

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 157° - Numero 11

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 16 marzo 2016

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, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





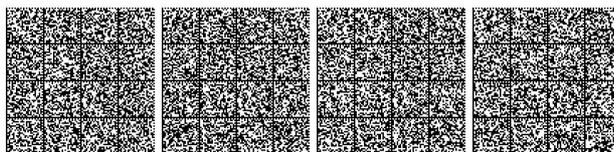
S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. 49. Sentenza 27 gennaio - 9 marzo 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Edilizia e urbanistica - Esercizio di poteri sanzionatori da parte dell'Amministrazione per la repressione degli abusi edilizi, anche oltre il termine di trenta giorni dalla presentazione della SCIA.
 - Legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1, art. 84-bis, comma 2, lettera b)..... Pag. 1
- N. 50. Ordinanza 24 febbraio - 9 marzo 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Processo penale - Procedimento davanti al giudice di pace - Esclusione dell'applicazione della pena su richiesta delle parti.
 - Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 2..... Pag. 6
- N. 51. Sentenza 23 febbraio - 10 marzo 2016
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Servizio idrico integrato - Enti di governo dell'ambito territoriale ottimale (ATO) - Adesione degli enti locali nel termine fissato dalle regioni e dalle province autonome.
 - Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164 - art. 7, comma 1, lettera b), numero 2). Pag. 8
- N. 52. Sentenza 27 gennaio - 10 marzo 2016
 Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.
Governo della Repubblica - Intese tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica - Sindacabilità in sede giurisdizionale del rifiuto del Governo di avviare trattative con l'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti finalizzate alla conclusione di un'intesa - Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri.
 - Sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 28 giugno 2013, n. 16305..... Pag. 13

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 6. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 marzo 2016 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Bolzano sull'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali - Difformità di alcune previsioni rispetto alla disciplina statale di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio.
 - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 dicembre 2015, n. 17 (Ordinamento finanziario e contabile dei comuni e delle comunità comprensoriali), artt. 2, 3, 4, 7, 8, 12, 14, 15, 16, 17, 18 e 66, nonché "ulteriori disposizioni a queste connesse o correlate"..... Pag. 25



- N. 47. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sez. di Lecce del 10 luglio 2015.
Imposte e tasse - Norme della Regione Puglia - Tributo speciale per il deposito di rifiuti in discarica.
 – Legge della Regione Puglia 30 dicembre 2011, n. 38 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2012 e bilancio pluriennale 2012-2014 della Regione Puglia), art. 7, comma 8. Pag. 29
- N. 48. Ordinanza del Tribunale di Palermo del 15 settembre 2015.
Processo penale - Giudizio abbreviato - Accoglimento della richiesta - Esclusione del responsabile civile.
 – Codice di procedura penale, art. 87, comma 3. Pag. 38
- N. 49. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 22 settembre 2015.
Sanità pubblica - Misure di governo della spesa e di sviluppo del settore farmaceutico - Regole per il ripiano dello sfioramento del fondo aggiuntivo per i farmaci innovativi - Ripartizione della quota di sfioramento tra tutte le aziende titolari di AIC in proporzione dei fatturati relativi ai medicinali non innovativi coperti da brevetto.
 – Decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 29 novembre 2007, n. 222, art. 5, comma 3. Pag. 42
- N. 50. Ordinanza del Tribunale di Verona del 23 settembre 2014.
Reati e pene - Falsa testimonianza - Mancata previsione, analogamente a quanto previsto per il reato di false informazioni al pubblico ministero o al procuratore della Corte penale internazionale (art. 371-bis cod. pen.) che, ferma l'immediata procedibilità nel caso di rifiuto di informazioni, il procedimento penale, negli altri casi, resta sospeso fino a quando nel procedimento nel corso del quale sono state assunte le informazioni sia stata pronunciata sentenza di primo grado ovvero il procedimento sia stato anteriormente definito con archiviazione o con sentenza di non luogo a procedere.
 – Codice penale, artt. 372 e 371-bis, comma secondo. Pag. 45
- N. 51. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Biella del 24 settembre 2015.
Imposte sui redditi - Detraibilità dal 2007 delle erogazioni in danaro tracciabili effettuate a favore di partiti politici non a titolo di liberalità, ma di corrispettivo.
 – Decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149 (Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, art. 11, comma 4-bis. Pag. 50
- N. 52. Ordinanza del Tribunale di sorveglianza di Bari del 12 ottobre 2015.
Ordinamento penitenziario - Detenzione domiciliare speciale - Esclusione dal beneficio per le madri condannate per taluno dei delitti indicati nell'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975.
 – Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 47-quinquies, comma 1-bis. Pag. 56



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 49

Sentenza 27 gennaio - 9 marzo 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Esercizio di poteri sanzionatori da parte dell'Amministrazione per la repressione degli abusi edilizi, anche oltre il termine di trenta giorni dalla presentazione della SCIA.

– Legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1, art. 84-*bis*, comma 2, lettera *b*).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici: Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 84-*bis*, comma 2, lettera *b*), della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio) promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Toscana nel procedimento vertente tra D.M.M. e il Comune di Firenze con ordinanza del 25 marzo 2015, iscritta al n. 137 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 28, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visto l'atto di intervento della Regione Toscana;

udito nella camera di consiglio del 27 gennaio 2016 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, nel giudizio promosso da D.M.M., nei confronti del Comune di Firenze, per l'annullamento dell'ordinanza 28 febbraio 2014, n. 130, notificata l'8 marzo 2014, con la quale veniva dichiarata l'inefficacia della DIA/SCIA n. 6319/2012 presentata dal ricorrente, con contestuale ordine di rimessa in pristino ex art. 135, comma 2, della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), con ordinanza del 25 marzo 2015, iscritta al n. 137 del registro ordinanze 2015, ha sollevato questione di legittimità costituzione dell'art. 84-*bis*, comma 2, lettera *b*), della suddetta legge regionale n. 1 del 2005, la cui rubrica reca «Poteri di vigilanza in caso di SCIA», che prevede: «Nei casi di SCIA relativa ad interventi di cui all'articolo 79, comma 1, lettere *b*), *d*), *e*) ed *f*) e di cui all'articolo 79, comma 2, lettere *a*), *b*), *c*) ed *e*), decorso il termine di trenta



giorni di cui all'articolo 84, comma 6, possono essere adottati provvedimenti inibitori e sanzionatori qualora ricorra uno dei seguenti casi: [...] *b*) in caso di difformità dell'intervento dalle norme urbanistiche o dalle prescrizioni degli strumenti urbanistici generali, degli atti di governo del territorio o dei regolamenti edilizi», in riferimento all'art. 117, terzo comma, e secondo comma, lettera *m*), della Costituzione.

2.- Premette il rimettente, in fatto, che il ricorrente, proprietario di una unità immobiliare ad uso civile abitazione ricadente in zona urbanisticamente classificata come agricola nel Comune di Firenze, intendendo avvalersi dei benefici della normativa regionale sul cosiddetto "piano casa" (legge della Regione Toscana 8 maggio 2009, n. 24, recante «Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente»), presentava in data 10 settembre 2012 una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) finalizzata alla realizzazione di un ampliamento della predetta abitazione mediante chiusura di un preesistente loggiato.

Successivamente alla presentazione della segnalazione nessuna indicazione ostativa era pervenuta da parte del Comune di Firenze, sicché i lavori erano stati eseguiti, e ne era stata comunicata l'ultimazione in data 25 febbraio 2013.

Con nota del 25 giugno 2013, il Comune di Firenze dava avviso dell'avvio di un procedimento di accertamento edilizio ai sensi dell'art. 84-*bis* della legge regionale n. 1 del 2005, in quanto l'ampliamento non rientrava tra quelli consentiti dalla legge regionale n. 24 del 2009.

Con ulteriore provvedimento del 28 febbraio 2014 il responsabile della direzione urbanistica del Comune di Firenze dichiarava inefficace la SCIA ed ordinava la rimessione in pristino.

3.- Il TAR, ai fini del vaglio del secondo motivo di ricorso, che verteva sulla violazione dell'art. 19, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), in quanto con il provvedimento impugnato l'Amministrazione avrebbe dichiarato inefficace la SCIA senza dare conto della sussistenza dei presupposti per l'esercizio del potere di autotutela, ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del citato art. 84-*bis* della legge regionale n. 1 del 2005, introdotto dall'art. 22 della legge della Regione Toscana 5 agosto 2011, n. 40, che reca «Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), alla legge regionale 9 settembre 1991, n. 47 (Norme sull'eliminazione delle barriere architettoniche), alla legge regionale 8 maggio 2009, n. 24 (Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente) e alla legge regionale 8 febbraio 2010, n. 5 (Norme per il recupero abitativo dei sottotetti)».

4.- Il rimettente ricorda che l'art. 19 della legge n. 241 del 1990, è stato novellato dall'art. 49, comma 4-*bis*, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, che ha sostituito l'istituto della dichiarazione di inizio attività (DIA) con quello della segnalazione certificata di inizio attività.

5.- Espone, quindi, che l'art. 19, comma 1, nel suddetto testo, stabilisce che la segnalazione deve essere corredata dalle «dichiarazioni sostitutive di certificazioni e dell'atto di notorietà per quanto riguarda tutti gli stati, le qualità personali e i fatti previsti negli articoli 46 e 47 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445», nonché dalle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati, ovvero dalle dichiarazioni di conformità da parte dell'Agenzia delle imprese, relative alla sussistenza dei requisiti e dei presupposti di cui al primo periodo; tali attestazioni e asseverazioni sono corredate dagli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'Amministrazione.

L'Amministrazione, secondo quanto previsto dal comma 3 dell'art. 19, deve accertare l'eventuale carenza dei requisiti e dei presupposti entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento della SCIA.

La scadenza di tale termine costituisce un evento decadenziale che preclude l'adozione di provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione degli effetti, salvo che le dichiarazioni sostitutive attestanti fatti, qualità e stati personali posti alla base della SCIA si rivelino, successivamente false o mendaci, oppure nel caso in cui l'attività intrapresa in assenza dei requisiti e dei presupposti di legge metta in pericolo il patrimonio artistico e culturale, l'ambiente, la salute, la sicurezza pubblica o la difesa nazionale.

Qualora tali ipotesi non sussistano, l'Amministrazione non perde ogni possibilità di intervento tardivo, ma il relativo potere non potrà essere correlato alla semplice verifica della assenza dei requisiti e dei presupposti previsti dalla legge, o da atti amministrativi generali, per l'esercizio delle attività, ma alle valutazioni di opportunità e al bilanciamento degli interessi di cui agli artt. 21-*quinquies* e 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990.

Secondo quanto previsto dall'art. 19, comma 6-*bis*, della legge n. 241 del 1990, come aggiunto dall'art. 5, comma 2, lettera *b*), numero 2) del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre europeo. Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 12 luglio 2011, n. 106, il sistema dei controlli sulla SCIA è applicabile nella sua integralità alla materia edilizia, con la differenza che il termine per l'intervento inibitorio o repressivo dell'Amministrazione è ridotto da sessanta a trenta giorni.



Esaminando il contenuto precettivo della disposizione impugnata, il Tribunale amministrativo regionale rileva che la stessa consente all'Amministrazione di esercitare i poteri sanzionatori previsti per la repressione degli abusi edilizi, anche oltre il termine di trenta giorni dalla presentazione della SCIA, in un numero di ipotesi più ampio di quello previsto dai commi 3 e 4 dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990.

Il contrasto tra la disciplina statale e quella regionale comporta, ad avviso del rimettente, la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, sia con riguardo alla violazione dei principi fondamentali della materia edilizia, rientrante in quella più generale del «governo del territorio» oggetto di competenza concorrente ex art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la disciplina statale dei titoli edilizi costituisce norma di principio, sia con riguardo al mancato rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali stabiliti con legge dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

La disciplina regionale impugnata, nel momento in cui consente l'esercizio dei poteri sanzionatori relativi a determinate categorie di interventi edilizi che hanno formato oggetto di SCIA, anche oltre il termine di trenta giorni dalla sua presentazione sulla base del mero riscontro della difformità dalle norme urbanistiche generali, degli atti di «governo del territorio» o dei regolamenti edilizi, altera gravemente l'equilibrio tra i due valori sopra menzionati, a sfavore della tutela dell'affidamento del privato, che la norma non tiene in alcuna considerazione.

6.- Si è costituita la Regione Toscana, con atto depositato nella cancelleria di questa Corte il 17 luglio 2015, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

7.- Dopo aver riepilogato i termini della questione, la Regione ha posto in evidenza espone quanto segue.

La disposizione censurata, introdotta dalla legge regionale n. 40 del 2011, ha inteso chiarire un possibile dubbio derivante da una eventuale interpretazione dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990, come vigente *ratione temporis*, e cioè che, decorso il termine di trenta giorni per vietare la prosecuzione dell'attività conseguente a SCIA e non ricorrendo i casi tassativi previsti dal comma 4 del medesimo art. 19, l'Amministrazione non potesse in alcun modo intervenire in presenza di un abuso edilizio, neppure in via di autotutela, nell'esercizio dei poteri sanzionatori di controllo edilizio.

Richiama, a sostegno della legittimità della disposizione regionale, la sentenza n. 188 del 2012, che ha sancito che è da escludere che l'art. 6, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 138 del 2011, «abbia l'effetto di privare, nella materia edilizia, l'amministrazione del potere di autotutela, che, viceversa, persiste “fatta salva l'applicazione delle disposizioni di cui al comma 4”, cioè congiuntamente all'intervento ammesso in caso di pericolo di danno per gli interessi ivi indicati», nonché alcune decisioni del giudice amministrativo pronunciate nella materia.

Deduce, quindi, che in base all'art. 19 della legge n. 241 del 1990, sussistono in capo all'Amministrazione una pluralità di poteri inibitori e ripristinatori.

Tanto premesso, assume che nella disciplina censurata viene in rilievo il potere ordinario di vigilanza e controllo spettante all'Amministrazione, che rimane inalterato, come affermato dalla sentenza n. 188 del 2012.

Tale ricostruzione troverebbe conferma:

- nel comma 6-*bis* dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990, che stabilisce che rimangono ferme le disposizioni, relative alla vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia, alle responsabilità e alle sanzioni, previste dal d.P.R. n. 380 del 2001 e dalle leggi regionali;

- nell'art. 21 della legge n. 241 del 1990 che al comma 2-*bis*, espressamente dispone che restano ferme le attribuzioni di vigilanza, prevenzione e controllo su attività soggette ad atti di assenso da parte di pubbliche amministrazioni previste da leggi vigenti, anche se è stato dato inizio all'attività ai sensi degli artt. 19 e 20 della medesima legge n. 241 del 1990.

Nella specie, peraltro, rileva la Regione Toscana che il Comune di Firenze aveva attivato un procedimento di autotutela, comunicando l'avvio del procedimento, svolgendo l'attività istruttoria e valutativa, e concludendo il procedimento con la constatazione dell'abuso, la dichiarazione di inefficacia della SCIA e l'attivazione delle conseguenti sanzioni.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana, nel giudizio promosso da D.M.M., nei confronti del Comune di Firenze, per l'annullamento dell'ordinanza 28 febbraio 2014, n. 130, notificata l'8 marzo 2014, con la quale veniva dichiarata l'inefficacia della DIA/SCIA n. 6319/2012 presentata dal ricorrente, con contestuale ordine di rimessa in pristino ex art. 135, comma 2, della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 84-*bis*, comma 2, lettera *b*), della suddetta legge regionale n. 1 del 2005, in riferimento all'art. 117, terzo comma, e secondo comma, lettera *m*), della Costituzione.



2.- La disposizione impugnata, si inserisce nell'art. 84-*bis* della legge regionale n. 1 del 2005, la cui rubrica reca «Poteri di vigilanza in caso di SCIA».

Il comma 2 in questione, prevede: «Nei casi di SCIA relativa ad interventi di cui all'articolo 79, comma 1, lettere *b*), *d*), *e*) ed *f*) e di cui all'articolo 79, comma 2, lettere *a*), *b*), *c*) ed *e*), decorso il termine di trenta giorni di cui all'articolo 84, comma 6, possono essere adottati provvedimenti inibitori e sanzionatori qualora ricorra uno dei seguenti casi: [...] *b*) in caso di difformità dell'intervento dalle norme urbanistiche o dalle prescrizioni degli strumenti urbanistici generali, degli atti di governo del territorio o dei regolamenti edilizi».

3.- L'art. 84-*bis* della legge regionale n. 1 del 2005, è stato introdotto dall'art. 22 della legge della Regione Toscana 5 agosto 2011, n. 40, che reca «Modifiche alla legge regionale 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio), alla legge regionale 9 settembre 1991, n. 47 (Norme sull'eliminazione delle barriere architettoniche), alla legge regionale 8 maggio 2009, n. 24 (Misure urgenti e straordinarie volte al rilancio dell'economia e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente) e alla legge regionale 8 febbraio 2010, n. 5 (Norme per il recupero abitativo dei sottotetti)», e successivamente abrogato (così come la stessa legge reg. n. 1 del 2005) dall'art. 254, comma 1, lettera *a*), della legge della Regione Toscana 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio).

4.- L'intervenuta abrogazione non assume rilievo, atteso che, come la Corte ha già avuto modo di affermare (sentenza n. 151 del 2014), lo *ius superveniens* non può venire in evidenza nel giudizio di costituzionalità sollevato dai giudici amministrativi poiché, secondo il principio *tempus regit actum*, la valutazione della legittimità del provvedimento impugnato va condotta «con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione».

5.- Alla stregua dello stesso principio non assumono rilievo le modifiche che la legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), intervenuta successivamente all'ordinanza di rimessione, ha apportato all'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), la cui disciplina, nella parte in cui regola l'esercizio dei poteri di conformazione dell'attività del privato, di autotutela e di intervento dell'Amministrazione, in presenza di segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), è invocata dal ricorrente come principio fondamentale della materia «governo del territorio».

6.- Secondo il TAR la disposizione impugnata sarebbe affetta da illegittimità costituzionale in quanto consentirebbe all'Amministrazione di esercitare poteri sanzionatori per la repressione degli abusi edilizi, anche oltre il termine di trenta giorni dalla presentazione della SCIA, in un numero di ipotesi più ampio rispetto a quello previsto dai commi 3 e 4 dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990.

6.1.- Più radicalmente poi, il rimettente osserva che nella disposizione in questione il potere attribuito all'Amministrazione sarebbe quello generale di controllo e non di autotutela, come previsto dalla normativa statale (comma 3 dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990).

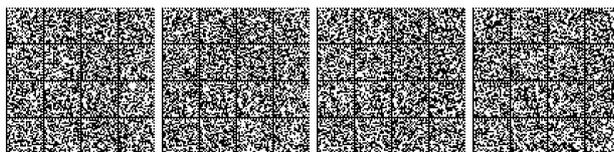
6.2.- Il contrasto tra la disciplina statale e quella regionale, comporta, pertanto, ad avviso del TAR Toscana, la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, con riguardo alla violazione dei principi fondamentali della materia edilizia, rientrante in quella più generale del «governo del territorio» oggetto di competenza legislativa concorrente ex art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la disciplina statale dei titoli edilizi costituisce norma di principio.

6.3.- Il rimettente, inoltre, deduce un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale per il mancato rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali stabiliti con legge dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

7.- Il primo profilo di illegittimità costituzionale prospettato, di violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., è fondato.

8.- È giurisprudenza pacifica che, nell'ambito della materia concorrente «governo del territorio», prevista dal comma in questione, i titoli abilitativi agli interventi edilizi costituiscono oggetto di una disciplina che assurge a principio fondamentale (sentenze n. 259 del 2014, n. 139 e n. 102 del 2013, n. 303 del 2003), e tale valutazione deve ritenersi valida anche per la denuncia di inizio attività (DIA) e per la SCIA che, seppure con la loro indubbia specificità, si inseriscono in una fattispecie il cui effetto è pur sempre quello di legittimare il privato ad effettuare gli interventi edilizi (sentenze n. 121 del 2014, n. 188 e n. 164 del 2012).

Va subito soggiunto, peraltro, che tale fattispecie ha una struttura complessa e non si esaurisce, rispettivamente, con la dichiarazione o la segnalazione, ma si sviluppa in fasi ulteriori: una prima, di ordinaria attività di controllo dell'Amministrazione (rispettivamente nei termini di sessanta e trenta giorni); una seconda, in cui può esercitarsi l'autotutela amministrativa.



Non vi è dubbio, infatti, che anche le condizioni e le modalità di esercizio dell'intervento della pubblica amministrazione, una volta che siano decorsi i termini in questione, debbano considerarsi il necessario completamento della disciplina di tali titoli abilitativi, poiché la individuazione della loro consistenza e della loro efficacia non può prescindere dalla capacità di resistenza rispetto alle verifiche effettuate dall'Amministrazione successivamente alla maturazione degli stessi.

La disciplina di questa fase ulteriore, dunque, è parte integrante di quella del titolo abilitativo e costituisce con essa un tutt'uno inscindibile.

Il suo perno è costituito da un istituto di portata generale - quello dell'autotutela - che si colloca allo snodo delicatissimo del rapporto fra il potere amministrativo e il suo riesercizio, da una parte, e la tutela dell'affidamento del privato, dall'altra.

Non è un caso, del resto, che è proprio a questa fase della formazione dei titoli in esame che il legislatore abbia dedicato la maggiore attenzione, ritornando più volte sull'argomento, al fine di pervenire ad un giusto equilibrio fra le esigenze di certezza delle situazioni giuridiche maturate a seguito della DIA e della SCIA e le ragioni di tutela dell'interesse pubblico urbanistico.

Ne discende che anche per questa parte la disciplina in questione costituisce espressione di un principio fondamentale della materia «governo del territorio».

8.1.- Con riguardo alla portata dei «principi fondamentali» riservati alla legislazione statale nelle materie di potestà concorrente, questa Corte ha avuto modo di chiarire, tra l'altro, che «il rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio [...] deve essere inteso nel senso che l'una è volta a prescrivere criteri ed obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi» (sentenze n. 272 del 2013 e n. 237 del 2009).

Ebbene, la normativa regionale in esame, nell'attribuire all'Amministrazione un potere di intervento, lungi dall'adottare una disciplina di dettaglio, ha introdotto una normativa sostitutiva dei principi fondamentali dettati dal legislatore statale; pertanto viene proprio a toccare i punti nevralgici del sistema elaborato nella legge sul procedimento amministrativo (sede già di per sé significativa) e cioè il potere residuo dell'Amministrazione, a termini ormai decorsi, e il suo ambito di esercizio (in concreto, i casi che ne giustificano l'attivazione).

Essa, dunque, comporta l'invasione della riserva di competenza statale alla formulazione di principi fondamentali, con tutti i rischi per la certezza e per l'unitarietà della disciplina che tale invasione comporta; e ciò tanto più in una materia che, come è noto, e come dimostrano le sue frequenti modifiche, presenta delicati e complessi problemi applicativi.

9.- La fondatezza della questione di costituzionalità con riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., comporta l'assorbimento dell'ulteriore censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 84-bis, comma 2, lettera b), della legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1 (Norme per il governo del territorio).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 gennaio 2016.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 marzo 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA



n. 50

Ordinanza 24 febbraio - 9 marzo 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Procedimento davanti al giudice di pace - Esclusione dell'applicazione della pena su richiesta delle parti.

– Decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274, art. 2.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giuseppe FRIGO;

Giudici: Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), promosso dal Giudice di pace di Termini Imerese nel procedimento penale a carico di G.P. con ordinanza del 12 dicembre 2014, iscritta al n. 82 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 20, prima serie speciale, dell'anno 2015.

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

udito nella camera di consiglio del 24 febbraio 2016 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto che, con ordinanza del 12 dicembre 2014, il Giudice di pace di Termini Imerese, nel corso del processo penale nei confronti di una persona imputata del delitto di lesioni personali colpose (art. 590 del codice penale), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), nella parte in cui esclude l'applicazione della pena su richiesta delle parti nel procedimento penale davanti al giudice di pace;

che il giudice *a quo* riferisce che alla prima udienza di trattazione il difensore dell'imputato aveva chiesto l'applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, eccependo l'illegittimità costituzionale dell'art. 2 del d.lgs. n. 274 del 2000 nella parte in cui non consente di accedere a detto rito alternativo nel procedimento dinanzi al giudice di pace;

che, ad avviso del rimettente, la questione sarebbe rilevante, giacché solo la preclusione stabilita dalla norma censurata impedirebbe di accogliere la richiesta della difesa;

che quanto, poi, alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* rileva che, dai lavori preparatori del codice di procedura penale, emergerebbe con chiarezza che i riti alternativi sono stati introdotti per «ragioni di praticità ed economia processuale», nonché in risposta all'esigenza di «deflazionare i procedimenti penali»;

che siffatte rationes sarebbero riscontrabili anche in rapporto al procedimento penale davanti al giudice di pace, la cui disciplina è ispirata a criteri di massima semplificazione, con i quali risulterebbe del tutto coerente l'istituto del «patteggiamento», che evita l'instaurazione della fase dibattimentale;



che la violazione dei principi di ragionevolezza e di eguaglianza (art. 3 Cost.) risulterebbe, d'altronde, evidente ove si consideri che nei casi in cui i reati di competenza del giudice di pace sono giudicati dal tribunale per ragioni di connessione, l'imputato può accedere ai riti alternativi, compreso il "patteggiamento", e fruire quindi dei relativi benefici sul piano sanzionatorio: con l'illogica conseguenza che per fatti più gravi l'interessato potrebbe ottenere una pena più mite;

che, d'altra parte, per le pene irrogate dal giudice di pace non è ammessa la sospensione condizionale, beneficio al quale possono invece accedere gli imputati giudicati dal tribunale: donde un ulteriore profilo di contrasto con l'art. 3 Cost.;

che sarebbe violato, inoltre, l'art. 24 Cost., in quanto, «pur rimanendo identici gli elementi sia soggettivi che oggettivi del reato», il diritto di difesa dell'imputato, del quale la scelta dei riti alternativi è espressione, risulterebbe menomato dall'essere il reato devoluto alla competenza del giudice di pace, anziché del tribunale;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile per insufficiente descrizione della fattispecie concreta e difetto di motivazione sulla rilevanza, ovvero, in subordine, manifestamente infondata.

