secondo quanto previsto dal vigente Regolamento UE n. 1303/2013 di disciplina dei Fondi strutturali - la proposta di Accordo di partenariato, dapprima in versione provvisoria (nel mese di dicembre 2013), e quindi nel testo definitivo, in data 24 aprile 2014. Sul testo dell'Accordo di partenariato è stata acquisita la preventiva intesa della Conferenza unificata, ai sensi dell'art.8, comma 6 della legge 5 giugno 2003, n.131; anche l'indicata intesa fa espresso riferimento alle citate risorse del FSC, nell'importo stanziato nella legge di stabilità per l'anno 2013 (cf: pagina 12).

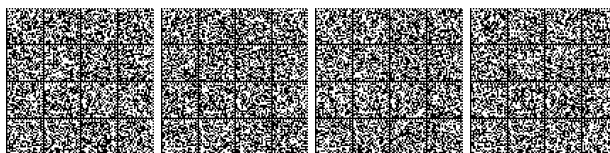
Le previsioni di cui all'art. 18, comma 9, e 19, comma 3 del Decreto-Legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116- oggetto del presente ricorso- laddove individuano a copertura degli oneri correlati alla introduzione del credito d'imposta, pari a complessivi 816 Meuro per il periodo 2016-2019, una corrispondente riduzione della quota nazionale del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione - programmazione 2014-2020, si pongono in palese contrasto con le indicate norme interposte e realizzano una patente violazione dell'art. 119, comma 5 della Costituzione.

In assenza di ogni indice da cui possa desumersi che le risorse distratte, per finanziare l'introduzione del credito d'imposta e la modifica alla disciplina in tema di ACE siano esclusivamente indirizzate a favore dei medesimi territori sottoutilizzati e con la medesima chiave percentuale di riparto (80% per le aree del Mezzogiorno e 20% per le aree del Centro-Nord) prevista per il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione- e, anzi, in presenza di una formulazione testuale che assume a riferimento oggettivo le strutture produttive (art.18) e le società (art.19) ubicate in tutto il territorio dello Stato - la riduzione della quota nazionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione, programmazione 2014-2020, determina, invero, una riduzione del complesso delle risorse già destinate *ex lege* esclusivamente a sostenere interventi per lo sviluppo delle aree sottoutilizzate, con palese violazione delle norme indicate in rubrica. E' noto, invero, che il Fondo in menzione soggiace a vincoli di destinazione e che la rideterminazione dell'ammontare delle risorse da destinare agli interventi per lo sviluppo e la coesione delle aree sottoutilizzate deve conformarsi alle previsioni del decreto legislativo 88/2011, in base al quale l'ammontare delle risorse da destinare agli interventi per lo sviluppo e la coesione delle aree sottoutilizzate può essere rideterminato dalle leggi annuali di stabilità successive a quella che ha preceduto l'avvio del ciclo pluriennale di programmazione qualora si renda necessario soltanto "in relazione alle previsioni macroeconomiche, con particolare riferimento all'andamento del PIL, e di finanza pubblica" (art.5) e a condizione che la nota di aggiornamento del DEF indichi i nuovi "obiettivi di convergenza economica delle aree del Paese a minore capacità fiscale.) valutando l'impatto macroeconomico e gli effetti, in termini di convergenza, delle politiche di coesione e della spesa ordinaria destinata alle aree svantaggiate", previa acquisizione del parere della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 5, comma 1, lett. a), della legge 42/2009.

Il rispetto del "principio di tipicità delle ipotesi e dei procedimenti attinenti la perequazione regionale" (Corte Cost. 176/2012) impone, inoltre, al legislatore statale di osservare, come normativa di attuazione dell'art. 119, quinto comma, Cost., la legge 42/2009 in materia di federalismo fiscale, secondo la quale (art. 16, comma 1, lett. d) "l'azione per la rimozione degli squilibri strutturali di natura economica e sociale a sostegno delle aree sottoutilizzate si attua attraverso interventi speciali organizzati in piani organici finanziati con risorse pluriennali, vincolate nella destinazione". In ulteriore specificazione dei principi della richiamata legge 42/2009, poi, il d.lgs. 88/2011 stabilisce che la politica di riequilibrio economico e sociale è perseguita prioritariamente con le risorse del FSC e con i finanziamenti a finalità strutturale dell'UE "e i relativi cofinanziamenti nazionali" (art. 2, comma 1). Nella riduzione della quota nazionale del FSC lo Stato non può, dunque, legittimamente invocare il titolo competenziale relativo al coordinamento della finanza pubblica, in ragione di un'incidenza sproporzionata degli oneri derivanti dall'applicazione dell'art. 18 del DL 91/2014 a danno dei territori interessati dagli interventi di perequazione e del conseguente effetto sperequativo implicito nella disposta riduzione, in mancanza di ogni indice da cui possa trarsi la conclusione che le risorse in tal modo rifinalizzate siano esclusivamente indirizzate a favore dei medesimi territori e con le medesima chiave percentuale di riparto (80% per le aree del Mezzogiorno e 20% per le aree del Centro-Nord).

II. Le norme impugnate, peraltro, appaiono altresì in contrasto con l'art.120 della Costituzione e con il principio di leale collaborazione.

Codesta Corte ha, invero, affermato con giurisprudenza costante la illegittimità di previsioni normative volte a vanificare la bilateralità della procedura prevista da norme interposte attraverso la statuizione della forza decisiva della volontà di una sola parte — sia essa, di volta in volta, lo Stato, la Regione o la Provincia autonoma — (*ex plurimis*, sentenze n. 39 del 2013, n. 179 del 2012, n. 33 del 2011, n. 121 del 2010, n. 24 del 2007: nel caso che ci occupa, successivamente all'intesa prestata dalla Conferenza unificata, il legislatore è intervenuto unilateralmente — e in difformità rispetto alle prescrizioni del d.lgs. 88/2011 - a ridurre il FSC.



III. In considerazione della *ratio* sottesa alle politiche di riequilibrio economico e sociale, riconducibile all'ambito delle azioni positive volte a rimuovere gli squilibri economici e sociali in determinati territori svantaggiati, e tenuto conto che le norme impugnate configurano una irragionevole sottrazione di risorse dall'ambito delle richiamate azioni volte a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, le stesse contrastano patentemente, altresì, con l'art. 3, secondo comma, della Costituzione.

*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*

14C00330

N. 238

*Ordinanza del 23 settembre 2014 del Tribunale di Ragusa nel procedimento penale a carico di G.S.*

**Ordinamento giudiziario - Riduzione dei periodi di sospensione feriale dei termini processuali e di ferie dei magistrati - Disposizioni introdotte con decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132 - Denunciata insussistenza dei presupposti della necessità ed urgenza a fronte della prevista efficacia delle nuove disposizioni a decorrere dall'anno 2015 - Violazione dei principi di uguaglianza per la disparità di trattamento rispetto agli impiegati civili dello Stato (per l'asserita impossibilità per il magistrato di godere appieno delle sue ferie, essendo tenuto al rispetto dei termini per il deposito dei provvedimenti anche qualora scadano nel periodo di sospensione feriale e nel corso del periodo di congedo ordinario) e di ragionevolezza (producendo asseritamente la novella, in un contesto normativo immutato, l'effetto di aumentare i provvedimenti in riserva di decisione, a parità di risorse umane e materiali) - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza e di uguaglianza anche nella ipotesi in cui il Parlamento introducesse un'ipotesi di sospensione del decorso dei termini previsti per il deposito degli atti da parte del magistrato durante il periodo di congedo ordinario fruito.**

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132, art. 16.
- Costituzione, artt. 3 e 77.

## IL TRIBUNALE DI RAGUSA

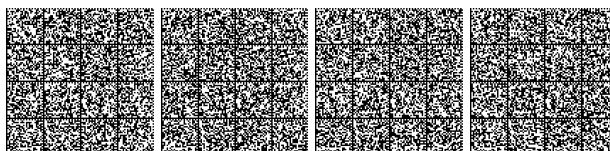
Il Giudice, dott. Elio Manenti, premesso:

che nell'ambito del presente procedimento penale, con ordinanza emessa in data odierna, è stata fissata l'udienza dell'8 settembre 2015 per l'assunzione della prova testimoniale;

che il giudizio in oggetto, attinente all'ipotesi di reato di cui all'art. 187 c.d.s. ed in fase dibattimentale, non rientra nei casi di cui agli articoli 91 e 92 ord. giud., 2 e 2-bis della legge n. 742/1969;

che, sulla base della disciplina anteriore alla novella di cui all'art. 16 del decreto-legge n. 132/2014, non sarebbe stata possibile la fissazione di un'udienza istruttoria in data 8 settembre 2015;

che si ritiene rilevante e non manifestamente infondata — nei termini di seguito evidenziati — la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 del decreto-legge n. 132/2014, per violazione degli articoli 3 e 77 Cost.;



## OSSERVA

1. L'art. 16 del decreto-legge n. 132/2014 (modifiche alla legge 7 ottobre 1969, n. 742, e riduzione delle ferie dei magistrati e degli avvocati e procuratori dello Stato) dispone quanto segue:

«1. All'art. 1 della legge 7 ottobre 1969, n. 742, le parole “dal 1° agosto al 15 settembre di ciascun anno” sono sostituite dalle seguenti: “dal 6 al 31 agosto di ciascun anno”.

2. Alla legge 2 aprile 1979, n. 97, dopo l'art. 8, è aggiunto il seguente:

“Art. 8-bis (*Ferie dei magistrati e degli avvocati e procuratori dello Stato*). — Fermo quanto disposto dall'art. 1 della legge 23 dicembre 1977, n. 937, i magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari, nonché gli avvocati e procuratori dello Stato hanno un periodo annuale di ferie di trenta giorni.”.

3. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 acquistano efficacia a decorrere dall'anno 2015.

4. Gli organi di autogoverno delle magistrature e l'organo dell'avvocatura dello Stato competente provvedono ad adottare misure organizzative conseguenti all'applicazione delle disposizioni dei commi 1 e 2».

È opportuno premettere come la disposizione in oggetto non abbia, in realtà, modificato l'art. 90, comma 1 dell'Ordinamento giudiziario di cui al regio decreto n. 12/1941 (ferie dei magistrati durante l'anno giudiziario), secondo cui i magistrati che esercitano funzioni giudiziarie hanno un periodo annuale di ferie di quarantacinque giorni.

Si potrebbe, astrattamente, ipotizzare che la riduzione delle ferie attenga unicamente ai magistrati ordinari in tirocinio e non a quelli con funzioni.

Senonché, la volontà del legislatore di procedere ad una riduzione delle ferie per tutti i magistrati (ordinari, amministrativi, contabili e militari) — con o senza funzioni — nonché per gli avvocati e procuratori dello Stato e la correlata tacita abrogazione dell'art. 90, comma 1 ord. giud. sono evidenziate, oltre che dai non equivoci comunicati del Governo, dalla inscindibile correlazione tra il primo ed il secondo comma del citato art. 16.

In altri termini, non sarebbe stata in alcun modo efficace — nell'ottica di una più rapida definizione dei procedimenti e di uno smaltimento dell'arretrato la riduzione del periodo di sospensione feriale dei termini processuali (precedentemente prevista dal 1° agosto al 15 settembre e, come noto, determinata dalla distinta esigenza di assicurare riposo agli avvocati e procuratori legali: Corte Cost., 29 luglio 1992, n. 380, ord. n. 61/1992, sent. n. 255/1987) senza una contestuale riduzione del periodo di congedo ordinario riconosciuto ai magistrati.

L'obiettivo perseguito dal legislatore si concreta, invero, in un (ulteriore) aumento di produttività in sede giurisdizionale, finalità anzitutto connessa al numero di udienze tenute e di procedimenti definiti nel corso dell'anno giudiziario: è, allora, palese come l'eventuale mancata riduzione delle ferie riconosciute alla magistratura avrebbe reso infruttuosa la contestuale riduzione del periodo di sospensione feriale dal 6 al 31 agosto (l'art. 1, comma 1 della legge n. 742/1969 disponeva che il decorso dei termini processuali relativi alle giurisdizioni ordinarie ed a quelle amministrative è sospeso di diritto dal 1° agosto al 15 settembre di ciascun anno, e riprende a decorrere dalla fine del periodo di sospensione. Ove il decorso abbia inizio durante il periodo di sospensione, l'inizio stesso è differito alla fine di detto periodo).

Siffatto rilievo, che discende *in primis* da mere ragioni aritmetiche, risulta ulteriormente avvalorato dalla tendenziale coincidenza — più volte ribadita dal C.S.M. — del congedo ordinario goduto dal magistrato con il periodo feriale fissato al principio di ogni anno (nell'ambito della stagione estiva) ai sensi dell'art. 90 ord. giud. (delibera dell'11 gennaio 1995; risposta a quesito del 21 luglio 1999; vedi anche la circolare del 20 aprile 2011), a sua volta tendenzialmente coincidente con il periodo di sospensione feriale dei termini processuali.

Il primo ed il secondo comma del richiamato art. 16, se pur attinenti a profili distinti, sono pertanto mossi da una ratio *unitaria*.

In presenza di una riduzione della sospensione feriale dei termini è sì possibile garantire, con opportuna turnazione, la presenza di alcuni magistrati sul posto di lavoro durante il periodo in oggetto (v. Corte Cost., ord. 18 febbraio 1992, n. 61); e tuttavia, laddove non fosse stato contestualmente ridotto il periodo di congedo ordinario riconosciuto ai magistrati, si sarebbe pervenuti all'irragionevole risultato di dover necessariamente distribuire i quarantacinque giorni di cui all'art. 90 ord. giud. anche nell'ambito di assai più ampi (rispetto a quelli attuali) periodi dell'anno esclusi dalla sospensione feriale dei termini processuali, in contrasto con la finalità perseguita.

Ed è, allora, il combinato disposto di siffatte previsioni a collidere — ad avviso di questo Giudice — con i principi di cui agli articoli 3 e 77 Cost.





La fissazione dell'udienza di assunzione della prova testimoniale in data 8 settembre 2015 discende, peraltro, anzitutto dalla riduzione del periodo di congedo ordinario di cui all'art. 90 ord. giud. — in relazione al disposto del successivo art. 91 (secondo cui, durante il periodo feriale dei magistrati, le corti di appello ed i tribunali ordinari trattano le cause penali relative ad imputati detenuti o a reati che possono prescriversi o che, comunque, presentano carattere di urgenza) — prima ancora che dalla connessa contrazione del periodo di sospensione feriale dei termini processuali.

2. La questione è, senz'altro, rilevante nel procedimento penale in trattazione.

Va, al riguardo, sottolineato come — proprio nell'ambito di una questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 742/1969 — la Consulta abbia già ritenuto rilevante il profilo concernente la data di trattazione del procedimento:

«1. Il G.I. del Tribunale di Roma, in un procedimento in corso di istruzione contro più imputati, tutti liberi, con ordinanza emessa l'8 settembre 1975, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 2, primo comma, della legge 7 ottobre 1969, n. 742, ritenendone il contrasto con gli articoli 3 Cost., primo comma, e 24 Cost., secondo comma. Ciò perché le disposizioni di legge denunciate attribuiscono all'imputato detenuto ed al suo difensore e non anche all'imputato libero, alle altre parti ed ai loro difensori la facoltà di rinunciare alla sospensione dei termini processuali e non prevedono l'effetto estensivo della detta rinuncia effettuata da una delle parti alle altre parti che detta rinuncia non hanno effettuato.

2. In punto di rilevanza, il giudice *a quo* afferma che “la definizione del procedimento dipende, allo stato, dalla risoluzione delle prospettate questioni” e che il giudizio della Corte costituzionale “non può ovviamente trovare ostacolo nella periodica delimitazione temporale dell'efficacia della legge 1969, n. 742, e nel fatto che dal 16 settembre riprenderanno a decorrere i termini processuali, che altrimenti si arriverebbe all'assurdo di considerare la legge in esame, che pure incide su diritti sanciti dalla Costituzione, una legge insuscettibile di verifica di legittimità costituzionale”. A sua volta, l'Avvocatura generale dello Stato sul punto medesimo, osserva che “nell'ordinanza di rinvio è stato omesso il giudizio di rilevanza, essendo stata ritenuta necessaria la risoluzione della questione di legittimità costituzionale per ragioni diverse dalla definizione del giudizio *a quo*”. L'eccezione di inammissibilità in questo modo avanzata non può essere accolta, per quanto concerne la questione proposta con riferimento all'art. 3 Cost. Se, infatti, è indiscutibile che il giudice *a quo*, nel momento in cui sollevava la questione di legittimità costituzionale (8 settembre 1975), ben sapeva essere impossibile, non solo materialmente, ma anche giuridicamente, che essa venisse decisa prima della scadenza del termine finale di sospensione dei termini processuali (15 settembre 1975), non è meno vero che in quel momento egli era chiamato a fare applicazione delle disposizioni di legge della cui legittimità costituzionale dubitava. Ora dal sistema normativo risultante dall'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e dall'art. 23 della legge n. 87 del 1953 si deduce che la pregiudizialità necessaria della questione di costituzionalità rispetto alla decisione del giudizio a qua va intesa considerando tale decisione come conclusiva di un itinerario logico ciascuno dei cui passaggi necessari può dar luogo ad un incidente di costituzionalità, ogni qualvolta il giudice dubita della legittimità costituzionale delle disposizioni normative che, in quel momento, è chiamato ad applicare per la prosecuzione e/o la definizione del giudizio. La prospettata “irrelevanza di fatto e sopravvenuta” della questione di legittimità costituzionale, anche se conoscibile a priori, non implica, pertanto, che la questione medesima non debba essere presa in esame (come già si desume dalla sentenza n. 109 del 1981 di questa (Corte)” (Corte Cost., 3 marzo 1982, n. 53).

Nella vicenda in esame, del resto, la questione viene sollevata successivamente all'emissione dell'ordinanza di ammissione della prova testimoniale e di fissazione dell'udienza ma anteriormente alla data prevista per la sua assunzione (8 settembre 2015), ipotesi che renderà in concreto determinante la decisione della Corte.

Deve, per mera completezza, essere rimarcata l'opportunità di una tempestiva pronuncia nel merito anche sotto una differente prospettiva: qualora, ad esempio, si ritenesse rilevante la questione prospettata unicamente nell'ambito di un (diverso) giudizio amministrativo vertente sull'applicazione dell'art. 16, comma 2 del decreto-legge n. 132/2014, i maggiori tempi certamente occorrenti — in via amministrativa potranno, in concreto, sollevarsi contestazioni solo a partire dalla seconda metà dell'anno 2015 — determinerebbero (nell'ipotesi di dichiarazione di illegittimità della norma) la necessità di un tardivo recupero del consistente periodo di ferie arretrate, con inevitabili gravi pregiudizi proprio dal punto di vista dell'organizzazione giudiziaria.

3. Violazione dell'art. 77, comma 2 Cost. Secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale, “il sindacato sull'esistenza e sull'adeguatezza dei presupposti della necessità e dell'urgenza che legittimano il Governo ad emanare decreti-legge, può essere esercitato — a prescindere dai problemi relativi all'identificazione dei suoi limiti — solo in caso di “evidente mancanza” dei requisiti stessi (sentenze n. 29 e n. 161 del 1995, n. 330 del 1996, n. 398 del 1998, nonché ordinanze n. 432 del 1996 e n. 90 del 1997)” (Corte costituzionale 2002, n. 16).



Il terzo comma dell'art. 16 del decreto-legge n. 132/2014 prevede che “le disposizioni di cui ai commi 1 e 2” — accomunate anche sotto il profilo dell'entrata in vigore, circostanza che ne corrobora l'inscindibile connessione — “acquistano efficacia a decorrere dall'anno 2015”.

Ritiene questo Giudice che una decretazione d'urgenza adottata il 12 settembre 2014 ed avente ad oggetto — in relazione al citato art. 16 — una riduzione dei periodi di sospensione feriale dei termini processuali e di ferie dei magistrati, con effetto a decorrere dall'anno 2015, si ponga in contrasto manifesto con il presupposto dell'urgenza di provvedere.

Si tratta, invero, di disposizione destinata a produrre i propri effetti non prima dei mesi di luglio e agosto 2015, viepiù laddove si considerino:

a) l'inizio del periodo di sospensione feriale dei termini in data 6 agosto 2015;

b) l'esigenza, relativa a ragioni di buona organizzazione del servizio Giustizia, che i magistrati godano di regola delle proprie ferie in via continuativa e durante il periodo di sospensione feriale dei termini (se pur, come è ovvio, con apposita turnazione volta a garantire la trattazione dei procedimenti esclusi dalla predetta sospensione);

c) la tendenziale e già richiamata coincidenza del congedo ordinario goduto dal magistrato con il periodo feriale fissato al principio di ogni anno (nell'ambito della stagione estiva), ai sensi dell'art. 90 ord. giud. (C.S.M., delibera dell'11 gennaio 1995 e risposta a quesito del 21 luglio 1999; vedi anche la circolare del 20 aprile 2011);

d) la necessità di fruire in data anteriore delle ferie non godute relative all'anno 2014, non essendo quasi mai possibile — per esigenze di servizio — fruire per intero dei previsti giorni di congedo nell'anno di riferimento.

Si tratta, chiaramente, di tempi assolutamente compatibili — anche qualora si volesse attribuire rilievo ad una preventiva calendarizzazione delle udienze — con la deliberazione delle due Camere ed il processo ordinario di formazione delle leggi.

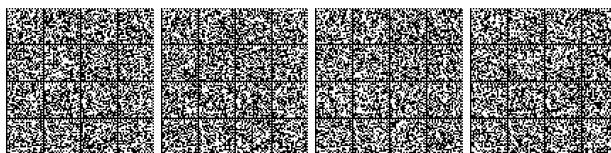
#### 4. Violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.

L'art. 16 del decreto-legge n. 132/2014 ha di fatto parificato il periodo di congedo ordinario riconosciuto ai magistrati con quello degli altri impiegati civili dello Stato.

L'art. 36, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica n. 3/1957 (congedo ordinario) prevede, infatti, che “l'impiegato ha diritto, in ogni anno di servizio, ad un congedo ordinario retribuito di un mese da usufruire in un solo periodo continuativo, compatibilmente con le esigenze di servizio. Egli può chiedere di distribuire il congedo in periodi di minore durata che non eccedano nel complesso la durata di un mese” (la previsione è volta ad attuare il principio di cui all'art. 36, comma 3 Cost., trattandosi di un diritto soggettivo del lavoratore, la cui disponibilità è esclusa dalla norma costituzionale; vedi anche C. conti sent. 1° dicembre 1970, n. 1039).

L'art. 15 della legge n. 312/1980 ha, successivamente, previsto che “il congedo ordinario è stabilito in trenta giorni lavorativi da fruirsi irrinunciabilmente nel corso dello stesso anno solare in non più di due soluzioni, salvo eventuali motivate esigenze di servizio, nel qual caso l'impiegato ha diritto al cumulo dei congedi entro il primo semestre dell'anno successivo” (vedi anche l'art. 10, comma 1 del decreto legislativo n.66/2003 e la direttiva n. 2003/88/CE).

Nella specie ricorre, nondimeno, una parificazione solo apparente, poiché la riforma non ha derogato alla necessità che il giudice rispetti i termini per il deposito dei provvedimenti anche qualora gli stessi scadano nel periodo di sospensione feriale e nel corso del periodo di congedi ordinario (in ordine alla necessità che il magistrato adempia ai propri obblighi — ove occorra perfino durante il congedo ordinario, v. C.S.M. S.D. sent. n. 61/2006, pronuncia relativa ad un caso in cui al giudice era stato concesso un periodo di ferie proprio per lo smaltimento dell'arretrato). Il magistrato sarà, dunque, tenuto — come in passato — a prestare la propria attività lavorativa anche durante il periodo di congedo ordinario, non potendo sottrarsi all'obbligo di predisporre depositare gli atti i cui termini scadano nel corso delle proprie ferie o, com'è intuibile, nei primi giorni dal rientro in servizio: il principio è applicabile tanto laddove siano previsti termini meramente ordinatori (la cui violazione può, tuttavia, comportare sanzioni di tipo civile, penale e disciplinare) quanto, *a fortiori*, per i termini previsti a pena di decadenza (si pensi, a titolo esemplificativo, ad una riserva assunta all'esito dell'udienza di convalida dell'arresto; art. 391, comma 7 c.p.p.) ovvero relativi ad ipotesi in cui sussiste l'urgenza di provvedere (quali i provvedimenti cautelari civili e penali).



Viene, in tal modo, delineato dal legislatore un assetto normativo — relativo a professione particolarmente delicata, sol che si pensi agli effetti prodotti dall'attività giurisdizionale nell'esercizio di un potere dello Stato, nella quale sarebbe per converso ragionevole la garanzia di una maggiore ponderazione delle decisioni (profilo al quale si rivela strettamente correlato un congruo riposo assicurato al magistrato, tanto più in presenza di carichi di lavoro notoriamente sproporzionati per eccesso) — che non potrà per definizione assicurare la concreta ed integrale fruizione dei trenta giorni di congedo ordinario riconosciuti agli impiegati civili dello Stato (si omette, per ragioni di mera semplificazione, un esame di taluni ordinamenti speciali improntati al riconoscimento di più ampie tutele): disparità di trattamento non giustificata e non ragionevole.

A ciò si aggiunga la persistente necessità di garantire una turnazione nel periodo di sospensione feriale dei termini, circostanza che — unitamente alla frequente impossibilità di fruire del periodo residuo di congedo al termine della pausa estiva, per esigenze di servizio relative alla ripresa dell'attività giurisdizionale e ricorrenti nella predisposizione delle tabelle feriali nonché dei provvedimenti organizzativi da parte dei capi degli uffici — continuerà a favorire, pur nel differente contesto normativo (caratterizzato da una notevole compressione dello stesso congedo), la prassi del recupero delle ferie non fruire soltanto nell'anno successivo a quello di riferimento.

L'omessa previsione, sia nella normativa primaria che in quella secondaria, di carichi massimi di lavoro per la magistratura ordinaria ha peraltro attribuito alla sospensione feriale dei termini (volta a garantire, anzitutto, un periodo di riposo per gli avvocati) e al periodo di congedo riconosciuto ai magistrati ordinari ex art. 90, comma 1 ord. giud. (più ampio di quello degli altri impiegati civili dello Stato) la concreta funzione di una congrua pausa nell'esercizio dell'attività giurisdizionale (per tutte le parti del processo, salve le prescritte eccezioni): un'attività nella quale, per ragioni sistemiche cui si è rivelata del tutto estranea la (elevata) produttività dei magistrati italiani, i flussi in entrata hanno costantemente superato da un punto di vista quantitativo la capacità annua di definizione dei procedimenti e di smaltimento dell'arretrato.

È, in merito, purtroppo nota unicamente agli addetti ai lavori la prassi — seguita per spirito di abnegazione prima ancora che per le citate motivazioni attinenti al maturare dei termini di deposito degli atti — di espletare la propria attività lavorativa, da parte dei magistrati, anche nel corso dei giorni festivi nonché dei periodi di congedo ordinario e di sospensione feriale dei termini.

Va, ancora, posto l'accento su ulteriori peculiarità dell'attività giudiziaria, soggetta per i magistrati al perseguimento di obiettivi di rendimento — nell'adempimento di funzioni di rilievo costituzionale — ma non al rispetto di orari massimi di lavoro, che per converso garantiscono la generalità dei lavoratori dipendenti (art. 36, comma 2 Cost.).

Essendo immutato il contesto di riferimento (basti citare la cronica e rilevante scopertura nell'organico della magistratura ordinaria), la drastica riduzione del periodo di sospensione feriale dei termini processuali e la considerevole riduzione del periodo di congedo ordinario riconosciuto ai magistrati producono — potenzialmente — l'effetto di aumentare i provvedimenti in riserva di decisione a parità di risorse umane e materiali, pur essendo già notevoli tanto i rendimenti garantiti in termini assoluti (ai vertici tra le Nazioni europee: vedi il rapporto della CEPEJ dell'ottobre 2010) quanto i carichi di lavoro e gli *standards* pretesi (si pensi, ad esempio, alle numerose riforme intervenute nel corso degli ultimi decenni in materia di responsabilità civile, valutazioni di professionalità, programmi ex art. 37 del decreto-legge n. 98/2011).

Dei rilievi sopra formulati era, evidentemente, consapevole il legislatore nell'originale formulazione dell'art. 90, comma 1 ord. giud. (poi modificato dagli articoli 2, legge n. 704/1961 e 8 legge n. 97/1979), ove si disponeva che “i magistrati delle corti e dei tribunali hanno un periodo annuale di ferie di giorni sessanta. Nei primi quindici giorni definiscono gli affari e gli atti in corso”.

5. Qualora — in sede di conversione — il Parlamento introducesse un'ipotesi di sospensione del decorso dei termini previsti per il deposito degli atti da parte del magistrato durante il periodo di congedo ordinario finito, al fine di superare parte delle criticità emerse, sussisterebbero ulteriori profili di violazione dell'art. 3 Cost. in ordine alle citate previsioni dell'art. 16 del decreto-legge n. 132/2014.

Per un verso, sarebbe giuridicamente inammissibile ovvero del tutto irragionevole immaginare simili ipotesi di sospensione per l'adozione di provvedimenti sottoposti al rispetto di rigorosi termini di decadenza (è il caso, ad esempio, delle riserve assunte nelle udienze di convalida dell'arresto in flagranza di reato o del fermo di indiziato di delitto, laddove viene in rilievo un principio riconducibile alle tutele di cui all'art. 13, comma 3 Cost.) o comunque urgenti (perché, ad esempio, aventi natura cautelare).



D'altro canto, l'eventuale esclusione dall'ambito di una siffatta sospensione di tali e analoghe fattispecie nonché di tutte le ipotesi già escluse dalla sospensione feriale dei termini processuali — per il ragionevole intento di non paralizzare il processo decisionale proprio nelle materie trattate nel periodo di sospensione feriale — riproporrebbe le censure sopra motivate sub 4), per la violazione del principio di eguaglianza: il magistrato sarebbe, infatti, in ogni caso tenuto ad impiegare parte del proprio periodo di congedo ordinario (ora parificato a quello, in via generale, previsto per gli impiegati civili dello Stato) al fine di provvedere al tempestivo deposito degli atti, in tal modo finendo di fatto di un periodo di ferie inferiore a quello di un mese garantito agli altri lavoratori. Sotto altro profilo, l'eventuale previsione di una — se pur parziale — sospensione dei termini per il deposito degli atti da parte del magistrato produrrebbe l'effetto di legittimare, rispetto al contesto normativo riformato, il ritardato deposito dei provvedimenti; se, ad esempio, sulla base dell'attuale ordinamento il giudice è tenuto a depositare un atto entro il 31 agosto (ancorché tale data ricada all'interno del periodo di sospensione feriale e, in ipotesi, del proprio periodo di congedo ordinario), una sospensione di trenta giorni del termine — in linea con i trenta giorni di congedo ordinario ora riconosciuti dall'art. 16, comma 2, decreto-legge n. 132/2014 — legittimerebbe il deposito del provvedimento entro la successiva data del 30 settembre.

Per tal via, una disciplina volta a garantire una più rapida definizione dei procedimenti ed una riduzione dell'arretrato produrrebbe l'effetto contrario, in violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.».

P.Q.M.

*Solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 del decreto-legge n. 132/2014, per violazione degli articoli 3 e 77 Cost.;*

*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del processo.;*

*Manda alla Cancelleria perché la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Ragusa, 23 settembre 2014

*Il Giudice: MANENTI*

14C00347

N. 239

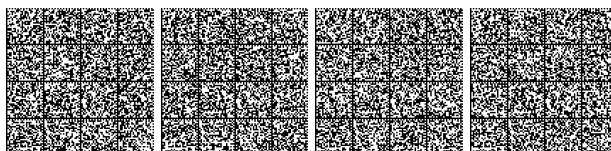
*Ordinanza del 13 marzo 2014 del Tribunale amministrativo regionale per la Campania sul ricorso proposto da Romeo Alberghi Srl contro Comune di Napoli ed altri*

**Paesaggio (tutela del) - Codice dei beni culturali e del paesaggio - Deroga al regime di autorizzazione paesaggistica per tutte le zone A e B del territorio comunale, classificate tali negli strumenti urbanistici vigenti alla data del 6 settembre 1985 - Esclusione dall'ambito operativo della deroga delle aree urbane riconosciute e tutelate come patrimonio UNESCO - Mancata previsione - Violazione del principio di tutela del paesaggio - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione UNESCO.**

- Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, art. 142, comma 2.
- Costituzione, artt. 9 e 117, primo comma.

**Paesaggio (tutela del) - Codice dei beni culturali e del paesaggio - Ipotesi di riconoscimento ex lege del carattere di interesse paesaggistico e relativa disciplina di tutela - Inclusione dei siti per i quali è intervenuto il riconoscimento di patrimonio mondiale UNESCO - Mancata previsione - Violazione del principio di tutela del paesaggio - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione UNESCO.**

- Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, art. 142, comma 1.
- Costituzione, artt. 9 e 117, primo comma.



**Paesaggio (tutela del) - Codice dei beni culturali e del paesaggio - Siti per i quali è intervenuto il riconoscimento di patrimonio mondiale UNESCO - Obbligo per le Amministrazioni di adottare un provvedimento di vincolo paesaggistico su detti siti - Mancata previsione - Violazione del principio di tutela del paesaggio - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione UNESCO.**

- Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 134, 136, 139, 140 e 141.
- Costituzione, artt. 9 e 117, primo comma.

## IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE DELLA CAMPANIA

### SEZIONE QUARTA

Ha pronunciato la presente

Ordinanza sul ricorso numero di registro generale 289 del 2012, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Romeo Alberghi S.r.l., rappresentato e difeso dagli avv. Raffaele Ferola e Renato Ferola, con domicilio eletto presso il loro studio, in Napoli, piazza della Repubblica n. 2;

### CONTRO

Comune di Napoli, rappresentato e difeso dagli avv. Bruno Ricci, Giuseppe Tarallo, Barbara Accattatis Chalons D'Oranges, Antonio Andreottola, Eleonora Carpentieri, Bruno Crimaldi, Annalisa Cuomo, Anna Ivana Furnari, Giacomo Pizza, Anna Pulcini e Gabriele Romano, domiciliato in Napoli, presso l'Avvocatura Municipale, p.zza S. Giacomo;

Regione Campania;

Ministero Infrastrutture, Soprintendenza Beni Archit. e Paes. e Patrim. Stor. art. e Etno. Napoli e Prov., Ministero per i Beni e le Attività Culturali, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, domiciliata in Napoli, via Diaz n. 11,

per l'annullamento, quanto al ricorso principale:

delle disposizioni dirigenziali n. 4 del 19 ottobre 2011 del dirigente II Municipalità e n. 419 in pari data del Servizio Antiabusivismo aventi ad oggetto annullamento della DIA n. 212/2005 ed ordine di demolizione per parte degli abusi, ed irrogazione di sanzione pecuniaria per parte degli abusi;

degli atti presupposti, nota del 23 settembre 2011 Dipartimento pianifica.

Urbanistica

della nota dipartimento urbanistica 11 marzo 2010 e 17 marzo 2010 e nota 27 ottobre 2010 della Soprintendenza dei verbali 12 marzo 2008 e 8 aprile 2008 di validazione del formato digitale dei perimetri delle aree vincolate ai sensi del decreto legislativo n. 42/2004 e del conforme certificato di destinazione urbanistica

dell'art. 124 delle NTA della variante generale al PRG;

della nota 21 luglio 2010 del dirigente II municipalità recante avviso di avvio del procedimento di riesame di una serie di denunce inizio attività, tra cui la DIA n. 212/2005;

della nota II municipalità 21 ottobre 2010 prot. 2802;

della nota 7 settembre 2011 del dipartimento di pianificazione urbanistica e del 28 settembre 2011 della unità condono edilizio;

nei motivi aggiunti depositati il 20 febbraio 2012 notificati il 13 febbraio 2012:

della nota 15 dicembre 2011 e 23 aprile 2010, attinenti alla dia 367/2010 sospesa e poi respinta;

del provvedimento di archiviazione del 26 agosto 2010;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;



Visti gli atti di costituzione in giudizio di Comune di Napoli e di Ministero Infrastrutture e di Soprintendenza Beni Archit. e Paes. e Patrim. Stor. Art. e Etno. Napoli e Prov. e di Ministero Per i Beni e le Attività Culturali;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 novembre 2013 il dott. Fabrizio D'Alessandri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

La società ricorrente è proprietaria di un immobile sito in Napoli alla via C. Colombo n. 45, precedentemente adibito ad uffici, noto come edificio ex Flotta Lauro, ed attualmente denominato «Hotel Romeo».

All'esito di lavori di consolidamento strutturale dell'edificio suddetto, eseguiti giusta DIA n. 23/2004, è stata presentata al Comune di Napoli ulteriore DIA n. 212/2005 al fine di realizzare lavori tesi al mutamento di destinazione ad uso alberghiero dell'immobile, DIA che contemplava un intervento di ristrutturazione edilizia mediante parziale demolizione e ricostruzione, asseritamente senza aumento di volume; a tale denuncia erano allegate planimetrie contenenti lo stato di fatto e quello di progetto dell'edificio.

Le opere sono state ultimate in data 14 dicembre 2007 giusta comunicazione di fine lavori depositata agli atti del Comune di Napoli.

In seguito le porzioni di immobile site all'ottavo piano (relativamente allo spazio esterno destinato a palestra) e del nono piano (sala ristorante) sono state sottoposte a sequestro penale, essendo contestata per le stesse la mancanza di permesso di costruire.

L'amministrazione comunale ne ha conseguentemente ingiunto la demolizione con la disposizione dirigenziale n. 399 del 16 settembre 2009 gravata nel ricorso di cui al R.G. 7185/2009, nell'ambito del quale sono stati poi impugnati con motivi aggiunti gli ulteriori atti impugnati anche nel presente giudizio, con effetto di litispendenza e comune connessione, e nell'ambito del quale è stata adottata ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale n. 729/2014 su, questioni in parte analoghe a quelle riportate nella presente ordinanza.

Assume parte ricorrente che il Comune di Napoli avrebbe supinamente recepito la contestazione del giudice penale, adottando il provvedimento di demolizione che ritiene verificata la realizzazione *in parte qua* di una nuova costruzione.

L'ordine di demolizione è stato sospeso da questo TAR con ordinanza cautelare n. 352/2010, nella quale si è rilevata la mancata considerazione di quanto assentito con DIA n. 212/2005, non annullata dal Comune.