Considerato che il Giudice di pace di Termini Imerese dubita, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), nella parte in cui esclude l'applicazione della pena su richiesta delle parti nel procedimento penale davanti al giudice di pace;

che l'eccezione di inammissibilità della questione formulata dall'Avvocatura generale dello Stato non è fondata;

che il rimettente ha riferito, infatti, di essere investito, nell'ambito del processo penale nei confronti di una persona imputata del delitto di lesioni personali colpose, della richiesta della difesa di applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale, richiesta che solo la norma censurata impedirebbe di accogliere: il che è sufficiente ai fini dell'assolvimento dell'onere di descrizione della fattispecie concreta e di motivazione sulla rilevanza della questione;

che, quanto al merito, questa Corte ha già reiteratamente escluso che l'inapplicabilità dei riti alternativi - e, in particolare, del "patteggiamento" - nel procedimento davanti al giudice di pace, stabilita dall'art. 2, comma 1, del d.lgs. n. 274 del 2000, possa reputarsi in contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost., dichiarando manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale al riguardo sollevate (ordinanze n. 28 del 2007, n. 312 e n. 228 del 2005);

che, in proposito, questa Corte ha rimarcato come il procedimento davanti al giudice di pace presenti caratteri assolutamente peculiari, che lo rendono non comparabile con il procedimento davanti al tribunale, e comunque tali da giustificare sensibili deviazioni rispetto al modello ordinario;

che il d.lgs. n. 274 del 2000 contempla, infatti, forme alternative di definizione, non previste dal codice di procedura penale, le quali si innestano in un procedimento connotato, già di per sé, da un'accentuata semplificazione e concernente reati di minore gravità, con un apparato sanzionatorio del tutto autonomo: procedimento nel quale il giudice deve inoltre favorire la conciliazione tra le parti (artt. 2, comma 2, e 29, commi 4 e 5), e in cui la citazione a giudizio può avvenire anche su ricorso della persona offesa (art. 21);

che, in particolare, l'istituto del patteggiamento mal si concilierebbe con il costante coinvolgimento della persona offesa nel procedimento, anche in rapporto alle forme alternative di definizione (artt. 34, comma 2, e 35, commi 1 e 5, del d.lgs. n. 274 del 2000);

che, di conseguenza, «le caratteristiche del procedimento davanti al giudice di pace consentono di ritenere che l'esclusione dell'applicabilità dei riti alternativi sia frutto di una scelta non irragionevole del legislatore [...], comunque tale da non determinare una ingiustificata disparità di trattamento», impedendo altresì di ravvisare in essa una violazione del diritto di difesa (ordinanze n. 28 del 2007 e n. 228 del 2005);

che tali conclusioni non sono inficiate dal rilievo che, nel caso di connessione tra procedimenti di competenza del giudice di pace e procedimenti di competenza di altro giudice - connessione circoscritta, peraltro, dall'art. 6 del d.lgs. n. 274 del 2000 alla sola ipotesi del concorso formale di reati - è consentito il ricorso al "patteggiamento" anche per i reati attratti nella competenza del giudice superiore;

che, infatti, le situazioni poste a raffronto «sono tra loro affatto diverse e non possono essere oggetto di comparazione al fine del giudizio di costituzionalità» (ordinanza n. 228 del 2005);

che inconferente risulta, infine, il riferimento dell'odierno rimettente al fatto che, nel caso in cui il reato di competenza del giudice di pace sia giudicato dal tribunale per ragioni di connessione, l'imputato possa beneficiare, oltre che del "patteggiamento", anche della sospensione condizionale della pena, diversamente che nell'ipotesi in cui il reato fosse giudicato dal giudice onorario;



che, a prescindere da ogni altro possibile rilievo, è sufficiente rilevare che la disparità di trattamento ora indicata non deriverebbe comunque dalla norma sottoposta a scrutinio, ma dalla distinta disposizione - l'art. 60 del d.lgs. n. 274 del 2000 - che rende inapplicabile l'istituto della sospensione condizionale alle pene inflitte dal giudice di pace (disposizione ritenuta, peraltro, anch'essa non in contrasto con l'art. 3 Cost. da questa Corte: sentenza n. 47 del 2014);

che la questione va dichiarata, pertanto, manifestamente infondata.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Giudice di pace di Termini Imerese con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 febbraio 2016.

F.to:
Giuseppe FRIGO, *Presidente*
e *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 marzo 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_160050

N. 51

Sentenza 23 febbraio - 10 marzo 2016

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Servizio idrico integrato - Enti di governo dell'ambito territoriale ottimale (ATO) - Adesione degli enti locali nel termine fissato dalle regioni e dalle province autonome.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164 - art. 7, comma 1, lettera b), numero 2).



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera *b*), numero 2), del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, promosso dalla Provincia autonoma di Trento con ricorso notificato il 9 gennaio 2015, depositato in cancelleria il 16 gennaio 2015 e iscritto al n. 9 del registro ricorsi 2015.

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

udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 2016 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Provincia autonoma di Trento e l'avvocato dello Stato Paolo Grasso per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 9 gennaio 2015, depositato il successivo 16 gennaio 2015 e iscritto al n. 9 del registro ricorsi del 2015, la Provincia autonoma di Trento ha impugnato, tra gli altri, l'art. 7, comma 1, lettera *b*), numero 2), del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, per violazione di numerosi parametri statutari e di attuazione statutaria.

La disposizione impugnata ha aggiunto all'art. 147 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), il seguente comma 1-*bis*: «Qualora gli enti locali non aderiscano agli enti di governo dell'ambito individuati ai sensi del comma 1 entro il termine fissato dalle regioni e dalle province autonome e, comunque, non oltre sessanta giorni dalla delibera di individuazione, il Presidente della regione esercita, previa diffida all'ente locale ad adempiere entro ulteriori trenta giorni, i poteri sostitutivi, ponendo le relative spese a carico dell'ente inadempiente. Si applica quanto previsto dagli ultimi due periodi dell'articolo 172, comma 4».

La ricorrente lamenta che la norma, menzionando anche le «province autonome», accanto alle regioni, tra i soggetti chiamati ad assegnare agli enti locali un termine per l'adesione agli enti di governo dell'ambito territoriale ottimale, sarebbe lesiva delle sue prerogative statutarie in materia di organizzazione del servizio idrico.

La Provincia autonoma ricorda di essere dotata di potestà legislativa primaria in materia di «ordinamento degli uffici provinciali», «urbanistica», «viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale», «assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione a mezzo di aziende speciali», «opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria», ai sensi dell'art. 8, numeri 1), 5), 17), 19) e 24), del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige). Aggiunge di essere titolare, ai sensi dell'art. 9, numeri 9) e 10), e degli artt. 80 e 81 dello statuto speciale, della potestà legislativa concorrente in materia di «utilizzo delle acque pubbliche», «igiene e sanità» e «finanza locale». Sottolinea, inoltre, come l'art. 14 dello stesso statuto speciale disponga che «[l]'utilizzo delle acque pubbliche da parte dello Stato e della provincia, nell'ambito della rispettiva competenza, ha luogo in base a un piano generale stabilito d'intesa tra i rappresentanti dello Stato e della provincia in seno a un apposito comitato».



Il predetto assetto statutario - continua la ricorrente - è integrato e completato dalle norme di attuazione dello statuto speciale. Rilevano, in particolare: il d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione), che trasferisce alle Province autonome, tra l'altro, tutti i beni del demanio idrico, in relazione a quanto previsto dall'art. 68 dello statuto; il d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche), che trasferisce alle Province «[I]e attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di urbanistica, di edilizia comunque sovvenzionata, di utilizzazione delle acque pubbliche, di opere idrauliche, di opere di prevenzione e pronto soccorso per calamità pubbliche, di espropriazione per pubblica utilità, di viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale» (art. 1) e «tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità» del demanio idrico «ed in particolare quelle concernenti la polizia idraulica e la difesa delle acque dall'inquinamento» (art. 5); il d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di energia), in materia di energia e di grandi derivazioni a scopo idroelettrico, nonché il decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), in materia di finanza locale.

A conclusione dell'ampia descrizione si afferma che il riparto costituzionale risultante dal complesso delle norme passate in rassegna fonderebbe - come avrebbe riconosciuto più volte la stessa giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 137 del 2014, n. 233 del 2013, n. 357 del 2010, n. 412 del 1994) - la potestà legislativa primaria della Provincia autonoma di Trento di regolare tutti i diversi aspetti del servizio idrico. Ne conseguirebbe l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, la quale presupporrebbe l'operatività di un sistema territoriale e organizzativo del servizio idrico che, secondo la ricorrente, non trova riscontro sul territorio della Provincia autonoma, che lo ha autonomamente e diversamente regolato.

Sotto altro profilo, la norma impugnata, pretendendo di applicarsi direttamente alle province autonome e imponendo finanche lo svolgimento di un'attività (l'esercizio del potere sostitutivo) in una materia di competenza provinciale (organizzazione del servizio idrico), violerebbe altresì l'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), che dispone l'inapplicabilità, nelle materie di competenza della Provincia, delle disposizioni legislative statali, fermo restando l'onere di adeguamento della legislazione provinciale vigente a principi che costituiscano limiti statutari.

Pur avendo così argomentato le ragioni a sostegno della declaratoria di incostituzionalità delle disposizioni contestate, la Provincia autonoma nel contempo rimette a questa Corte il dubbio circa la loro effettiva applicabilità alle autonomie speciali.

Viene sottolineato come l'espresso riferimento contenuto nella norma impugnata alle province autonome sia specificatamente contraddetto sia dal comma 9-bis dello stesso art. 7, secondo il quale «[I]e disposizioni di cui al presente articolo si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione»; sia dalla clausola di salvaguardia "generale" contenuta nell'art. 43-bis del medesimo decreto-legge, secondo cui «[I]e disposizioni del presente decreto sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti e con le relative norme di attuazione». Su questa considerazione, la ricorrente ipotizza che l'espresso riferimento, nella disposizione impugnata, alle «province autonome» non esprima una deliberata volontà del legislatore statale rivolta ad imporre alla ricorrente Provincia un determinato modello di gestione del servizio idrico, potendo supporre che tale menzione rappresenti un mero lapsus calami.

La stessa ricorrente - pur ritenendo preferibile questa soluzione di interpretazione costituzionalmente conforme delle norme censurate - contestualmente avverte che proprio l'espresso riferimento alle «province autonome» potrebbe invece essere ritenuto espressione della volontà del legislatore di derogare alle clausole di salvaguardia sopra menzionate, al fine di imporre l'applicazione nella Provincia autonoma di Trento dell'intera disciplina contenuta nel novellato art. 147 del d.lgs. n. 152 del 2006.

La memoria illustrativa, depositata il 2 febbraio 2016, contiene ulteriori precisazioni.

La Provincia sottolinea come la sussistenza di un intreccio di competenze in materia di risorse idriche, pur potendo giustificare la previsione di forme di collaborazione tra i diversi livelli istituzionali, non potrebbe «dare copertura ad una norma del tutto eccentrica rispetto ad un assetto di competenze consolidato nelle norme statutarie e di attuazione». Ricorda, altresì, che la competenza della Provincia in materia di servizio idrico rimane una competenza primaria, non incisa dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), come da ultimo confermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 142 del 2015.



Aggiunge, a sostegno dell'interpretazione «adeguatrice» nel senso della non applicabilità della norma impugnata alla Provincia autonoma, la considerazione che l'evocazione (nel corpo del novellato art. 147 del d.lgs. n. 152 del 2006) delle province autonome solo in riferimento al potere di assegnare il termine agli enti locali per l'adesione agli enti di governo dell'ambito e al connesso potere sostitutivo sarebbe assolutamente eccentrica, e frutto di una distrazione più che di una volizione del legislatore.

2.- Costitutosi in giudizio il 17 febbraio 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri ricorda la costante giurisprudenza costituzionale che riconosce l'esistenza di una competenza esclusiva della Provincia in materia di organizzazione del servizio idrico integrato provinciale, e rileva che le clausole di salvaguardia delle competenze delle regioni a statuto speciale e delle province autonome contenute nel d.l. n. 133 del 2014 (nei sopra citati artt. 7, comma 9-bis, e 43-bis) fungerebbero da limite all'applicazione di norme statali incompatibili con gli statuti speciali e con le relative norme di attuazione, escludendo il contrasto con il riparto costituzionale delle competenze.

Nella memoria depositata in vista dell'udienza pubblica, la difesa erariale afferma che il riferimento alle «province autonome» di cui al comma 1-bis non può essere considerato un mero errore materiale, come prospettato dalla ricorrente. La fattispecie normativa andrebbe interpretata nel senso di consentire e non di imporre alle autonomie speciali di adottare il modello statale di organizzazione del servizio idrico. La norma, in sostanza, farebbe comunque salva la facoltà per la Provincia autonoma di Trento di scegliere, nell'ambito delle proprie attribuzioni inerenti alla titolarità del demanio idrico e alla disciplina dei relativi servizi, il modello di gestione più adeguato alla sua realtà territoriale: in definitiva, sarebbe libera di applicare il modello integrato ovvero di mantenere quello attualmente in vigore.

Sia nell'atto di costituzione, che nella memoria finale, l'Avvocatura generale dello Stato richiama ancora le considerazioni svolte dalla questa Corte nella sentenza n. 412 del 1994, secondo cui la disciplina delle risorse idriche «realizza un complesso intreccio di interessi e competenze in cura a diversi livelli istituzionali», pur rilevando che le fondamentali esigenze di cooperazione fra tutti i soggetti pubblici interessati «non legittimano indebite appropriazioni di competenze».

Considerato in diritto

1.- La Provincia autonoma di Trento ha impugnato diverse disposizioni del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164.

Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel d.l. n. 133 del 2014, vengono in rilievo in questa sede le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera b), numero 2).

Ad avviso della ricorrente, tale disposizione, nella parte in cui menziona anche le «province autonome», accanto alle regioni, tra i soggetti chiamati ad assegnare agli enti locali un termine per l'adesione agli enti di governo dell'ambito territoriale ottimale, violerebbe la competenza legislativa primaria della Provincia autonoma di Trento in materia di organizzazione del servizio idrico, desumibile dalla lettura congiunta di numerosi parametri statutari e di attuazione statutaria, e segnatamente: l'art. 8, numeri 1), 5), 17), 19) e 24), l'art. 9, numeri 9) e 10), gli artt. 14, 80 e 81 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), cui si aggiungono le correlative norme di attuazione contenute nel d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione), nel d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche), nel d.P.R. 26 marzo 1977, n. 235 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige in materia di energia), nel decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale).

La norma impugnata si porrebbe in contrasto anche con l'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), che dispone l'inapplicabilità, nelle materie di competenza della Provincia, delle disposizioni legislative statali, fermo restando l'onere di adeguamento della legislazione provinciale vigente ai principi costituenti limiti statutari.



2.- Prima di passare all'esame dei motivi di ricorso, occorre precisare che, né la clausola di salvaguardia contenuta al comma 9-bis dell'art. 7 del d.l. n. 133 del 2014, con specifico riguardo alla disciplina del servizio idrico integrato, né, a maggior ragione, quella generale contenuta nel successivo art. 43-bis, sono idonee a escludere l'efficacia della norma censurata nei confronti della Provincia ricorrente. La presenza infatti, in essa, di un espresso riferimento alle province autonome quali destinatarie del precetto, comporta che debba farsi applicazione del principio, più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale, secondo il quale l'illegittimità costituzionale di una previsione legislativa non è esclusa dalla presenza di una clausola di salvaguardia allorché tale clausola entri «in contraddizione con quanto affermato nel seguito della disposizione, con esplicito riferimento alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome» (sentenza n. 133 del 2010; *ex plurimis*, anche le sentenze n. 1 del 2016, n. 156 del 2015, n. 137 del 2014 e n. 241 del 2012).

3.- Nel merito, la questione è fondata.

3.1.- Lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige attribuisce alla Provincia autonoma di Trento competenza legislativa primaria in materia di «acquedotti e lavori pubblici di interesse provinciale» (art. 8, numero 17), «assunzione diretta di servizi pubblici e loro gestione mediante aziende speciali» (art. 8, numero 19), «urbanistica» (art. 8, numero 5) ed «opere idrauliche» (art. 8, numero 24), nonché competenza legislativa concorrente in tema di «utilizzo delle acque pubbliche», «igiene e sanità» (art. 9, numeri 9 e 10). L'art. 14 dello statuto speciale prevede, fra l'altro, che l'utilizzazione delle acque pubbliche deve essere realizzata in base ad un Piano generale stabilito d'intesa fra lo Stato e la Provincia autonoma (approvato con d.P.R. 15 febbraio 2006), il quale sostituisce interamente, nel territorio provinciale, il Piano regolatore generale degli acquedotti (art. 10, comma 2, del d.P.R. n. 381 del 1974). In base alle norme di attuazione statutaria contenute nel d.P.R. n. 115 del 1973, la Provincia autonoma di Trento esercita, inoltre, tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità del demanio idrico, ivi compresa la polizia idraulica e la difesa delle acque dall'inquinamento (sentenza n. 137 del 2014).

Muovendo dalla ricognizione complessiva e sistematica delle menzionate attribuzioni statutarie e delle relative norme di attuazione, questa Corte ha riconosciuto in più occasioni in capo alla Provincia autonoma di Trento una competenza primaria in materia di organizzazione del servizio idrico, comprensiva della sua organizzazione e della sua programmazione, nonché dell'individuazione dei criteri di determinazione delle tariffe ad esso inerenti (sentenze n. 137 del 2014, n. 233 del 2013, n. 357 del 2010, n. 412 del 1994).

Tale sistema di attribuzioni - nell'esercizio delle quali la Provincia ha da tempo delineato il quadro organizzativo del servizio idrico integrato provinciale, seguendo fra l'altro un modello non sovrapponibile a quello prefigurato dal legislatore statale - «non è stat[o] sostituit[o] dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente», a seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, considerato che «la suddetta riforma, in forza del principio ricavabile dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, non restringe la sfera di autonomia già spettante alla Provincia autonoma» (sentenza n. 357 del 2010)» (sentenza n. 233 del 2013). È evidente, quindi, come il «complesso intreccio di interessi e competenze in cura a diversi livelli istituzionali» in materia di risorse idriche - evocato dalla difesa erariale, senza tuttavia esplicitarne le implicazioni giuridiche da trarre a scioglimento del dubbio di legittimità costituzionale - non possa comportare alcuna compressione della preesistente autonomia organizzativa della Provincia autonoma in materia.

3.2.- Su queste basi, la disposizione impugnata - presupponendo l'applicazione del modello di gestione del servizio idrico integrato dettato dal d.lgs. n. 152 del 2006 anche sul territorio delle province autonome - ha senza dubbio invaso un ambito che è precluso all'intervento del legislatore statale in ragione delle richiamate competenze statutarie.

La rilevata antinomia non è superabile in via di interpretazione conforme.

Per un verso, non può essere accolto l'argomento sistematico prospettato dalla ricorrente, secondo il quale «l'evocazione delle due Province solo in riferimento al potere di assegnare il termine agli enti locali per l'adesione agli ATO e al connesso potere sostitutivo (dove peraltro si torna a parlare solo di Regioni) appare assolutamente eccentrica e anzi frutto di una distrazione più che di una volizione del legislatore». Nel rispetto del canone dell'interpretazione letterale, non è possibile disconoscere il significato precettivo del frammento normativo che considera espressamente le province autonome, insieme alle regioni, destinatarie dei vincoli imposti dalla norma. Al contrario, la novella non può che ritenersi espressiva dell'intenzione oggettiva della legge di estendere innovativamente alle autonomie speciali la disciplina statale in tema di organizzazione territoriale del servizio idrico integrato.



Per altro verso, la lettura riduttiva prospettata dalla difesa erariale - alla cui stregua la norma statale avrebbe inteso “consentire” e “non imporre” alla Provincia autonoma di adottare l’assetto organizzativo del servizio idrico integrato, così come disciplinato dal legislatore statale - è implausibile. Accedendo a tale impostazione, infatti, la norma non avrebbe alcun valore prescrittivo, non potendo di certo concedere ciò che è già garantito (in termini di piena autonomia organizzativa) dallo statuto speciale.

4.- Per i motivi esposti, l’art. 7, comma 1, lettera b), numero 2), del d.l. n. 133 del 2014, deve quindi essere dichiarato costituzionalmente illegittimo limitatamente alle parole «e dalle province autonome».

4.1.- Rimane assorbita l’ulteriore questione relativa alla violazione dell’art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 7, comma 1, lettera b), numero 2), del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, limitatamente alle parole «e dalle province autonome».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 febbraio 2016.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 marzo 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA

T_160051

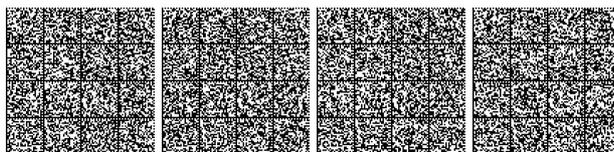
n. 52

Sentenza 27 gennaio - 10 marzo 2016

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Governo della Repubblica - Intese tra lo Stato e le confessioni religiose diverse dalla cattolica - Sindacabilità in sede giurisdizionale del rifiuto del Governo di avviare trattative con l’Unione degli Atei e degli Agnostici razionalisti finalizzate alla conclusione di un’intesa - Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri.

– Sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 28 giugno 2013, n. 16305.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 28 giugno 2013, n. 16305, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19 marzo 2015, depositato in cancelleria il 26 marzo 2015 ed iscritto al n. 5 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2014, fase di merito.

Visto l'atto di intervento della Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (UAAR);

udito nell'udienza pubblica del 26 gennaio 2016 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi, sostituito per la redazione della decisione dal Giudice Nicolò Zanon;

uditi l'avvocato dello Stato Giovanni Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Fabio Corvaja e Stefano Grassi per l'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (UAAR).

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso depositato in data 22 settembre 2014, il Presidente del Consiglio dei ministri, in proprio e a nome del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Corte di cassazione, sezioni unite civili, in relazione alla sentenza 28 giugno 2013, n. 16305, con la quale è stato respinto il ricorso per motivi attinenti alla giurisdizione, proposto dallo stesso Presidente del Consiglio avverso la sentenza del Consiglio di Stato, sezione quarta, 18 novembre 2011, n. 6083.

Esponde il ricorrente che l'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (d'ora in avanti «UAAR»), associazione non riconosciuta, costituita con atto notarile nel 1991, aveva proposto ricorso avanti al Tribunale amministrativo regionale del Lazio chiedendo l'annullamento della delibera del Consiglio dei ministri del 27 novembre 2003, la quale, recependo il parere dell'Avvocatura generale dello Stato, decideva di non avviare le trattative finalizzate alla conclusione dell'intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione, ritenendo che la professione di ateismo non potesse essere assimilata ad una confessione religiosa.

Con sentenza 31 dicembre 2008, n. 12539, il TAR Lazio, sezione prima, dichiarava inammissibile, per difetto assoluto di giurisdizione, il ricorso proposto dall'UAAR avverso la deliberazione del Consiglio dei ministri, ritenendo che la determinazione impugnata abbia natura di atto politico «non giustiziabile» (ai sensi dell'art. 31 del regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054, recante «Approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato», ora art. 7, comma 1, ultimo periodo, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, denominato «Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo»).

Il Consiglio di Stato, sezione quarta, con sentenza n. 6083 del 2011, riformando la decisione di primo grado, affermava, invece, la giurisdizione del giudice amministrativo, ritenendo che la scelta relativa all'avvio delle trattative non abbia natura politica, ma presenti i tratti tipici della discrezionalità valutativa come ponderazione di interessi: da un lato, quello dell'associazione istante ad addivenire all'intesa, dall'altro, l'interesse pubblico alla selezione dei soggetti con cui avviare le trattative. Secondo il Consiglio di Stato, l'accertamento circa la riconduzione dell'organizzazione richiedente alla categoria delle «confessioni religiose» non sarebbe insindacabile, e quanto meno l'avvio delle trattative sarebbe obbligatorio qualora si pervenisse ad un giudizio di qualificabilità del soggetto istante come confessione reli-



giosa, salva restando la facoltà del Governo di non stipulare l'intesa all'esito delle trattative ovvero di non tradurre in legge l'intesa medesima. Le parti venivano quindi rimesse avanti al primo giudice.