A seguito anche di una perizia depositata dal consulente di ufficio del PM nel procedimento penale, il Comune di Napoli ha avviato un procedimento di riesame di tutte le denunce di inizio attività in base alle quali sono stati eseguiti lavori edili per l'Hotel Romeo; gli elementi indicati nell'avviso di avvio del riesame sono stati oggetto di controdeduzioni della società Romeo con nota del 5 agosto 2010.

Il Comune ha richiesto integrazioni documentali in data 25 settembre 2010;

Quindi ha:

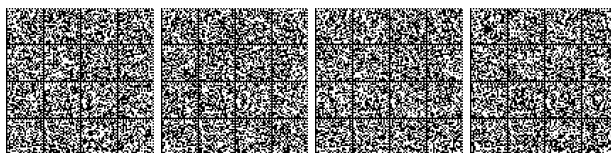
dapprima concluso il riesame della DIA n. 23/2004 disponendo l'archiviazione del procedimento (in quanto in parte trattasi di lavori di adeguamento antisismico ed in parte le relative richieste sono state rinunciate e trasfuse nella successiva DIA 212/2005);

in seguito ha concluso il procedimento di riesame per due DIA n. 393/2008 e 341/2009 relative a lavori eseguiti nell'immobile di via Melisurgo 15 (traversa del Leone), attinenti a porzioni dell'immobile site al piano terra e seminterrato, disponendo l'annullamento delle denunce stesse;

avviato una richiesta di parere alla Soprintendenza ai fini dell'applicazione dell'art. 33 comma 4 decreto del Presidente della Repubblica n. 380/01 per gli abusi contestati;

infine concluso il procedimento di riesame della dia n. 212/2005 giusta le determinazioni del 19 ottobre 2011 con le quali ha dichiarato l'inefficacia della DIA sia in ragione del mancato rispetto del vincolo paesaggistico (che avrebbe imposto l'acquisizione del parere della competente Soprintendenza), sia in ragione di un aumento volumetrico non consentito dalla normativa urbanistica vigente per la zona in esame; ed ha di seguito diffidato la società alla demolizione delle opere eseguite su parte del piano ottavo e sull'intero nono piano, applicando per i restanti abusi la sanzione pecuniaria.

Parte ricorrente ha impugnato l'ordine di demolizione, e successivamente con motivi aggiunti, avverso tutti gli atti in epigrafe, lamentando censure di violazione di legge ed eccesso di potere.



In particolare lamenta:

1 - violazione art. 7 legge 241/90, istruttoria frettolosa- si sarebbe ignorata la presentazione della denuncia di inizio attività e non si è dato modo di dimostrare la legittimità delle opere, in quanto configurabili come atti di ristrutturazione edilizia. Mancata spedizione dell'avviso di avvio del procedimento di riesame, necessario trattandosi di esperimento di potere di autotutela;

2 - violazione del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/01: premette la ricorrente che l'immobile è stato edificato giusta licenza edilizia del 1950 e constava di un seminterrato e undici piani fuori terra, di cui gli ultimi due arretrati rispetto al filo della facciata, in acciaio e vetro- inoltre per i piani interni dello stabile nel 1987 è stata presentata domanda di condono edilizio.

Con la dia del 13 giugno 2005 il Comune dapprima disponeva la sospensione dei termini chiedendo il completamento del condono; conseguita la concessione in sanatoria per il pregresso, la parte ha atteso i termini per il perfezionamento della DIA ed ha dato inizio e concluso i lavori, dopo che il Comune in alcuni sopralluoghi aveva accertato la conformità di quanto realizzato alla DIA.

Il progetto di DIA, si ribadisce, non modificava le altezze dell'edificio e prevedeva una ristrutturazione con spostamento di alcuni volumi in diverse allocazioni, senza modifiche a volume e sagoma: il concetto tecnico-giuridico invocato sarebbe la ristrutturazione leggera di cui all'art. 3 decreto del Presidente della Repubblica n. 380 a differenza della ristrutturazione pesante che richiede il permesso di costruire.

Peraltro con successive modifiche normative anche la ristrutturazione pesante di cui all'art. 20 decreto del Presidente della Repubblica n. 380 è stata resa assentibile con DIA alternativa al permesso di costruire.

Conclusivamente l'istante invoca la legittimità del proprio operato, in quanto assistito da una denuncia di inizio attività, per la quale sono decorsi i termini senza obiezioni, i lavori sono stati ultimati, non vi sono abusi, i pretesi aumenti volumetrici sarebbero di entità minima rispetto al totale dell'edificio: non si configurerebbe né nuova costruzione, né difformità totale.

Al riguardo aggiunge che le leggi reg. n. 19/2001 e n. 16/2004 ricomprendono nell'ambito degli interventi assentibili con DIA sia la ristrutturazione cd. minore, sia quella pesante; ma la ristrutturazione cd. pesante si caratterizza per un sostanziale ampliamento dell'edificio, ovvero per la demolizione e ricostruzione- il tutto nella specie insussistente: a tal fine si richiama ad una perizia tecnica allegata al ricorso.

3 - eccesso di potere sotto vari profili: gli incrementi volumetrici della sala ristorante al nono piano risultano compensati dalle demolizioni eseguite aliunde, quindi vi è stata una traslazione a questo livello di altri volumi; egualmente per la copertura con tende amovibili dello spazio terrazzato adibito a palestra. In conseguenza, il piano nono sarebbe totalmente conforme- realizzando una compensazione con diversa distribuzione.

Per la palestra al piano ottavo precisa inoltre che si tratterebbe di sistemazione di spazi esterni per esigenze temporanee, interventi che ai sensi dell'art. 6 comma 1 lett. d) del reg. edilizio comunale ed art. 10 delle NTA non sono rilevanti in termini di superficie e volume. In ogni caso, si tratterebbe di lieve difformità con inapplicabilità del regime sanzionatorio della demolizione.

4 - violazione art. 37 e ss. decreto del Presidente della Repubblica n. 380/01 - Le difformità rispetto alla dia vanno sanzionate con la sanzione pecuniaria e non con la demolizione.

Peraltro anche a volere configurare la ristrutturazione come pesante, la sanzione demolitoria non sarebbe eseguibile, in quanto sono stati collocati al livello superiore al nono, sopra l'ultimo piano dell'albergo, tutti gli impianti tecnologici e volumi tecnici a servizio dell'intero albergo, sì che gli stessi perderebbero il loro appoggio in caso di esecuzione dell'ordine di ripristino- per le stesse ragioni non si potrebbe acquisire l'area di sedime, come indicata nell'ordine di demolizione.

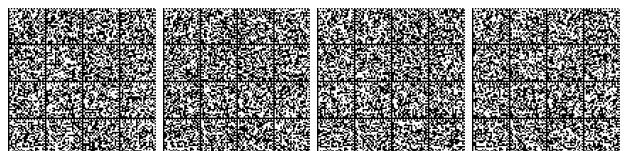
5 - eccesso di potere per difetto di istruttoria- la sottoposizione a sequestro penale rende evidente che manca ogni urgenza di provvedere in ordine alla demolizione.

Si è costituita in giudizio l'amministrazione comunale che ha ricostruito la vicenda in punto di fatto come segue:

il 12 febbraio 2010, a seguito di accoglimento della sospensiva contro la demolizione, sulla scorta dell'esistenza della dia del 2005, l'avvocatura dell'ente invita il dirigente a contestare le difformità e ad emettere atto ricognitivo negativo della formazione della DIA ovvero ad annullare in autotutela il provvedimento tacito formatosi.

Infatti le DIA non potevano perfezionarsi in assenza del prescritto parere della Soprintendenza, non essendo stata attivata la procedura finalizzata alla autorizzazione ambientale.

Tale motivo ostativo viene rilevato a marzo 2010 dal sistema di pianificazione urbanistica, che nella propria relazione precisa la inoperatività della deroga al regime vincolistico *ex lege* di cui all'art. 142 comma 2 decreto legislativo n. 42/2004, sorgendo l'edificio su aree che non erano classificate come zona A e B del PRG vigente al 1985.



Gli interventi eseguiti dalla società ricorrente risultano assistiti da una serie di denunce di inizio attività, di seguito elencate, per nessuna delle quali è stata esperita la procedura di autorizzazione paesaggistica, pur essendo l'area di intervento sottoposta a vincolo paesaggistico in quanto ricadente entro i 300 mt dalla linea di battigia:

dia n. 23/2004 per adeguamento antisismico, prevedente alcune demolizioni e ricostruzione (per le quali vi è stato il successivo provvedimento di archiviazione comunale);

dia n. 212/2005 per manutenzione straordinaria ed opere interne, di ristrutturazione per cambio ad uso alberghiero;

dia prot. 2225/2008 per piano interrato di via Melisurgo per la fusione dei locali al piano terra col piano interrato;

dia prot. 2553/2009 per ulteriori lavori nella zona interrata per mutamento di uso, ovvero area benessere;

dia n. 367 del 2010 per lavori al piano 8 - manutenzione straordinaria per adibirlo a sala ristorante, pratica sospesa con dichiarazione di improcedibilità.

L'immobile attualmente ricade in zona A secondo la variante al PRG approvata nel 2004, ma era al di fuori del perimetro del centro storico del PRG del 1972 ed a tale data si contesta che fosse zona A o B. Afferma il Comune la inidoneità dei titoli edilizi sopra elencati alla legittimazione delle opere eseguite, alla stregua delle seguenti considerazioni:

la DIA del 2004 non è assentibile, in quanto era stata presentata per immobile in relazione al quale pendeva ancora pratica di condono edilizio, all'epoca non ancora esitata; inoltre si era rilevato il contrasto con l'art. 3 reg. edilizio della struttura metallica di 180 mq sul terrazzo per impianti tecnici;

la Dia del 2005 non era assentibile, in quanto non si tratterebbe di ristrutturazione a parità di volume, ma di creazione di nuovi volumi con modifica della sagoma dell'edificio in contrasto con l'articolo 124 delle NTA del PRG - infatti il progettista ha considerato i cavedi e luoghi tecnici sicuri dei volumi tecnici, così sottraendoli al calcolo dei volumi e spostandoli al nono piano sul ristorante - non sarebbero volumi strettamente necessari a contenere gli impianti tecnologici - si contesta inoltre la legittimità della struttura verandata di 35 mq a servizio del bar posta al primo piano fuori terra-piano ammezzato-dotato di scala di collegamento con la pubblica via.

Si contesta altresì al nono piano, oltre la sala ristorante con volumetria traslata dai cavedi, una nuova volumetria di 100 mq in luogo di una tenda aggiustabile, mentre è in alluminio e vetri - e il solaio di copertura di tutto il livello sarebbe stato alzato di 90 cm come contestato in sede di sopralluogo;

le dia del 2008 e del 2009 sono improcedibili, in quanto da un lato il tunnel di collegamento sottostradale con via Melisurgo non è sorretto da alcun titolo edilizio, inoltre è stata abbassata di 80 cm la quota di calpestio del locale interrato con incremento di volume (raffronto con la dia del 2005); il cambio di uso a sala benessere realizza un mutamento di volume non consentito dall'art. 124 della variante generale al PRG e lo scavo è stata eseguito in zona archeologica senza informativa della Soprintendenza.

Tutte queste considerazioni, unitamente al fatto che si tratta di interventi esterni in zona vincolata senza autorizzazione paesaggistica, sono contestate nell'avviso di avvio di autotutela delle dia, contestando anche che si crea un collegamento tra le stesse tale da individuare un intervento di natura complessa, per il quale occorre permesso di costruire.

In seguito il Comune ha aperto un procedimento di riesame in autotutela delle DIA del 2004, 2005, 2008, 2009, 2010.

Avverso gli atti endoprocedimentali, nonché le successive determinazioni dell'amministrazione comunale, la ricorrente ha articolato i motivi aggiunti come nell'ordine esposti in premessa, e con i quali complessivamente si lamenta:

violazione decreto del Presidente della Repubblica n. 616/77, legge 431/85, art. 1423 decreto legislativo n. 142/2004, in relazione al DM 1444/68 ed al PRG della città di Napoli del 1972, eccesso di potere sotto vari profili: sussisterebbero i presupposti di fatto per applicare la deroga all'assoggettabilità dei lavori alla autorizzazione paesaggistica, giusta il disposto dell'art. 142 comma 2 decreto legislativo n. 42/2004. Il PRG, secondo la zonizzazione della tavola di riferimento (che deve considerarsi la tavola 5 in quanto redatta ai sensi del DM 1444/68) classifica l'area su cui sorge l'immobile della società Romeo quale zona «B» disciplinata altresì dall'articolo 2 delle NTA. Di conseguenza, la inclusione dell'area in zona B alla data del 6 settembre 1985 rende operativa la deroga al vincolo paesistico *ex lege* di cui all'art. 142 comma 2 decreto legislativo n. 42/2004 - ciò comporterebbe anche la piena efficacia del condono a suo tempo conseguito dalla dante causa dell'odierna ricorrente giusta disposizione dirigenziale n. 98/2005 la cui validità è stata messa in dubbio dall'amministrazione comunale.

Sarebbe illogico e contraddittorio sostenere - come vorrebbe la difesa comunale - che l'unica tavola valida di riferimento del PRG dovrebbe considerarsi la n. 3, richiamata dall'articolo 1 delle NTA, trattandosi di tavola recante suddivisione del territorio per destinazioni di uso. I pareri del servizio supporto giuridico richiamati nelle gravate determinazioni ipotizzano illogicamente che il Ministero avesse a suo tempo approvato solo la tavola 3 del PRG, per cui la tavola 5 non avrebbe mai assunto carattere di ufficialità; tanto sarebbe contraddetto dal DM di approvazione e dall'avviso di pubblicazione sul FAL, ove si fa riferimento all'intero volume della cartografia di piano. La tavola 3 sarebbe stata espressamente menzionata in quanto unica ad essere modificata.





Il Collegio ha disposto consulenza tecnica di ufficio, vertente sulla duplice questione dell'esistenza o meno del vincolo paesaggistico sull'area in oggetto e sull'aumento di volumetria e di altezza, ritenuti i punti focali di risoluzione della controversia, di cui nella prima si rivela in ogni caso determinante ai fini della decisione del presente giudizio, essendo stata la presenza del vincolo elemento posto a fondamento dell'impugnato atto di autotutela sulla DIA.

Il CTU ha depositato relazione ed allegati in data 30 settembre 2013. Osserva il Collegio che riveste carattere prioritario l'esame degli accertamenti di natura urbanistica compiuti dal Consulente di ufficio, al fine di verificare la vigenza del vincolo paesaggistico in ragione della classificazione urbanistica della zona alla data del 6 settembre 1985.

Si verte in proposito sulla difforme classificazione della medesima zona operata nella tavola 5 del PRG, ove la stessa è indicata quale zona B, e nella tavola 3 allegata al PRG, ove figura indicata come zona D2. Al riguardo la difesa dell'amministrazione comunale ha sostenuto che la tavola 5 non sarebbe efficace e probante, in quanto non approvata, sì che l'unica tavola di riferimento dell'intero PRG dovrebbe considerarsi la tavola 3.

Occorre affrontare preliminarmente la questione dell'individuazione delle prescrizioni di zona imposte dal piano regolatore generale del Comune di Napoli rispetto all'ambito territoriale in cui sono stati realizzati gli interventi edilizi in oggetto.

Il CTU in proposito ha rilevato quanto segue:

«In conseguenza delle ingenti distruzioni belliche causate dal conflitto della II<sup>a</sup> guerra mondiale, si intese disciplinare l'opera di ricostruzione che appariva urgente ed indilazionabile, adottando appositi piani (di ricostruzione) per il recupero del patrimonio edilizio pubblico e privato degli abitati danneggiati.

Il Piano che ha interessato l'ambito della via Marittima, in cui ricade l'immobile poi trasformato in «Hotel Romeo», fu denominato «Piano di Ricostruzione dei quartieri Porto, Mercato e adiacenze». Esso era stato redatto dalla Commissione del Piano Regolatore di Napoli e approvato con D.M.LL.PP. n. 2101 del 27 settembre 1946.

Seguirono diverse varianti. Quella che nel 1950 consentì la realizzazione dell'edificio destinato a sede degli uffici della Flotta Lauro venne approvata con D.M. n. 3181/3533/3041 del 23 settembre 1949, all'esito dei pareri favorevoli del Consiglio Superiore Lavori Pubblici resi con i voti del 1° agosto 1949, n. 2149 e 6 settembre 1949, n. 2647.

«Lo strumento urbanistico generale vigente all'epoca era il Piano regolatore del 1935.....».

Prosegue il CTU osservando come in seguito alla adozione della legge urbanistica del 1942, il Comune di Napoli attivò il procedimento per la redazione del nuovo PRG; «Il Consiglio Superiore Lavori Pubblici rese parere favorevole sul Progetto di piano regolatore, adottato dal Consiglio comunale con Deliberazione n. 1 del 12 marzo 1970, nelle adunanze del 17/23 dicembre 1971 e del 21 gennaio 1972, proponendo modifiche, stralci, prescrizioni e raccomandazioni che, sentito il Comune, furono recepiti nel Decreto del Ministero per i lavori pubblici - Div. 23<sup>a</sup> quinquies - n. 1829 del 31 marzo 1972 di approvazione del piano. Con la Deliberazione della Giunta municipale n. 80 del 8 marzo 1972, ratificata dal Consiglio comunale con la Deliberazione n. 1 del 10 marzo 1972, furono rese le controdeduzioni del Comune di Napoli, rimesse al Ministero con nota n. 5511 del 13 marzo 1972, unitamente agli atti del Progetto di piano (5) costituiti da:

- a) l'album a stampa contenente la cartografia;
- b) il volume a stampa delle norme di attuazione;
- c) il volume a stampa della relazione del progetto del nuovo piano regolatore».

Il Progetto di piano regolatore esaminato dal Consiglio Superiore Lavori Pubblici fu restituito al Comune di Napoli (unitamente al D.M. 1829/72 di approvazione) che lo acquisì in data 7 giugno 1972 al n. 139582 del protocollo generale, come attestano le segnature apposte sugli elaborati raccolti nell'atlante, accertate dal CTU.

Il consulente da quindi conto degli elementi raccolti al fine di affermare la vigenza di entrambe le tavole (la n. 3 e la n. 5) allegato al Piano regolatore:

«Il progetto del Prg era composto da tre tipi di elaborati (cartografia, norme di attuazione e relazione), così come accertato dal sottoscritto Ctu e come risulta dalla nota prot. 5511/1972 e dai seguenti passi tratti dalla Relazione:

“Il «progetto del piano regolatore generale» (come l'art. 9 della legge urbanistica definisce il documento elaborato dal Comune, che deve essere successivamente «presentato» al Ministero per i lavori pubblici) consta di tre tipi di elaborati:

A - la cartografia (raccolta in «atlante», preceduto da un indice o foliaro, da un frontespizio per ciascuna tavola e, dove necessario, dalla legenda o dalla tavola di unione dei «fogli»);

B - le norme di attuazione, raccolte in separato fascicolo e costituite da 25 articoli e 3 tabelle (28 riferite agli ambiti e 5 alle aree per concentrazioni di attrezzature a scala di settore urbano);



C - la relazione che comprende la presente introduzione, la relazione tecnica del Comitato per il piano regolatore e la relazione economico-finanziaria con la previsione di massima delle spese occorrenti per l'acquisizione delle aree e per le sistemazioni generali necessarie per l'attuazione del piano".

A sua volta, la cartografia raccolta nell'atlante consta dei seguenti elaborati grafici:

“Tavola 1 (in cinque fogli): Cartografia descrittiva della situazione esistente sulla base del rilievo aerofotogrammetrico del territorio comunale aggiornato al 28 luglio 1968 (scala 1:10.000).

Tavola 2 (in un foglio): Inquadramento dell'area comunale nel territorio circostante con la precisazione dei vincoli derivanti dagli strumenti urbanistici territoriali già operanti (scala 1:100.000).

Tavola 3 (in cinque fogli preceduti dalla legenda recante i colori indicativi delle zone e sottozone ed i simboli degli altri vincoli di piano): Tavola generale di piano in iscala al 10.000.

Tavola 4 (in ventisei fogli preceduti dal quadro di unione): Riproduzione in iscala al 4.000 delle soluzioni di piano.

Tavola 5 (in cinque fogli): Classificazione del territorio comunale in zone omogenee ai sensi e per gli effetti dell'art. 2 del decreto interministeriale 2 aprile 1968 (scala 1:10.000).

Tavola 6 (in cinque fogli): Ambiti, settori urbani ed aree destinate a concentrazioni di servizi ed attrezzature a scala di settore urbano (scala 1:10.000).

Tavola 7 (in cinque fogli): Rete cinematica (scala 1:10.000).»

Aggiunge il Consulente: «La riproduzione del disegno è a stampa, derivata da un solo prototipo, ad evitare il ripetersi delle incredibili vicende del piano del '39, inficiato dalle difformità esistenti fra i tre originali del 10.000 e fra il disegno al 10.000 e quello a scale diverse .....

Si spiega anche perché la rappresentazione della situazione attuale sia stata effettuata non tanto in conformità della circolare Romita, quanto del decreto interministeriale 2 aprile 1968, che vuole la classificazione del territorio urbano in zone omogenee (tavola 5) anche se questa classificazione non tiene conto soltanto delle caratteristiche presenti sul territorio, ma considera anche la destinazione futura» [cfr. da pag.107 a 109 relazione - all. 5]. La Relazione al progetto del Piano di Napoli, dunque, spiega che accanto alle zone ed aree di cui all'art. 7 legge n. 1150/42 (10) - in cui suddividere il territorio comunale per definirne la disciplina di dettaglio - venivano individuate le così dette «zone omogenee» di cui all'art. 17 legge n. 765/67 [alias art. 41-*quinquies* legge n. 1150/42].

Ed invero, Parti delle Norme di Attuazione fa espresso riferimento all'art. 7 legge n. 1150/42 e, segnatamente, alle zone e relative sottozone rappresentate nella Tav. 3, mediante differenti colorazioni e simbologie esplicative, attraverso cui si definisce la disciplina urbanistica e l'individuazione della destinazione d'uso delle aree del territorio comunale. Nei cinque fogli costituenti la Tav. 5, invece, redatta per ottemperare alle disposizioni di cui al D.I. 1444/1968, sono indicate graficamente le «zone territoriali omogenee», introdotte dall'art. 17 legge n. 765/67 per consentire la verifica del rispetto dei limiti e dei rapporti inderogabili (standard) la cui determinazione era stata demandata ad apposito decreto interministeriale da emanarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore della citata legge [art. 17, ultimo comma, legge n. 765/67].

A dette «zone territoriali omogenee» ed alla Tav. 5 fa espresso riferimento l'Art. 2 (Zone Territoriali Omogenee) delle Norme di Attuazione. Tale articolo non è stato interessato da alcuna modifica in sede di approvazione.”

Ed ancora rileva il consulente la specifica ragion d'essere delle suddivisioni contenute nella tavola n. 5: “ Un chiaro riferimento allo scopo, assolto dalla Tav. 5, di classificare la Città nelle così dette “zone omogenee” di cui al D.I. 2 aprile 1968 per ottemperare alla disposizione di cui all'art. 17 legge n. 765/67, si rinviene anche al 5° capoverso di pag. 334 della Relazione [cfr. all. 6 - tratto dal doc. 15] in cui si legge:

«In relazione a quanto prescritto nel nominato D.M., la città va suddivisa nelle così dette zone omogenee. Esse sono tali dal punto di vista secondo il quale per una determinata zona omogenea vigono determinate prescrizioni quantitative di attrezzature. Questa operazione è stata eseguita nel presente progetto per la città, ma essa fornisce soltanto indicazioni di valori medi su grosse aree. Difatti le zone omogenee, quali sono indicate nell'apposita tavola n. 5, hanno forte estensione».

Per le finalità, invece, della Tav. 3 (destinata ad indicare le zone di cui all'art. 7 legge n. 1150/42) torna utile il punto 5 di pag. 336 della Relazione [cfr. all. 7 - tratto dal doc. 15] in cui si legge:

«La zonizzazione adottata è riportata nella tavola 3 ed è specificata e regolata dalle norme di attuazione. Essa si articola secondo i seguenti criteri. Alla base di ogni particolare proposta sta la considerazione delle finalità che si vogliono conseguire.



Tali finalità si traducono, per quanto si riferisce alla zonizzazione, nella necessità di indicare la destinazione d'uso, e di procedere, in relazione a questa ed in relazione alle esigenze di attrezzature documentate dallo studio degli ambiti, alla conservazione o alla ristrutturazione, con le possibili e spesso necessarie combinazioni di conservazione - ristrutturazione».

In aggiunta alle considerazioni esposte, il dato di fatto della rilevanza di tutti gli allegati ai fini della vigenza delle prescrizioni in essi contenute, sta nel rilievo che tutti gli elaborati (relazione, norme di attuazione, grafici) recano le tre timbrature del Consiglio Superiore del LL. PP.

Quanto alla sigillatura operata per la sola tavola 3, osserva il CTU come: « Tali modalità di confezionamento dei cinque elaborati della Tav. 3 e della Legenda, in cui sono rappresentate le zonizzazioni definite all'art. 7 legge n. 1150/42, suscitano l'idea nell'osservatore che si sia voluto scongiurare ogni tentativo di alterazione degli atti per evitare quanto in passato era accaduto alle tavole del piano del 1939', fatti ricordati nella Relazione del Prg del 1972 .....Tali rimedi dovevano riguardare gli elaborati grafici e la legenda della Tav. 3 che, in connessione con le Norme di Attuazione, fissavano la disciplina edilizia ed urbanistica di ciascuna delle zone e sottozone in cui era stato diviso il territorio, ai sensi dell'art. 7 legge n. 1150/42. Nessun problema, invece, presentavano sotto tale profilo gli elaborati della Tav. 5, atteso che la stessa era stata predisposta unicamente per classificare il territorio nelle «zone omogenee» di cui all'art. 17 legge n. 765/67 per la verifica quantitativa degli standard prescritti dal D.I. 2 aprile 1968.»

Ed infine: «In relazione al 3° quesito si risponde, quindi, che il calcolo degli standard urbanistici richiamato nel parere n. 1903/72 del Consiglio Superiore LL.PP., per la zona cui appartiene l'area di sedime in questione, è proprio quello che si applica alla zona classificata come zona omogenea B) di cui all'art. 2 del D.I. 2 aprile 1968, n. 1444.»

Orbene, la Tavola 5 è chiaramente riferita alle «zone territoriali omogenee» di cui all'art. 17 della legge 765/67.

Sulla scorta delle pregresse considerazioni, il Collegio può giungere alle seguenti conclusioni in punto di diritto:

il Comune, in sede di pianificazione generale del proprio territorio, utilizza due strumenti che hanno fini diversi:

la divisione in zone del territorio ai sensi dell'art. 7 della legge n. 1150-1942, destinata a delineare il progetto di sviluppo della città in senso dinamico;

la definizione, per zone territoriali omogenee, dei limiti e dei rapporti tra edificazione a scopo residenziale e produttivo e spazi pubblici, ai sensi dell'art. 41-*quinquies* della stessa legge e del D.M. n. 1444 del 1968, che acquista rilevanza ai soli fini della dotazione degli standard, «senza peraltro costituire vincolo alle valutazioni tecnico - discrezionali dell'Amministrazione» (Cons. Stato, Sez. IV, 25 maggio 1998, n. 869).

L'art. 2 del D.M. n. 1444-1968 prevede, in particolare, tre zone destinate ad insediamenti residenziali (zona A, B e C), una zona destinata a «nuovi insediamenti per impianti industriali o ad essi assimilati» (zona D), una zona destinata ad usi agricoli (zona E), una zona destinata ad attrezzature ed impianti di interesse generale (zona F).

I parametri per la individuazione delle zone territoriali non sono tra loro omogenei: le zone di tipo A), B) e C) sono caratterizzate ed individuate, infatti, attraverso le qualità fisiche ed edilizie del territorio, indipendentemente dalle destinazioni d'uso del suolo in atto o previste dal piano in quella specifica porzione di terreno; mentre le zone di tipo D), E) ed F) sono caratterizzate dalle destinazioni d'uso previste dal piano, indipendentemente dalle caratteristiche fisiche dell'edificazione e del territorio.

La divisione in zone del territorio comunale può non coincidere con la individuazione delle zone territoriali omogenee previste dal D.M. n. 1444-1968, sicché ben può verificarsi (come nel caso in esame) che in una zona territoriale omogenea sia compresa più di una destinazione di P.R.G. e, nelle situazioni di incertezza e di ambiguità, la individuazione delle zone omogenee viene ad essere completamente determinata dalla successiva operazione di definizione delle quantità minime di aree per i servizi e di vincolo per l'edificazione, che si intendono perseguire e porre in atto.

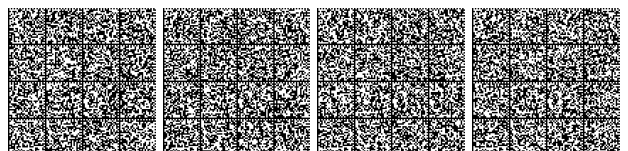
Nella fattispecie in esame la zona interessata viene tipizzata nel P.R.G. come destinata a zona D2 ai sensi dell'art. 7 della legge urbanistica; e ai sensi dell'art. 2 delle norme tecniche di attuazione del PRG, ha la funzione specifica di zona B ai fini della individuazione degli standard urbanistici.

Essa ha una precisa localizzazione ed un'autonoma disciplina e, anche quanto al dimensionamento degli standard, è nettamente distinta dalle zone individuate come D, secondo quanto diffusamente accertato dal CTU in base a considerazioni che il Collegio ritiene di condividere, in quanto fondate su logici criteri di giudizio ed assistite da ampie acquisizioni documentali e riscontri oggettivi.

Si da quindi logicamente e giuridicamente conto della coesistenza di due tavole, la 3 e la 5, redatte a fini diversi:

nella tavola 3 la zonizzazione classifica il suolo come D2 ed è effettuata ai sensi dell'art. 7 legge 1150/42 (*cf.* art. 1 delle NTA);

nella tavola 5 la zonizzazione è resa ai sensi del DM 1444/68 (*cf.* art. 2 delle NTA).



Occorre ora effettuare il coordinamento di tali tavole con la previsione dell'art. 1, 2 comma, del D.L. 27 giugno 1985, n. 312 (c.d. Galasso), convertito con modificazioni nella legge 8 agosto 1985, n. 431, secondo la quale «Il vincolo paesaggistico di cui al precedente comma non si applica alle zone A), B) e - limitatamente alle parti ricomprese nei piani pluriennali di attuazione - alle altre zone, come delimitate negli strumenti urbanistici ai sensi del D.M. 2 aprile 1968, n. 1444 e, nei Comuni sprovvisti di tali strumenti, ai centri edificati perimetrali ai sensi dell'art. 18 della legge 22 ottobre 1971, n. 865».

Tale disposizione normativa è stata di volta in volta riprodotta nelle successive versioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, sino all'odierna formulazione di cui all'art. 142 comma 2 decreto legislativo n. 42/2004.

La tavola rilevante a tal fine è quella di cui al n. 5, contenente la zonizzazione ai fini degli standard, come enuncia il tenore letterale della disposizione in esame, che ha inteso fare riferimento alla classificazione del territorio comunale ai sensi del D.M. 2 aprile 1968, n. 1444.

Ne deriva che, a tal fine, nel PRG del Comune di Napoli del 1972 - quello da prendere a riferimento ai sensi della invocata deroga - la zona in esame era classificata come zona B, e - nella vigenza della citata disposizione di legge - dovrebbe essere ritenuta sottratta alla disciplina della autorizzazione paesaggistica, ai sensi della norma derogatoria sopra citata. Pertanto - *in parte qua* - l'esercizio dell'autotutela sulla DIA del 2005 dovrebbe ritenersi illegittimo.

Tuttavia il Collegio ritiene di dover sollevare di ufficio la questione di legittimità costituzionale della norma derogatoria, per contrasto con gli artt. 9 e 117, comma 1, Costituzione.

Invero, l'applicazione della norma di cui all'art 142, comma 2, decreto legislativo n. 42/2004 e segnatamente della deroga ivi contenuta, della quale sussistono i presupposti fattuali, condurrebbe a conseguenze contrastanti con i principi costituzionali in materia di tutela del paesaggio dettati dall'art. 9 Cost. e con il principio del rispetto delle convenzioni internazionali di cui all'art. 117, comma 1; Cost., alla luce del riconosciuto principio del «*pacca sunt servanda*».

Sulla rilevanza della questione ai fini del decidere, è sufficiente richiamare come l'invocata applicazione della deroga, sancita dalla disposizione di legge della cui costituzionalità il Collegio dubita *ex officio*, comporti l'inesistenza del vincolo paesaggistico e che la sussistenza di quest'ultimo è condizione posta dall'Amministrazione alla base dei provvedimenti gravati in questa sede, tra cui la determinazione congiunta di autotutela nei confronti della DIA e il conseguente ordine di demolizione.

Nel merito della questione di costituzionalità, l'immobile in oggetto ricade nel perimetro delle aree vincolate *ex lege* ai sensi del cd. decreto Galasso, trovandosi nella fascia di 300 mt dalla battigia, e quindi dovrebbe essere soggetto al regime di autorizzazione paesaggistica per gli interventi che comportano modifiche dell'aspetto esteriore dei luoghi.

Per lo stesso dovrebbe tuttavia essere applicata la normativa derogatoria, trovandosi in zona che alla data del 6 settembre 1985 era classificata come zona B del vigente strumento urbanistico.

In effetti il legislatore, con la norma citata, dopo avere indicato le zone vincolate, confermando la previgente previsione di analogo tenore contenuta nella legge n. 485 del 1981, e nel decreto legislativo n. 490/99, al secondo comma ha contemplato alcune eccezioni, escludendo l'operatività del vincolo legale per tutte le aree che alla data del 6 settembre 1985 (di entrata in vigore della «legge Galasso», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 22 agosto 1985) si trovassero in determinate condizioni. La deroga si riferisce a tre ipotesi:

«2. La disposizione di cui al comma 1, lettere a), b), c), d), e), g), h), l), m), non si applica alle aree che alla data del 6 settembre 1985:

a) erano delimitate negli strumenti urbanistici, ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, come zone territoriali omogenee A e B;

b) erano delimitate negli strumenti urbanistici ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, come zone territoriali omogenee diverse dalle zone A e B, limitatamente alle parti di esse ricomprese in piani pluriennali di attuazione, a condizione che le relative previsioni siano state concretamente realizzate;

c) nei comuni sprovvisti di tali strumenti, ricadevano nei centri edificati perimetrali ai sensi dell'articolo 18 della legge 22 ottobre 1971, n. 865.»

(art. 142 comma 2 nel testo come modificato dal decreto legislativo n. 63/2008).

Al riguardo va ricordato brevemente che la legge n. 765/1967, introducendo l'art. 41-*bis* della legge urbanistica n. 1150/1942, aveva stabilito che tutti i comuni, nella formazione di nuovi strumenti urbanistici o nella revisione di quelli esistenti, dovessero osservare limiti inderogabili di densità edilizia, di altezza, di distanza tra i fabbricati, nonché rapporti massimi tra spazi destinati agli insediamenti residenziali e produttivi e spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi» (cd. standards urbanistici). Tali limiti e rapporti sarebbero stati definiti per zone territoriali omogenee, con un decreto del Ministro per i lavori pubblici, poi effettivamente emanato nel 1968, con il n. 1444. Il decreto in parola, all'art. 2, delinea sotto un profilo funzionale sei tipologie di zone omogenee, ognuna



individuata con una lettera (da A a F) e caratterizzata da una distinta destinazione urbanistica e potenzialità edificatoria. Ciò consentiva e consente ai comuni di dare piena applicazione a quanto previsto dall'art. 7 della legge urbanistica all'epoca vigente, che prescriveva che il piano regolatore generale suddividesse in zone l'intero territorio comunale, ognuna con la propria connotazione tipologica e funzionale, individuando, tra le altre, quelle contraddistinte da particolari caratteristiche storiche, paesistiche ed ambientali, per le quali avrebbe dovuto anche individuare i relativi vincoli.

Tanto precisato, va ricordato che le zone A) vengono definite dal D.M. del 1968 come «le parti del territorio interessate da agglomerati urbani che rivestono carattere storico, artistico o di particolare pregio ambientale o da porzioni di essi, comprese aree circostanti, che possono considerarsi parte integrante, per tali caratteristiche, degli agglomerati stessi»; le zone B) sono invece quelle porzioni di territorio «totalmente o parzialmente edificate, diverse dalle zone A): si considerano parzialmente edificate le zone in cui la superficie coperta degli edifici esistenti non sia inferiore al 12,5% (un ottavo) della superficie fondiaria della zona e nelle quali la densità territoriale sia superiore ad 1,5 mc/mq».

In questo ambito, pertanto, l'art. 142 intende escludere in assoluto l'operatività della tutela legale per tutte quelle zone già completamente o fortemente edificate ed urbanizzate (zone B), rispetto alle quali le eventuali valenze paesaggistiche risultano sostanzialmente già cristallizzate nonché per quelle zone in relazione alle quali gli strumenti urbanistici avessero già autonomamente proceduto ad una ricognizione degli elementi di rilievo storico, paesistico ed ambientale ed alla individuazione del relativo regime vincolistico (zone A).

In sintesi, la *ratio* della norma è quella di escludere dal regime di tutela il cd. territorio urbano edificato, in quanto sostanzialmente già compromesso dal punto di vista paesaggistico e inespressivo di valori di tal genere.

Nella fattispecie all'esame di questo TAR, tuttavia, si è in presenza di un centro edificato del Comune di Napoli di eccezionale pregio paesaggistico e storico, secondo quanto può desumersi quale fatto notorio dalla determinazione di inclusione dello stesso nei siti tutelati dall'UNESCO.

È invero fatto notorio che il centro storico di Napoli è stato iscritto nella lista del Patrimonio Mondiale UNESCO nel 1995, con la seguente motivazione: Napoli è una delle città più antiche d'Europa, il cui tessuto urbano contemporaneo preserva gli elementi della sua lunga e importante storia.

Sulla base del secondo e quarto criterio stabilito dalla Convenzione degli accordi di Parigi del 1972, si è ritenuto che Napoli merita il riconoscimento di Patrimonio dell'Umanità per esser stata fin dall'antichità il polo culturale più importante della Magna Grecia, condizione di dominio politico che la città ha mantenuto anche nel Medioevo, ed ancora nel XVI e XVII secolo, periodo culmine delle arti e dell'architettura, in cui Napoli ha esercitato influenza europea in questo settore.