Avverso tale decisione, il Presidente del Consiglio dei ministri proponeva ricorso ai sensi dell'art. 111, ultimo comma, della Costituzione, alle sezioni unite della Corte di cassazione, sostenendo che il rifiuto di avviare le trattative per la conclusione dell'intesa ex art. 8, terzo comma, Cost. debba qualificarsi "atto politico", come tale insindacabile.

Le sezioni unite della Corte di cassazione, con la ricordata sentenza n. 16305 del 2013 - che ha dato origine al presente conflitto - respingevano il ricorso, affermando che l'accertamento preliminare relativo alla qualificazione dell'istante come confessione religiosa costituisca esercizio di discrezionalità tecnica da parte dell'amministrazione, come tale sindacabile in sede giurisdizionale.

Ponendo in relazione il primo comma dell'art. 8 Cost., che garantisce l'eguaglianza delle confessioni religiose davanti alla legge, con il successivo terzo comma, che assegna all'intesa la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le confessioni diverse da quella cattolica, la Corte di cassazione riteneva che la stipulazione dell'intesa sia volta anche alla migliore realizzazione dei valori di eguaglianza tra confessioni religiose. Per tale ragione, assumeva che l'attitudine di un culto a stipulare le intese con lo Stato non possa essere rimessa all'assoluta discrezionalità del potere esecutivo, pena - appunto - il sacrificio dell'eguale libertà tra confessioni religiose. Pur non ritenendolo un argomento decisivo, la Corte di cassazione osservava, tra l'altro, che le intese «si stanno atteggiando, nel tempo, in guisa di normative "per adesione", innaturalmente uniformandosi a modelli standardizzati». Ne conseguirebbe che il Governo avrebbe l'obbligo giuridico di avviare le trattative ex art. 8 Cost. per il solo fatto che una qualsiasi associazione lo richieda, e a prescindere dalle evenienze che si possano verificare nel prosieguo dell'*iter* legislativo.

Successivamente a tale pronuncia, il TAR Lazio, sezione prima, con sentenza 3 luglio 2014, n. 7068, respingeva nel merito il ricorso dell'UAAR, escludendo che la valutazione compiuta dal Governo in ordine al carattere non confessionale dell'Associazione ricorrente sia «manifestamente inattendibile o implausibile, risultando viceversa coerente con il significato che, nell'accezione comune, ha la religione».

Cionondimeno, il Presidente del Consiglio dei ministri, non condividendo i principi affermati dalle sezioni unite della Corte di cassazione e ritenendo che il rifiuto di avviare le trattative finalizzate alla stipulazione dell'intesa sia un atto politico, espressione della funzione di indirizzo politico che la Costituzione assegna al Governo in materia religiosa e, come tale, sottratto al sindacato giurisdizionale, ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri nei confronti della Corte di cassazione.

In ordine all'ammissibilità del conflitto, il ricorrente sostiene che sarebbe pacifica la legittimazione soggettiva del Presidente del Consiglio dei ministri a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene, ai sensi dell'art. 92, primo comma, Cost. Nel caso di specie, poiché il rifiuto all'avvio delle trattative sarebbe stato opposto dal Consiglio dei ministri, al quale - ai sensi dell'art. 2, comma 3, lettera l), della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri) - sono riservate le determinazioni sulle intese, ne conseguirebbe la qualificazione di potere dello Stato in capo al Consiglio dei ministri e al suo Presidente.

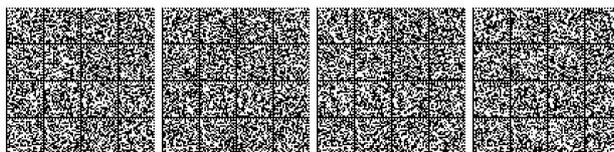
In ordine alla legittimazione passiva, le sezioni unite della Corte di cassazione sarebbero competenti a dichiarare la definitiva volontà del potere giudiziario, in considerazione dell'efficacia vincolante per tutti i giudici comuni, anche in altri processi, delle decisioni da essa assunte in ordine alla giurisdizione a seguito di ricorso ai sensi dell'art. 111, ultimo comma, Cost.

Quanto al profilo oggettivo, il ricorrente osserva come la Corte di cassazione, con la sentenza n. 16305 del 2013, avrebbe illegittimamente esercitato il suo potere giurisdizionale, menomando la funzione di indirizzo politico che la Costituzione assegna al Governo in materia religiosa (artt. 7, 8, terzo comma, 92 e 95 Cost.), funzione «assolutamente libera nel fine» e quindi «insuscettibile di controllo da parte dei giudici comuni».

Nel merito, il ricorrente osserva come non possa essere condivisa la conclusione delle sezioni unite in ordine alla doverosità dell'avvio delle trattative per la conclusione dell'intesa ex art. 8, terzo comma, Cost.

Tale ultima disposizione, infatti, costituirebbe norma sulle fonti, dal momento che le intese integrerebbero il presupposto per l'avvio del procedimento legislativo finalizzato all'approvazione della legge che regola i rapporti tra Stato e confessione religiosa, e pertanto parteciperebbero della stessa natura, di atto politico libero, delle successive fasi dell'*iter* legis. La dottrina avrebbe, altresì, chiarito che le intese, in quanto dirette all'approvazione di una legge, coinvolgerebbero la responsabilità politica del Governo, ma non la responsabilità dell'amministrazione.

In sostanza - sostiene il ricorrente - poiché l'omesso esercizio della facoltà di iniziativa legislativa in materia religiosa rientra tra le determinazioni politiche sottratte al controllo dei giudici comuni, così come il Governo è libero di non dare seguito alla stipulazione dell'intesa omettendo di esercitare l'iniziativa per l'approvazione della legge prevista dall'art. 8, terzo comma, Cost., a maggior ragione dovrebbe essere libero, nell'esercizio delle sue valutazioni politiche,



di non avviare alcuna trattativa. Ancora, si osserva che se il Governo può recedere dalle trattative o comunque è libero, pur dopo aver stipulato l'intesa, di non esercitare l'iniziativa legislativa per il recepimento dell'intesa con legge, ciò significa che il preteso "diritto" all'apertura delle trattative è, in realtà, un «interesse di mero fatto non qualificato, privo di protezione giuridica».

Tale conclusione troverebbe conferma nella sentenza della Corte costituzionale n. 346 del 2002, ove si afferma che il Governo non è vincolato a norme specifiche per quanto riguarda l'obbligo di negoziare e stipulare l'intesa. È menzionata anche la sentenza di questa Corte n. 81 del 2012, che avrebbe riconosciuto l'esistenza di spazi riservati alla scelta politica.

Infine, il ricorrente afferma che il rifiuto del Consiglio dei ministri di avviare le trattative per la conclusione dell'intesa sarebbe espressione della fondamentale funzione di direzione ed indirizzo politico del Governo. «[A]bnorme», pertanto, sarebbe la sentenza del giudice amministrativo che annullasse il diniego di avvio delle trattative, imponendo al Governo di riesaminare la questione o di concludere l'intesa con un determinato soggetto.

Conseguentemente, è chiesto alla Corte costituzionale di dichiarare che non spetta alla Corte di cassazione, sezioni unite civili, affermare la sindacabilità, ad opera dei giudici comuni, del rifiuto del Consiglio dei ministri di avviare le trattative finalizzate alla conclusione dell'intesa di cui all'art. 8, terzo comma, Cost.

2.- Il conflitto è stato dichiarato ammissibile da questa Corte con ordinanza n. 40 del 2015.

3.- È intervenuta in giudizio, in data 14 aprile 2015, l'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (UAAR), chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e, in subordine, infondato.

L'UAAR premette di essere legittimata ad intervenire, poiché l'esito del giudizio costituzionale potrebbe compromettere definitivamente l'azione proposta innanzi al giudice amministrativo. L'interveniente - parte del giudizio definito con la sentenza delle sezioni unite della Corte di cassazione - è ora ricorrente di fronte al Consiglio di stato, presso il quale ha appellato la sentenza del TAR Lazio n. 7068 del 2014.

L'interveniente, anzitutto, eccepisce l'inammissibilità del ricorso, poiché diretto a far valere un mero error in iudicando da parte del giudice ordinario. La Corte di cassazione avrebbe, infatti, risolto una questione di giurisdizione, e tale competenza sarebbe fatta espressamente salva dall'art. 37, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), secondo il quale «[r]estano ferme le norme vigenti per le questioni di giurisdizione». Il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri sarebbe quindi volto a trasformare il conflitto tra poteri in un mezzo di gravame atipico avverso le pronunce giudiziarie (viene ricordato quanto deciso da questa Corte, in un caso asseritamente analogo, con sentenza n. 81 del 2012).

Nel merito, a sostegno dell'infondatezza del ricorso, l'UAAR osserva che i parametri costituzionali indicati dal ricorrente (artt. 7, 8, 92 e 95 Cost.) non fonderebbero alcuna competenza costituzionale del Governo attinente alla decisione di stipulare l'intesa: l'art. 7 Cost. riguarderebbe i rapporti tra Stato e Chiesa cattolica; l'art. 8 Cost. non assegnerebbe al Governo la prerogativa di stipulare l'intesa, in quanto è solo la legge ordinaria - in particolare l'art. 2, comma 3, lettera l), della legge n. 400 del 1988 - ad attribuire tale competenza al Consiglio dei ministri (è ricordato, peraltro, che, in precedenza, essa spettava al Ministro dell'interno); l'art. 92 Cost. regolerebbe solo il procedimento di formazione del Governo; l'art. 95 Cost., infine, sancirebbe il principio di responsabilità del Presidente e del Consiglio dei ministri, responsabilità che è anche di tipo giuridico.

L'UAAR ritiene, piuttosto, che «il problema della impugnabilità degli atti relativi alle trattative per l'intesa ex art. 8, terzo comma, Cost. vada riguardato muovendo dalla verifica della sussistenza - naturalmente in chiave di mera prospettazione - di una situazione giuridica soggettiva in capo alla confessione istante». L'art. 8, terzo comma, Cost. non avrebbe soltanto il significato di negare allo Stato la possibilità di introdurre una disciplina unilaterale, ma avrebbe anche la funzione di dare riconoscimento alla pretesa di una confessione di minoranza di concludere con lo Stato un'intesa, o almeno di avviare le trattative, allo scopo di conseguire una condizione di "eguale libertà" con le altre confessioni di analoga natura. Ricordando che il principio di laicità dello Stato ha, quali corollari, l'equidistanza e l'imparzialità verso tutte le confessioni, l'UAAR assume che da ciò derivi, logicamente, che gli organi statali sono tenuti a prendere in considerazione le richieste di intesa provenienti da soggetti legittimati, e a non discriminare le confessioni nell'accesso ai benefici connessi con la stipulazione di un'intesa.

La qualificazione della pretesa di una confessione religiosa di negoziare un'intesa con lo Stato in termini di posizione soggettiva protetta sarebbe inoltre confermata dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale, in più occasioni, avrebbe riconosciuto come interesse tutelato dagli artt. 9, 11 e 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti «CEDU»), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, l'aspirazione della confessione religiosa a concludere accordi con lo Stato per accedere ad uno status più favorevole, ed avrebbe chiarito come la garanzia di



un'equa opportunità nell'accesso al regime privilegiato da parte di confessioni di minoranza rappresenti una condizione necessaria per la legittimità convenzionale di regimi paraconcordatari analoghi a quello italiano.

Una volta riconosciuto che la confessione religiosa è titolare della pretesa di addivenire all'intesa, tale pretesa deve essere inderogabilmente assicurata in sede giurisdizionale ai sensi degli artt. 24 e 113 Cost., e degli artt. 6 e 13 della CEDU.

La difesa dell'UAAR aggiunge che appare dubbia la stessa sussistenza, nell'attuale ordinamento costituzionale, di atti dell'esecutivo del tutto immuni da ogni sindacato giurisdizionale, mentre, invece, possono esservi spazi di discrezionalità riservati al potere politico e come tali non sindacabili (viene ricordata, sul punto, la sentenza di questa Corte n. 81 del 2012). Seguendo questa impostazione, la questione dovrebbe consistere nel verificare se le censure svolte nel ricorso dell'UAAR innanzi al giudice amministrativo avessero denunciato la violazione di norme giuridiche ovvero avessero preteso di sindacare una discrezionalità politica. Ma tale valutazione, riguardando un problema di mera interpretazione di parametri di legittimità, non dovrebbe essere sindacabile in un conflitto tra poteri.

In ogni caso, di fronte al giudice amministrativo sarebbero stati dedotti solo profili di legittimità, tra i quali - per quanto qui in particolare rileva - la valutazione preliminare compiuta dal Consiglio dei ministri in ordine all'idoneità dell'UAAR ad essere qualificata come "confessione religiosa" ai sensi dell'art. 8 Cost., valutazione che sarebbe priva di qualsiasi politicità, trattandosi di un giudizio che sia l'amministrazione, sia i giudici, sono chiamati ad operare ai più diversi fini.

Né, infine, gli atti impugnati dall'UAAR in sede giurisdizionale potrebbero essere qualificati "atti politici" ai sensi dell'art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 104 del 2010, difettando sia il requisito soggettivo, poiché la competenza ad assumere la decisione non è attribuita al Governo dalla Costituzione, ma dalla legge ordinaria; sia il requisito oggettivo, in quanto la determinazione del Consiglio dei ministri non avrebbe attinenza con la direzione suprema e generale dello Stato, ma con la sola «cura concreta dell'interesse religioso delle minoranze confessionali, tramite la conclusione di negozi di diritto pubblico».

Contesta, infine, la difesa dell'UAAR che la decisione di non avviare le trattative partecipi della natura di atto politico proprio della legge di approvazione dell'intesa: l'intesa rimane esterna al procedimento legislativo, in quanto precede la relativa iniziativa, e in quanto sopravvive al procedimento legislativo e alla stessa legislatura. Per questa ragione la giurisdizione comune dovrebbe arrestarsi a partire dall'iniziativa legislativa, ma non prima.

Né sarebbe convincente osservare che il Governo può comunque astenersi dall'esercitare l'iniziativa legislativa, poiché quest'ultima non è "riservata" a tale organo, come dimostrano alcuni progetti di legge di iniziativa parlamentare, avviati sulla base di intese.

4.- In data 12 maggio 2015 la difesa dell'UAAR ha depositato ulteriore memoria, ove ribadisce le conclusioni già formulate.

In particolare, essa contesta l'argomento - addotto dal ricorrente - secondo cui vi sarebbe la necessità di preservare la libertà della «politica ecclesiastica» del Governo: tale nozione sembrerebbe fondarsi sull'idea che il Governo sia libero di favorire questo o quel culto secondo contingenti ed insindacabili ragioni di opportunità politica, mentre - come già argomentato nella prima memoria - il sistema dei rapporti tra Stato e confessioni religiose si fonda sull'imperativo di laicità dello Stato, da cui deriva la necessaria equidistanza e imparzialità dello stesso verso tutte le religioni. Né basterebbe che dei criteri di selezione degli interlocutori il Governo risponda sul piano della responsabilità politica, poiché qui vengono in gioco i diritti delle minoranze confessionali, «rispetto alle quali i meccanismi della rappresentanza e della responsabilità politica, connotati dalla logica maggioritaria, non costituiscono, per definizione, uno strumento di tutela effettivo».

In secondo luogo, la difesa dell'UAAR insiste nell'escludere che l'intesa con le confessioni religiose, atto presupposto del procedimento legislativo che segue, assorba da quest'ultimo una dimensione politica che non le spetta. Afferma di non condividere l'argomento secondo cui, se il Governo è libero di non concludere l'intesa e di non esercitare l'iniziativa legislativa, non potrebbe neppure esservi una pretesa giustiziabile in capo alla confessione istante ad ottenere l'avvio delle trattative. I due piani - a suo avviso - andrebbero tenuti distinti: non sarebbe, cioè, corretto estendere il trattamento tipico della legge (e dell'iniziativa legislativa) ad un atto che si colloca a monte dell'iniziativa legislativa stessa e che rimane imputabile all'esecutivo.

5.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica, in data 31 dicembre 2015, la difesa dell'UAAR ha ancora depositato memoria, insistendo per il rigetto del conflitto.

Dopo aver ribadito l'eccezione di inammissibilità del conflitto, in quanto volto a lamentare un error in iudicando delle sezioni unite della Corte di cassazione, l'interveniente sottolinea che l'UAAR ha contestato di fronte al giudice amministrativo la mancata qualificazione della richiedente come confessione religiosa, e che tale potere del Governo non può essere ricondotto all'esercizio di una funzione di indirizzo politico.



La difesa dell'UAAR ricorda come l'art. 7 del d.lgs. n. 104 del 2010, interpretato alla luce dell'art. 113 Cost., sottragga al controllo giurisdizionale non atti, ma «i soli profili specificamente politici contenuti in atti che rimangono comunque impugnabili». Una contraria lettura di tale disposizione sarebbe lesiva degli artt. 24 e 113 Cost., oltre che dell'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento agli artt. 6 e 13 della CEDU. La tesi che sostiene l'insindacabilità degli atti politici si porrebbe dunque in frontale contrasto con le acquisizioni del diritto costituzionale europeo e del particolare contributo dato ad esso dalla Costituzione italiana e dalla stessa Corte costituzionale (è ricordata, sul punto, la sentenza di questa Corte n. 238 del 2014).

L'interveniente aggiunge che una valutazione politica sull'intesa spetterebbe semmai alle Camere, in sede di approvazione della legge ex art. 8, comma terzo, Cost., e non al Governo.

Infine, oltre a ribadire che l'intesa sta fuori dal procedimento legislativo e non può partecipare della natura "politica" della legge, la difesa dell'UAAR conclude osservando che, in linea generale, lo stesso esercizio della funzione legislativa, come non esclude la permanenza di situazioni soggettive, così non esclude l'azionabilità di una loro tutela giurisdizionale.

6.- In data 5 gennaio 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria, insistendo per l'accoglimento del ricorso e svolgendo osservazioni in ordine alle argomentazioni dell'interveniente UAAR.

Il ricorrente osserva, anzitutto, che non vi sarebbero problemi di ammissibilità del conflitto, in quanto il ricorso - pur rivolto avverso una pronuncia giudiziaria - è preordinato a contestare la sussistenza in radice del potere giurisdizionale. Il Governo, inoltre, prima di ricorrere alla Corte costituzionale, ha esaurito i rimedi giurisdizionali comuni.

Nel merito, esso ribadisce che il rifiuto del Consiglio dei ministri di avviare le trattative per la conclusione dell'intesa ex art. 8, terzo comma, Cost. rientrerebbe nel novero degli atti politici, in quanto espressione della fondamentale funzione di direzione e di indirizzo politico, assegnata al Governo ai sensi degli artt. 7, secondo comma, 8, terzo comma, 94, primo comma, e 95, primo comma, Cost. Inoltre, poiché le trattative per la stipulazione delle intese non sono normativamente disciplinate, non vi sarebbe un parametro o vincolo legislativo idoneo a circoscrivere e/o limitare le valutazioni in materia dell'esecutivo. Tale assunto sarebbe confermato da quanto stabilito da questa Corte nella sentenza n. 346 del 2002.

In secondo luogo, il ricorrente osserva che, posto che la legge di approvazione delle intese dovrebbe avere «identità di contenuti» con queste ultime, il procedimento finalizzato alla stipulazione dell'intesa non potrebbe che partecipare della natura di «atto politico libero» propria della legge.

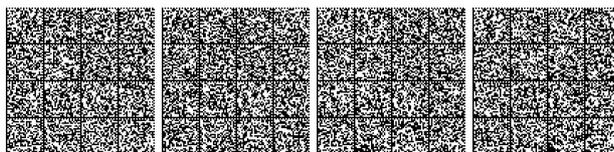
D'altro canto - osserva il ricorrente - la legge sulle intese è annoverata, non a caso, nella categoria delle cosiddette leggi rinforzate, e ciò ulteriormente confermerebbe che il sub-procedimento di intesa (nel quale sono incluse anche le trattative) costituisce parte integrante dell'*iter* formativo della legge, alla cui approvazione esso è preordinato. Tale conclusione sarebbe ulteriormente rafforzata dalla circostanza che le intese possono dare vita a normative «differenziate», per le quali si impongono «valutazioni di opportunità politica».

In terzo luogo, argomenta la difesa del ricorrente come dall'art. 8 Cost. non possa dedursi un "diritto" delle confessioni religiose all'avvio delle trattative, né un corrispondente diritto potrebbe venire ricavato dalla CEDU, le cui disposizioni avrebbero «il rango di legge ordinaria» e dovrebbero perciò recedere davanti alle previsioni costituzionali (le sole, in base alle quali risolvere il conflitto).

Infine, sarebbe irrilevante, ai fini della risoluzione del conflitto, una questione di legittimità costituzionale - asseritamente prospettata dall'interveniente - vertente sull'art. 7, comma 1, ultimo periodo, del d.lgs. n. 104 del 2010, posto che l'insindacabilità della decisione del Governo discenderebbe dalle più volte ricordate disposizioni costituzionali, di cui il citato art. 7 sarebbe mera attuazione.

Considerato in diritto

1.- Il ricorso per conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato è proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, in proprio e a nome del Consiglio dei ministri, contro la Corte di cassazione, sezioni unite civili, in relazione alla sentenza 28 giugno 2013, n. 16305, con la quale è stato respinto il ricorso per motivi attinenti alla giurisdizione proposto dallo stesso Presidente del Consiglio avverso la sentenza del Consiglio di Stato, sezione quarta, 18 novembre 2011, n. 6083.



Nel ricorso alle sezioni unite della Corte di cassazione, il Presidente del Consiglio aveva lamentato il difetto assoluto di giurisdizione e la violazione e/o falsa applicazione dell'art. 7, comma 1, ultimo periodo, del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), in relazione alla delibera attraverso la quale il Consiglio dei ministri, in data 27 novembre 2003, decideva di non avviare le trattative finalizzate alla conclusione dell'intesa, ai sensi dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione, con l'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti (d'ora in avanti «UAAR»), ritenendo che la professione di ateismo, affermata dall'associazione in questione, non consenta la sua assimilazione ad una confessione religiosa.

La Corte di cassazione, rigettando il ricorso, affermava che l'accertamento preliminare relativo alla qualificazione dell'istante come confessione religiosa costituisce esercizio di discrezionalità tecnica da parte dell'amministrazione, come tale sindacabile in sede giurisdizionale. Ponendo in relazione il primo comma dell'art. 8 Cost., che garantisce l'eguaglianza delle confessioni religiose davanti alla legge, con il successivo terzo comma, che assegna all'intesa la regolazione dei rapporti tra Stato e confessioni diverse da quella cattolica, la Corte di cassazione riteneva che la stipulazione dell'intesa sia volta anche alla migliore realizzazione dei valori di eguaglianza tra confessioni religiose. Per tale ragione, assumeva che l'attitudine di un culto a stipulare le intese con lo Stato non possa essere rimessa all'assoluta discrezionalità del potere esecutivo, pena - appunto - il sacrificio dell'eguale libertà tra confessioni religiose. Pur non ritenendolo un argomento decisivo, la Corte di cassazione osservava, tra l'altro, che le intese «si stanno atteggiando, nel tempo, in guisa di normative “per adesione”, innaturalmente uniformandosi a modelli standardizzati». Ne conseguirebbe che il Governo avrebbe l'obbligo giuridico di avviare le trattative ex art. 8 Cost. per il solo fatto che un'associazione lo richieda, e a prescindere dalle evenienze che si possano verificare nel prosieguo dell'*iter* legislativo.

Il ricorrente, nell'articolare le proprie censure nei confronti della pronuncia del giudice di legittimità, sostiene che essa avrebbe menomato la funzione d'indirizzo politico, che la Costituzione assegna al Governo in materia religiosa (artt. 7, 8, terzo comma, 92 e 95 Cost.), funzione «assolutamente libera nel fine» e quindi «insuscettibile di controllo da parte dei giudici comuni».

Rileva, in particolare, come non possa in alcun modo sostenersi la tesi della doverosità dell'avvio delle trattative per la conclusione dell'intesa ex art. 8, terzo comma, Cost. Tale ultima disposizione, infatti, costituirebbe norma sulle fonti, dal momento che le intese integrerebbero il presupposto per l'avvio del procedimento legislativo finalizzato all'approvazione della legge che regola i rapporti tra Stato e confessione religiosa, e pertanto parteciperebbero della stessa natura, di atto politico libero, delle successive fasi dell'*iter legis*. Le intese, in quanto dirette all'approvazione di una legge, coinvolgerebbero la responsabilità politica del Governo, ma non la responsabilità dell'amministrazione.

In sostanza - sostiene il ricorrente - poiché l'omesso esercizio della facoltà di iniziativa legislativa in materia religiosa rientra tra le determinazioni politiche sottratte al controllo dei giudici comuni, così come il Governo è libero di non dare seguito alla stipulazione dell'intesa, omettendo di esercitare l'iniziativa per l'approvazione della legge prevista dall'art. 8, terzo comma, Cost., a maggior ragione dovrebbe essere libero, nell'esercizio delle sue valutazioni politiche, di non avviare alcuna trattativa. Ancora, si osserva che se il Governo può recedere dalle trattative o comunque è libero, pur dopo aver stipulato l'intesa, di non esercitare l'iniziativa legislativa per il recepimento dell'intesa con legge, ciò significa che il preteso “diritto” all'apertura delle trattative è, in realtà, un «interesse di mero fatto non qualificato, privo di protezione giuridica».

Conseguentemente, è chiesto alla Corte costituzionale di dichiarare che non spetta alla Corte di cassazione, sezioni unite civili, affermare la sindacabilità, ad opera dei giudici comuni, del rifiuto del Consiglio dei ministri di avviare le trattative finalizzate alla conclusione dell'intesa di cui all'art. 8, terzo comma, Cost.

2.- In via preliminare, deve essere dichiarato ammissibile l'intervento, spiegato nel presente giudizio, dall'UAAR, parte resistente nel giudizio in cui è stata resa l'impugnata sentenza della Corte di cassazione.

Nei giudizi per conflitto di attribuzione non è, di norma, ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi. Tale regola, tuttavia, non opera quando la pronuncia resa nel giudizio costituzionale potrebbe precludere la tutela giudiziaria della situazione giuridica soggettiva vantata dall'interveniente, senza che gli sia data la possibilità di far valere le proprie ragioni (da ultimo, sentenze n. 144 del 2015, n. 222 e n. 221 del 2014, pronunciate in conflitti fra poteri dello Stato, e sentenze n. 107 del 2015, n. 279 del 2008, n. 195 del 2007 e n. 386 del 2005, rese in conflitti tra enti). Tale è la situazione dell'UAAR nel giudizio in esame, poiché l'accoglimento del ricorso impedirebbe all'interveniente di giovare di una pronuncia giudiziaria, al fine di ottenere l'apertura delle trattative preordinate alla stipulazione di un'intesa ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.

3.- Va confermata, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'ammissibilità del conflitto - già dichiarata da questa Corte, in sede di prima e sommaria delibazione, con l'ordinanza n. 40 del 2015 - sussistendone i presupposti soggettivi e oggettivi.



3.1.- Con riguardo al profilo soggettivo, deve essere ribadita la legittimazione a proporre il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, sia in proprio, sia in rappresentanza del Consiglio dei ministri.

Il Presidente del Consiglio dei ministri è l'organo competente a dichiarare la volontà del Governo: il potere esecutivo, infatti, non è un "potere diffuso", ma si concentra nell'intero Governo, in nome dell'unità di indirizzo politico e amministrativo affermata dall'art. 95, primo comma, Cost. (sentenza n. 69 del 2009 e ordinanze n. 221 del 2004 e n. 123 del 1979). E le determinazioni concernenti i rapporti previsti dall'art. 8 Cost. sono espressamente assegnate al Consiglio dei ministri dall'art. 2, comma 3, lettera l), della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri), ovvero proprio dalla legge che dà attuazione all'art. 95 Cost., definendo l'organizzazione e le attribuzioni del Governo.

Nel conflitto in esame, va riconosciuta la legittimazione attiva anche del Presidente del Consiglio dei ministri in proprio, poiché nel procedimento di stipulazione delle intese - e in particolare nella fase iniziale di cui qui si discute, quando cioè si tratta di individuare l'interlocutore e avviare le trattative - la Presidenza del Consiglio assume autonomo rilievo, come è stabilito nell'art. 2, comma 1, lettera e), del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303 (Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59), in cui si afferma che il Presidente del Consiglio si avvale della Presidenza del Consiglio nei rapporti tra il Governo e le confessioni religiose ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost., e come è confermato dalla prassi.

Non sussistono dubbi nemmeno sulla legittimazione della Corte di cassazione ad essere parte di un conflitto tra poteri dello Stato, a fronte della costante giurisprudenza di questa Corte, che tale legittimazione riconosce ai singoli organi giurisdizionali in quanto competenti, in posizione di piena indipendenza garantita dalla Costituzione, a dichiarare definitivamente, nell'esercizio delle relative funzioni, la volontà del potere cui appartengono (*ex multis*, con specifico riferimento alla legittimazione della Corte di cassazione, sentenze n. 29 e n. 24 del 2014, n. 320 del 2013 e n. 333 del 2011).

3.2.- L'ammissibilità del conflitto deve essere confermata anche sotto il profilo oggettivo, in quanto il ricorso, per quanto promosso avverso una decisione giudiziaria, non lamenta un error in iudicando (sentenza n. 81 del 2012), ma prospetta un conflitto «per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali» (art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953). Infatti, il ricorrente non chiede a questa Corte di riesaminare la decisione con la quale la Corte di cassazione ha risolto un conflitto di giurisdizione attraverso l'interpretazione di fonti primarie. Se questa fosse la richiesta, ne conseguirebbe l'inammissibilità del conflitto, non potendo quest'ultimo istituto trasformarsi in un improprio mezzo d'impugnazione di decisioni giudiziarie (sentenza n. 259 del 2009 e ordinanza n. 117 del 2006). Il ricorrente contesta, invece, l'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei propri confronti (sentenze n. 88 del 2012, n. 195 del 2007 e n. 276 del 2003) e, dunque, lamenta il superamento, per mezzo della sentenza delle sezioni unite della Corte di cassazione, dei limiti che tale potere incontra nell'ordinamento, a garanzia delle attribuzioni costituzionali del Governo.

Né rileva che oggetto del ricorso per conflitto sia una sentenza resa in un giudizio volto a dirimere una questione di giurisdizione ai sensi dell'art. 111, ultimo comma, Cost., come eccepito dalla parte interveniente, ad avviso della quale le questioni di giurisdizione non potrebbero mai essere oggetto di un conflitto costituzionale. È ben vero che, nel disciplinare l'istituto del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, l'art. 37, secondo comma, della legge n. 87 del 1953 precisa che «[r]estano ferme le norme vigenti per le questioni di giurisdizione»; ma la disposizione da ultimo citata è appunto preordinata soltanto ad assicurare la persistenza, nell'ordinamento, della competenza della Corte di cassazione a dirimere i conflitti di giurisdizione, non, invece, ad escludere che la Corte costituzionale possa essere chiamata a decidere un conflitto tra poteri, quando il vizio denunciato sia comunque destinato a ripercuotersi sulla corretta delimitazione di attribuzioni costituzionali. Del resto, regolamento di giurisdizione e ricorso per conflitto tra poteri sono due rimedi distinti, operanti su piani diversi. Da un lato, non si può escludere che essi siano attivati entrambi, di fronte ad una pronuncia giudiziaria alla quale siano contemporaneamente imputabili l'erronea applicazione delle norme sulla giurisdizione e l'invasività in sfere d'attribuzione costituzionale (sentenze n. 259 del 2009 e n. 150 del 1981); dall'altro, ben può accadere che oggetto del ricorso, come in questo caso, sia proprio una pronuncia della Corte di cassazione, resa in sede di regolamento di giurisdizione ex art. 111, ultimo comma, Cost.

Non è, pertanto, fondata l'eccezione d'inammissibilità del ricorso, prospettata dalla parte interveniente.

4.- Il ricorrente chiede che questa Corte, decidendo il conflitto, stabilisca che non spetta alla Corte di cassazione affermare la sindacabilità da parte dei giudici comuni del diniego, opposto dal Consiglio dei ministri, alla richiesta del soggetto interveniente di avviare le trattative finalizzate alla conclusione dell'intesa, ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.

Le opposte tesi che questa Corte è chiamata a valutare possono così riassumersi: da una parte, si ritiene che il diniego di avvio delle trattative, opposto dal Governo alla richiesta di un'associazione, non potrebbe essere oggetto di sindacato in sede giudiziaria, a pena della lesione della sfera di attribuzioni costituzionali dello stesso Governo, definite dagli artt. 8, terzo comma, e 95 Cost.; dall'altra, si ritiene invece che tale sindacabilità dovrebbe essere affermata,



poiché l'azionabilità della pretesa giuridica all'avvio delle trattative stesse sarebbe corollario dell'eguale libertà di cui godono, ai sensi dell'art. 8, primo comma, Cost., tutte le confessioni religiose, e servirebbe a impedire che un'assoluta discrezionalità governativa in materia dia luogo ad arbitrarie discriminazioni.

Quanto all'esistenza di una situazione giuridica soggettiva, in ipotesi tutelata dall'ordinamento, consistente nella pretesa alla conclusione delle trattative o, addirittura, alla presentazione del disegno di legge sulla base dell'intesa stipulata, il ricorrente la contesta in radice; mentre l'interveniente ritiene che - con riferimento al procedimento per la stipulazione dell'intesa - la giurisdizione del giudice comune dovrebbe arrestarsi a partire dal momento in cui l'iniziativa legislativa sulla base dell'intesa sia esercitata, ma non prima: non escludendo, così, la configurabilità della pretesa soggettiva ora in questione, e di un sindacato del giudice su di essa. La sentenza delle sezioni unite della Corte di cassazione, dalla quale origina il conflitto, afferma di non doversi pronunciare, nella risoluzione del regolamento di giurisdizione, sull'esistenza di un «diritto alla chiusura della trattativa», o all'esercizio dell'iniziativa legislativa successiva all'eventuale stipulazione dell'intesa.

Questa Corte ritiene, invece, che, per la soluzione del conflitto, pur delimitato nei termini anzidetti, non siano secondarie considerazioni in ordine all'effettiva configurabilità di una pretesa giustiziabile alla conclusione delle trattative, mentre restano estranee all'oggetto del conflitto valutazioni sugli adempimenti governativi successivi alla conclusione dell'intesa stessa, e sulle caratteristiche del procedimento che, ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost., conduce all'approvazione della legge destinata, sulla base dell'intesa, a regolare i rapporti tra lo Stato e la confessione non cattolica.

5.- Il ricorso è fondato, nei sensi di seguito precisati.

5.1.- La soluzione del presente conflitto non può prescindere da considerazioni attinenti alla natura e al significato che, nel nostro ordinamento costituzionale, assume l'intesa per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose diverse da quella cattolica, ai sensi dell'art. 8, terzo comma, Cost.

Il significato della disposizione costituzionale consiste nell'estensione, alle confessioni non cattoliche, del "metodo della bilateralità", in vista dell'elaborazione della disciplina di ambiti collegati ai caratteri peculiari delle singole confessioni religiose (sentenza n. 346 del 2002). Le intese sono perciò volte a riconoscere le esigenze specifiche di ciascuna delle confessioni religiose (sentenza n. 235 del 1997), ovvero a concedere loro particolari vantaggi o eventualmente a imporre loro particolari limitazioni (sentenza n. 59 del 1958), ovvero ancora a dare rilevanza, nell'ordinamento, a specifici atti propri della confessione religiosa. Tale significato dell'intesa, cioè il suo essere finalizzata al riconoscimento di esigenze peculiari del gruppo religioso, deve restare fermo, a prescindere dal fatto che la prassi mostri una tendenza alla uniformità dei contenuti delle intese effettivamente stipulate, contenuti che continuano tuttavia a dipendere, in ultima analisi, dalla volontà delle parti.

Ciò che la Costituzione ha inteso evitare è l'introduzione unilaterale di una speciale e derogatoria regolazione dei rapporti tra lo Stato e la singola confessione religiosa, sul presupposto che la stessa unilateralità possa essere fonte di discriminazione: per questa fondamentale ragione, gli specifici rapporti tra lo Stato e ciascuna singola confessione devono essere retti da una legge «sulla base di intese».

È essenziale sottolineare, nel solco della giurisprudenza di questa Corte, che, nel sistema costituzionale, le intese non sono una condizione imposta dai pubblici poteri allo scopo di consentire alle confessioni religiose di usufruire della libertà di organizzazione e di azione, o di giovare dell'applicazione delle norme, loro destinate, nei diversi settori dell'ordinamento. A prescindere dalla stipulazione di intese, l'eguale libertà di organizzazione e di azione è garantita a tutte le confessioni dai primi due commi dell'art. 8 Cost. (sentenza n. 43 del 1988) e dall'art. 19 Cost., che tutela l'esercizio della libertà religiosa anche in forma associata. La giurisprudenza di questa Corte è anzi costante nell'affermare che il legislatore non può operare discriminazioni tra confessioni religiose in base alla sola circostanza che esse abbiano o non abbiano regolato i loro rapporti con lo Stato tramite accordi o intese (sentenze n. 346 del 2002 e n. 195 del 1993).

Allo stato attuale del diritto positivo, non risultano perciò corretti alcuni assunti dai quali muovono sia la sentenza delle sezioni unite della Corte di cassazione che ha dato origine al presente conflitto, sia il soggetto interveniente. Non può affermarsi, infatti, che la mancata stipulazione di un'intesa sia, di per sé, incompatibile con la garanzia di eguaglianza tra le confessioni religiose diverse da quella cattolica, tutelata dall'art. 8, primo comma, Cost.

Nel nostro ordinamento non esiste una legislazione generale e complessiva sul fenomeno religioso, alla cui applicazione possano aspirare solo le confessioni che stipulano un accordo con lo Stato. Peraltro, la necessità di una tale pervasiva disciplina legislativa non è affatto imposta dalla Costituzione, che tutela al massimo grado la libertà religiosa. E sicuramente la Costituzione impedisce che il legislatore, in vista dell'applicabilità di una determinata normativa attinente alla libertà di culto, discrimini tra associazioni religiose, a seconda che abbiano o meno stipulato un'intesa.



Con riferimento agli ordinamenti che, invece, subordinano l'accesso alla disciplina prevista per le associazioni religiose ad un riconoscimento pubblico, o a quelli ove si riscontra, comunque, un più dettagliato assetto normativo in tema di associazioni e confessioni religiose, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenze 12 marzo 2009, *Gütl contro Austria* e *Löffelmann contro Austria*; sentenza 19 marzo 2009, *Lang contro Austria*; sentenza 9 dicembre 2010, *Savez crkava "Riječ života"* e altri contro Croazia; sentenza 25 settembre 2012 *Jehovas Zeugen in Österreich contro Austria*) ha potuto identificare casi nei quali un'applicazione discriminatoria della normativa comporta una violazione degli artt. 9 e 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848. Nel nostro ordinamento, invece, caratterizzato dal principio di laicità e, quindi, di imparzialità ed equidistanza rispetto a ciascuna confessione religiosa (sentenze n. 508 del 2000 e n. 329 del 1997), non è in sé stessa la stipulazione dell'intesa a consentire la realizzazione dell'eguaglianza tra le confessioni: quest'ultima risulta invece complessivamente tutelata dagli artt. 3 e 8, primo e secondo comma, Cost., dall'art. 19 Cost., ove è garantito il diritto di tutti di professare liberamente la propria fede religiosa, in forma individuale o associata, nonché dall'art. 20 Cost..

Per queste ragioni, non è corretto sostenere che l'art. 8, terzo comma, Cost. sia disposizione procedurale meramente servente dei - e perciò indissolubilmente legata ai - primi due commi, e quindi alla realizzazione dei principi di eguaglianza e pluralismo in materia religiosa in essi sanciti. Il terzo comma, invece, ha l'autonomo significato di permettere l'estensione del "metodo bilaterale" alla materia dei rapporti tra Stato e confessioni non cattoliche, ove il riferimento a tale metodo evoca l'incontro della volontà delle due parti già sulla scelta di avviare le trattative.

Diversa potrebbe essere la conclusione, anche in ordine alla questione posta dal presente conflitto, se il legislatore decidesse, nella sua discrezionalità, di introdurre una compiuta regolazione del procedimento di stipulazione delle intese, recante anche parametri oggettivi, idonei a guidare il Governo nella scelta dell'interlocutore. Se ciò accadesse, il rispetto di tali vincoli costituirebbe un requisito di legittimità e di validità delle scelte governative, sindacabile nelle sedi appropriate (sentenza n. 81 del 2012).

5.2.- La decisione del presente conflitto richiede preliminarmente di stabilire se nel nostro ordinamento sia configurabile una pretesa giustiziabile all'avvio delle trattative - preordinate alla conclusione di un'intesa ex art. 8, terzo comma, Cost. - con conseguente sindacabilità, da parte dei giudici comuni, del diniego eventualmente opposto dal Governo, a fronte di una richiesta avanzata da un'associazione che alleggi il proprio carattere religioso.

Ritiene questa Corte che ragioni istituzionali e costituzionali ostino alla configurabilità di una siffatta pretesa.

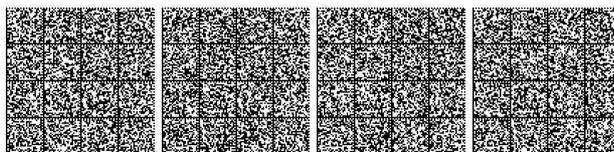
Vi osta, innanzitutto, il riferimento al metodo della bilateralità, immanente alla *ratio* del terzo comma dell'art. 8 Cost., che - tanto più in assenza di una specifica disciplina procedimentale - pretende una concorde volontà delle parti, non solo nel condurre e nel concludere una trattativa, ma anche, prima ancora, nell'iniziarla. L'affermazione di una sindacabilità in sede giudiziaria del diniego di avvio delle trattative - con conseguente possibilità di esecuzione coattiva del riconosciuto "diritto", e del correlativo obbligo del Governo, all'avvio di quelle - inserirebbe, invece, un elemento dissonante rispetto al metodo della bilateralità, ricavabile dalla norma costituzionale in esame.

In secondo luogo, un'autonoma pretesa giustiziabile all'avvio delle trattative non è configurabile proprio alla luce della non configurabilità di una pretesa soggettiva alla conclusione positiva di esse.

La sentenza impugnata afferma di non doversi pronunciare su tale ultimo aspetto; mentre l'interveniente - asserendo che la giurisdizione del giudice comune dovrebbe arrestarsi solo a partire dal momento in cui l'iniziativa legislativa sulla base dell'intesa, ormai conclusa, sia esercitata - sembra per vero intendere che una siffatta pretesa, sotto il controllo del giudice comune, sarebbe configurabile. Il ricorrente, per parte sua, sottolinea di poter recedere, in qualunque momento, dalle trattative, ricavandone che il preteso "diritto" all'apertura di esse sarebbe, in realtà, un «interesse di mero fatto non qualificato, privo di protezione giuridica».

Orbene - essendo caratteristica del procedimento il suo scopo unitario, in tal caso la stipulazione dell'intesa, ed essendo l'apertura del negoziato strutturalmente e funzionalmente collegata a tale atto finale - risulta contraddittorio negare l'azionabilità di un "diritto" all'intesa, quale risultato finale delle trattative, e al contempo affermare la giustiziabilità del diniego all'avvio delle stesse: giacché non si comprende a che scopo imporre l'illusoria apertura di trattative di cui non si assume garantita giudizialmente la conclusione.

Di converso, e conseguentemente, è proprio la non configurabilità di una pretesa alla conclusione positiva del negoziato e quindi alla stipulazione dell'intesa, a svuotare di significato l'affermazione di una pretesa soltanto al suo avvio. Non si vedrebbe, del resto, in quali forme giudiziali e con quali strumenti tale stipulazione potrebbe essere garantita all'associazione richiedente e imposta al Governo.



La non giustiziabilità della pretesa all'avvio delle trattative, inoltre, si fonda su ulteriori argomenti del massimo rilievo istituzionale e costituzionale.

Per il Governo, l'individuazione dei soggetti che possono essere ammessi alle trattative, e il successivo effettivo avvio di queste, sono determinazioni importanti, nelle quali sono già impegnate la sua discrezionalità politica, e la responsabilità che normalmente ne deriva in una forma di governo parlamentare.

Vi è qui, in particolare, la necessità di ben considerare la serie di motivi e vicende, che la realtà mutevole e imprevedibile dei rapporti politici interni ed internazionali offre copiosa, i quali possono indurre il Governo a ritenere non opportuno concedere all'associazione, che lo richiede, l'avvio delle trattative.

A fronte di tale estrema varietà di situazioni, che per definizione non si presta a tipizzazioni, al Governo spetta una discrezionalità ampia, il cui unico limite è rintracciabile nei principi costituzionali, e che potrebbe indurlo a non concedere nemmeno quell'implicito effetto di "legittimazione" in fatto che l'associazione potrebbe ottenere dal solo avvio delle trattative. Scelte del genere, per le ragioni che le motivano, non possono costituire oggetto di sindacato da parte del giudice.

Questa Corte ha già affermato che, in una situazione normativa in cui la stipulazione delle intese è rimessa non solo alla iniziativa delle confessioni interessate, ma anche al consenso del Governo, quest'ultimo «non è vincolato oggi a norme specifiche per quanto riguarda l'obbligo, su richiesta della confessione, di negoziare e di stipulare l'intesa» (sentenza n. 346 del 2002). Ciò dev'essere in questa sede confermato, considerando altresì che lo schema procedurale, unicamente ricavabile dalla prassi fin qui seguita nella stipulazione d'intese, non può dare origine a vincoli giustiziabili.

Negando l'avvio alle trattative, il Governo non sfuggirebbe, tuttavia, ad ogni imputazione di responsabilità. L'art. 2, comma 3, lettera l), della legge n. 400 del 1988 sottopone alla deliberazione dell'intero Consiglio dei ministri «gli atti concernenti i rapporti previsti dall'articolo 8 della Costituzione». E poiché tra questi atti è sicuramente ricompresa la deliberazione di diniego di avvio delle trattative, è giocoforza riconoscere che anche di tale decisione il Governo risponde di fronte al Parlamento, con le modalità attraverso le quali la responsabilità politica dell'esecutivo è attivabile in una forma di governo parlamentare. La riserva di competenza a favore del Consiglio dei ministri, in ordine alla decisione di avviare o meno le trattative, ha l'effetto di rendere possibile, secondo i principi propri del governo parlamentare, l'effettività del controllo del Parlamento fin dalla fase preliminare all'apertura vera e propria delle trattative, controllo ben giustificato alla luce dei delicati interessi protetti dal terzo comma dell'art. 8 Cost.

In definitiva, un insieme complesso di ragioni, apprezzabili su piani diversi, inducono a giudicare non fondata la tesi esposta nella sentenza delle sezioni unite della Corte di cassazione e negli scritti difensivi dell'interveniente. Tutte queste ragioni, invece, convergono nel far ritenere che, alla luce di un ragionevole bilanciamento dei diversi interessi protetti dagli artt. 8 e 95 Cost., non sia configurabile - in capo ad una associazione che ne faccia richiesta, allegando la propria natura di confessione religiosa - una pretesa giustiziabile all'avvio delle trattative ex art. 8, terzo comma, Cost.

Dal disconoscimento dell'esistenza di tale pretesa, discende l'accoglimento del ricorso per conflitto, nei termini che verranno di seguito precisati.

5.3.- Spetta, dunque, al Consiglio dei ministri valutare l'opportunità di avviare trattative con una determinata associazione, al fine di addivenire, in esito ad esse, alla elaborazione bilaterale di una speciale disciplina dei reciproci rapporti. Di tale decisione - e, in particolare, per quel che in questa sede interessa, della decisione di non avviare le trattative - il Governo può essere chiamato a rispondere politicamente di fronte al Parlamento, ma non in sede giudiziaria. Non spettava perciò alla Corte di cassazione, sezioni unite civili, affermare la sindacabilità di tale decisione ad opera dei giudici comuni.

Va, tuttavia, precisato che - così come la valutazione riservata al Governo è strettamente riferita e confinata all'oggetto di cui si controverte nel presente conflitto, cioè alla decisione se avviare le trattative in parola - allo stesso modo l'atto di diniego di cui si ragiona non può produrre, nell'ordinamento giuridico, effetti ulteriori rispetto a quelli cui è preordinato.

Tale atto - nella misura e per la parte in cui si fonda sul presupposto che l'interlocutore non sia una confessione religiosa, come avvenuto nel caso da cui origina il presente conflitto - non determina ulteriori conseguenze negative, diverse dal mancato avvio del negoziato, sulla sfera giuridica dell'associazione richiedente, in virtù dei principi espressi agli artt. 3, 8, 19 e 20 Cost.



Le confessioni religiose, a prescindere dalla circostanza che abbiano concluso un'intesa, sono destinatarie di una serie complessa di regole, in vari settori. E la giurisprudenza di questa Corte afferma che, in assenza di una legge che definisca la nozione di "confessione religiosa", e non essendo sufficiente l'auto-qualificazione, «la natura di confessione potrà risultare anche da precedenti riconoscimenti pubblici, dallo statuto che ne esprima chiaramente i caratteri, o comunque dalla comune considerazione», dai criteri che, nell'esperienza giuridica, vengono utilizzati per distinguere le confessioni religiose da altre organizzazioni sociali (sentenza n. 195 del 1993; in termini analoghi, sentenza n. 467 del 1992).

In questo contesto, l'atto governativo di diniego all'avvio delle trattative, nella parte in cui nega la qualifica di "confessione religiosa" all'associazione richiedente, non può avere efficacia esterna al procedimento di cui all'art. 8, terzo comma, Cost., e non può pregiudicare ad altri fini la sfera giuridica dell'associazione stessa.

Un eventuale atto lesivo, adottato in contesti ovviamente distinti rispetto a quello ora in questione, potrà essere oggetto di controllo giudiziario, nelle forme processuali consentite dall'ordinamento, allo scopo di sindacare la mancata qualificazione di confessione religiosa che pretendesse di fondarsi sull'atto governativo.

Nel delicato ambito del pluralismo religioso disegnato dalla Costituzione, non sono infatti configurabili "zone franche" dal sindacato del giudice, che è posto a presidio dell'uguaglianza di tutte le confessioni garantita dagli artt. 3, 8, 19 e 20 Cost.