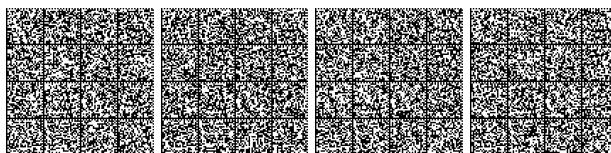
Al riguardo si riportano i citati criteri: Criterio II (1994): «aver esercitato un'influenza considerevole in un dato periodo o in un'area culturale determinata, sullo sviluppo dell'architettura, delle arti monumentali, della pianificazione urbana o della creazione di paesaggi». Criterio IV (1994): «...offrire esempio eminente di un tipo di costruzione o di complesso architettonico o di paesaggio che illustri un periodo significativo della storia umana».

La Convenzione UNESCO per la tutela del patrimonio mondiale culturale e naturale, adottata nel 1972 dalla Conferenza Generale degli Stati Membri dell'UNESCO è stata recepita nel nostro ordinamento con Legge nazionale di ratifica n. 184 del 6 aprile 1977.

Scopo della Convenzione è il riconoscimento condiviso che i beni culturali e naturali di valenza eccezionale, ovunque siano localizzati, costituiscono un patrimonio universale dell'intera comunità internazionale. Ne consegue che gli Stati firmatari la Convenzione dovranno concorrere «all'identificazione, protezione, conservazione e valorizzazione» di questo patrimonio, nonché a cooperare e prestare assistenza agli Stati che si impegnano a preservarlo.

Si è dunque giunti, nell'evoluzione della Convenzione UNESCO, ad un accreditamento esplicito e consapevole del paesaggio come bene da preservare e meritevole di tutela, tutela che si rivolge a beni di «valore universale eccezionale». Secondo quanto definito negli atti della convenzione: «Il valore universale eccezionale significa un'importanza culturale e/o naturale talmente eccezionale che trascende le frontiere nazionali e che presenta gli stessi caratteri inestimabili sia per le generazioni attuali che per quelle future dell'intera umanità. Per questo motivo la protezione permanente di questo patrimonio riveste la più elevata importanza per l'intera comunità internazionale».

In proposito gli stati aderenti hanno assunto specifici impegni, dettagliati negli artt. 4 e 5 del Trattato: «Art 4 - Ciascuno Stato partecipe della presente Convenzione riconosce che l'obbligo di garantire l'identificazione, protezione, conservazione, valorizzazione e trasmissione alle generazioni future del patrimonio culturale e naturale di cui agli articoli 1 e 2, situato sul suo territorio, gli incombe in prima persona. Esso si sforza di agire a tal fine sia direttamente con il



massimo delle sue risorse disponibili, sia, all'occorrenza, per mezzo dell'assistenza e della cooperazione internazionale di cui potrà beneficiare, segnatamente a livello finanziario, artistico, scientifico e tecnico». «Art. 5 - Per garantire una protezione e una conservazione le più efficaci possibili e una valorizzazione la più attiva possibile del patrimonio culturale e naturale situato sul loro territorio, gli Stati partecipi della presente Convenzione, nelle condizioni appropriate ad ogni paese, si sforzano quanto possibile:

a. di adottare una politica generale intesa ad assegnare una funzione al patrimonio culturale e naturale nella vita collettiva e a integrare la protezione di questo patrimonio nei programmi di pianificazione generale;

b. di istituire sul loro territorio, in quanto non ne esistano ancora, uno o più servizi di protezione, conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale e naturale, dotati di personale appropriato, provvisto dei mezzi necessari per adempiere i compiti che gli incombono;.....

d. di prendere i provvedimenti giuridici, scientifici, tecnici, amministrativi e finanziari adeguati per l'identificazione, protezione, conservazione, valorizzazione e rianimazione di questo patrimonio...»

L'immobile oggetto del presente giudizio sorge su area ricompresa, in base alla cartografia allegata al riconoscimento UNESCO, in area di tutela; invero, lo stesso si trova all'interno della zona cuscinetto detta «buffer zone area» delimitata in funzione del valore di Patrimonio dell'Umanità, e della sua tutela, «secondo la perimetrazione cartografica rilevabile dal sito internet comunale (zona perimetrata in giallo).

L'immagine del centro storico UNESCO percepita come unica, fruibile soprattutto vantaggiosa per gli arrivi via mare, dalla quale prospettiva è riconoscibile la straordinaria valenza paesistica, non ha tuttavia comportato sinora la imposizione di uno speciale regime vincolistico, non risultando portati a compimento i procedimenti presso il Ministero dei Beni culturali di riconoscimento dell'interesse paesaggistico del centro storico- Unesco, previsto dal Codice per i beni culturali e il paesaggio.

In mancanza dell'emanazione del decreto ministeriale, previsto dal citato Codice, che attesti l'impareggiabile valore paesaggistico del centro storico di Napoli, l'operatività della deroga al regime vincolistico generale di cui al decreto Galasso conduce alla conseguenza paradossale di consentire, nel perimetro dei 300 mt dalla battigia, ove insistono significative testimonianze della storia di Napoli e del suo paesaggio identitario, trasformazioni del territorio senza alcuna valutazione di compatibilità paesaggistica.

Tale evenienza contrasta con l'articolo 9 della Costituzione, che ha fatto assurgere il paesaggio a valore primario della Repubblica: esso colloca il valore del patrimonio paesaggistico - come dice la giurisprudenza costituzionale - tra i valori «primari» e «assoluti»: non disponibili, non esposti alla mutevolezza degli indirizzi politici e comunque da preferire nelle scelte amministrative (*cf.* C. Cost. 7 novembre 2007, n. 367).

In questo senso si valorizza la dimensione tecnica del vaglio di compatibilità, cioè della gestione del vincolo, per assicurare la prevalenza del valore «primario e assoluto» del paesaggio, affermando che il parere obbligatorio e vincolante del soprintendente va a rimodulare l'«estrema difesa del vincolo».

Osserva il Collegio che lo schema operativo della «tutela» è implicitamente recepito dal principio fondamentale della Costituzione, che consente un obiettivo giudizio tecnico sul nuovo intervento rispetto al valore riconosciuto della preesistenza. Questo schema è perciò costituzionalmente necessario e può ricevere deroga solo in ipotesi tassativamente previste e che siano ragionevolmente espressive di fattispecie in cui si evidenzia la mancanza di valori paesaggistici da tutelare.

Ciò che rileva, e che è essenziale all'effettività dell'art. 9, è che dalla dichiarazione derivi l'obbligo di una motivata valutazione tecnica di compatibilità del nuovo intervento progettato con i valori preesistenti, finalizzata ad evitare che sopravvengano alterazioni inaccettabili del valore paesaggistico protetto. La sequenzialità di queste due fasi identifica il nucleo essenziale della funzione costituzionale di tutela del paesaggio e ne garantisce l'effettività, insieme alla regola essenziale di tecnicità e di concretezza, per cui il giudizio di compatibilità paesaggistica deve essere tecnico e proprio del caso concreto.

In riferimento al «vincolo», legale o amministrativo, e in sua «gestione», sono adottati i provvedimenti autorizzatori, ablatori e ripristinatori, che concretano la manifestazione della funzione che si esprime nel giudizio di «compatibilità» rispetto ai caratteri preesistenti e qualificati.

Questo effetto di valutazione in sede di procedimento di autorizzazione costituisce il contenuto essenziale del vincolo, cui può aggiungersi, in combinato con le «prescrizioni d'uso» da piano paesaggistico o la «specifica disciplina» per il singolo vincolo, un effetto sostanziale di valutazione immediata ed *ex ante* (nella fattispecie non operante, trattandosi di vincolo generalizzato *ex lege*).



Consegue da quanto esposto che, quale che sia lo strumento da cui la tutela muove - vincolo amministrativo puntuale, vincolo legale per categorie, vincolo da piano paesaggistico -, la valutazione di compatibilità delle innovazioni che vi presiede è legata a questo carattere di primarietà del paesaggio e non può essere esclusa in via generalizzata, con riferimento alla sola tecnica di zonizzazione del territorio da parte dell'amministrazione comunale, per di più trattandosi di una tecnica di zonizzazione fotografata e cristallizzata alla data del 6 settembre 1985, epoca in cui gli strumenti urbanistici di molti comuni non avevano ancora preso coscienza del valore identitario del bene paesaggio.

Inoltre va rilevato che siffatta deroga lascia ancor più indifese le zone di territorio comunale che all'epoca di riferimento erano classificate come zone B, poiché per i centri storici (che coincidono con le zone A) viene normalmente predisposta specifica normativa di tutela, volta alla forte limitazione delle trasformazioni assentibili del territorio.

La giurisprudenza costituzionale (cfr. Corte Cost. n. 66/2012 e sentenza n. 164 del 2009) sottolinea come le disposizioni in materia di vincoli rivestano la qualificazione di «norma di grande riforma economico-sociale». Tali disposizioni sono ritenute centrali, in quanto:..... «proprio laddove hanno reintrodotta la tipologia dei beni paesaggistici e ne hanno operato la relativa ricognizione, si è inteso dare «attuazione al disposto del (citato) articolo 9 della Costituzione, poiché la prima disciplina che esige il principio fondamentale della tutela del paesaggio è quella che concerne la conservazione della morfologia del territorio e dei suoi essenziali contenuti ambientali» (sentenza n. 367 del 2007).»

L'articolo 142, comma 2, decreto legislativo n. 42/2004, quindi si paleserebbe in possibile contrasto con l'art. 9 della Costituzione dove, nel prevedere la deroga al regime di autorizzazione paesaggistica per tutte le zone A e B del territorio comunale, tali classificate negli strumenti urbanistici vigenti alla data del 6 settembre 1985, non esclude da tale ambito operativo di deroga le aree urbane riconosciute e tutelate come patrimonio UNESCO

Inoltre, come indicato, con la richiamata Convenzione UNESCO per la tutela del patrimonio mondiale culturale e naturale, adottata nel 1972 dalla Conferenza Generale degli Stati Membri dell'UNESCO e recepita nel nostro ordinamento con legge nazionale di ratifica n. 184 del 6 aprile 1977, gli Stati firmatari si sono assunti degli impegni di valorizzazione e tutela mediante ogni idoneo strumento dei siti di riconosciuto valore, ai sensi dei riportati artt. 4 e 5 della Convenzione medesima.

Alla luce di ciò il Collegio ritiene che la medesima norma dell'art. 142, comma 2, decreto legislativo 42/2004, possa porsi in contrasto anche con l'art. 117, comma 1, Cost., che impone il rispetto delle convenzioni internazionali, alla luce del principio «pacta sunt servanda».

Tali impegni di valorizzazione e tutela non consentono difatti che un sito riconosciuto come di preminente valore dall'UNESCO, con l'inserimento nella lista del Patrimonio Mondiale UNESCO, possa essere destinatario di una norma di deroga che lo sottragga alla tutela ordinariamente prevista dal legislatore nazionale per i siti riconosciuti di valore paesaggistico.

In questo caso la Convenzione UNESCO, e segnatamente gli artt. 4 e 5 della Convenzione medesima, integrano, quali «norme interposte», il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, comma 1, Cost., nella parte in cui stabilisce l'obbligo per la legislazione interna di rispettare i vincoli derivanti dagli «obblighi internazionali», che pertanto risulterebbe violato.

D'altra parte l'importanza delle convenzioni internazionali in materia di tutela del patrimonio paesaggistico viene riconosciuta dallo stesso decreto legislativo n. 42/2004 che nell'art. 132, comma 1, (Convenzioni internazionali), prevede che «la Repubblica si conforma agli obblighi ed ai principi di cooperazione tra gli Stati fissati dalle convenzioni internazionali in materia di conservazione e valorizzazione del paesaggio».

Sotto altro concorrente profilo, però, il Collegio rileva come i siti inseriti nella lista del Patrimonio Mondiale UNESCO meritino, alla stregua degli indicati riferimenti costituzionali, lo specifico regime legislativo di tutela paesaggistica, ovverosia il carattere di interesse paesaggistico e la conseguente disciplina, indipendentemente dal ricadere in una delle specifiche ipotesi di vincolo *ex lege* di cui all'art. 142, comma 1, decreto legislativo n. 42/2004, e in tal senso il riconoscimento di tutela UNESCO, con l'inserimento nella relativa lista, dovrebbe essere ricompreso, come ipotesi aggiuntiva, tra i casi previsti nel medesimo comma 1 dell'art. 142.

Si rileva pertanto la possibile illegittimità costituzionale - per i medesimi motivi suindicati di contrasto con l'art. 9 Cost. e l'art. 117 Cost. per il tramite delle norme interposte costituite dagli 4 e 5 della Convenzione UNESCO - anche dell'art. 142, comma 1, decreto legislativo. 42/2004 nella parte in cui non contempla, tra le ipotesi in cui viene riconosciuto *ex lege* il carattere di interesse paesaggistico e la relativa disciplina di tutela, quelle degli immobili per cui è intervenuto il riconoscimento UNESCO, con l'inserimento nella lista del Patrimonio Mondiale UNESCO.



In senso analogo, la disciplina generale per l'individuazione degli immobili ed aree di notevole interesse pubblico, assoggettati alla specifica tutela delle disposizioni di cui al Lgs. 42/2004 demanda alla discrezionalità tecnica dell'amministrazione l'individuazione dei beni da dichiarare di notevole interesse pubblico, senza che vi sia alcun obbligo nel caso in cui un sito rientri nella lista del Patrimonio Mondiale UNESCO.

Una censura di costituzionalità può riguardare, sempre per le ragioni indicate, anche le norme di cui agli art. 134, 136, 139, 140 e 141 decreto legislativo n. 42/2004, nella parte in cui non impongono all'Amministrazione di adottare la dichiarazione di notevole interesse, con la conseguente disciplina di tutela, per i siti riconosciuti Patrimonio Mondiale UNESCO.

Il Collegio, conclusivamente, ritenuta la rilevante e non manifestamente infondata, solleva di ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 142, comma 2, decreto legislativo n. 42/2004 in riferimento all'art. 9 della Costituzione e all'art. 117, comma 1, della Costituzione, per il tramite delle norme interposte costituite dagli 4 e 5 della Convenzione UNESCO per la tutela del patrimonio mondiale culturale e naturale, laddove, nel prevedere la deroga al regime di autorizzazione paesaggistica per tutte le zone A e B del territorio comunale, tali classificate negli strumenti urbanistici vigenti alla data del 6 settembre 1985, non esclude da tale ambito operativo di deroga le aree urbane riconosciute e tutelate come patrimonio UNESCO.

Solleva altresì di ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 142, comma 1, decreto legislativo n. 42/2004 e dell'art. 134 - 136 decreto legislativo n. 42/2004, in riferimento all'art. 9 della Costituzione e all'art. 117, comma 1, della Costituzione, per il tramite delle norme interposte costituite dagli 4 e 5 della Convenzione UNESCO per la tutela del patrimonio mondiale culturale e naturale, e rispettivamente, per l'articolo 142, comma 1, nella parte in cui non contempla, tra le ipotesi in cui viene riconosciuto *ex lege* il carattere di interesse paesaggistico e la relativa disciplina di tutela, quelle dei siti per cui è intervenuto il riconoscimento di Patrimonio Mondiale UNESCO e, per gli artt. 134, 136, 139, 140 e 141 decreto legislativo n. 42/2004, nella parte in cui non impongono all'Amministrazione di adottare la dichiarazione di notevole interesse per i siti riconosciuti patrimonio Mondiale UNESCO.

Visto l'art. 23 della legge cost. n. 87/1953;

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

Ordina la sospensione del procedimento per pregiudizialità costituzionale, con immediata trasmissione - a cura della Segreteria - del fascicolo d'ufficio e dei fascicoli delle parti alla Corte Costituzionale; dispone la notificazione del presente provvedimento - sempre a cura della Segreteria - alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alle parti in causa, nonché la comunicazione ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

*P. Q. M.*

*Il Tribunale amministrativo Regionale della Campania (Sezione Quarta).*

*Visto l'art. 9 e l'art. 117, comma 1, della Costituzione, nonché l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, riservata ogni ulteriore decisione in rito, in merito e sulle spese;*

*Ritenuta la rilevanza della questione e la non manifesta infondatezza:*

*solleva ex officio la questione d'illegittimità costituzionale dell'art.142, comma 2, decreto legislativo n. 42/2004, in riferimento all'art. 9 della Costituzione e all'art. 117, comma 1, della Costituzione, per il tramite delle norme interposte costituite dagli 4 e 5 della Convenzione UNESCO per la tutela del patrimonio mondiale culturale e naturale, laddove, nel prevedere la deroga al regime di autorizzazione paesaggistica per tutte le zone A e B del territorio comunale, tali classificate negli strumenti urbanistici vigenti alla data del 6 settembre 1985, non esclude da tale ambito operativo di deroga le aree urbane riconosciute e tutelate come patrimonio UNESCO.*





solleva altresì di ufficio la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 142, comma 1, decreto legislativo n. 42/2004 e degli artt. 134, 136, 139, 140 e 141 decreto legislativo n. 42/2004, in riferimento all'art. 9 della Costituzione e all'art. 117, comma 1, della Costituzione, per il tramite delle norme interposte costituite dagli artt. 4 e 5 della Convenzione UNESCO per la tutela del patrimonio mondiale culturale e naturale e, rispettivamente, per l'articolo 142, comma 1, nella parte in cui non contempla, tra le ipotesi in cui viene riconosciuto ex lege il carattere di interesse paesaggistico e la relativa disciplina di tutela, quelle dei siti per cui è intervenuto il riconoscimento di Patrimonio Mondiale UNESCO e, per gli artt. 134, 136, 139, 140 e 141 decreto legislativo n. 42/2004, nella parte in cui non impongono all'Amministrazione di adottare un provvedimento di apposizione di vincolo paesaggistico per i siti riconosciuti patrimonio Mondiale UNESCO.

*Ordina*

*La sospensione del procedimento per pregiudizialità costituzionale, con immediata trasmissione - a cura della Segreteria - del fascicolo d'ufficio e dei fascicoli delle parti alla Corte Costituzionale;*

*Ordina*

*La notificazione del presente provvedimento - sempre a cura della Segreteria - alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alle parli in causa, nonché la comunicazione ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.*

*Così deciso in Napoli nelle camere di consiglio dei giorni 13 novembre 2013 e 18 dicembre 2013 con l'intervento dei magistrati:*

*Angelo Scafuri, Presidente*

*Anna Pappalardo, Consigliere*

*Fabrizio D'Alessandri, Primo Referendario, Estensore*

*Il presidente: SCAFURI*

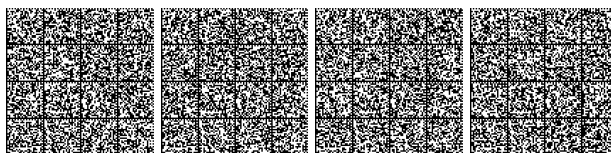
*L'estensore: D'ALESSANDRI*

14C00348

N. 240

*Ordinanza del 7 ottobre 2014 della Commissione tributaria provinciale di Novara sul ricorso proposto da Fabris Valentino contro l'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Novara*

**Imposte sui redditi - Reddito imponibile degli immobili riconosciuti di interesse storico o artistico - Criteri di determinazione - Abrogazione dell'applicazione indifferenziata, agli immobili locati e non locati, della tariffa d'estimo di minor ammontare fra quelle della zona censuaria in cui è sito il fabbricato - Previsione dal periodo d'imposta 2012 di un criterio di determinazione meno favorevole, basato sulla riduzione forfetaria del 35 per cento del canone di locazione e sulla riduzione al 50 per cento del reddito medio ordinario senza l'aumento di un terzo per le unità immobiliari a disposizione - Disciplina introdotta in sede di conversione di un decreto-legge recante "disposizioni in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento" - Difetto di omogeneità, e quindi di nesso funzionale, tra le disposizioni aggiunte dalla legge di conversione e quelle originarie del decreto-legge.**



- Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, artt. 4, commi 5-*quater* (abrogativo dell'art. 11, comma 2, della legge 30 dicembre 1991, n. 413), 5-*sexies* (modificativo degli artt. 37, comma 4-*bis*, 90, comma 1, e 144, comma 1, del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917) e 5-*septies*.
- Costituzione, art. 77, comma secondo.

## LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE

### DI NOVARA - SEZIONE 6

Riunita con l'intervento dei signori:

Scafi Paolo - Presidente e relatore;

Minniti Giuseppe - Giudice;

Vicuna Vezio - Giudice.

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 411/13 depositato il 9 settembre 2013, avverso silenz-rifiuto IRPEF - add. reg. 2012, avverso silenz-rifiuto IRPEF - red. fond. 2012, contro: Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Novara, proposto dal ricorrente: Fabris Valentino, via Castelconturbia n. 10 - 28010 Agrate Conturbia (Novara), difeso da: Camanna Gianluca, via Monte Rosa n. 6 - 28100 Novara.

Visto il ricorso ed i relativi allegati, nonché tutta la documentazione in atti.

Sentita in udienza pubblica, celebrata ex art. 31 dicembre 1992, n. 546, la relazione del dott. Paolo Scafi.

Sentiti altresì il ricorrente ed il suo difensore, don. Gianluca Camanna, nonché il dott. Francesco Coviello, per l'ufficio resistente.

Riservata la decisione per l'udienza odierna.

Ritenuto e considerato quanto segue.

### ESPOSIZIONE DEL FATTO

Con istanza presentata in data 20 maggio 2013 all'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Novara, il sig. Valentino Fabris aveva richiesto il rimborso di somme versate e asseritamente non dovute per l'anno di imposta 2012, per complessivi euro 50.610,00 a titolo di IRPEF ed euro 3.470,00 a titolo di addizionale regionale all'IRPEF, tutte riferite al reddito riveniente dalla locazione di immobili di sua proprietà siti nella città di Verona.

Con successivo ricorso consegnato il 6 settembre 2013 direttamente all'ufficio resistente e ritualmente depositato presso la segreteria di questa commissione il medesimo contribuente impugnava il silenzio rifiuto formatosi in relazione alla menzionata istanza di rimborso.

A sostegno della propria istanza il ricorrente rappresentava che gli immobili di sua proprietà erano considerati di interesse storico ed artistico ai sensi della legge 9 giugno 1939, n. 1089 (oggi decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42) e richiamava le disposizioni di favore di cui all'art. 11, comma 2 della legge 30 dicembre 1991, n. 413, secondo le quali il reddito degli immobili vincolati doveva essere determinato mediante l'applicazione della minore tra le tariffe d'estimo previste per le abitazioni della zona censuaria nella quale è collocato il fabbricato.

Nel ricorso veniva quindi posta in dubbio la legittimità della legge 26 aprile 2012, n. 44, di conversione del decreto legge 2 marzo 2012, n. 6, nella parte in cui — con il comma 5-*quater* dell'art. 4 — abrogava il menzionato comma 2 della legge n. 413 del 1991, introducendo — con i successivi commi 5-*sexies* e 5-*septies* — una nuova (e meno favorevole) disciplina in materia di tassazione, applicabile dal periodo di imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2011, ritenuta in contrasto con gli articoli 9, comma 2 (tutela del patrimonio storico ed artistico della Nazione), 3 e 53 (eguaglianza tra i cittadini e contributo alle spese pubbliche in ragione della — capacità contributiva), 81, comma 4 (copertura finanziaria delle leggi) e 77, comma 2 (limiti alla decretazione d'urgenza).

Parte ricorrente chiedeva pertanto, tra l'altro, di rimettere gli atti alla Corte costituzionale per sollevare questione di legittimità costituzionale, sotto i profili di cui sopra, delle descritte modifiche legislative introdotte dalla legge n. 44 del 2012 in materia di tassazione dei redditi da immobili riconosciuti di interesse storico o artistico.



## MOTIVI DELLA DECISIONE

Ai sensi dell'art. 11, comma 2, della legge n. 413 del 1991 il reddito degli immobili riconosciuti di interesse storico o artistico veniva «in ogni caso», indipendentemente dalla misura dei canoni di locazione eventualmente riscossi, determinato, «mediante l'applicazione della minore tra le tariffe d'estimo previste per le abitazioni della zona censuaria nella quale è collocato il fabbricato».

Tale disciplina è stata profondamente modificata dalla legge n. 44 del 2012, di conversione del decreto-legge n. 6 del 2012 (quest'ultimo recante «Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento»), con la quale sono stati, tra gli altri, inseriti nell'art. 4 del decreto (dedicato alla fiscalità locale) i commi *5-quater*, *5-sexies* e *5-septies*.

Con il menzionato comma *5-quater* è stato infatti esplicitamente abrogato il secondo comma dell'art. 11 della legge n. 413 del 1991, con il quale a suo tempo era stata inserita la disciplina di favore.

Il comma *5-sexies*, poi, ha novellato gli articoli del testo unico delle imposte sui redditi in materia di redditi fondiari, prevedendo che, ai fini del calcolo del reddito imponibile degli immobili riconosciuti di interesse storico o artistico, il canone di locazione venga forfettariamente ridotto nella misura del 35%, anziché in quella ordinaria, all'epoca fissata nel 15%, ed il reddito medio ordinario determinato con le tariffe d'estimo per ciascuna categoria e classe fosse ridotto del 50%, escludendo anche l'applicazione dell'aumento di un terzo in caso di unità immobiliare a disposizione.

La entrata in vigore della nuova disciplina, ai sensi del successivo comma *5-septies*, era fissata a decorrere dal periodo di imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2011, e quindi, per le persone fisiche, all'anno fiscale 2012.

La commissione ha ritenuto innanzitutto la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate riguardo i principi di tutela del patrimonio storico ed artistico della Nazione, di eguaglianza tra i cittadini e di obbligo di questi a concorrere alle spese pubbliche in ragione della capacità contributiva, essendo rimessa alla discrezionalità del legislatore ordinario la scelta delle modalità concrete con le quali dare attuazione ai principi medesimi e nel caso concreto se e quali agevolazioni introdurre.

Allo stesso modo manifestamente infondata appare la lagnanza riferita alla mancanza di copertura finanziaria della nuova disciplina, in quanto genericamente formulata ed evidentemente incongruente perché riferita ad una modifica legislativa che non comportava un aumento della spesa bensì maggiori introiti, e che anzi risultava evidentemente adottata a tale ultimo fine.

Ad una diversa conclusione deve invece giungersi riguardo la questione sollevata con riferimento alle disposizioni costituzionali in materia di decretazione d'urgenza fissate dall'art. 77, comma 2, della carta fondamentale.

Come si è visto, infatti, la meno favorevole disciplina in materia di imposizione diretta sugli immobili di interesse storico o artistico è stata introdotta con i commi *5-quater*, *5-sexies* e *5-septies* dell'art. 4, inseriti nel corpo del decreto-legge n. 16 del 2012 (recante «Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento») a seguito di un emendamento approvato in sede di conversione.

Con dette disposizioni, estranee al testo originario del decreto-legge approvato dal Consiglio dei ministri e sottoposto alla firma del Presidente della Repubblica, è stata modificata in maniera permanente la legge tributaria sostanziale in materia di tassazione degli immobili vincolati, aggravandone sensibilmente l'onere.

Il preambolo di tale atto con forza di legge fa infatti riferimento alla «straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per la semplificazione in materia tributaria, al fine di assicurare una riduzione degli oneri amministrativi per i cittadini e le imprese» e «di adottare interventi volti all'efficientamento ed al potenziamento dell'azione dell'amministrazione tributaria».

In piena armonia con tali indicazioni, il decreto legge, nella formulazione originaria approvata dal Consiglio dei ministri e presentata alle Camere per la conversione in legge, non comportava alcun aumento del carico fiscale sui cittadini.

Ed infatti, in materia di fiscalità locale, con l'art. 4 del decreto-legge ci si era originariamente limitati ad intervenire, oltre che sulla data di pubblicazione delle aliquote delle delibere di variazione dell'addizionale comunale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (comma 1) e sulla applicabilità su tutto il territorio nazionale delle disposizioni concernenti l'imposta sulle assicurazioni contro la responsabilità civile derivante dalla circolazione degli autoveicoli (comma 2), solo sulla destinazione agli enti locali di quote di imposte già vigenti e sui trasferimenti erariali.



Agli altri articoli del medesimo titolo I del provvedimento d'urgenza erano poi riportate norme di semplificazione tributaria, ed in particolare disposizioni relative alla rateizzazione dei debiti tributari (art. 1), alla comunicazione ed adempimenti formali (art. 2), alle facilitazioni per imprese e contribuenti (art. 3), agli studi di settore e versamenti tributari, con interventi solo sui rispettivi tempi di pubblicazione e di scadenza, al sistema informativo della fiscalità e ad Equitalia giustizia (art. 5), alle attività e certificazioni in materia catastale (art. 6), alla amministrazione autonoma dei monopoli di stato (art. 7).

Allo stesso modo, l'originario titolo II prevedeva interventi di potenziamento dell'accertamento, e specificamente disposizioni per il contrasto all'evasione (art. 8), accertamento in materia doganale e di giochi (articoli 9 e 10), modifiche in materia di sanzioni amministrative (art. 11), di contenzioso tributario e riscossione (art. 12), oltre alle indicazioni sulla copertura finanziaria (art. 13) e sull'entrata in vigore del provvedimento (art. 14),

L'inserimento, in sede di conversione del decreto legge in questione, di disposizioni tese ad incrementare le entrate erariali, aumentando il carico fiscale dei contribuenti, non ha nessun collegamento con la normativa riportata nel provvedimento di urgenza, le cui disposizioni non comportavano neppure un aumento di spese e quindi non imponevano alcuna copertura finanziaria.

Sul punto si richiama la giurisprudenza della Corte Costituzionale (in particolare sentenza n. 22 del 2012, ma anche ordinanza n. 34 del 2013) secondo le cui indicazioni la legge di conversione deve avere un contenuto omogeneo a quello del decreto-legge, in ossequio, prima ancora che a regole di buona tecnica normativa, allo stesso art. 77, secondo comma, Cost., il quale presuppone appunto «un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario».

Come ribadito dalla recentissima sentenza n. 32 del 2014, «la legge di conversione ... segue un *iter* parlamentare semplificato e caratterizzato dal rispetto di tempi particolarmente rapidi, che si giustificano alla luce della sua natura di legge funzionalizzata alla stabilizzazione di un provvedimento avente forza di legge, emanato provvisoriamente dal Governo e valido per un lasso temporale breve e circoscritto».

Dalla sua connotazione di legge a competenza tipica derivano secondo la Corte i limiti alla emendabilità del decreto-legge, non essendo consentito inserire nella legge di conversione qualsiasi contenuto ulteriore, in tal modo evitando che l'*iter* semplificato possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano l'atto con forza di legge, a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare.

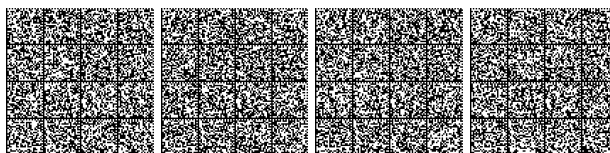
L'inclusione di emendamenti e articoli aggiuntivi che non siano attinenti alla materia oggetto del decreto-legge, o alle finalità di quest'ultimo, determina pertanto un vizio della: legge di conversione in parte *qua*.

Secondo il giudice delle leggi, alle Camere è certamente consentito apportare emendamenti al testo del decreto-legge, per modificare la normativa in esso contenuta, in base alle valutazioni emerse nel dibattito parlamentare, ma deve evitarsi l'uso improprio di tale potere, che si verifica ogniqualvolta sotto la veste formale di un emendamento si introduca un disegno di legge che tenda a immettere nell'ordinamento una disciplina estranea, interrompendo il legame essenziale tra decreto-legge e legge di conversione, presupposto dalla sequenza delineata dall'art. 77, secondo comma, Cost.

L'eterogeneità delle disposizioni aggiunte in sede di conversione determina, dunque, un vizio procedurale delle stesse, che come ogni altro vizio della legge spetta solo alla Corte costituzionale accertare.

P.Q.M.

*Tutto quanto sopra premesso la commissione tributaria provinciale di Novara ritiene rilevante e non manifestamente infondata, nei termini e per i motivi sopra illustrati, la questione di legittimità costituzionale della legge n. 44 del 26 aprile 2012, di conversione con modificazioni del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 6, nella parte in cui ha inserito all'art. 4 di quest'ultimo i commi 5-quater, 5-sexies e 5-septies, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost. per difetto di omogeneità, e quindi di nesso funzionale, tra le disposizioni del decreto-legge e quelle di cui ai commi medesimi.*



*Sospende il giudizio e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Dispone che, a cura della segreteria della sezione, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati.*

Così deciso in Novara in data 30 settembre 2014, a scioglimento della riserva formulata all'esito della pubblica udienza del 29 maggio 2014.

*Il Presidente estensore: SCAFI*

14C00349

N. 241

*Ordinanza del 27 agosto 2014 del Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Megasolare Società Agricola S.r.l. contro Gse - Gestore Servizi Energetici, Ministero dello sviluppo economico e Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.*

**Energia - Incentivi per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili - Previsione che non abbiano diritto agli incentivi i soggetti per i quali le autorità o gli enti competenti abbiano accertato che, in relazione alla richiesta di qualifica degli impianti di erogazione degli incentivi, hanno firmato dati o documenti non veritieri, ovvero hanno reso dichiarazioni false o mendaci - Previsione che, fermo restando il recupero delle somme indebitamente percepite, la condizione ostativa alla fruizione degli incentivi ha durata di dieci anni dall'accertamento e si applica alla persona fisica o giuridica che ha presentato la richiesta, nonché al legale rappresentante che ha sottoscritto la richiesta, al soggetto responsabile dell'impianto, al Direttore tecnico, ai soci, se si tratta di società in nome collettivo, ai soci accomandatari, se si tratta di società in accomandita semplice, agli amministratori con potere di rappresentanza, se si tratta di altro tipo di società o di consorzio - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Eccesso di delega - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU e dalla normativa comunitaria.**

- Decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, art. 23.
- Costituzione, artt. 3, 76, e 117, primo comma, in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; legge 4 giugno 2010, n. 96, art. 2, comma 1, lett c).

IL CONSIGLIO DI STATO

IN SEDE GIURISDIZIONALE (SEZIONE SESTA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 9398 del 2013, proposto da:

Megasolare Società Agricola S.r.l. in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dagli avvocati Mario Sanino, Orazio Abbamonte, Cristiano Chiofalo, Carlo Gurioli, con domicilio eletto presso lo studio legale Sanino in Roma, viale Parioli n. 180;

CONTRO:

Gse - Gestore Servizi Energetici in persona del legale rappresentante in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati Paolo Marzano e Filippo Pacciani, con domicilio eletto presso lo studio legale Associato Legance in Roma, via XX Settembre n. 5;

Ministero dello sviluppo economico, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in persona dei rispettivi ministri in carica, rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi n. 12;



Per la riforma della sentenza del T.A.R. Lazio - Roma: Sezione III TER n. 8250/2013, resa tra le parti, concernente decadenza dal diritto alle tariffe incentivanti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio delle Amministrazioni intimate;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 giugno 2014 il consigliere Roberta Vigotti e uditi per le parti gli avvocati Salvatore per delega dell'avvocato Sanino, Chiofalo, Pacciani e l'avvocato dello Stato Grasso.

La società Megasolare Agricola chiede la riforma della sentenza, in epigrafe indicata, con la quale il Tribunale Amministrativo del Lazio ha respinto il ricorso proposto avverso il provvedimento in data 20 settembre 2012 del Gestore dei servizi energetici (Gse, o Gestore), di decadenza dal diritto alle tariffe incentivanti previste dal decreto ministeriale 5 maggio 2011, il provvedimento del 22 ottobre 2012, con cui il Gse ha dichiarato la decadenza per un periodo di dieci anni della società ricorrente e del suo legale rappresentante dagli incentivi previsti per le energie rinnovabili, e il suddetto decreto ministeriale nella parte in cui attribuisce al Gestore la competenza a verificare la fine dei lavori sotto il profilo strutturale.

I) La società ricorrente, attiva nel settore della produzione di energia elettrica fotovoltaica, il 24 maggio 2011 ha presentato, con esito positivo, al Gse la richiesta di iscrizione al registro informatico previsto dall'art. 8 del citato decreto ministeriale al fine dell'ammissione agli incentivi previsti dal medesimo decreto, in relazione ad un impianto da realizzarsi nel territorio del Comune di Olevano Romano con la tipologia del montaggio su serre, sulla cui copertura i pannelli fotovoltaici erano previsti in sostituzione di una delle due falde.

In data 28 aprile 2012 la ricorrente ha dato comunicazione al Gse della conclusione dei lavori: l'art. 6, comma 3, lettera b), del decreto citato prevede infatti che per gli anni 2011 e 2012 i soggetti iscritti nel registro hanno diritto all'ammissione al regime tariffario incentivante se la certificazione di fine lavori per degli impianti superiori a 1 MW, come quello di cui trattasi, fosse pervenuta al Gse entro il 29 aprile 2012.

In data 9 maggio 2012, all'esito del controllo effettuato dal Gse, emergeva peraltro che "le strutture adibite a serra risultano prive delle chiusure fisse o stagionalmente rimuovibili sia lato superiore (copertura delle falde non interessate all'installazione dei moduli fotovoltaici) sia laterali"; le strutture superiori e laterali risultavano installate in esito al sopralluogo del 17 luglio 2012.

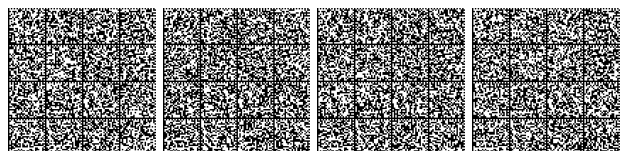
Nel corso dei lavori, con istanza del 22 marzo 2012 la ricorrente aveva chiesto alla Provincia di Roma l'autorizzazione per sostituire le pannellature laterali e di copertura originariamente previste in materiale rigido con teli in materiale plastico (PVC): la Provincia ha risposto che tale sostituzione non costituiva variante essenziale, e ha invitato la ricorrente a trasmettere la documentazione al Comune, prescrizione alla quale l'interessata ha ottemperato il 10 aprile 2012, ottenendo il nulla osta comunale.

In data 20 settembre 2012 il Gse, sulla scorta delle risultanze del sopralluogo del 9 maggio precedente e di quelle del successivo 17 luglio, ha dichiarato la decadenza della società ricorrente per il mancato completamento dei lavori alla data rilevante, mentre con il provvedimento del 22 ottobre ha disposto la sanzione interdittiva decennale in conseguenza della non veridicità della dichiarazione di fine lavori.

II) Entrambi tali provvedimenti sono stati impugnati davanti al Tribunale amministrativo del Lazio che, con la sentenza in esame, ha respinto il ricorso.