In definitiva, un conto è l'individuazione, in astratto, dei caratteri che fanno di un gruppo sociale con finalità religiose una confessione, rendendola, come tale, destinataria di tutte le norme predisposte dal diritto comune per questo genere di associazioni. Un altro conto è la valutazione del Governo circa l'avvio delle trattative ex art. 8, terzo comma, Cost., nel cui ambito ricade anche l'individuazione, in concreto, dell'interlocutore. Quest'ultima è scelta nella quale hanno peso decisivo delicati apprezzamenti di opportunità, che gli artt. 8, terzo comma, e 95 Cost. attribuiscono alla responsabilità del Governo.

In quest'ambito circoscritto, e solo in esso, appartiene dunque al Consiglio dei ministri discrezionalità politica, sotto il sempre possibile controllo del Parlamento, cui non può sovrapporsi il sindacato del giudice.

Va, pertanto, annullata l'impugnata sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spettava alla Corte di cassazione affermare la sindacabilità in sede giurisdizionale della delibera con cui il Consiglio dei ministri ha negato all'Unione degli Atei e degli Agnostici Razionalisti l'apertura delle trattative per la stipulazione dell'intesa di cui all'art. 8, terzo comma, della Costituzione e, per l'effetto, annulla la sentenza della Corte di cassazione, sezioni unite civili, 28 giugno 2013, n. 16305.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 gennaio 2016.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Nicolò ZANON, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 marzo 2016.

Il Cancelliere

F.to: Roberto MILANA



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 6

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 marzo 2016
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Bolzano sull'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali - Difformità di alcune previsioni rispetto alla disciplina statale di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 22 dicembre 2015, n. 17 (Ordinamento finanziario e contabile dei comuni e delle comunità comprensoriali), artt. 2, 3, 4, 7, 8, 12, 14, 15, 16, 17, 18 e 66, nonché “ulteriori disposizioni a queste connesse o correlate”.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui Uffici domicilia in Roma, Via dei Portoghesi, 12 nei confronti della Provincia Autonoma di Bolzano, in persona del Presidente della Giunta provinciale *pro tempore*, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge della Provincia Autonoma di Bolzano del 22 dicembre 2015, n. 17, pubblicata sul BUR n. 52 del 29 dicembre 2015, recante “Ordinamento finanziario e contabile dei comuni e delle comunità comprensoriali”, quanto agli articoli 2, 3, 4, 7, 8, 12, 14, 15, 16, 17, 18, e 66, nonché alle ulteriori disposizioni a queste connesse e correlate, per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. e), Cost., ai sensi dell'art. 127 della Costituzione.

Il decreto legislativo n. 118/2011 disciplina l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni e delle province autonome, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e), della Costituzione, riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

La materia della armonizzazione dei sistemi contabili, in virtù dell'art. 117, comma 2, lett. e), è rimessa alla competenza esclusiva dello Stato, e le regioni e le province autonome sono tenute a rispettarla a garanzia dell'unitarietà della disciplina contabile dei bilanci pubblici, onde evitare quanto avvenuto in passato ove le regioni hanno disciplinato la materia contabile, in applicazione del d.lgs. n. 267/2000, ciascuna con propria legge, creando una disomogeneità dei sistemi contabili che ancora oggi caratterizza i bilanci regionali, con conseguenti pesanti ricadute anche sul sistema economico nazionale (quali, ad esempio, la formazione delle ingenti masse di debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni, imputabili per circa la metà alle regioni e dovute essenzialmente a cattive regole contabili).

La *ratio* della riserva esclusiva contenuta nell'art. 117 Cost. e della disciplina statale attuativa contenuta nel d.lgs. n. 118/2011, e nelle norme presupposte e successive, è, invero, quella di omogeneizzare i sistemi di bilancio delle regioni e delle province autonome, fornendo una disciplina di riferimento unica, cui esse debbono attenersi, al fine di disporre di regole comuni per il consolidamento dei conti pubblici, come, peraltro, previsto, dalle leggi statali n. 42/2009, recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale n. 196/2009, in materia di legge di contabilità e finanza pubblica, e più di recente dalla l. n. 243/2012, in attuazione dell'art. 81 della Costituzione, in materia di pareggio di bilancio.

In questo contesto anche la Provincia autonoma di Bolzano, è tenuta a rispettare la competenza esclusiva dello Stato, e la disciplina statale interposta. La Provincia ha, infatti, l'obbligo di recepire con propria legge, mediante rinvio formale recettizio, le disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, previste dal d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, nonché degli eventuali atti successivi e presupposti, in modo da consentire l'operatività e l'applicazione delle predette disposizioni nei termini previsti dal citato d.lgs. n. 118/2011 per le regioni a statuto ordinario, posticipati di un anno, secondo quanto previsto, dall'ad. 79, 4-*octies*, dello stesso d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 prima citato (“La regione e le province si obbligano a recepire con propria legge da emanare entro il 31 dicembre 2014, mediante rinvio formale recettizio, le disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nonché gli eventuali atti successivi e presupposti, in modo da consentire l'operatività e l'applicazione delle predette disposizioni nei termini indicati dal citato decreto legislativo n. 118 del 2011 per le regioni a statuto ordinario, posticipati di un anno, subordinatamente all'emanazione di un provvedimento statale volto a disciplinare gli accertamenti di



entrata relativi a devoluzioni di tributi erariali e la possibilità di dare copertura agli investimenti con l'utilizzo del saldo positivo di competenza tra le entrate correnti e le spese correnti.”).

L'art. 79, 4-*octies*, ha, peraltro, recepito il contenuto di uno specifico accordo del medesimo tenore intervenuto in materia tra lo Stato e Provincia nell'ottobre del 2014 (“16. La Regione Trentino Alto Adige, la Provincia autonoma di Trento e la Provincia autonoma di Bolzano si obbligano, altresì, a recepire con propria legge, da emanare entro il 31 dicembre 2014, mediante rinvio formale recettizio, le disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, nonché gli eventuali atti successivi e presupposti, in modo da consentire l'operatività e l'applicazione delle predette disposizioni nei termini indicati dal citato decreto n. 118 per le Regioni a statuto ordinario, posticipati di un anno, subordinatamente all'emanazione di un provvedimento statale volto a disciplinare gli accertamenti di entrata relativi a devoluzioni di tributi erariali e la possibilità di dare copertura agli investimenti con l'utilizzo del saldo positivo di competenza tra le entrate correnti e le spese correnti.”)

Ciò premesso, la predetta legge della Provincia autonoma di Bolzano viene impugnata, giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 26/2/2016, depositata in estratto in allegato al presente ricorso, per il seguente

MOTIVO

Gli articoli 2, 3, 4, 7, 8, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 66, e le ulteriori disposizioni a queste connesse e correlate, della l.p. n. 17/2015 sono illegittimi per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. e, della Costituzione.

Nel richiamare quanto esposto in premessa, sono, in particolare, illegittime per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. e, Cost., perché adottate in materia riservata alla competenza esclusiva statale in difformità alla disciplina statale interposta, le seguenti disposizioni, fermo restando che si chiede la declaratoria di incostituzionalità anche di tutte le altre disposizioni ad esse connesse e collegate che sono difformi dalla disciplina statale.

- L'art. 2 della legge regionale stabilisce che “l'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali è disciplinato dalle disposizioni della presente legge”.

La disposizione si rivolge ad un perimetro “normativo” non coincidente con quello indicato dall'art. 1, comma 1 del decreto legislativo n. 118 del 2011, atteso che la disciplina statale si applica non solo agli enti locali nell'ambito della Provincia, ma anche agli organismi ed agli enti strumentali, come definiti al successivo comma 2 del medesimo art. 1 della legge statale.

La disposizione, inoltre, non contempla quale disciplina applicabile prevalente su quella regionale la disciplina statale recata dal d.lgs. n. 118/2011, e le norme presupposte e successive, mentre la disciplina di riferimento per assicurare unitarietà ed uniformità, che non può essere modificata da quella regionale, deve essere quella statale prevista dal predetto decreto legislativo, e dalle norme presupposte e successive.

- L'art. 3 detta una disciplina in materia di programmazione in modo difforme rispetto alla disciplina recata dal d.lgs. n. 118/2011 e segnatamente dal “principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio” di cui all'allegato n. 4/1 del decreto legislativo.

L'allegato 4/1 del decreto legislativo contiene, in particolare, una disciplina articolata ed organica della materia della programmazione di bilancio, che la legge provinciale non ha ritenuto di fare propria, nonostante la disciplina statale non possa in alcun modo essere pretermessa.

- L'art. 4 demanda al regolamento degli enti una potestà regolamentare che eccede rispetto a quanto previsto dall'art. 152 del d.lgs. n. 267/2000, come modificato dall'art. 74, comma 1, n. 6), lett. b), del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 e successive modifiche.

In particolare, l'art. 4 prevede che: “Con il regolamento di contabilità ciascun ente locale applica i principi contabili stabiliti dalla presente legge, dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modifiche, con modalità organizzative corrispondenti alle proprie caratteristiche, ferme restando le disposizioni previste dalla presente legge per assicurare l'unitarietà ed uniformità del sistema finanziario e contabile”, mentre la disciplina di riferimento per assicurare unitarietà ed uniformità deve essere esclusivamente quella statale prevista dall'art. 152, a cui non può essere in alcun modo sovrapposta quella regionale.

- L'art. 7, comma 4 disciplina la redazione del bilancio in contrasto con gli articoli 151 e 162 del d.lgs. 267/2000, come modificati dall'art. 74, comma 1, punto 5) e punto 11) del d.lgs. n. 118/2011, nella parte in cui prevede eccezioni non contemplate nella citata disciplina statale.



L'art. 7, comma 4, infatti, così prevede "4. Tutte le entrate sono iscritte in bilancio al lordo delle spese di riscossione a carico degli enti locali e di altre eventuali spese connesse, tutte le spese sono parimenti iscritte in bilancio integralmente, senza alcuna riduzione delle correlative entrate. La gestione finanziaria è unica come il relativo bilancio di previsione: sono vietate pertanto le gestioni di entrate e di spese che non siano iscritte in bilancio, salvo le eccezioni previste dall'art. 37, comma 1.". L'art. 37, inoltre, così recita: "37 Riconoscimento di legittimità di debiti fuori bilancio. 1. Con deliberazione consiliare di cui all'art. 36, comma 2, o con diversa periodicità stabilita dai regolamenti di contabilità, gli enti locali riconoscono la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da: a) sentenze passate in giudicato o immediatamente esecutive, nonché decreti ingiuntivi, transazioni giudiziarie, lodi arbitrali e relative spese legali; b) copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo del pareggio di bilancio di cui all'art. 45, comma 3, della legge regionale 4 gennaio 1993, n. 1, e successive modifiche, e il disavanzo derivi da fatto di gestione oggettivamente non valutabile; c) ricapitalizzazione, nei limiti e nelle forme previste dal codice civile o da norme speciali, di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali; d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza per opere di pubblica utilità; e) fatti e provvedimenti ai quali non abbiano concorso, in alcuna fase, interventi o decisioni di amministratori, funzionari o dipendenti dell'ente; f) acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui all'art. 35, commi 1 e 2, nei limiti dell'accertata e dimostrata utilità e arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'esplicitamento di pubbliche finzioni e servizi di competenza...".

Queste eccezioni in materia di redazione del bilancio non sono contenute nella citata disciplina statale di riferimento e, pertanto, sono illegittime.

- L'art. 8 disciplina il documento unico di programmazione, indicando un termine difforme per l'adozione del documento di programmazione rispetto a quella prevista dall'art. 74, comma 1, punto 5) del decreto legislativo n. 118/2011, che modifica l'art. 151 del d.lgs. 267/2000.

L'art. 8 prevede, infatti, che "1. Entro il 31 ottobre di ciascun anno la giunta presenta al consiglio il documento unico di programmazione per le conseguenti deliberazioni. Il primo documento unico di programmazione è adottato con riferimento agli esercizi finanziari 2016 e successivi."

L'art. 74, comma 1, punto 5, prevede, invece, che il documento di programmazione sia presentato entro il 31 luglio di ogni anno "l'art. 151 è sostituito dal seguente: «Art. 151. (Principi generali). - 1. Gli enti locali ispirano la propria gestione al principio della programmazione. A tal fine presentano il Documento unico di programmazione entro il 31 luglio di ogni anno e il bilancio di previsione finanziario entro il 31 dicembre, riferiti ad un orizzonte temporale almeno triennale ...".

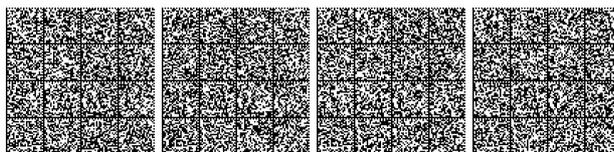
- L'art. 12 disciplina il fondo di riserva anche con riferimento all'organo competente a disporre l'utilizzo del fondo in contrasto con l'art. 48 del d.lgs. n. 118/2011, che lascia all'ente solo la regolamentazione delle modalità e dei limiti di prelievo.

L'art. 12 prevede, infatti, che: "2. Il fondo è utilizzato, con deliberazioni dell'organo esecutivo da comunicare all'organo consiliare nei tempi stabiliti dal regolamento di contabilità, nei casi in cui si verificano esigenze straordinarie relative alla gestione corrente di bilancio o le dotazioni degli interventi di spesa corrente si rivelino insufficienti.", "5. I prelievi dal fondo di riserva, dal fondo di riserva di cassa e dai fondi spese potenziali sono di competenza dell'organo esecutivo e possono essere deliberati sino al 31 dicembre di ciascun anno."

Mentre l'art. 48 stabilisce che: "2. L'ordinamento contabile della regione disciplina le modalità e i limiti del prelievo di somme dai fondi di cui al comma 1, escludendo la possibilità di utilizzarli per l'imputazione di atti di spesa. I prelievi dal fondo di cui al comma 1, lettera a), [«fondo di riserva per spese obbligatorie»] sono disposti con decreto dirigenziale. I prelievi dal fondo di cui al comma 1, lettera b), [«fondo di riserva per spese impreviste»] sono disposti con delibere della giunta regionale".

- L'art. 14 disciplina il piano esecutivo di gestione e le sue variazioni in contrasto con l'art. 74, comma 1, punto 18) del decreto legislativo 118/2011, che modifica l'art. 169 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, perché la disciplina statale non concede le facoltà previste dalla norma in esame in favore degli enti di popolazione inferiore ai 10.000 abitanti.

L'art. 14, infatti, prevede che: "3. L'applicazione dei commi 1 e 2 del presente articolo è facoltativa per gli enti locali con popolazione inferiore a 10.000 abitanti, fermo restando l'obbligo di rilevare unitariamente i fatti gestionali secondo la struttura del piano dei conti secondo lo schema di cui all'allegato n. 6 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modifiche.", "9. Negli enti locali con meno di 10.000 abitanti, in mancanza del piano esecutivo di gestione, la giunta emana atti programmatici di indirizzo, attuativi del bilancio e/o della relativa relazione previsionale e programmatica, a cui conseguono le determinazioni di impegno di spesa da parte dei responsabili dei servizi."



Tale facoltà non è, invece, prevista dall'art. 74, che la stabilisce solo per gli enti di popolazione inferiore ai 5.000 abitanti: "3. L'applicazione dei commi 1 e 2 del presente articolo è facoltativa per gli enti locali con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, fermo restando l'obbligo di rilevare unitariamente i fatti gestionali secondo la struttura del piano dei conti di cui all'art. 157, comma 1-bis."

- L'art. 15 disciplina la predisposizione e l'approvazione del bilancio di previsione e dei suoi allegati in modo difforme da quanto previsto dall'art. 174 del d.lgs. n. 267/2000, come modificato dall'art. 74, comma 1, punto 22) del d.lgs. n. 118/2011 prevedendo tra l'altro dei termini non conformi a quelli indicati nella normativa statale.

Di seguito si riportano le due discipline, dalle quali emerge la censurata difformità. L'art. 15 così stabilisce: "1. Lo schema di bilancio di previsione finanziario e il documento unico di programmazione sono predisposti dall'organo esecutivo e da questo presentati all'organo consiliare unitamente agli allegati e alla relazione dell'organo di revisione entro il termine previsto dal regolamento di contabilità. 2. Il regolamento di contabilità dell'ente prevede per tali adempimenti un congruo termine, nonché i termini entro i quali possono essere presentati da parte dei membri dell'organo consiliare e dalla giunta emendamenti agli schemi di bilancio. A seguito di variazioni del quadro normativo di riferimento sopravvenute, l'organo esecutivo presenta all'organo consiliare emendamenti allo schema di bilancio e alla nota di aggiornamento al documento unico di programmazione in corso di approvazione. 3. Il bilancio di previsione finanziario è deliberato dall'organo consiliare entro il 31 dicembre ovvero altro termine stabilito con l'accordo previsto dall'art. 81 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, e successive modifiche, e dall'art. 18 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268. 4. ...".

Mentre l'art. 174 così prevede: "1. Lo schema di bilancio di previsione, finanziario e il Documento unico di programmazione sono predisposti dall'organo esecutivo e da questo presentati all'organo consiliare unitamente agli allegati ed alla relazione dell'organo di revisione entro il 15 novembre di ogni anno. 2. Il regolamento di contabilità dell'ente prevede per tali adempimenti un congruo termine, nonché i termini entro i quali possono essere presentati da parte dei membri dell'organo consiliare e dalla Giunta emendamenti agli schemi di bilancio. A seguito di variazioni del quadro normativo di riferimento sopravvenute, l'organo esecutivo presenta all'organo consiliare emendamenti allo schema di bilancio e alla nota di aggiornamento al Documento unico di programmazione in corso di approvazione. 3. Il bilancio di previsione finanziario è deliberato dall'organo consiliare entro il termine previsto dall'art. 151. 4. ...".

Dunque, in particolare, il termine per la predisposizione e per la presentazione dello schema di bilancio, del Documento unico di programmazione e degli allegati è inderogabilmente quello del 15 novembre di ogni anno e non può essere stabilito dal regolamento di contabilità, tantomeno in modo difforme a quanto previsto nella disciplina statale di riferimento.

- L'art. 16 concede ai comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti una facoltà in materia di allegazione di documenti al bilancio di previsione in contrasto con l'art. 11, comma 3, del d.lgs. n. 118/2011 sull'obbligo di predisposizione degli allegati al bilancio di previsione.

L'art. 16, infatti, prevede che: "1. Al bilancio di previsione sono allegati i documenti previsti dall'art. 11, comma 3, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modifiche. Per i comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, la predisposizione degli allegati di cui alle lettere e) e f) della disposizione citata è facoltativa."

Mentre questa facoltà di non allegazione non è prevista dalla legge statale, che all'art. 11, comma 3, si limita a prevedere, senza eccezioni, gli allegati al bilancio di previsione ("3. Al bilancio di previsione finanziario di cui al comma 1, lettera a), sono allegati, oltre a quelli previsti dai relativi ordinamenti contabili: b) il prospetto esplicativo del presunto risultato di amministrazione; b) il prospetto concernente la composizione, per missioni e programmi, del fondo pluriennale vincolato per ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione; c) il prospetto concernente la composizione del fondo crediti di dubbia esigibilità per ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione; c) il prospetto dimostrativo del rispetto dei vincoli di indebitamento; e) per i soli enti locali, il prospetto delle spese previste per l'utilizzo di contributi e trasferimenti da parte di organismi comunitari e internazionali, per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione; f) per i soli enti locali, il prospetto delle spese previste per lo svolgimento delle finzioni delegate dalle regioni per ciascuno degli anni considerati nel bilancio di previsione; g) la nota integrativa redatta secondo le modalità previste dal comma 5; h) la relazione del collegio dei revisori dei conti.)

- L'art. 17 prevede una disciplina dell'esercizio provvisorio in contrasto con l'art. 74, comma 1, punto 12) del decreto legislativo 118/2011, che modifica l'art. 163 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, laddove prevede che l'esercizio provvisorio possa essere autorizzato con accordo invece che con legge.

L'art. 17, infatti, così prevede: "2. L'esercizio provvisorio è autorizzato con accordo previsto dall'art. 81 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, e successive modifiche, e dall'art. 18 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268".



Mentre l'art. 74, comma 1, punto 12 prevede che "3. L'esercizio provvisorio è autorizzato con legge o con decreto del Ministro dell'interno che, ai sensi di quanto previsto dall'art. 151, primo comma, differisce il termine di approvazione del bilancio, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-città ed autonomia locale, in presenza di motivate esigenze...".

- L'art. 18 disciplina le variazioni al bilancio di previsione in difformità con quanto previsto dall'art. 175 del d.lgs. 267/2000, come modificato dall'art. 74, comma 1, punto 23) del decreto legislativo 118/2011, e pertanto la relativa disciplina è illegittima.

- L'art. 66 disciplina le funzioni del revisore dei conti in difformità con quanto previsto dall'art. 239 del d.lgs. 267/2000, come modificato dall'art. 74, comma 1, punto 61) del decreto legislativo 118/2011.

In particolare, l'art. 66 prevede tra i compiti del revisore la vigilanza sugli inventari (comma 1, lett. e), e quella sui contratti collettivi (lett. g) non previste nella disciplina statale, mentre quest'ultima prevede che il revisore adotti pareri sugli strumenti di programmazione economica-finanziaria (comma 1, lett. b, punto 1), sulle modalità di gestione dei servizi e proposte di costituzione o di partecipazione ad organismi esterni (punto 3), sulle proposte di ricorso all'indebitamento (punto 4), sulle proposte di utilizzo di strumenti di finanza innovativa, nel rispetto della disciplina statale vigente in materia (punto 5) e sulle proposte di regolamento di contabilità, economato-provveditorato, patrimonio e di applicazione dei tributi locali (punto 7).

P.Q.M.

Alla luce di quanto sopra esposto si conclude affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge n. 17/2015 della Provincia Autonoma di Bolzano, con riferimento agli articoli 2, 3, 4, 7, 8, 12, 14, 15, 16, 17, 18, e 66, nonché a tutte le ulteriori disposizioni a queste connesse e correlate, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici.

Si deposita l'estratto in originale della delibera del Consiglio dei Ministri del 26 febbraio 2016.

Roma, 3 marzo 2016

Avvocato dello Stato: ANGELO VENTURINI

16C00068

N. 47

Ordinanza del 10 luglio 2015 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sez. di Lecce, sul ricorso proposto da Comune di Guagnano ed altri contro Regione Puglia e Provincia di Lecce

Imposte e tasse - Norme della Regione Puglia - Tributo speciale per il deposito di rifiuti in discarica.

- Legge della Regione Puglia 30 dicembre 2011, n. 38 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2012 e bilancio pluriennale 2012-2014 della Regione Puglia), art. 7, comma 8.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA PUGLIA

LECCE - SEZIONE PRIMA

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1238 del 2014, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Comune di Guagnano, Comune di Caprarica di Lecce, Comune di Gagliano del Capo, Comune di Supersano, Comune di Novoli, Comune di Botrugno, Comune di Acquarica del Capo, Comune di Alessano, Comune di Arnesano, Comune di Cannole, Comune di Aradeo, Comune di Campi Salentina, Comune di Andrano, Comune di Carmiano, Comune di Castro, Comune di Casarano, Comune di Lecce, Comune di Gallipoli, Comune di Matino, Comune di Liz-



zanello, Comune di Maglie, Comune di Martano, Comune di Montesano Salentino, Comune di Miggiano, Comune di Monteroni di Lecce, Comune di Muro Leccese, Comune di Nardo', Comune di Otranto, Comune di Nociglia, Comune di Porto Cesareo, Comune di San Cassiano, Comune di Salve, Comune di Ruffano, Comune di Parabita, Comune di Salice Salentino, Comune di Sannicola, Comune di San Donato di Lecce, Comune di Racale, Comune di Sanarica, Comune di Santa Cesarea Terme, Comune di Scorrano, Comune di Specchia, Comune di Squinzano, Comune di Surbo, Comune di Taviano, Comune di Tuglie, Comune di Uggiano La Chiesa, Comune di Ugento, rappresentati e difesi dall'avv. Luigi Quinto e presso lo studio di quest'ultimo elettivamente domiciliati in Lecce, Via Garibaldi n. 43;

Contro:

Regione Puglia, rappresentata e difesa dagli avv. Luigi Quercia, Vittorio Triggiani, con domicilio eletto presso Federico Massa in Lecce, Via Montello, 13/A;

Provincia di Lecce, rappresentata e difesa dagli avv. Giuditta Angelastri, Maria Giovanna Capoccia, con domicilio eletto presso l'Ufficio Legale c/o Amministrazione Prov.Le;

e con l'intervento di *ad adiuvandum*:

Comune di Spongano, Comune di Lequile, Comune di Trepuzzi, rappresentati e difesi dall'avv. Luigi Quinto, e presso lo studio di quest'ultimo elettivamente domiciliati in Lecce, Via Garibaldi n. 43;

Per l'annullamento della determinazione del dirigente servizio ciclo dei rifiuti e bonifica della Regione Puglia n. 276 del 27 dicembre 2013, pubblicata sul BURP n. 3 del 9 gennaio 2014 e comunicata ai ricorrenti con varie note, tutte pervenute successivamente al 10 gennaio 2014, con la quale è stata fissata in Euro/t 25,82 l'aliquota del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi urbani (c.d. ecotassa) per l'anno 2014 per i Comuni della Provincia di Lecce, con la sola eccezione dei Comuni di Bagnolo del Salento e Zollino, per i quali l'aliquota è fissata in Euro/t 22,59.

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 della Regione Puglia e della Provincia di Lecce;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 22 aprile 2015 la dott.ssa Patrizia Moro e uditi per le parti i difensori Luigi Quinto, Francesca Testi, in sostituzione di Giuditta Angelastri e Maria Giovanna Capoccia, Luigi Quercia, Maurizio Cives, in sostituzione di Vittorio Triggiani;

1. Con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica (trasposto al tribunale amministrativo regionale a seguito di opposizione della provincia di Lecce), il Comune di Guagnano e altri 47 comuni della Provincia di Lecce, con l'intervento dei Comuni di Lequile, Trepuzzi e Spongano hanno chiesto l'annullamento della determinazione del dirigente servizio ciclo dei rifiuti e bonifica della Regione Puglia n. 276 del 27 dicembre 2013 che ha fissato in €/t 25,82 l'aliquota del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi urbani per l'anno 2014 della provincia di Lecce.

Questi i motivi a sostegno del ricorso principale:

Violazione e falsa applicazione dell'art. 3 comma 40 ultima parte della legge 28 dicembre 1995 n. 549 – eccesso di potere – errato presupposto – disparità di trattamento – irrazionalità manifesta – contraddittorietà – illegittimità costituzionale.

I ricorrenti sostengono che la determina regionale, nell'imporre il pagamento dell'ecotassa in misura piena (100% di quella stabilita) non fa applicazione dell'art. 3 comma 40 ultima parte della legge 28 dicembre 1995 n. 549 (la quale prevede che “per i rifiuti smaltiti tal quali in impianti di incenerimento senza recupero di energia, per gli scarti e i sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, nonché per i fanghi anche palabili si applicano le disposizioni dei commi da 24 a 41 del presente articolo. Il tributo è dovuto nella misura del 20% dell'ammontare determinato ai sensi dei commi 29 e 38”).

In senso contrario non potrebbe valere, sempre secondo l'interpretazione dei ricorrenti, quanto disposto dal comma 8 dell'art. 7 della legge regionale n. 38 del 30.12.2011, il quale così dispone:

“In assenza delle previste alternative di recupero energetico e nel rispetto delle prescrizioni di cui all'art. 6 (Rifiuti non ammessi in discarica), comma 1, lettera p), del decreto legislativo n. 36/2003, previa regolamentazione da parte degli Ambiti territoriali ottimali (ATO) e/o dei Comuni in forma singola o associata, i sovralli prodotti dalla lavorazione di materiale riveniente da raccolta differenziata di RSU o dalla produzione di Combustibile derivato da rifiuti (Cdr), non altrimenti recuperabili, possono essere smaltiti nella discarica a servizio del bacino di appartenenza del comune conferitore. Agli scarti e ai sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio si applica l'aliquota massima del tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi”.



Secondo i ricorrenti, il riferimento all'aliquota massima per gli scarti e i sovralli deve essere interpretato nel senso che sull'aliquota massima si dovrebbe operare il calcolo del 20%, dovendo la legge regionale essere interpretata in conformità con i principi contenuti nella disciplina statale.

Ove così non fosse la legge regionale sarebbe in contrasto con la Costituzione, considerato che la legislazione sui rifiuti è di competenza esclusiva dello Stato perché rientrante nell'ambito della tutela dell'ambiente ai sensi dell'art. 117 Cost. lett. s).

In ogni caso, quand'anche si dovesse ritenere che il tributo speciale possa rientrare nella materia "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" si tratterebbe pur sempre di legislazione concorrente per la quale la Regione può esercitare il potere legislativo rimanendo riservata allo Stato la determinazione dei principi fondamentali".

La regione Puglia, costituitasi in giudizio ha contestato le affermazioni dei Comuni ricorrenti rilevando sostanzialmente l'impossibilità di equiparare il sovrallo prodotto dagli impianti di trattamento dei rifiuti differenziati che rappresentato una quantità residuale del rifiuto trattato, a cui si applica l'ecotassa in misura ridotta al 20%, al sovrallo prodotto dagli impianti di trattamento dei rifiuti indifferenziati prodotti dai Comuni in questione che, al contrario rappresenta una quantità considerevole, richiamando all'uopo parere tecnico reso da T&A – Tecnologia Ambiente srl Spin Off del Politecnico di Bari a firma dell'ing. Gianluca Intini secondo cui "il rifiuto prodotto attualmente dai centri di selezione a servizio dei bacini di utenza LE/1, LE2 e LE/3, smaltito nelle discariche di soccorso dei rispettivi bacini, non può essere considerato un sovrallo/scarto in quanto dovrebbe essere sottoposto a efficaci azioni di RD a monte ovvero a successive lavorazioni a valle tese a recuperare le frazioni pregiate ancora presenti e a ridurre il potenziale impatto sull'ambiente favorendo l'incremento della tutela ambientale nella gestione dei rifiuti perseguita dalla legislazione europea, italiana e regionale del settore".

Con ordinanza n. 355/2014 questa sezione ha respinto l'istanza cautelare, proposta dai ricorrenti, ritenendo che "in quanto i sovralli e gli scarti presi in considerazione dall'art. 3 comma 4, ai fini della riduzione dell'ammontare del tributo, secondo ragioni terminologiche, oltre che di logica e *ratio* della norma, paiono concretizzare i soli residui non più utilizzabili derivanti : a) dallo smaltimento in impianti di incenerimento senza recupero di energia; b) o da ogni operazione di selezione automatica, riciclaggio (ossia qualsiasi operazione di recupero attraverso cui i rifiuti sono trattati per ottenere prodotti, materiali o sostanze da utilizzare per la loro funzione originaria o per altri fini) e compostaggio (con la produzione del c.d. «compost di qualità»: prodotto, ottenuto dal compostaggio di rifiuti organici raccolti separatamente, che rispetti i requisiti e le caratteristiche stabilite dall'allegato 2 del decreto legislativo 29 aprile 2010, n. 75, e successive modificazioni); tali residui pertanto devono aver esaurito tutti i cicli citati sicché la mera separazione automatica dei rifiuti indifferenziati comporterà la produzione di rifiuti che devono essere ancora sottoposti ai successivi passaggi sopra citati, sicché la premialità della norma citata non può applicarsi".

Tuttavia il Consiglio di Stato ha accolto l'appello proposto dai ricorrenti e riformato la decisione citata, ritenendo "l'impugnativa suffragata dai seguenti elementi favorevoli: a) il ciclo dei rifiuti conferiti negli impianti della provincia di Lecce è analogo a quello praticato nella provincia di Taranto in base alle attestazioni del responsabile dei rispettivi impianti, prodotte dai Comuni appellanti; b) la Regione ha manifestato l'avviso dell'applicabilità del sistema premiale prefigurato all'art. 3 comma 40 legge n. 549/1995 nei confronti dell'impianto sito in provincia di Taranto (con le note dei propri dirigenti prodotte dai medesimi enti appellanti); c) in generale, come emerge dalle attestazioni dell'ATO leccese prodotte dai Comuni, il trattamento svolto presso gli impianti siti in provincia di Lecce appare rispondente alle finalità del sistema premiale in termini sia di recupero energetico che di riduzione della frazione di rifiuto smaltito".

A seguito di ciò la Regione Puglia, con determinazione dirigenziale dell'ufficio gestione dei rifiuti della Regione Puglia n. 225 del 28.10.2014 ha adottato nuovo provvedimento, confermando per buona parte dei comuni ricorrenti l'aliquota massima di €/t 25,82 , applicando per gli altri le sole premialità previste dalla legislazione regionale in funzione delle percentuali di raccolta differenziata raggiunte e negando per tutti l'applicazione della premialità di cui all'art. 3 comma 40 della legge n. 549/1995.

Anche avverso tale atto sono insorti i Comuni ricorrenti deducendo le seguenti ulteriori censure:

erroneità in fatto e in diritto dei presupposti – abnormità e contraddittorietà della motivazione – sviamento di potere – violazione e falsa applicazione dell'art. 3 comma 40 della legge 28 dicembre 1995 n. 549.

Questi gli aspetti rilevanti dedotti.

I ricorrenti contestano gli assunti espressi dalla Regione evidenziando che la realtà impiantistica a servizio della Provincia di Lecce realizzerebbe le finalità previste dall'art. 3 legge n. 549/95, in quanto gli impianti esistenti effettuano diversi trattamenti progressivi dei rifiuti (triturazione, deferrizzazione, biostabilizzazione, vagliatura automatica, ulteriore deferrizzazione) all'esito dei quali viene quindi conferito in discarica appena il 27% del rifiuto in ingresso;



si contesta l'assunto regionale secondo il quale un impianto di selezione automatica è tale solo "se lavora rifiuti differenziati a monte", atteso che l'art. 3 comma 40 della citata legge n. 459/1995 non limita affatto il riconoscimento della premialità ai soli scarti e sovvalli di impianti di selezione automatica di rifiuti già differenziati, riferendosi al contrario a tutti gli impianti di selezione automatica, sia quelli che trattano il rifiuto indifferenziato, sia quelli che trattano il rifiuto differenziato.

Rilevano altresì che, a prescindere dalla interpretazione del termine "sovvallo", che è una delle due entità alle quali la norma ricollega la premialità, non si può negare che la quota che finisce in discarica negli impianti leccesi rientri comunque nell'altra ipotesi prevista dalla norma, che è quella dello "scarto" dell'impianto di trattamento.

I ricorrenti insistono nel rilevare l'irrazionalità della tesi regionale che riconosce la premialità sull'ecotassa unicamente in funzione dei livelli di raccolta differenziata raggiunta in contrasto con le finalità sottese alla normativa statale, evidenziando la contraddittorietà di un sistema che prevede l'applicazione della premialità a comuni che raggiungono il 40% di raccolta differenziata, pur conferendo il restante 60% di rifiuto indifferenziato direttamente in discarica (limitandosi a sottoporlo al trattamento minimo previsto dal decreto legislativo n. 36/2003 che determina una riduzione volumetrica non superiore al 10%), rispetto ai comuni della provincia di Lecce che hanno raggiunto un livello di raccolta differenziata pari al 30% e che sul residuo 70% di rifiuto indifferenziato applicano un trattamento che produce eccellenti risultati in termini di recupero e riduzione della quota da smaltire in discarica, conferendo nella stessa solo il 23% del rifiuto.

Infine, i ricorrenti, dopo aver effettuato una ricostruzione dell'ecotassa come applicata nelle altre regioni italiane, esprimono, in ogni caso, l'interesse a una pronuncia che annulli l'equiparazione ai rifiuti solidi urbani della RDB (rifiuti biostabilizzati da discarica) che viene conferita in discarica (a prescindere dalla sua qualificazione come scarto o sovvallo), rilevando che tale frazione è un rifiuto speciale.

Successivamente la regione Puglia ha adottato altro provvedimento con determinazione dirigenziale n. 18 del 15.1.2015, facendo applicazione dei criteri stabiliti nelle LL.RR. 38/2011,45/2013 e 37/2014 e riconoscendo le riduzioni esclusivamente in funzione dei livelli di raccolta differenziata raggiunti, così disconoscendo ancora una volta la premialità dell'art. 3 comma 40 legge n. 549/1995.

Anche avverso tale atto sono insorti i ricorrenti deducendo la illegittimità derivata del provvedimento.

2. Pregiudiziale, rilevante e non manifestamente infondata rispetto alla decisione si pone la questione di costituzionalità dell'art. 7 comma 8 L.R. 38 del 30.12.2011 in relazione al contrasto con l'art. 3 comma 40 legge n. 549/1995.

Quest'ultimo prevede che:

"Per i rifiuti smaltiti tal quali in impianti di incenerimento senza recupero di energia, per gli scarti ed i sovvalli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, nonché per i fanghi anche palabili si applicano le disposizioni dei commi da 24 a 41 del presente articolo. Il tributo è dovuto nella misura del 20 per cento dell'ammontare determinato ai sensi dei commi 29 e 38".

L'art. 7 comma 8 L.R. n. 38/2011 invece così dispone:

"In assenza delle previste alternative di recupero energetico e nel rispetto delle prescrizioni di cui all'art. 6 (Rifiuti non ammessi in discarica), comma 1, lettera p), del decreto legislativo n. 36/2003, previa regolamentazione da parte degli Ambiti territoriali ottimali (ATO) e/o dei Comuni in forma singola o associata, i sovvalli prodotti dalla lavorazione di materiale rinveniente da raccolta differenziata di RSU o dalla produzione di Combustibile derivato da rifiuti (Cdr), non altrimenti recuperabili, possono essere smaltiti nella discarica a servizio del bacino di appartenenza del comune conferitore. Agli scarti e ai sovvalli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio si applica l'aliquota massima del tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi."

2.1. In via preliminare, deve rilevarsi che il solo profilarsi di un dubbio di incostituzionalità impone al Giudice di provocare l'intervento della Corte (art. 23 della legge n. 87/1953) e, nella specie, il Collegio ritiene che tale dubbio sia effettivamente sussistente.

Del resto non appare convincente il tentativo dei ricorrenti di interpretare "*secundum constitutionem*" la normativa regionale citata nel senso di ritenere che il riferimento all'aliquota massima per gli scarti e i sovvalli dovrebbe rapportarsi alla aliquota sulla quale operare poi il calcolo del 20%, atteso che agli "scarti e ai sovvalli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio" il legislatore regionale applica la cd. ecotassa nella misura massima, mentre il legislatore nazionale la applica nella misura del 20%, dato che nella norma regionale non vi è alcun elemento letterale o semantico che possa far ritenere condivisibile tale tesi.



3. Il tributo istituito dalla legge n. 549/95, c.d. ecotassa, ha ad oggetto “il deposito in discarica dei rifiuti solidi, compresi i fanghi palabili”, trova nella legge statale la sua disciplina di base (in tal senso Cassazione 17245/2013) ed è variabile tra un coefficiente minimo e un coefficiente massimo; nel rispetto di tali parametri spetta alla regione di formulare la disciplina specificamente applicabile alle varie tipologie (art. 3. comma 29, della legge citata).

La Regione Puglia, nell’art. 7, comma 6, della L.R. n. 38 del 2011 ha individuato i parametri in base ai quali è applicata l’ecotassa; tutti attengono alla differenziazione della raccolta (i criteri di premialità sono:

a) adeguamento da parte dei Comuni, in forma singola e/o associata, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, dei contratti di gestione del servizio di raccolta rifiuti che contempli il raggiungimento delle percentuali di RD così come previste dal decreto legislativo n. 152/2006;

b) elevata qualità della frazione organica raccolta in maniera separata;

c) elevata qualità di raccolta degli imballaggi, attraverso sistemi di raccolta monomateriale;

d) elevata qualità del sistema di monitoraggio e controllo della raccolta anche mediante sistemi informativi territoriali.).

I commi 9, 10 e 11 commisurano poi l’aliquota dell’ecotassa alla percentuale raggiunta di raccolta differenziata.

Il comma ottavo ha stabilito “Agli scarti e ai sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio si applica l’aliquota massima del tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi.”

3.1. In primo luogo, in punto di rilevanza, la stessa permane pur dopo le modificazioni intervenute:

per opera delle L.R. n. 45/2012, il cui art. 51 non ha affatto inciso sull’art. 7 comma 8 della stessa, oggetto dal ricorso in esame, rimanendo quindi in vigore; peraltro, il riconoscimento, per l’anno 2013, della premialità pari al 15 per cento dell’aliquota massima a tutti i comuni che abbiano realizzato la chiusura del ciclo di gestione dei rifiuti, non riguarda l’anno 2014 e comunque conferma l’applicazione dell’aliquota massima per il comuni che non abbiano realizzato la chiusura del ciclo di gestione dei rifiuti, come previsto dalla L.R. n. 38/2011, ossia mediante la raccolta differenziata dei rifiuti;

per opera dell’art. 29 della L.R. n. 45/2013 (e della conseguente delibera regionale attuativa n. 18/2015) la quale stabilisce ulteriori premialità per i comuni che prevedono di conseguire nel mese di giugno 2014 una percentuale di raccolta differenziata pari ad almeno il 5 per cento in più rispetto ai dati validati riferiti al periodo settembre 2012 - agosto 2013, posticipando il pagamento ma fermo restando l’obbligo di provvedere all’eventuale conguaglio entro il 30 Settembre 2014, nonchè per i comuni che dimostrano di aver conseguito l’obiettivo di raccolta differenziata del 65 per cento entro il 28 febbraio 2014, i quali potranno chiedere la rideterminazione dell’aliquota di ecotassa 2014, secondo i parametri di cui all’art. 7 della L.R. n. 38/2011.

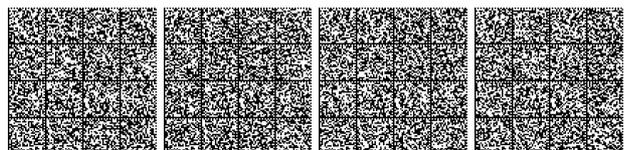
Quest’ultima disciplina infatti lascia immutata la previsione di cui all’art. 7 comma 8 della L.R. n. 38/2011 per i comuni che non abbiano raggiunto l’obiettivo della raccolta differenziata al 65% , rimanendo quindi inalterato l’interesse dei ricorrenti all’applicazione dell’ecotassa nella misura del 20%.

Infatti, la rideterminazione del tributo prevista dal 4° comma dell’art. 29 L.R. n. 45/2013 (“In via eccezionale, i comuni che dimostrano di aver conseguito l’obiettivo di raccolta differenziata del 65 per cento entro il 28 febbraio 2014, possono chiedere la rideterminazione dell’aliquota di ecotassa 2014, secondo i parametri di cui all’art. 7 della L.R. n. 38/2011”) determina l’applicazione dell’ecotassa in misura superiore a quanto consegue alla applicazione della premialità stabilita dal comma 40 art. 3 legge n. 549/1995.

3.2. Quanto alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 7, comma 8, della L.R. n. 38/2011 rileva la differenza fra la misura dell’ecotassa applicata ai sensi dell’art. 3, comma 40, della legge n. 549/1995 (invocata dai comuni ricorrenti) e la misura dell’ecotassa applicata dagli atti impugnati, in base alle premialità previste dall’art. 7, commi sei e successivi, della L.r. n. 38/2011 e successive modificazioni.

Sotto il profilo in questione va indagato se nella specie sia applicabile l’art. 3, comma 40, della legge n. 549/1995, cioè se gli impianti di selezione automatica della provincia di Lecce danno luogo alla formazione di scarti o sovralli in misura analoga al processo di lavorazione dei rifiuti che interessi impianti di selezione automatica, compostaggio e riciclaggio, sicchè il tributo relativo al conferimento in discarica della frazione residua deve essere quantificato nella misura del 20%, in applicazione dell’art. 3, comma 40, della legge n. 549/1995 e non nella misura massima, in base all’art. 7, comma 8, della l.r. n. 38/2011.

La difesa regionale (memoria depositata 7 luglio 2014 pag.12) evidenzia come “non sia possibile equiparare il sovrallo prodotto dagli impianti di trattamento dei rifiuti differenziati che rappresentano una quantità residuale del rifiuto trattato, a cui si applica l’ecotassa in misura ridotta del 20%, al sovrallo prodotto dagli impianti di trattamento dei rifiuti indifferenziati che, al contrario, ne rappresentano una quantità considerevole”, richiamando le conclusioni del parere tecnico reso dalla T&A – tecnologia & Ambiente del Politecnico di Bari a firma dell’ing. Gianluca Intini, secondo il



quale “il rifiuto prodotto attualmente dai centri di selezione a servizio dei bacini di utenza LE/1, LE/2 e LE/3, smaltito nelle discariche di soccorso dei rispettivi bacini, non può essere considerato un sovrallodo/scarto in quanto dovrebbe essere sottoposto ad efficaci azioni di RD a monte ovvero successive lavorazioni a valle tese a recuperare le frazioni pregiate ancora presenti e a ridurre il potenziale impatto sull’ambiente favorendo l’incremento della tutela ambientale nella gestione dei rifiuti perseguita dalla legislazione europea, italiana e regionale di settore”.

Come risulta dalla dichiarazione resa dal direttore dell’ATO provincia di Lecce in data 24.7.2014 a seguito dell’istruttoria presidenziale disposta dalla sezione con decreto pres. n. 9/2015:

-“tutti i rifiuti urbani indifferenziati raccolti in provincia di Lecce sono conferiti, in funzione dei bacini di provenienza, presso gli impianti gestiti dalle società “Progetto Ambiente Bacino Lecce due”, “Progetto Ambiente Bacino Lecce Tre”, “Ambiente e Sviluppo” e “Progetto Ambiente provincia di Lecce”;

tutti i suddetti rifiuti sono sottoposti ai seguenti trattamenti: pretrattamento finalizzato alla separazione dei metalli ferrosi, biostabilizzazione, selezione automatica e vagliatura;

all’esito di tali fasi di trattamento si ottengono due frazioni: il sopravaglio che genera FSC(frazione secca recuperabile) che viene destinata alla produzione di CDR(quindi interamente recuperato) presso l’impianto di bacino gestito dalla Società progetto Ambiente Provincia di Lecce, e il sottovaglio o RDB(non ulteriormente recuperabile) che viene conferito in discarica; secondo il bilancio di massa dei suddetti impianti, confermato sostanzialmente dai dati registrati nel primo semestre 2014, i trattamenti e le lavorazioni cui il rifiuto indifferenziato in ingresso è sottoposto determinano i seguenti risultati:

- a) il 46% del rifiuto viene effettivamente recuperato(CDR e materiali ferrosi);
- b) il 30% viene assorbito dalle perdite di processo(riduzione di peso e volume determinato dai vari trattamenti e in particolare dalla biostabilizzazione);
- c) solo il 24% viene conferito in discarica (scarti e sovralli)”.

Con nota dell’11.2.2015, il Dirigente del Servizio Ciclo Rifiuti Bonifica della Regione Puglia, sempre a seguito dell’istruttoria disposta dalla Sezione con decreto presidenziale 9/2015, ha inviato una relazione comprendente tre tabelle, di cui la tabella A riguarda i rifiuti solidi urbani indifferenziati conferiti presso l’impianto di selezione e biostabilizzazione di Cavallino(LE) dal 2005 al 2014 e specifica le quantità di FSC totali (di tutti i comuni della provincia di Lecce) trattate dall’impianto di CDR di Cavallino da quando è attivo, da marzo 2009 al 2014, nonché le quantità di CDR prodotto per anno e inviate a terzi.

Detta relazione, integrata da altre certificazioni esibite in seguito, offre dati differenti e comunque frammentari.

I dati offerti nelle indicate certificazioni trovano, tuttavia, sostanzialmente conferma ed armonizzazione nella perizia di parte depositata dalla Regione Puglia il 7 luglio 2014.

Da questa perizia risulta che i rifiuti raccolti in maniera indifferenziata nei tre impianti della provincia di Lecce ammontano, nel 2013, a 307.123 tonnellate; 118.843 tonnellate hanno costituito la Frazione Secca Combustibile conferita all’impianto di produzione di CDR mentre 103.321 tonnellate sono state conferite in discarica.

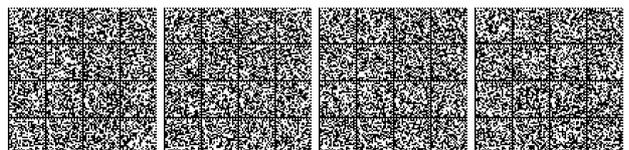
Da questi dati risulta che i rifiuti raccolti in maniera indifferenziata sono stati recuperati come FSC nella percentuale del 38,69% e sono stati conferiti in discarica nella percentuale del 33,64%, con una perdita di processo pari al 28% (la perdita di processo è data dalla differenza fra i rifiuti in entrata e quelli in uscita, come FSC per l’impianto di produzione del CDR e per lo smaltimento in discarica; la stessa comprende quindi anche i materiali ferrosi e non ferrosi recuperati nel corso del processo di selezione). Le indicate percentuali sono sostanzialmente confermate negli altri anni in cui hanno operato gli impianti in questione.

In conclusione, a seguito del processo di selezione automatica, recupero e biostabilizzazione è stata smaltita in discarica solo il 33,64% dei rifiuti raccolti nella modalità indifferenziata.

Questo consente di ritenere che gli impianti in questione raggiungono un risultato analogo a quello degli “impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio” di cui all’art. 3, comma 40, della legge n. 549 del 1995, anche se gli stessi non svolgono l’attività di compostaggio, cioè formazione del “compost” con la frazione umida.

Per completezza dell’esposizione si deve infine aggiungere che alla indicata percentuale di utilizzazione virtuosa dei rifiuti raccolti in modalità indifferenziata (66,69%) va sommata la quantità di rifiuti raccolti in modalità differenziata e quindi virtualmente recuperata.