In particolare, il Tar ha rilevato che il progetto originario, inviato al Gestore a supporto della domanda di ammissione ai benefici, aveva previsto la realizzazione delle pannellature laterali e di copertura in policarbonato, mentre il nulla osta rilasciato dal Comune di Olevano il 19 aprile 2012 per la sostituzione del policarbonato con chiusure in plastica in PVC non è mai stato trasmesso al Gse. Di conseguenza, l'attestazione di "piena corrispondenza dell'impianto a quanto indicato nella documentazione tecnica allegata alla richiesta di iscrizione al registro", contenuta nella dichiarazione di fine lavori, necessariamente deve intendersi come riferita al progetto originario, del quale, alla data del 28 aprile 2012, era comunque evidente la mancata ultimazione anche con riferimento al progetto modificato.

Legittima, pertanto, è la decadenza comminata dal Gse e la successiva sanzione interdittiva decennale, tenuto conto della non veridicità dell'attestazione di fine lavori del 28 aprile 2012, così come legittimo è l'accertamento del mancato completamento dell'impianto dal punto di vista strutturale, rientrando nella competenza del Gestore alla luce dei poteri attribuitigli dall'art. 42 del decreto legislativo n. 28 del 2011.



III) Con separata sentenza il Collegio ha ritenuto infondato l'appello proposto dalla società Megasolare avverso tale sentenza per la parte relativa alla contestazione della mancata ultimazione dei lavori e del conseguente provvedimento in data 20 settembre 2012, di decadenza dagli incentivi di cui al decreto ministeriale 5 maggio 2011: perciò con separata sentenza per tale parte l'appello è stato respinto.

Per la parte relativa alla contestazione della legittimità del provvedimento del 22 ottobre 2012, con cui il Gestore ha comminato alla ricorrente la sanzione decennale prevista dall'art. 23, comma 3, del decreto legislativo n. 28 del 2011 per il caso di presentazione di dati o documenti non veritieri o di dichiarazioni false, in relazione al contrasto rilevato tra la documentazione inviata il 28 aprile 2012 e le risultanze del sopralluogo di verifica (contestazione giudicata infondata dalla sentenza impugnata, sulla scorta della già rilevata non veridicità della dichiarazione di fine lavori, alla quale la norma citata riconnette automaticamente la grave conseguenza sanzionatoria), il Collegio dubita della conformità alla Costituzione dell'art. 23 citato, del quale il provvedimento in esame costituisce, come ha rilevato il Tar, legittima applicazione.

IV) In via preliminare è necessario ricostruire il quadro normativo rilevante.

La legge 4 giugno 2010, n. 96 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - legge comunitaria 2009) ha:

I) con gli articoli 2 e 3 ha delegato il Governo ad introdurre una disciplina sanzionatoria di violazione di disposizioni comunitarie;

II) con l'art. 17 stabilito principi e criteri direttivi per l'attuazione, tra l'altro, della direttiva 2009/28/CE.

Il decreto legislativo n. 28 del 2011 ha attuato la predetta delega, definendo gli strumenti, i meccanismi, gli incentivi e il quadro istituzionale, finanziario e giuridico, necessari per il raggiungimento degli obiettivi fino al 2020 in materia di quota complessiva di energia da fonti rinnovabili sul consumo finale lordo di energia e di quota di energia da fonti rinnovabili nei trasporti.

Il Titolo V del predetto decreto ha previsto, tra l'altro, agli articoli 23 e seguenti, i nuovi «Regimi di sostegno», per la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili. In particolare, l'art. 24 ha disposto che la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili entrate in esercizio dopo il 31 dicembre 2012 è incentivata sulla base di nuovi criteri specificamente previsti.

Il Titolo V, Capo II, dello stesso decreto ha previsto il sistema di «Controlli e sanzioni», stabilendo, all'art. 42, comma 1, che: l'erogazione di incentivi nel settore elettrico e termico, di competenza del GSE, è subordinata alla verifica dei dati forniti dai soggetti responsabili che presentano istanza.

La verifica, che può essere affidata anche agli enti controllati dal GSE, è effettuata attraverso il controllo della documentazione trasmessa, nonché con controlli a campione sugli impianti.

I controlli sugli impianti, per i quali i soggetti preposti dal GSE rivestono la qualifica di pubblico ufficiale, sono svolti anche senza preavviso ed hanno ad oggetto la documentazione relativa all'impianto, la sua configurazione impiantistica e le modalità di connessione alla rete elettrica.

L'art. 42, comma 2, ha disposto che, restano ferme le competenze in tema di controlli e verifiche spettanti alle amministrazioni statali, regionali, agli enti locali nonché ai gestori di rete.

L'art. 42, comma 3, ha previsto che, nel caso in cui le violazioni riscontrate nell'ambito dei controlli di cui ai commi 1 e 2 siano rilevanti ai fini dell'erogazione degli incentivi, il GSE dispone il rigetto dell'istanza ovvero la decadenza dagli incentivi, nonché il recupero delle somme già erogate, e trasmette all'Autorità l'esito degli accertamenti effettuati per l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 2, comma 20, lettera c), della legge 14 novembre 1995, n. 481.

Sul punto, deve aggiungersi che l'art. 23, comma 3, ha previsto, pur nell'ambito del diverso Titolo V, che non hanno diritto a percepire gli incentivi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, da qualsiasi fonte normativa previsti, i soggetti per i quali le autorità e gli enti competenti abbiano accertato che, in relazione alla richiesta di qualifica degli impianti o di erogazione degli incentivi, hanno fornito dati o documenti non veritieri, ovvero hanno reso dichiarazioni false o mendaci. La stessa norma ha aggiunto che, fermo restando il recupero delle somme indebitamente percepite, la condizione ostativa alla percezione degli incentivi ha durata di dieci anni dalla data dell'accertamento e si applica alla persona fisica o giuridica che ha presentato la richiesta, nonché ai soggetti, specificamente indicati, che rivestono ruoli di responsabilità nell'ambito della società.

L'art. 7, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità) ha demandato al Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, d'intesa con la Conferenza unificata, di adottare decreti volti a definire, tra l'altro, i criteri per l'incentivazione della produzione di energia elettrica mediante conversione fotovoltaica dalla fonte solare. In particolare, devono essere stabilite le modalità per la determinazione dell'entità dell'incentivazione, costituita da una specifica tariffa, di importo decrescente e di durata tale da garantire una equa remunerazione dei costi di investimento e di esercizio.



In attuazione di quanto disposto dalla riportata disposizione sono stati adottati i decreti ministeriali 28 luglio 2006, 19 febbraio 2007, 6 agosto 2010 e 5 maggio 2011 (che hanno introdotto, rispettivamente, i cosiddetti primo, secondo, terzo e quarto conto energia).

In particolare, l'art. 8, del decreto ministeriale 5 maggio 2011, che rileva nella fattispecie in esame, prescrive che i soggetti responsabili di grandi impianti debbano richiedere al Gestore l'iscrizione all'apposito registro informatico, ai fini dell'ammissione, secondo l'ordine di graduatoria, agli incentivi previsti dal medesimo decreto, e che per l'anno 2011 le richieste di iscrizione debbano pervenire dal 20 maggio al 30 giugno 2011.

L'art. 6, comma 3, lettera b), del medesimo decreto stabilisce che per gli anni 2011 e 2012 i soggetti iscritti nel registro, non titolari di attività già in atto, hanno diritto all'ammissione al regime incentivante se la certificazione di fine lavori degli impianti superiori a 1 MW, come quello di cui si discute, perviene al Gestore entro nove mesi (che scadevano il 29 aprile 2012) dalla data di pubblicazione della graduatoria di cui sopra.

Il successivo art. 21, comma 2, dispone che l'accertamento, da parte del Gestore, della non veridicità di dati e documenti o della falsità di dichiarazioni, resi dai soggetti responsabili ai fini dell'ottenimento delle tariffe incentivanti di cui al presente decreto comporta, tra l'altro, ai sensi dell'art. 23, comma 3, del decreto legislativo n. 28 del 2011, la decadenza dal diritto alla tariffa incentivante...e l'esclusione dagli incentivi, per dieci anni dalla data dell'accertamento, per le persone fisiche e giuridiche che hanno presentato la richiesta di incentivo.

V) Chiarito ciò, ai fini della risoluzione della controversia in esame è pregiudiziale sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, del decreto legislativo n. 28 del 2011, applicato con il provvedimento impugnato in primo grado.

Tale norma dispone, al terzo comma, che non hanno titolo a percepire gli incentivi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, da qualsiasi fonte normativa previsti, i soggetti per i quali le autorità e gli enti competenti abbiano accertato che, in relazione alla richiesta di qualifica degli impianti o di erogazione degli incentivi, hanno fornito dati o documenti non veritieri, ovvero hanno reso dichiarazioni false o mendaci. Ferma restando il recupero delle somme indebitamente percepite, la condizione ostativa alla percezione degli incentivi ha durata di dieci anni dalla data dell'accertamento e si applica alla persona fisica o giuridica che ha «esentato la richiesta, nonché ai seguenti soggetti:

- a) il legale rappresentante che ha sottoscritto la richiesta;
- b) il soggetto responsabile dell'impianto;
- c) il direttore tecnico;
- d) i soci, se si tratta di società in nome collettivo;
- e) i soci accomandatari, se si tratta di società in accomandita semplice;
- f) gli amministratori con potere di rappresentanza, se si tratta di altro tipo di società o consorzio.

Questo sistema prevede, quale unico presupposto per l'applicazione della suddetta misura, l'aver fornito ai soggetti competenti dati o documenti non veritieri, ovvero avere reso dichiarazioni false, e in base a questa norma il Gestore ha applicato le sanzioni di cui si discute, sulla scorta delle risultanze del sopralluogo, che hanno evidenziato la non veridicità della dichiarazione di fine lavori presentata dalla società ricorrente.

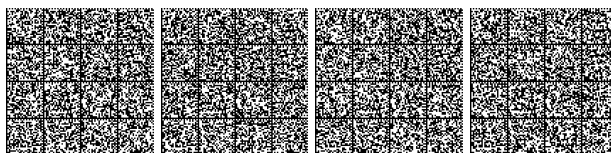
L'amministrazione ha quindi fatto una corretta applicazione alla fattispecie concreta di quanto stabilito dall'art. 23, inibendo, sostanzialmente, per un periodo decennale, l'attività ai soggetti che avevano presentato tale falsa comunicazione: ai fini della decisione dell'appello, per la parte relativa alla legittimità delle sanzioni applicate, è quindi rilevante la questione di costituzionalità della norma applicata.

VI) Il giudizio di non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale risulta dal ritenuto contrasto dell'art. 23, del decreto legislativo n. 28 del 2011 con gli articoli 3, 76 e 117, primo comma, della Costituzione.

VI.1) In via preliminare, deve accertarsi se il rimedio in esame possa essere inquadrato nell'ambito della categoria dei provvedimenti sanzionatori, individuandone natura, tipologia ed effetti.

Le sanzioni, irrogate dalla pubblica amministrazione nell'esercizio di funzioni amministrative, rappresentano la reazione dell'ordinamento alla violazione di un precetto.

La dottrina, valorizzando il profilo funzionale, distingue le sanzioni in senso lato e le sanzioni in senso stretto: le prime hanno una finalità ripristinatoria, in forma specifica o per equivalente, dell'interesse pubblico leso dal comportamento antigiuridico; le seconde hanno una finalità afflittiva, essendo indirizzate a punire il responsabile dell'illecito allo scopo di assicurare obiettivi di prevenzione generale e speciale.





Le principali tipologie di sanzioni in senso stretto sono pecuniarie, quando consistono nel pagamento di una somma di denaro, ovvero interdittive, quando impediscono l'esercizio di diritti o facoltà da parte del soggetto inadempiente.

La disciplina generale delle sanzioni pecuniarie, modellata alla luce dei principi di matrice penalistica, è contenuta nella legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale).

La disciplina delle altre sanzioni è contenuta nelle singole discipline di settore, cui si applicano, ove compatibili, i principi generali sanciti dalla predetta legge.

Il decreto legislativo n. 28 del 2001 ha previsto uno specifico sistema sanzionatorio nel settore delle fonti di energia rinnovabili.

L'art. 23 (come, in via transitoria, l'art. 43) dello stesso decreto contempla una sanzione afflittiva, non pecuniaria, di tipo interdittivo.

La natura afflittiva è conseguenza del fatto che l'effetto di ripristinazione dell'interesse pubblico leso è assicurato dal divieto di concessione di incentivi in relazione a quello specifico impianto cui si riferisce la comunicazione di fine lavori, nonché agli impianti che utilizzano in altri siti le componenti dell'impianto non ammesso all'incentivazione. L'estensione del divieto anche in relazione ad incentivi previsti da fonti regolatrici diverse per una durata di dieci anni non può che perseguire uno scopo di punizione del soggetto che ha violato il precetto (*cf.* Cons. Stato, sez. VI, 16 gennaio 2014, n. 148).

L'appartenenza al tipo di sanzioni interdittive risulta chiaramente dalla descrizione normativa della fattispecie: il rimedio, infatti, vietando la concessione di benefici economici per un periodo di dieci anni, si risolve in un sostanziale impedimento allo svolgimento dell'attività di impresa.

VI.2) L'art. 76 Cost. prevede che la delega al Governo della funzione legislativa non può avvenire se non con determinazione dei principi e criteri direttivi e soltanto per un tempo limitato e per oggetti definiti.

La giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che il sindacato di legittimità costituzionale sulla delega legislativa si espliciti attraverso un confronto tra gli esiti di due processi ermeneutici paralleli, il primo riguarda le disposizioni che determinano l'oggetto, i principi e i criteri direttivi indicati dalla legge di delegazione, tenuto conto del contesto normativo in cui si collocano e si individuano le ragioni e le finalità relative. Il secondo riguarda le disposizioni stabilite dal legislatore delegato, da interpretarsi nel significato compatibile con i principi e i criteri direttivi della delega (da ultimo, sentenza n. 50 del 2014).

Nella fattispecie in esame la legge n. 96 del 2010 ha, agli articoli 2 e 3, delegato il Governo ad adottare disposizioni recanti sanzioni penali o amministrative per violazione di obblighi contenuti nella normativa europea da attuare. In particolare, l'art. 2, comma 1, lettera c), prevede, quali principi e criteri direttivi per le sanzioni amministrative, che esse:

I) devono consistere nel pagamento di una somma non inferiore a 150 euro e non superiore a 150.000 euro;

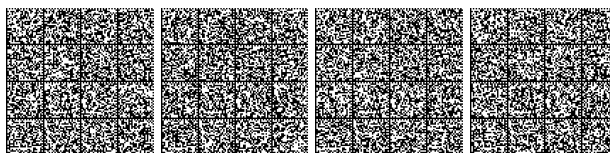
II) nell'ambito di detti limiti devono essere determinate nella loro entità tenendo conto della diversa potenzialità lesiva dell'interesse protetto che ciascuna infrazione presenta in astratto, di specifiche qualità personali del colpevole, comprese quelle che impongono particolari doveri di prevenzione, controllo o vigilanza, nonché del vantaggio patrimoniale che l'infrazione può recare al colpevole ovvero alla persona o all'ente nel cui interesse egli agisce.

L'art. 23, del decreto legislativo n. 23 del 2011, nella parte in cui ha introdotto una sanzione interdittiva e non pecuniaria senza, peraltro, graduarne l'applicazione nel rispetto delle modalità predeterminate dalla suddetta legge, ha disciplinato un oggetto privo di copertura da parte della legge di delegazione e comunque in contrasto con i principi e criteri stabiliti dalla legge delega, con conseguente violazione dell'art. 76 Cost.

VI.3) L'art. 3 della Cost., nell'applicazione che di esso ha fatto la giurisprudenza costituzionale, pone il vincolo del rispetto del principio di ragionevolezza nell'esercizio della discrezionalità legislativa.

Nello specifico settore delle sanzioni amministrative deve essere osservato, nella fase applicativa, il principio di proporzionalità, il quale impone che la misura sia idonea, necessaria e proporzionata in senso stretto rispetto allo scopo perseguito.

Il rispetto di tale principio, nelle sue declinazioni, impone, in concreto, l'attribuzione all'autorità amministrativa di un potere discrezionale in grado di individualizzare la sanzione modulandone l'entità alla luce della tipologia e gravità della violazione, nonché della intensità dell'elemento soggettivo (si veda Corte cost. n. 299 del 1992, con riferimento all'entità delle sanzioni penali; si veda anche art. 11, della legge n. 689 del 1981, con riferimento all'esigenza di una commisurazione discrezionale della sanzione amministrativa pecuniaria), elemento, quest'ultimo, che assume particolare rilevanza laddove, come nella fattispecie in esame, ad essere colpito è una pluralità di soggetti.



La proiezione di tale principio a livello costituzionale ne comporta la sua collocazione nell'ambito della regola della ragionevolezza. Non è, infatti, conforme a tale regola una misura sanzionatoria che, risolvendosi in una applicazione generalizzata non aderente alla specificità delle singole condotte, determina una ingiustificata discriminazione tra operatori economici.

L'art. 23, del decreto legislativo n. 28 del 2011, contemplando un sistema sanzionatorio rigido applicabile indistintamente a tutte le fattispecie senza che l'autorità amministrativa competente possa modulare l'irrogazione della sanzione a seconda della valenza degli elementi oggettivi e soggettivi della fattispecie stessa, si pone, pertanto, in contrasto con l'indicato parametro costituzionale.

VI.4) L'art. 117, primo comma, Cost., stabilisce che la potestà legislativa deve essere esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

La Corte di giustizia dell'Unione europea ritiene che le autorità preposte all'irrogazione delle sanzioni, in materie di rilevanza europea, quale quella in esame, debbano rispettare il principio di proporzionalità (si veda Corte di giustizia UE, sez. I, 9 febbraio 2012, n. 210, in causa C-210/10; cfr. anche Corte cost. n. 313 del 1990).

L'art. 23, del decreto legislativo n. 23 del 2011, non assicurando il rispetto del principio di proporzionalità, si pone, pertanto, in contrasto anche con il parametro costituzionale sopra indicato.

VII) La valutazione di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 23, del decreto legislativo n. 23 del 2011 impone la sospensione del presente giudizio in attesa della definizione del giudizio di costituzionalità.

*P. Q. M.*

*Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), non definitivamente pronunciando:*

a) *Solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (CE), in riferimento agli articoli 3, 76 e 117, primo comma (in relazione, quest'ultimo, anche all'art. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo) della Costituzione;*

b) *Sospende il giudizio e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

c) *Dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio di Ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

*Spese al definitivo.*

*Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 17 giugno 2014 con l'intervento dei magistrati:*

Stefano Baccarini, Presidente;

Roberta Vigotti, Consigliere, Estensore;

Bernhard Lageder, Consigliere;

Andrea Pannone, Consigliere;

Vincenzo Lopilato, Consigliere.

*Il presidente:* BACCARINI

*L'estensore:* VIGOTTI



N. 242

*Ordinanza del 26 settembre 2014 del G.I.P. del Tribunale di Bologna nel procedimento penale a carico di N. M.*

**Processo penale - Misure cautelari - Criteri di scelta delle misure - Obbligatorietà della custodia cautelare in carcere quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in relazione ai delitti di cui all'art. 416, sesto comma, cod. pen. (nella specie: associazione per delinquere diretta alla commissione di taluno dei delitti di cui all'art. 12, comma 3-bis, del testo unico in materia di immigrazione), salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - Mancata previsione della salvezza dell'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure - Irragionevole e indiscriminata applicazione della presunzione assoluta di adeguatezza della custodia cautelare in carcere a fattispecie associative non assimilabili - Contrasto con i principi di inviolabilità della libertà personale e di non colpevolezza sino alla sentenza di condanna definitiva.**

- Codice di procedura penale, art. 275, comma 3, come modificato dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38.
- Costituzione, artt. 3, 13, primo comma, e 27, comma secondo.