4. Quanto alla fondatezza, il Collegio ritiene che la L.R. n. 38/2011, nell’art. 7, comma 8, abbia esorbitato dai limiti e principi stabiliti dalla citata legge n. 549/95 così determinando la violazione degli articoli 117, secondo comma, lettera e), quinta e sesta previsione (armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie), e 119 della Costituzione, alla luce di quanto statuito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 102 del 2008, secondo cui, nell’esercizio dell’autonomia tributaria di cui all’art. 119 della Costituzione, «le Regioni a statuto ordinario sono assog-



gettate al duplice limite costituito dall'obbligo di esercitare il proprio potere di imposizione in coerenza con i principi fondamentali di coordinamento e dal divieto di istituire o disciplinare tributi già istituiti da legge statale o di stabilirne altri aventi lo stesso presupposto, almeno fino all'emanazione della legislazione statale di coordinamento».

In particolare, confrontando la disciplina statale sul tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (dettata dall'art. 3, commi da 24 a 40, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica) e la norma regionale appare evidente che mentre la prima prevede chiaramente l'abbattimento dell'80% del tributo (dovendo lo stesso applicarsi al 20%) per tutti gli scarti ed i sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, nonché per i fanghi anche palabili, la legge regionale pone invece un evidente limite a tale premialità in quanto, dopo aver specificato che i sovralli, prodotti dalla lavorazione di materiale rinveniente da raccolta differenziata di RSU o dalla produzione di Combustibile derivato da rifiuti (Cdr), non altrimenti recuperabili, possono essere smaltiti nella discarica a servizio del bacino di appartenenza del comune conferitore, ha poi aggiunto che agli scarti e ai sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio si applica l'aliquota massima del tributo speciale per il conferimento in discarica dei rifiuti solidi.

Peraltro, non solo la norma regionale non riconosce la premialità di cui all'art. 3 comma 40 legge n. 549/1995 agli scarti e ai sovralli non provenienti da raccolta differenziata ma, addirittura, prevede per gli stessi l'aliquota massima, pur se derivanti da impianti di selezione automatica, compostaggio e riciclaggio.

Né potrebbe sostenersi che la disciplina portata dalla legge n. 549/95, art. 3 comma 40, si differenzi da quella dell'art. 7, comma 8, della l.r. n. 38/2011 perché solo la prima prevede l'applicazione del tributo nella misura del 20% quando si verificano cumulativamente le tre condizioni previste, ossia la selezione automatica, il compostaggio e il riciclaggio, atteso che la disciplina regionale prevede l'applicazione del tributo nella misura massima proprio "Agli scarti e ai sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio".

Risulta evidente l'antinomia delle due disposizioni e l'esorbitanza della seconda rispetto alla prima, in quanto se la legge statale applica la premialità agli scarti e sovralli provenienti da selezione automatica, la legge regionale applica alla medesima situazione l'aliquota massima, prevedendo che solo i sovralli provenienti da raccolta differenziata possono ottenere la premialità.

4.1. Le suindicate circostanze comportano le seguenti considerazioni:

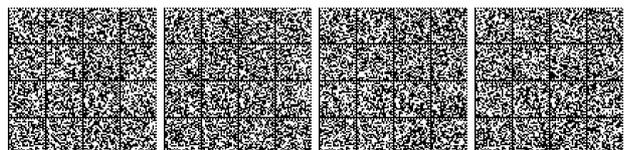
le finalità della legge n. 549/1995 sono quelle di favorire la minore produzione di rifiuti e il recupero da essi di materia prima e di energia, come specificato dall'art. 3, comma 24, della legge n. 549 del 1995.

Secondo un dato strettamente letterale, quindi il tributo citato colpisce la fase finale del ciclo, cioè il conferimento in discarica ed implica la maggiore funzionalizzazione delle operazioni tese al recupero; ciò indipendentemente dal regime differenziato della raccolta, che non viene espressamente richiesto dalla norma in esame.

Il comma 40 dell'art. 3 citato ha previsto che per i rifiuti smaltiti tal quali in impianti di incenerimento senza recupero di energia, per gli scarti ed i sovralli di impianti di selezione automatica, riciclaggio e compostaggio, nonché per i fanghi anche palabili il tributo è dovuto nella misura del 20 per cento dell'ammontare determinato ai sensi dei commi 29 e 38 e tale previsione non appare stabilire espressamente la necessità di un regime "differenziato" a monte, come invece richiesto dalla norma regionale in esame.

Il processo di selezione dei rifiuti dei comuni ricorrenti, se comporta la selezione meccanica e biostabilizzazione di rifiuti indifferenziati, pur tuttavia raggiunge i seguenti risultati: il 40% circa del rifiuto viene effettivamente recuperato (FSC e materiali ferrosi) con l'invio della FSC (38,69%) all'impianto di produzione del CDR; il 26% circa (nel 28% è stata quantificata la perdita di processo, cioè la differenza fra la quantità di rifiuti in entrata e la quantità in uscita, differenza che necessariamente comprende la quantità di materiali ferrosi e non ferrosi compresi nella quantità in uscita e non in quella in entrata, cioè nei dati forniti dalla Regione e dai gestori degli impianti, e quindi recuperati nel corso del processo) viene assorbito dalle perdite di processo (riduzione di peso e volume determinato dai vari trattamenti e in particolare dalla biostabilizzazione); solo il 33,64 % viene conferito in discarica. Tali operazioni appaiono rispondere alle finalità di riduzione e di recupero dei rifiuti volute dalla legge n. 549/1995 tenuto conto che, nella realtà regionale (in base ai dati desumibili dalla determinazione del dirigente del Servizio Rifiuti 13 gennaio 2015 n. 3), ad esempio nel Comune di Ceglie Messapica, la raccolta differenziata intercetta il 48,58% dei rifiuti, il 51,42% viene raccolto in maniera indifferenziata e conferito all'impianto di trattamento, nel quale è recuperato solo il 3,29% di quanto conferito all'impianto, cioè l'1,70% del totale dei rifiuti (certificazione del gestore dell'impianto a servizio della provincia di Brindisi depositata il 14 marzo 2015), con il conferimento in discarica del 42% del totale dei rifiuti;

Il sistema della premialità previsto dalla legge regionale in esame, come efficacemente rilevato dai comuni ricorrenti, comporta delle conseguenze applicative irrazionali e ingiustificate tra comuni che realizzano la raccolta differenziata a monte (ma che conferiscono in discarica una quantità considerevole di rifiuti), e che quindi usufruiscono delle premialità previste dalla legge regionale (vedi l'esempio di Ceglie Messapica) e comuni, come quelli



leccesi, che procedendo alla separazione e “lavorazione” dei rifiuti indifferenziati, conferiscono in realtà una frazione inferiore di rifiuti in discarica, ma, non raggiungendo le percentuali di raccolta differenziata previste dalle norme regionali, non hanno accesso alle premialità previste dalla legge regionale e subiscono l’applicazione dell’ecotassa in misura superiore

In particolare, questi ultimi hanno effettuato il confronto con i comuni della provincia di Brindisi, e in particolare con il Comune di Ceglie Messapica il quale, avendo raggiunto un livello di raccolta differenziata pari al 48,58% (dato riportato nella determina regionale n. 3/2015), deve versare una ecotassa di appena €/t6,97 pur versando nella situazione seguente:

il 48,58% viene recuperato perché intercettato nella raccolta differenziata,

il 51,42 % viene raccolto in maniera indifferenziata e conferito presso l’impianto di bacino, - il 42% viene conferito in discarica (dato che l’1,70% viene recuperato e il resto viene assorbito dalle perdite di processo.

di converso un comune della provincia di Lecce (ad esempio il Comune di Guagnano) pur avendo realizzato una percentuale di raccolta differenziata intorno al 35,30 % ed avendo raccolto in maniera indifferenziata il 64,7% (che viene smaltito in discarica nella percentuale del 33,64%) è stato chiamato a pagare una ecotassa pari ad € 22,59/t.

Quanto al concreto sistema impiantistico esistente negli impianti leccesi, come risulta descritto dai ricorrenti nella perizia tecnica di parte a firma dell’ing. Marangio del 6 maggio 2014, i RSU in ingresso ricevono le seguenti operazioni:

ispezione visiva, successive: triturazione primaria e dal rifiuto triturato separazione dei metalli (di cui i metalli ferrosi al recupero), biostabilizzazione in tunnel (con perdite di processo), dal materiale biostabilizzato effettuazione vagliatura (di cui il sottovaglio /RBD/scarti e sovravalli allo smaltimento, sopravaglio e separazione dei metalli (di cui materiali ferrosi al recupero), separazione metalli non ferrosi (metalli ferrosi non al recupero), produzione FSC inviata a impianti di produzione CDR.

Tale sistema viene coerentemente descritto anche del parere tecnico prodotto dalla regione Puglia a firma dell’ing. Gianluca Intini il quale, nel rilevare che quasi tutti gli impianti esistenti in Puglia prevedono l’opzione 1 di trattamento, la descrive nel modo seguente: pretrattamento (stoccaggio, apertura sacchi, eventuale triturazione non spinta *ecc*); biostabilizzazione (con indice respirometrico dinamico max800 mg -02/kg-VS*h), selezione/vagliatura (max 80mm); discarica del sottovaglio (RDB, rifiuto biostabilizzato), in quantità pari a non più del 35% del rifiuto in ingresso; confezionamento in balle del sopravaglio (FSC, frazione combustibile), in quantità pari al circa il 40% del rifiuto in ingresso, per l’avvio alle successive operazioni di recupero energetico.

Quanto sopra prova il conflitto della previsione regionale in esame con quella di cui all’art. 3 comma 40 della legge n. 549/1995, la quale, a differenza della legge regionale n. 38/2011, ha inteso raggiungere l’obiettivo della minore quantità di rifiuti da smaltire in discarica, a prescindere dalle modalità della raccolta.

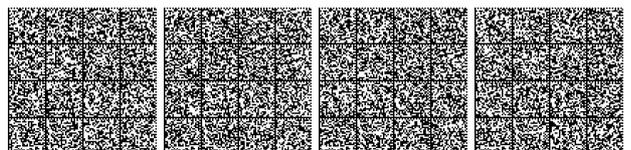
5. La questione di legittimità costituzionale si pone anche con riferimento alla materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, di cui al terzo comma dell’art. 117 della Costituzione.

L’art. 23 della Costituzione dispone che nessuna prestazione patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge, sicché vi è una riserva di legge in materia tributaria, ponendosi come limite all’esercizio di attività autoritativa dei pubblici poteri;

Il principio costituzionale, secondo cui l’imposizione di prestazioni patrimoniali è autorizzata solo “in base alla legge”, comporta quindi che anche la competenza regionale concorrente deve esercitarsi nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legge dello Stato, il coordinamento della finanza e del sistema tributario complessivo.

Invero, nella sentenza n. 102 del 2008 la Corte costituzionale ha chiarito che, nell’esercizio dell’autonomia tributaria di cui all’art. 119 della Costituzione, «le Regioni a statuto ordinario sono assoggettate al duplice limite costituito dall’obbligo di esercitare il proprio potere di imposizione in coerenza con i principi fondamentali di coordinamento e dal divieto di istituire o disciplinare tributi già istituiti da legge statale o di stabilirne altri aventi lo stesso presupposto, almeno fino all’emanazione della legislazione statale di coordinamento» e , peraltro, quanto allo specifico tributo istituito dalla legge n. 549 del 1995, le disposizioni dei commi da 24 a 41 dell’art. 3, istitutive del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti e per il loro smaltimento tal quali in impianti di incenerimento senza recupero d’energia, «costituiscono principi fondamentali ai sensi dell’art. 119 della Costituzione».

Non sussistono neppure dubbi che il «contributo» regionale in esame debba qualificarsi come tributo, come già riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 238, n. 146 e n. 141 del 2009, n. 335 e n. 64 del 2008, n. 334 del 2006, n. 73 del 2005), trattandosi di entrata con natura tributaria, che contiene gli elementi della doverosità della prestazione, in mancanza di un rapporto sinallagmatico tra le parti e del collegamento della prestazione alla spesa pubblica in relazione a un presupposto economicamente rilevante.



Anche in ordine alla natura del contributo, deve richiamarsi il costante orientamento espresso dalla Corte costituzionale, secondo cui la disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi rientra nella competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., con la conseguenza che l'esercizio della potestà legislativa delle regioni riguardo a tale tributo è ammesso solo nei limiti consentiti dalla legge statale. Si tratta, infatti, di un tributo che va considerato statale e non già "proprio" della Regione, nel senso di cui al vigente art. 119 Cost., senza che in contrario rilevino né l'attribuzione del gettito alle regioni ed alle province, né le determinazioni espressamente attribuite alla legge regionale dalla citata norma statale (sentenze n. 397 e n. 335 del 2005; analogamente, a proposito delle tasse automobilistiche e dell'IRAP, le sentenze n. 431, n. 381 e n. 241 del 2004, n. 311, n. 297 e n. 296 del 2003; n. 37 e n. 29 del 2004).

Inoltre, in fattispecie analoga, la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 14 legge reg. Molise 10 ottobre 2005 n. 34, nella parte in cui veniva determinato l'ammontare del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi con decorrenza dal 1° gennaio 2006. (sent. 14/12/2006 n. 412) ribadendosi i seguenti principi: "la disciplina del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi rientra nella competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., con la conseguenza che l'esercizio della potestà legislativa delle regioni riguardo a tale tributo è ammesso solo nei limiti consentiti dalla legge statale. Si tratta, infatti, di un tributo che va considerato statale e non già "proprio" della Regione, nel senso di cui al vigente art. 119 Cost., senza che in contrario rilevino né l'attribuzione del gettito alle regioni ed alle province, né le determinazioni espressamente attribuite alla legge regionale dalla citata norma statale".

5.1. Le considerazioni suindicate comportano quindi, a giudizio del Collegio, la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 7 comma 8 L.R. n. 38/2011 in relazione all'art. 3 comma 40 legge n. 549/1995 per contrasto i suindicati seguenti parametri costituzionali: *a*) art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in correlazione con l'art. 119 Cost., poiché il «contributo» regionale, oltre ad avere presupposti «non diversi» da quelli del tributo speciale statale per il deposito in discarica dei rifiuti e per il loro smaltimento tal quali in impianti di incenerimento senza recupero d'energia, previsto dall'art. 3, commi da 24 a 40, della legge 28 dicembre 1995, n. 549 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), contraddice le finalità perseguite dalla citata legge statale, recante i principi fondamentali della materia.

6. Sotto altro profilo, la norma denunciata appare illegittima avendo introdotto un tributo in materia ambientale (e in particolare in materia di rifiuti) commisurato in modo difforme rispetto alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, con conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*) (tutela dell'ambiente).

Secondo la costante giurisprudenza della Corte, la disciplina dei rifiuti è riconducibile alla «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., anche se interferisce con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale, ferma restando la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali (sentenze n. 67 del 2014, n. 285 del 2013, n. 54 del 2012 e n. 244 del 2011, n. 225 del 2009, n. 164 del 2009 e n. 437 del 2008). Tale disciplina inoltre, «in quanto rientrante principalmente nella tutela dell'ambiente, e dunque in una materia che, per la molteplicità dei settori di intervento, assume una struttura complessa, riveste un carattere di pervasività rispetto anche alle attribuzioni regionali» (sentenza n. 249 del 2009). Con la conseguenza che, avendo anche riguardo alle diverse fasi e attività di gestione del ciclo dei rifiuti stessi e agli ambiti materiali ad esse connessi, la disciplina statale «costituisce, anche in attuazione degli obblighi comunitari, un livello di tutela uniforme e si impone sull'intero territorio nazionale, come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per evitare che esse derogino al livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato, ovvero lo peggiorino» (sentenze n. 314 del 2009, n. 62 del 2008 e n. 378 del 2007).

Ancora di recente, la Corte costituzionale (sent. 58/2015) ha ritenuto, con riferimento a un tributo istituito dalla regione Piemonte, la illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 4, della L.R. 24 ottobre 2002, n. 24 (Norme per la gestione dei rifiuti) gravante sul presupposto dello svolgimento di attività rientrante nella gestione dei rifiuti, in materia nella quale sussiste la riserva di legge statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., ribadendo i principi innanzi esplicitati, acclarando che "una disciplina unitaria rimessa in via esclusiva allo Stato è all'evidenza diretta allo scopo di prefigurare un quadro regolativo uniforme degli incentivi e disincentivi inevitabilmente collegati alla imposizione fiscale, tenuto conto dell'influenza dispiegata dal tributo (i cosiddetti «effetti allocativi») sulle scelte economiche di investimento e finanziamento delle imprese operanti nel settore dei rifiuti e della loro attitudine a ripercuotersi, per l'oggetto stesso dell'attività esercitata da tali imprese, sugli equilibri ambientali".



6.1. In conclusione, il Collegio ritenendo sussistente il sospetto di legittimità costituzionale dell'art. 7 comma 8 L.R. 38/2011, avendo la disposizione esaminata esorbitato dai limiti e principi stabiliti dalla citata legge n. 549/95 così determinando la violazione degli articoli 117, secondo comma, lettera e) — armonizzazione dei bilanci pubblici e perequazione delle risorse finanziarie — e 119, 117, secondo comma lettera s) — tutela dell'ambiente —, 117, terzo comma — coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario - ,e 119 della Costituzione, sospende il giudizio stante la pregiudizialità della questione, e rimette alla Corte costituzionale la relativa questione di legittimità.

Spese al definitivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Prima:

a) *rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 8 L.R. n. 38/2011, nella parte di cui in motivazione, in relazione all'art. 3 comma 40 legge n. 549/1995, per violazione degli articoli 117, secondo comma, lettera e) — armonizzazione dei bilanci pubblici e perequazione delle risorse finanziarie — e 119, 117, secondo comma lettera s) — tutela dell'ambiente —, 117, terzo comma — coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario — e 119 della Costituzione;*

b) *sospende il giudizio;*

c) *dispone che, a cura della Segreteria, gli atti del giudizio siano trasmessi alla Corte costituzionale e che il presente atto sia notificato alle parti e al Presidente della Giunta Regionale della Puglia, e sia comunicato al Presidente del Consiglio Regionale della Puglia.*

Spese al definitivo.

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 22 aprile 2015 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Cavallari, Presidente;

Patrizia Moro, Consigliere, estensore;

Roberto Michele Palmieri, referendario.

Il Presidente: CAVALLARI

L'estensore: MORO

16C00062

N. 48

Ordinanza del 15 settembre 2015 emessa dal Tribunale di Palermo nel procedimento penale a carico di S.P.

Processo penale - Giudizio abbreviato - Accoglimento della richiesta - Esclusione del responsabile civile.

– Codice di procedura penale, art. 87, comma 3.

TRIBUNALE CIVILE E PENALE DI PALERMO

(III SEZIONE PENALE)

Il Tribunale di Palermo in composizione monocratica, nella persona della dott.ssa Daniela Vascellaro, nell'ambito del procedimento penale n. 3103/15 R.G.T. a carico di S.P., nato a ... e in atti sottoposto alla misura degli arresti domiciliari, difeso di fiducia dagli avvocati Antonino Reina e Marco Lo Giudice del Foro di Palermo, nel quale si sono costituiti parti civili:

V.S. R. nato a... il... e G.A. nata a... il... (genitori di...) difesi dall'avv. Renato Bocina del Foro di Palermo;

V.A. nato a... il... (fratello di V.G.) difeso dall'avv. Ennio Tinaglia del Foro di Palermo;



S.F. nato a... il... (fidanzato di V.G.) difeso dall'avv. Giuseppe Di Cesare del Foro di Palermo;

Sentiti il Pubblico Ministero e le Difese delle parti civili;

Ha pronunciato in camera di consiglio, sulla eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 87 comma 3 c.p.p. sollevata dal difensore dell'imputato per violazione degli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione, la seguente ordinanza.

S. P. è stato tratto in arresto in flagranza dei seguenti reati:

A) reato p. e p. dall'art. 589 comma 2 c.p. perché, alla guida del furgone Fiat Doblò tg..., per negligenza, imprudenza e imperizia e in particolare per violazione degli art. 141 commi 1, 2 e 4 C.d.S. e 191 commi 1 e 2 C.d.S., cagionava la morte del pedone V.G.

B) reato p. e p. dall'art. 189 all'obbligo di prestare assistenza.

I suddetti reati sono stati commessi in... alle ore... circa del giorno... in via... all'altezza del civico n....

Con aggravio di recidiva reiterata.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 87 comma 3 c.p.p. per contrasto con gli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione, è stata posta dalla difesa dell'imputato alla udienza del 7.8.2015, in cui il patrono dello S. ha chiesto l'ammissione al rito abbreviato, nulla opponendo le parti civili, rito cui l'imputato è stato ammesso alla medesima udienza.

Alla medesima udienza la difesa dell'imputato ha domandato altresì la citazione quale responsabile civile della Cattolica Assicurazioni Soc. Coop., sulla quale questo Giudice si è riservato, senza disporre quindi la estromissione, stante la pendenza della questione di legittimità costituzionale.

Ciò premesso, per quanto attiene alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità — già sollevata innanzi alla Consulta, in altra analoga fattispecie di reato, dalla Corte di appello di Milano con ordinanza del 12.5.2014 — si deve considerare che l'art. 87 comma 3 c.p.p., introdotto direttamente con il D.P.R. 22 settembre 1988 n. 447 di approvazione del codice di procedura penale e mai modificato o sostituito, stabilisce che «l'esclusione del responsabile civile è disposta senza ritardo, anche di ufficio, quando il giudice accoglie la richiesta di giudizio abbreviato».

La disposizione è già stata esaminata sia dalla Corte costituzionale che dalla Corte di cassazione.

La Corte costituzionale, nella ordinanza n. 247 del 21 maggio-luglio 2008, si pronunciava su una questione di costituzionalità sollevata dal G.U.P. del Tribunale di Sassari, che nella propria ordinanza, in esito ad una minuziosa ricostruzione delle vicende legislative e della giurisprudenza costituzionale che hanno riguardato il rito abbreviato, considerava:

che il nuovo rito abbreviato è radicalmente diverso da quello previsto dal codice del 1988 e ciò soprattutto a seguito della introduzione ad opera della legge n. 479 del 16 dicembre 1999, della facoltà dell'imputato di richiedere un'integrazione probatoria e del potere del giudice di acquisire tutti gli elementi ritenuti necessari ai fini della decisione (art. 441 comma 5 c.p.p.);

che il modello originario del rito in questione risulta perfettamente coerente con il disposto della norma oggetto di censura, attesa la necessità di 'non appesantire', con la presenza del responsabile civile, un giudizio allo stato degli atti caratterizzato dalla massima celerità; tuttavia tale armonia è ora venuta meno ed è diventata 'contrasto', posto che il nuovo giudizio abbreviato, per caratteristiche ed impatto statistico, deve essere considerato un vero e proprio giudizio di merito, alternativo a quello ordinario ed attivabile comunque solo da parte dell'imputato;

che appare violato l'art. 3 Cost., sotto il profilo della 'disparità' di trattamento riservata alla parte civile sul piano delle pretese risarcitorie;

che appare leso, altresì, in capo alla stessa parte civile, il diritto di agire in giudizio, tutelato dall'art. 24 Cost.;

che appare violato, ancora, il principio della durata ragionevole del processo, sancito dall'art. 111 della Carta; principio che deve essere inteso come garanzia non solo per l'imputato ma per tutte le parti processuali e per la collettività in generale.

A tali osservazioni si opponevano le difese delle parti civili, che rilevavano come il giudizio abbreviato costituisca ancora oggi — dopo le modifiche introdotte dalla legge n. 479 del 1999 — un rito alternativo al dibattimento, connotato da esigenze di celerità; a fronte di queste ultime non sarebbe dunque manifestamente irragionevole la esclusione del responsabile civile, prevista dalla norma censurata; che, per altro verso, tale esclusione non determinerebbe un *vulnus* al diritto di agire in giudizio della parte civile, abilitata a tutelare le proprie ragioni nel giudizio civile; che la disciplina censurata non si porrebbe in contrasto con il principio della ragionevole durata del processo, posto che la esclusione disposta all'esito della udienza preliminare non ostacolerebbe in alcun modo l'azione nei confronti del responsabile



civile, non trovando applicazione, in tale ipotesi, il disposto dell'art. 75 comma 3 c.p.p.; norma che, in caso di esercizio della azione civile successivamente alla costituzione della parte privata in sede penale, prevede la sospensione del processo civile fino alla definizione di quello penale con sentenza irrevocabile.

La Corte costituzionale riteneva la questione proposta manifestamente inammissibile per difetto del requisito della rilevanza, considerando:

che il giudice *a quo* affermava espressamente di avere, dopo l'adozione del rito abbreviato, dichiarato la inammissibilità della richiesta di citazione del responsabile civile, non essendo consentita la sua presenza nel processo celebrato con le forme di detto rito: ciò sul presupposto che, ai sensi dell'art. 87 comma 3 c.p.p., una volta radicato il rito *de quo*, il responsabile civile debba essere estromesso anche se già costituito nella udienza preliminare;

che pertanto il giudice *a quo* aveva già fatto definitiva applicazione della norma della cui legittimità costituzionale ora dubitava, così consumando il proprio potere decisorio: con la conseguenza di rendere influente, sotto il profilo della rilevanza, una eventuale pronuncia di incostituzionalità della norma stessa.