## TRIBUNALE ORDINARIO DI BOLOGNA

### SEZIONE DEI GIUDICI PER LE INDAGINI PRELIMINARI

#### E L'UDIENZA PRELIMINARE

Il Giudice, letta la richiesta di revoca o sostituzione della misura cautelare della custodia cautelare in carcere presentata nell'interesse di N. M., sentito il Pubblico Ministero, osserva quanto segue.

1. Nei confronti di N. M. è stata emessa in data 4 giugno 2014 ordinanza di applicazione della misura cautelare della custodia cautelare in carcere essendo egli gravemente indiziato di aver partecipato ad un'organizzazione criminale transnazionale dedita a favorire l'illecita introduzione e passaggio nel territorio dello Stato, di numerosi di cittadini extracomunitari, in prevalenza di nazionalità pakistana anche in virtù di condotte corruttive col personale in servizio presso l'Ambasciata italiana in Pakistan (art. 416 e. 6 c.p., introdotto dall'art. 4 l. 11 agosto 2003 n. 228 recante norme contro la tratta di persone).

Il difensore di N. ha presentato richiesta di revoca della misura, rilevando il venir meno delle esigenze cautelari, in via gradata formulando eccezione di incompetenza funzionale di questo Ufficio ed infine chiedendo al giudice di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 275 c. 3 c.p.p. come modificato dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38 nella parte in cui prescrivendo che, quando sussistono gravi indizi del reato di cui all'art. 416 c. 6 c.p., è applicata la misura cautelare della custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari, non fa salva l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che dette esigenze possano essere soddisfatte anche con altre misure.

La questione è rilevante e non manifestamente infondata.

2. In ordine alla valutazione del ruolo assunto dal N. dell'economia dell'azione criminosa non può che essere fatto richiamo all'ordinanza applicativa della misura, nella quale si mette in evidenza l'articolazione dei rapporti, anche con soggetti istituzionali, tenuti da N., profondo conoscitore delle dinamiche interne del Paese di provenienza dei migranti quindi agevolmente in grado di replicare la condotta illecita, valendosi del carattere sostanzialmente inesauribile della domanda; la circostanza che non siano stati ravvistate esigenze cautelari a carico di R. L. funzionario infedele dell'Ambasciata italiana a Islamabad, non implica che analoga considerazione debba valere per il corruttore.

Il fatto che relativamente ai membri di altra associazione operante nel territorio veronese non sia stata applicata alcuna misura a seguito della declaratoria di incompetenza per territorio non comporta alcun automatismo in ordine ad un consimile giudizio nel presente procedimento, essendo diversa la regola di apprezzamento del periculum che, nell'ipotesi di cui all'art. 291 c.p.p. la misura cautelare presuppone la valutazione dell'"urgenza" di soddisfare alcuna delle esigenze di cui all'art. 274 c.p.p., ciò implicando una valutazione di indifferibilità tale da giustificare la provvisoria deroga al principio del giudice naturale.



Le acute osservazioni della difesa non possono condurre all'affermazione dell'incompetenza di questo Ufficio. Ed invero *a)* l'art. 51 c. 3-*bis* c.p.p. prevede la competenza del GIP distrettuale per i reati di cui all'art. 416 c. 6 c.p.; *b)* tale norma sanziona l'associazione a delinquere che abbia ad oggetto "taluno dei delitti di cui.. all'art. 12 comma 3-*bis*" del T.U. in materia di immigrazione; *c)* a propria volta, la norma da ultimo richiamata contempla l'ipotesi aggravata costituita dall'essere i fatti di cui al comma 3 sono commessi ricorrendo due o più delle ipotesi di cui alle lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)* ed *e)* del medesimo comma; *d)* si concorda sul fatto che l'aggravante sussista al ricorrere di due o più delle ipotesi partitamente enunciate nelle lettere a-e) del comma 3) (posto che parrebbe trattarsi di norma a più fattispecie); nondimeno, appare evidente che, nonostante l'imputazione cautelare faccia riferimento formale al solo art. 12 c. 3 lett. *d)* [capo 2)] della rubrica, è di immediata evidenza il ricorrere anche della lettera *a)*, dal momento che nello stesso capo figurano i nominativi di cinque clandestini, essendo evidente che il loro numero è ben superiore, essendo qui riportati soltanto i nominativi di quelli identificato; *e)* consegue da ciò che ricorre l'ipotesi di cui all'art. 416 e. 6 c.p.

Dal complesso delle argomentazioni che precedono, deve concludersi che la norma di cui si assume l'incostituzionalità trovi applicazione del presente subprocedimento cautelare ex art. 299 c.p.p., dal momento che non consente, ove pur ne ricorressero le condizioni, di soddisfare l'esigenza di contrasto del persistente *periculum libertatis* con misure meno afflittive, tenuto conto del tempo trascorso dall'esecuzione della misura e delle attuali condizioni personali dell'indagato.

3. - Ritieni chi scrive doversi limitare a richiamare l'opera di progressiva erosione del principio sancito nell'art. 275 c. 3 c.p.p. così come modificato come modificato dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 33), operata nel tempo dal Giudice adito.

Tale norma prevedeva che "la custodia cautelare in carcere può essere disposta soltanto quando ogni altra misura risulti inadeguata. Quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti di cui all'art. 51, commi 3-*bis* e 3-*quater*, nonché in ordine ai delitti di cui agli articoli 575, 600-*bis*, primo comma, 600-*ter*, escluso il quarto comma, e 600-*quinqies* del codice penale, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari. Le disposizioni di cui al periodo precedente si applicano anche in ordine ai delitti previsti dagli articoli 609-*bis*, 609-*quater* e 609-*octies* del codice penale, salvo che ricorrano le circostanze attenuanti dagli stessi contemplate».

La disposizione, dunque, ha esteso la presunzione assoluta di adeguatezza della misura cautelare di estremo rigore al ricorrere di taluna delle esigenze cautelari in relazione ad un numero alquanto ampio, «aperto» ed eterogeneo di fattispecie penali, sia indicate nominativamente, sia richiamate con la tecnica del rinvio recettizio all'art. 51 c. 3-*bis* e *quater* c.p.p.

4. - La Corte, con le sentenze 265/2010, 164/2011, 231/2011, 110/2012, 57/2013, 213/2013, 232/2013 ne ha a più riprese dichiarato l'illegittimità costituzionale nella parte in cui — nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari — non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure, con ciò sostituendo alla presunzione *iuris et de iure* di adeguatezza, una presunzione *iuris tantum*, suscettibile di essere superata con la prova del contrario.

Analogo intervento è stato operato in relazione all'art. 12 comma 4-*bis*, del decreto legislativo. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'art. 1, comma 26, lettera *f)*, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica) che prevedeva una disposizione di analogo conio.

5. - È noto che la presunzione assoluta prevista dalla norma in oggetto era stata già posta all'attenzione del giudice delle leggi, che aveva dichiarato la questione manifestamente infondata (ord. 450/1995). Ciò era accaduto, tuttavia, quando la formulazione dell'art. 275 c. 3 c.p.p. ed in particolare la presunzione assoluta di adeguatezza era prevista soltanto per il reato di cui all'art. 416-*bis* c.p., così come previsto dall'art. 5 c. 1 della l. 8 agosto 1995 n. 332.

In quell'occasione la Corte osservò come sul piano dell'adeguatezza delle misure le presunzioni assolute fossero tollerabili, ma solo in quanto ragionevoli, ossia riferite a situazioni che, nella generalità dei casi, si palesassero adeguate al trattamento introdotto con la norma limitativa della libertà personale. Ed infatti era risultata decisiva a tale riguardo «la delimitazione della norma all'area dei delitti di criminalità organizzata di tipo mafioso», tenuto conto del «coefficiente di pericolosità per le condizioni di base della convivenza e della sicurezza collettiva che agli illeciti di quel genere è connaturato».



Né la presunzione normativa era stata ritenuta in contrasto con il § 5.3. della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo; con la sentenza 6 novembre 2003, (Pantano contro Italia) la Corte di Strasburgo, pur rimarcando l'astratta rigidità di un disposto normativo preclusivo di una modulazione giudiziale della risposta cautelare, osservava tuttavia che essa, in quanto riferita di delitti di stampo mafioso, appariva "... posta come ragionevolmente necessaria per fronteggiare effettive esigenze di interesse pubblico, in particolare la difesa dell'ordine e della sicurezza pubblica, così come per ragioni di prevenzione speciale e generale".

Entrambi i principi hanno mosso l'incedere argomentativo del primo intervento in ordine di tempo, quello contenuto nella sentenza 265/2010.

Muovendo dalla considerazione per cui «le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*», la Corte ha osservato come «l'irragionevolezza della presunzione assoluta si coglie tutte le volte in cui sia "agevole" formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa» (sentenze n. 231/2011, 164/2011, n. 265 / 2010).

Il dato di esperienza che consente di predicare la ragionevolezza della presunzione assoluta estesa dalla legge a categorie affatto indifferenziate di reati è fatto coincidere col rilievo secondo cui la struttura del reato di mafia e le sue connotazioni criminologiche (il radicamento sul territorio, i vincoli di omertà, l'affiliazione, la fitta rete dei rapporti interpersonali) danno corpo ad una regola di esperienza secondo cui il vincolo criminoso può essere reciso soltanto attraverso la custodia carceraria.

Tale dato, per vero, non è riscontrabile nelle altre ipotesi via via sottoposte allo scrutinio della Corte, che ha pertanto tratto la conseguenza che il regime previsto dall'art. 275 c. 3 c.p.p. si ponesse in contrasto con art. 3 Cost., «per l'ingiustificata parificazione dei procedimenti relativi ai delitti in questione a quelli concernenti i delitti di mafia nonché per l'irrazionale assoggettamento ad un medesimo regime cautelare delle diverse ipotesi concrete riconducibili ai paradigmi punitivi considerati»; con l'art. 13, primo comma, Cost., «quale referente fondamentale del regime ordinario delle misure cautelari privative della libertà personale», ed infine con l'art. 27, secondo comma Cost., «in quanto attribuisce alla coercizione processuale tratti funzionali tipici della pena».

6. - Ai fini della questione che si propone rilevano, in particolare, le sentenze 331/2011, 231/1011 e 210/2012.

Con la prima pronuncia è stata, infatti, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 c. 4-*bis*, del decreto legislativo 25 luglio 1993, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), aggiunto dall'art. 1, comma 26, lettera *f*), della legge 15 luglio 2009, n. 94, nella parte in cui estendeva il regime previsto dall'articolo.

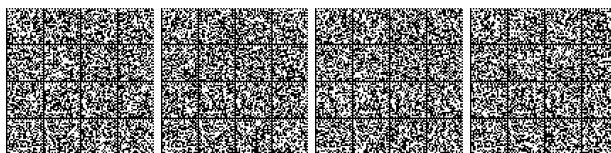
In particolare, si è rilevato come la disposizione di diritto sostanziale contemplasse molteplici condotte connotate da profili di eterogeneità tale da non consentire «... di enucleare una regola generale, ricollegabile ragionevolmente a tutte le "connotazioni criminologiche" del fenomeno, secondo la quale la custodia cautelare in carcere sarebbe l'unico strumento idoneo a fronteggiare le esigenze cautelari».

Un diverso approdo interpretativo - secondo la Corte - non sarebbe configurabile nemmeno nella necessità indiscutibile di garantire l'efficace contrasto di situazioni suscettibili di destare elevato allarme sociale in quanto riferibili allo sfruttamento di imponenti fenomeni migratori, dal momento che «il rimedio all'allarme sociale causato dal reato non può essere annoverato tra le finalità della custodia cautelare, costituendo una funzione istituzionale della pena, perché presuppone la certezza circa il responsabile del delitto che ha provocato l'allarme».

Con la sentenza 210/2012 la Corte ha dichiarato la illegittimità l'art. 416 del codice penale, realizzato allo scopo di commettere i delitti previsti dagli artt. 473 e 474 del codice penale.

Nel solco dei principi già enunciati con la sentenza 231/2011 - che aveva esteso la declaratoria di incostituzionalità dell'art. 275 c. 3 c.p.p. riferita all'art. 74 del d.P.R. 9 ottobre 1990 n. 309 - la Corte ha osservato che tale figura criminosa «incentrata sulla norma incriminatrice "generale" dell'associazione per delinquere, dettata dall'art. 416 cod. pen., è confacente la definizione di fattispecie "aperta", qualificata solo dalla tipologia dei reati fine (i delitti di cui agli artt. 473 e 474 cod. pen.) e non già da specifiche connotazioni dell'associazione stessa. In particolare, il paradigma legale della figura criminosa in esame è del tutto svincolato da quelle connotazioni normative (la forza intimidatrice del vincolo associativo e la condizione di assoggettamento e di omertà che ne deriva) proprie dell'associazione di tipo mafioso e in grado di fornire, con riguardo ad essa, una congrua "base statistica" alla presunzione in esame».

Infine, con la sentenza 231/2011, già richiamata, la Corte dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 275 c. 3 c.p.p. riferita all'ipotesi prevista dall'art. 74 D.p.R. 9 ottobre 1990 n. 309, che nella realtà parrebbe costituisce la fattispecie più prossima al reato di associazione a delinquere di stampo mafioso.



In quel caso, pur riconoscendo che si trattava di un reato che — come la generalità delle fattispecie di tipo associativo — presuppone uno stabile vincolo di appartenenza del soggetto a un sodalizio criminosa, la Corte ebbe ad osservare che la connotazione strutturale disvelava «l'eterogeneità delle fattispecie concrete riferibili al paradigma punitivo astratto, ricomprendenti ipotesi nettamente differenti quanto a contesto, modalità lesive del bene protetto e intensità del legame tra gli associati», rendendo impossibile «enucleare una regola di esperienza, ricollegabile ragionevolmente a tutte le 'connotazioni criminologiche' del fenomeno, secondo la quale la custodia carceraria sarebbe l'unico strumento idoneo a fronteggiare le esigenze cautelari».

7. - Considerazioni non dissimili sembra debbano valere anche per l'ipotesi prevista dall'art. 416 e. 6 c.p. oggetto del presente procedimento.

La disposizione, introdotta dall'art. 4 l. 11 agosto 2003 n. 228, sanziona con la pena da cinque a quindici anni e da quattro a nove anni rispettivamente l'attività di direzione, promozione organizzazione e la partecipazione ad un'associazione diretta a commettere taluno dei delitti di cui agli articoli 600, 601 e 602, nonché all'art. 12, comma 3-bis, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286.

La mera lettura del dato normativo convince da subito della coesistenza, all'interno della stessa previsione normativa, di reati scopo identificati dal comune denominatore costituito dalla lesione della libertà e della dignità umana, sia attraverso l'annullamento dell'autodeterminazione, sia attraverso l'approfittamento dell'assenza di alternative esistenziali di immigrati, imponendo loro condizioni di vita abnormi e sfruttandone le prestazioni, sia infine mercè lo sfruttamento a vario titolo dello status di clandestino irregolare.

Pur finalizzata al compimento di condotte caratterizzate da intenso disvalore sociale e giuridico e da modalità di esecuzione spesso odiose e riprovevoli, l'associazione per delinquere disciplinata dall'art. 416 c. 6 c.p. non si qualifica in ragione di specifiche forme di manifestazione o modalità strutturali ed organizzative, ma per il vincolo associativo, tendenzialmente stabile, finalizzato alla consumazione di uno o più tra i reati elencati dalla norma.

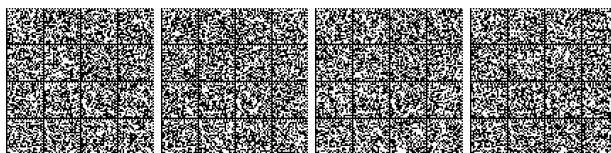
È pur vero che nel caso di specie, la gravità oggettiva dei reati fine, confermata dal trattamento sanzionatorio previsto, è senz'altro più elevata rispetto al paradigma preso a riferimento in questa sede costituito dal reato di associazione a delinquere finalizzato alla consumazione di uno o più fatti puniti dagli artt. 473 e 474 c.p.: tuttavia, com'è stato più volte chiarito, la gravità astratta della fattispecie è elemento inidoneo a precludere la verifica della possibilità di gradazione della risposta cautelare (cfr sent. 265/2010), come è dimostrato, del resto, dalla circostanza che è stata dichiarata l'incostituzionalità della stessa norma nella parte in cui estendeva la presunzione assoluta anche ad uno dei reati fine (sent. 331/2011).

Sul piano fenomenico, poi, la stessa può variare dalla struttura articolata operante a livello transnazionale ai contesti organizzati costituiti da poche persone, spesso legate dalla comune appartenenza alla stessa nazione, che compiono attività di sfruttamento in danno dei propri connazionali, migranti clandestini; sul piano soggettivo, infine, l'*affectio societatis* può cementare condotte di direzione ed organizzazione in grado di gestire imponenti flussi migratori, ovvero comportamenti di assai minor rilievo consistenti nel dare ricetto o nella messa a disposizione della propria abitazione o del proprio automezzo per ospitare o trasportare i clandestini irregolari.

In altri termini, la struttura dell'associazione in esame non presenta quelle caratteristiche che costituiscono il fondamento razionale della presunzione assoluta in materia di libertà personale, vale a dire la particolare natura del legame tra sodali e la peculiarità delle forme di manifestazione del vincolo associativo.

Pertanto, la presunzione assoluta di adeguatezza della misura della custodia cautelare in carcere estesa dall'art. 275 c. 3 c.p.p. al reato previsto dall'art. 416 c. 6 c.p., non sembra potersi sottrarre alle medesime censure a più riprese formulate, violando gli artt. 3, 13 e 27 c. 2 della Carta fondamentale.

Essa, infatti, è in contrasto con l'art. 3 c. 1 della Costituzione per l'irragionevole ed indiscriminata applicazione della presunzione assoluta di adeguatezza della custodia cautelare in carcere a fattispecie associative non assimilabili, e con gli artt. 13 c. 1 e 27 c. 2 della Costituzione nella parte in cui, imponendo una presunzione assoluta in materia cautelare, non basata sulla specificità della fattispecie penale di riferimento e senza che il giudice possa tenere conto delle particolarità del caso concreto, viola il principio del "minimo sacrificio necessario" e trasforma di fatto la misura cautelare in una impropria anticipazione della pena, in contrasto col principio di presunzione di non colpevolezza.



*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 134 Cost., 1 legge cost. 9 febbraio 1948 e 23 legge 11 marzo 1953 art. 87, 299 c.p.p., solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 275 comma 3 c.p.p. (così come modificato dall'art. 2 del 23 febbraio 2009 n. 11, convertito con modifiche dalla legge 23 aprile 2009 n. 38), nella parte in cui, nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di cui art. 416 c. 6 del codice penale, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari — non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure, per violazione degli artt. 3, 13 c. 1, 27 c. 2 della Costituzione.*

*Sospende il procedimento cautelare de liberiate in corso e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Dispone che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri, all'indagato Nazir Alesio e al suo difensore e comunicata al Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.*

Bologna, addì 26 settembre 2014

*Il Giudice:* ZIROLDI

14C00351

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2015-GUR-01) Roma, 2015 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 3,00