La Corte di cassazione, con sentenza della III sezione penale n. 5860 del 12 ottobre 2011 (massima 252119), ha ribadito che il rito abbreviato è ontologicamente incompatibile con la presenza del responsabile civile, considerando:

che tale conclusione consegue all'esame dei lavori preparatori del codice di rito, da cui emerge che l'art. 87 c.p.p. comma 3 deve essere inteso nel senso che la esclusione del responsabile civile costituisce atto dovuto del giudice, perché è finalizzata a non gravare il giudizio stesso, che dovrebbe essere caratterizzato dalla massima celerità, della presenza non indispensabile di soggetti la cui posizione è incisa solo sul piano privatistico dalla decisione penale;

che nel giudizio abbreviato la posizione del responsabile civile è evidentemente analoga a quella che la parte civile ha nel patteggiamento, in cui il giudice (a norma dell'art. 444 c.p.p. comma 2) non decide sulla domanda da quest'ultima proposta;

che sul piano sostanziale della tutela, la mancanza del contraddittorio dibattimentale su elementi indiziari acquisiti unilateralmente, rispetto ai quali il responsabile civile non ha alcuna effettiva possibilità di replicare, è suscettibile di generare una lesione del diritto di difesa del responsabile civile, quale conseguenza della scelta del rito abbreviato da parte dell'imputato.

Tanto considerato, ritiene questo Tribunale di dover riproporre le censure di costituzionalità della disposizione in esame.

In ordine alla rilevanza della questione, questo Giudice è bensì vincolato al giudizio abbreviato disposto in primo grado, ma non ha consumato il proprio potere decisorio non avendo ancora provveduto alla estromissione del responsabile civile, dubitando anzi della costituzionalità della norma che altrimenti, si troverebbe ad applicare. La questione di costituzionalità, dunque, mantiene tutta la sua rilevanza perché l'imputato è ancora in attesa di giudizio e la questione di costituzionalità è stata proposta dalla sua difesa.

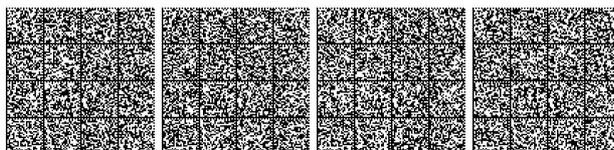
È ben vero che, in una remota sentenza, la Corte di cassazione aveva affermato che l'imputato, non essendo legittimato a chiamare in giudizio il responsabile civile, in quanto non titolare di un diritto giuridicamente tutelato, non può opporsi alla estromissione del detto responsabile dal processo (così Cass. pen. sez. IV 11 marzo 1994 n. 6904).

Va però osservato che, quand'anche si voglia considerare che le odierne parti civili non hanno chiesto la citazione del responsabile civile, rispetto ad esse la posizione del responsabile civile di cui la difesa dell'imputato chiede la citazione è del tutto identica, trattandosi della stessa compagnia assicuratrice della vettura condotta dal soggetto imputato dell'omicidio colposo di V.G., rispettivamente figlia, sorella e promessa sposa delle odierne parti civili.

In ordine alla non manifesta infondatezza della questione, si rileva che la disposizione dell'art. 87 comma 3 c.p.p. era del tutto logica e coerente con la impostazione del giudizio abbreviato data dal codice appena nato, che all'art. 438 c.p.p., in tre brevissimi commi, consentiva all'imputato di chiedere, con il consenso del pubblico ministero, che il processo fosse definito nella udienza preliminare, e che all'art. 440 c.p.p. stabiliva che su tale richiesta il giudice potesse provvedere favorevolmente, ove ritenesse il processo definibile allo stato degli atti.

Già dieci anni dopo, però, la legge 16 dicembre 1999 n. 479 ridisegnava l'istituto, eliminando il consenso del pubblico ministero ed introducendo la facoltà per l'imputato di subordinare la richiesta ad una integrazione probatoria necessaria ai fini della decisione (art. 438 V comma) e la possibilità per il giudice di assumere anche di ufficio gli elementi necessari per lo stesso fine. (art. 441 V comma c.p.p.).

I numerosi interventi del legislatore e della Corte costituzionale succedutisi nel tempo portano, oggi, ad un giudizio abbreviato estremamente diverso e molto più composito rispetto a quello in origine previsto; fa specie, dunque, e stride in maniera irragionevole con il sistema nel tempo costruito, la circostanza che il responsabile civile continui



ad essere rigidamente escluso una volta che giudizio abbreviato sia ammesso. È significativo che la stessa dottrina, nell'interpretare la disposizione, l'avesse ricondotta alle esigenze di celerità proprie e caratteristiche dell'istituto; ma — si ripete — se ciò poteva valere secondo la formulazione originaria del codice di rito, non può più valere oggi, quando le possibilità di integrazione probatoria, di rinnovazione della richiesta sino alla dichiarazione di apertura del dibattimento (come stabilito dalla Corte costituzionale con sentenza n. 169 del 23 maggio 2003), di revoca da parte dell'imputato della originaria richiesta in caso di nuove contestazioni (come disposto dall'art. 441-bis c.p.p.), nonché i numerosi interventi sui rigorosi limiti all'appello previsti dall'art. 443 c.p.p., hanno profondamente modificato l'istituto.

Non può peraltro non considerarsi che quando — come nel caso in esame — la responsabilità civile deriva dalla assicurazione obbligatoria prevista dalla legge n. 990/1969, l'assicuratore può essere citato nel processo penale anche a richiesta dell'imputato: l'affermazione stata svolta dalla stessa Corte costituzionale con sentenza n. 112 del 16 aprile 1998, con la quale è stata dichiarata, sul punto, la illegittimità costituzionale dell'art. 83 c.p.p.. Rilevava allora la Corte costituzionale: "Se è fuori discussione la chiamata in garanzia dell'assicuratore da parte dell'assicurato convenuto in un giudizio civile per il risarcimento. del danno provocato con la circolazione di autoveicoli sottoposti alle norme della legge per l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile, diviene fondato domandarsi perché analogo potere non sia attribuito all'imputato nel processo penale.

La posizione del convenuto chiamato a rispondere del proprio fatto illecito in autonomo giudizio civile e quella dell'imputato per il quale, in relazione allo stesso tipo di illecito, vi sia stata costituzione di parte civile del danneggiato nel processo penale sono assolutamente identiche: con la conseguenza che il principio costituzionale di eguaglianza è violato da un sistema come quello degli articoli 83 e seguenti del codice di procedura penale, per effetto del quale l'assicuratore, quando sia responsabile civile ai sensi di legge, può entrare nel processo solo in forza di citazione della parte civile o del pubblico ministero (nel caso previsto dall'art. 77 numero 4 c.p.p.) o in forza del proprio intervento volontario.

Né si può trascurare di considerare che un sistema nel quale il danneggiato, costituendosi parte civile, diviene il *dominus* della estensione soggettiva degli effetti civili della sentenza penale, oltre ad apparire inadeguato rispetto ai ricordati strumenti di accesso del responsabile civile nel processo penale, risulta ben poco coerente rispetto al modello prefigurato dall'art. 651 del codice di procedura penale in ordine agli effetti di natura extra penale del giudizio penale, potendo tali effetti realizzarsi nei confronti del responsabile civile solo nel caso in cui egli sia stato citato o sia intervenuto volontariamente nel processo penale. Così da comprovare, ancora una volta, la irrazionalità di una disciplina legislativa che, deviando — senza alcun plausibile motivo — dallo schema del rapporto processuale civile, priva l'imputato di ogni possibilità di coinvolgere nella pretesa di danno avanzata dalla parte civile il civilmente responsabile".

Alla stregua di queste considerazioni, perfettamente sovrapponibili alla presente vicenda, si ritiene quindi rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 87 comma 3 c.p.p., per contrasto con gli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione e per l'effetto la si rimette alla Corte costituzionale.

P.Q.M.

Visti gli artt. 23 e seguenti legge 11 marzo 1953 n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione, la questione di costituzionalità dell'art. 87 comma 3 c.p.p.;

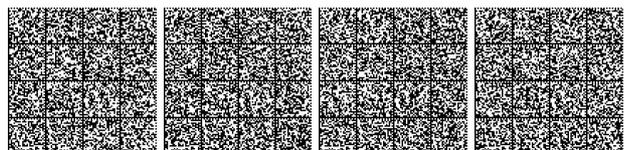
dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

sospende ai sensi dell'art. 159 c.p. il procedimento in corso a carico di S.P. e per l'effetto dichiara sospeso il corso della prescrizione;

ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Palermo, 15 settembre 2015

Il Giudice: VASCELLARO



n. 49

*Ordinanza del 22 settembre 2015 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio
sul ricorso proposto da Takeda Italia S.p.a. contro Agenzia italiana del farmaco ed altri*

Sanità pubblica - Misure di governo della spesa e di sviluppo del settore farmaceutico - Regole per il ripiano dello sforamento del fondo aggiuntivo per i farmaci innovativi - Ripartizione della quota di sforamento tra tutte le aziende titolari di AIC in proporzione dei fatturati relativi ai medicinali non innovativi coperti da brevetto.

- Decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, nella legge 29 novembre 2007, n. 222, art. 5, comma 3.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

(SEZIONE TERZA QUATER)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso n. 13866 del 2014 proposto da Takeda Italia spa, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avv.ti Antonio Lirosi e e Cinzia Guglielmello ed elettivamente domiciliata presso lo studio Gianni, Grippo, Cappelli & Partners in Roma, Via Delle Quattro Fontane n. 20;
contro:

l'Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA), in persona del legale rappresentante *pro tempore*,

il Ministero della Salute, in persona del Ministro *pro tempore*;

rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato presso la cui sede in Roma, Via dei Portoghesi n. 12, sono domiciliatari;

la Regione Lazio, la Regione Puglia, la Regione Sicilia, la Regione Sardegna, la Regione Campania, la Regione Abruzzo, la Regione Calabria, la Regione Marche e la Regione Molise, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, non costituite in giudizio;

nei confronti di Soc Eg Spa, non costituito in giudizio;

per l'annullamento:

della determina AIFA del 30 ottobre 2014 (e relativi allegati) pubblicata sulla GURI n. 254 del 31 ottobre 2014 recante «Ripiano dello sfondamento del tetto dell'11,35% della spesa farmaceutica territoriale 2013 ai sensi della legge n. 222/2007 e ss.mm.ii» e degli atti pubblicati sull'area riservata del Front-End dell'AIFA a partire dal 3 novembre 2014, recanti i calcoli e l'importo da ripianare a carico di Takeda con il riparto regionale;

del documento «Procedimento di ripiano dello sfondamento del tetto dell'11,35% della spesa farmaceutica territoriale 2013 ai sensi della legge n. 222/2007 e ss.mm.ii.» allegato alla determina pubblicata dall'AIFA sul proprio sito internet in data 1° ottobre 2014 e in data 31 ottobre 2014;

della «Metodologia di ripiano dello sfondamento del tetto dell'11,35% della spesa farmaceutica territoriale 2013 ai sensi della legge n. 222/2007» pubblicata dall'AIFA sul proprio sito internet in data 12 settembre 2014»;

della delibera del Consiglio di Amministrazione dell'AIFA n. 22 del 24 giugno 2014 e delle note e dei documenti ivi menzionati;

del conto consuntivo della spesa farmaceutica regionale del 2013 approvato nella riunione del 29 aprile 2014 dal Consiglio di Amministrazione dell'AIFA e del suo successivo aggiornamento approvato nella riunione del 24 giugno 2014 dal CdA dell'AIFA pubblicato il giorno successivo sul sito internet dell'agenzia;

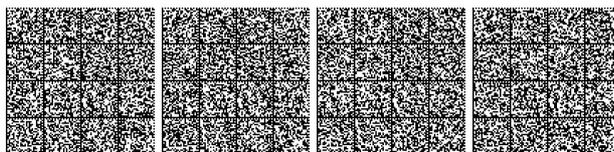
della deliberazione del Consiglio di Amministrazione dell'AIFA del 29 aprile 2014, non conosciuta dalla ricorrente, con cui sarebbe stato accertato lo sfondamento del tetto dell'11,35% della spesa farmaceutica territoriale 2013, con particolare riferimento del Fondo dei farmaci innovativi;

di ogni ulteriore atto connesso, presupposto e/o consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;



Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Agenzia Italiana del Farmaco e del Ministero della salute;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 5 maggio 2015 il dott. Giuseppe Sapone e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Con il proposto gravame la società ricorrente, la quale commercializza in Italia una serie di farmaci collocati in classe A e, pertanto rimborsati dal Servizio Sanitario Nazionale, ha impugnato i provvedimenti, in epigrafe indicati, in esito ai quali è stata chiamata a ripianare pro-quota, lo sfondamento relativo all'anno 2013 del Fondo destinato all'acquisto dei farmaci innovativi.

I contestati provvedimenti sono stati adottati ai sensi dell'art. 5 del decreto-legge n. 159/2007, convertito con modificazioni nella legge n. 222/2007, con il quale è stata introdotta un'articolata disciplina per il controllo della spesa farmaceutica territoriale.

Al riguardo deve essere evidenziato che la menzionata norma:

a) prevede che la spesa per l'assistenza farmaceutica territoriale, così come specificata nel comma 1, non può superare a livello nazionale ed in ogni singola regione una certa misura percentuale, pari per il 2013 all'11,35%, del finanziamento complessivo cui concorre ordinariamente lo Stato;

b) a tal fine stabilisce:

l'attribuzione da parte dell'AIFA a ciascuna azienda titolare di autorizzazioni all'immissione in commercio di farmaci entro il 15 gennaio di ogni anno di un budget annuale... distintamente per i farmaci equivalenti e per i farmaci ancora coperti da brevetto»; (comma 2, lett. *a*);

che la somma dei budget di ciascuna azienda incrementata del fondo aggiuntivo per la spesa dei farmaci innovativi di cui alla lettera *a)* nonché dell'ulteriore quota del 20 per cento prevista dalla stessa lettera *a)* deve risultare uguale all'onere a carico del SSN per l'assistenza farmaceutica a livello nazionale, come determinato al comma 1;

c) al comma 3 definisce le regole per il ripiano dello sforamento prevedendo che (lett.a) «l'intero sforamento è ripartito a lordo IVA tra aziende farmaceutiche, grossisti e farmacisti in misura proporzionale alle relative quote di spettanza sui prezzi dei medicinali, con l'eccezione della quota di sforamento imputabile alla spesa per farmaci acquistati presso le aziende farmaceutiche dalle aziende sanitarie locali e da queste distribuiti direttamente ai cittadini, che è posta a carico unicamente delle aziende farmaceutiche stesse in proporzione ai rispettivi fatturati per farmaci ceduti alle strutture pubbliche. L'entità del ripiano è calcolata, per ogni singola azienda, in proporzione al superamento del budget attribuito di cui al comma 2, lettera *a)*. Al fine di favorire lo sviluppo e la disponibilità dei farmaci innovativi la quota dello sforamento imputabile al superamento, da parte di tali farmaci, del fondo aggiuntivo di cui alla citata lettera *a)* del comma 2 è ripartita, ai fini del ripiano, al lordo IVA, tra tutte le aziende titolari di AIC in proporzione dei rispettivi fatturati relativi ai medicinali non innovativi coperti da brevetto. Se il fatturato derivante dalla commercializzazione di un farmaco innovativo è superiore a 300.000.000 di euro, la quota dello sforamento imputabile al superamento del fondo aggiuntivo di cui al comma 2, lettera *a)*, resta, in misura pari al 20 per cento, a carico dell'azienda titolare di AIC relativa al medesimo farmaco, e il restante 80 per cento è ripartito, ai fini del ripiano, al lordo IVA, tra tutte le aziende titolari di AIC in proporzione dei rispettivi fatturati relativi ai medicinali non innovativi coperti da brevetto».

Nella fattispecie in esame la società ricorrente, pur avendo rispettato il budget originariamente assegnatole, è stata tuttavia chiamata a versare la somma contestata, quantificata ai sensi del comma 3 dell'art. 5 del citato decreto-legge n. 159/2007, a seguito dello sforamento del fondo destinato all'acquisto dei farmaci innovativi.

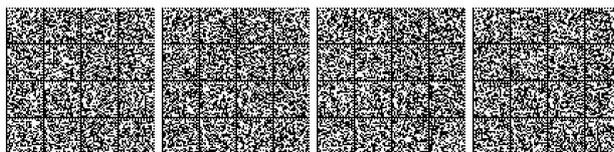
Il gravame è affidato ai seguenti motivi di doglianza:

1) Sull'illegittimità derivata dei provvedimenti impugnati per incostituzionalità delle disposizioni di cui all'art. 5, commi 2 lett. *a)* e comma 3) lett. *a)* della legge n. 222/2007, anche nel loro combinato disposto, con gli articoli 3 e 97 della Costituzione;

2) Violazione e falsa applicazione dell'art. 5 della legge n. 222/2007 e dell'art. 3 della legge n. 241/1990. Difetto dei presupposti giustificativi. Violazione del principio del legittimo affidamento. Violazione del principio di trasparenza e partecipazione.

Si sono costituiti sua il Ministero della salute che l'Agenzia Italiana del Farmaco contestando genericamente la fondatezza delle prospettazioni ricorsuali e concludendo per il rigetto delle stesse.

Alla pubblica udienza del 5 maggio 2015 il ricorso è stato assunto in decisione.



Oggetto della presente controversia sono i provvedimenti, in epigrafe indicati, in forza dei quali la società ricorrente, ai sensi dell'art. 5, comma 3, della legge n. 222/2007 è stata chiamata a ripianare pro-quota, lo sfondamento relativo all'anno 2013 del Fondo destinato all'acquisto dei farmaci innovativi.

Con il primo motivo di doglianza Takeda Italia ha prospettato l'illegittimità derivata dei provvedimenti impugnati per l'incostituzionalità delle citate disposizioni normative in forza delle quali sono stati adottati.

Al riguardo la suddetta società, premessa la peculiare natura dei farmaci innovativi, da individuare in quei farmaci che secondo la discrezionale valutazione dell'Agenzia Italiana del Farmaco sono in grado di offrire al paziente notevoli benefici aggiuntivi rispetto alle altre opzioni disponibili, ha prospettato con riferimento all'art. 3 della Costituzione l'irragionevolezza di quella disposizione, art. 5, comma 3, la quale prevede che in caso di sfondamento del fondo destinato all'acquisto dei farmaci de quibus, tale sfondamento deve essere ripartito tra tutte le aziende titolari di AIC in proporzione dei rispettivi fatturati relativi ai medicinali non innovativi coperti da brevetto.

Più precisamente, premesso l'interesse pubblico finalizzato a favorire lo sviluppo e la disponibilità dei farmaci de quibus, così come affermato espressamente dal legislatore, Takeda ha sostenuto l'irrazionalità della scelta legislativa di far gravare sulle singole aziende farmaceutiche, solamente con riferimento al fatturato relativo all'attività di produzione di medicinali non innovativi coperti da brevetto, lo sfondamento del citato fondo, il quale, peraltro, è stato sempre quantificato nel corso degli anni in misura del tutto insufficiente per evitare eventuali sforamenti.

Secondo la tesi ricorsuale, infatti, la particolare natura dell'interesse pubblico correlato allo sviluppo e alla diffusione dei farmaci innovativi, avrebbe dovuto comportare che il ripiano degli sforamenti doveva essere garantito dalla fiscalità generale, e che in ogni caso non sono individuabili le specifiche ragioni né le caratteristiche peculiari connesse all'attività di produzione e commercializzazione di farmaci non innovativi coperti da brevetti, in forza delle quali le imprese svolgenti la suddetta attività sono tenute a sostenere tale aggravio economico.

In particolare il legislatore avrebbe dovuto tener conto della circostanza che le imprese de quibus, anche se possono godere di un maggior margine di guadagno in relazione ai farmaci prodotti e commercializzati, tuttavia sono chiamate a sostenere rilevanti spese di ricerca in grado di ridimensionare tale margine.

Nè può sostenersi, al fine di giustificare la logicità della citata normativa, che le imprese de quibus vengono sostanzialmente a coincidere con le imprese produttrici di farmaci innovativi, per cui alla fine il sacrificio economico verrebbe a gravare sulle medesime imprese che il legislatore ha voluto favorire.

Premesso che tale presupposto risulta essere meramente apodittico, atteso che non può essere escluso che ci possono essere imprese produttrici unicamente di farmaci non innovativi coperti da brevetto, tuttavia, anche ad ammetterne l'esistenza, risulta illogica la disciplina della quantificazione dell'entità del ripiano gravante sulle singole imprese, dato che è stato quantificato non con riferimento al fatturato relativo all'attività di produzione di farmaci innovativi, bensì con riferimento al fatturato correlato ad un'altra tipologia di farmaci.

In sostanza, secondo la condivisibile prospettazione della società ricorrente, una volta ammesso che il comparto dei farmaci innovativi è diverso da quello dei farmaci non innovativi coperti da brevetto, come è testimoniato dalla circostanza che per l'acquisto dei primi da parte del SSN è stato previsto uno specifico fondo, risulta contraddittoria con tale premessa la disciplina normativa che stabilisce che l'eventuale sfondamento del fondo in questione non venga a gravare sulle imprese produttrici di tali farmaci che hanno contribuito allo sfondamento o, come ulteriore opzione, sulla fiscalità generale, bensì venga accollato alle imprese che operano in un diverso comparto.

Così come disciplinato dalla richiamata normativa il ripiano a carico delle imprese farmaceutiche produttrici di farmaci non innovativi coperti da brevetto dello sfondamento del fondo destinato all'acquisto di farmaci innovativi assume la natura di una prestazione imposta, peraltro non quantificabile ex ante, che prescinde, quindi, da qualsiasi comportamento negligente imputabile alle suddette imprese, ed è posto a carico delle stesse in assenza di una specifica e non individuata situazione che avrebbe potuto razionalmente giustificare tale scelta normativa.

La rilevanza e la pregiudizialità della sollevata questione di costituzionalità per la controversia in esame appare del tutto evidente, stante che investe la disciplina normativa in applicazione della quale sono stati adottati i contestati provvedimenti.

Per le ragioni suesposte deve essere quindi disposta la remissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del giudizio ai sensi dell'art. 134 della Costituzione, dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1 e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87.



P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, Sezione III quater, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, la sollevata questione di legittimità costituzionale di cui in motivazione.

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 Roma nella camera di consiglio del giorno 5 maggio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Sapone, Presidente FF, Estensore;

Pierina Biancofiore, Consigliere;

Alessandro Tomassetti, Consigliere.

Il Presidente, estensore: SAPONE

16C00064

N. 50

Ordinanza del 23 settembre 2014 emessa dal Tribunale di Verona nel procedimento penale a carico di Riccò Roberto

Reati e pene - Falsa testimonianza - Mancata previsione, analogamente a quanto previsto per il reato di false informazioni al pubblico ministero o al procuratore della Corte penale internazionale (art. 371-bis cod. pen.) che, ferma l'immediata procedibilità nel caso di rifiuto di informazioni, il procedimento penale, negli altri casi, resta sospeso fino a quando nel procedimento nel corso del quale sono state assunte le informazioni sia stata pronunciata sentenza di primo grado ovvero il procedimento sia stato anteriormente definito con archiviazione o con sentenza di non luogo a procedere.

– Codice penale, artt. 372 e 371-bis, comma secondo.

IL TRIBUNALE DI VERONA

Il giudice, dott. Giorgio Piziali, nel procedimento a carico di Riccò Roberto, imputato della violazione dell'art. 372 c.p. per avere reso una falsa testimonianza in un processo civile.

In esito alla discussione delle parti, esaurita l'istruttoria dibattimentale, si è ritenuto che la norma penale contestata fosse in contrasto con la Costituzione, nella parte in cui, difformemente da altre disposizioni che disciplinano situazioni del tutto analoghe (segnatamente gli articoli 371-bis c.p. e 371-ter c.p.), impone di procedere e di giungere anche alla decisione finale sulla falsità resa in altro processo, malgrado questo sia ancora in corso e in esso possa ancora intervenire una ritrattazione.

Sentite le parti all'udienza del 2 aprile 2015 osserva quanto segue.

1. *Non manifesta infondatezza.*

Appare indubbio a questo giudice che la questione non sia manifestamente infondata in relazione, per prima cosa, al parametro costituzionale di cui all'art. 3 della Costituzione, in riferimento a due aspetti.

Il primo, per la difformità radicale di posizione che viene a concretizzarsi tra l'imputato accusato di falsa testimonianza e l'imputato accusato di aver reso false dichiarazioni al pubblico ministero o al difensore.

Il secondo, per la difformità radicale di posizione che viene a realizzarsi tra i vari accusati di falsa testimonianza, a seconda del casuale andamento del procedimento nel quale hanno reso la testimonianza, rispetto al procedimento nel quale sono accusati.

Ma la disciplina attualmente vigente mostra profili di contrasto (non manifestamente infondati) anche rispetto al parametro costituzionale di cui all'art. 24, comma 2, della Costituzione, nonché dell'art. 110 della Costituzione, per ulteriori due profili.



Il primo, perché consentendo (diversamente da quanto previsto per il caso di false dichiarazioni al pubblico ministero o al difensore) che possa pervenirsi ad un giudizio di condanna prima che sia decorso il termine previsto per effettuare la ritrattazione si comprime il diritto di difesa, impedendo all'imputato di utilizzare tutti gli strumenti e istituti sostanziali e processuali che possono permettere di evitare la condanna.

Il secondo, perché in ragione di quella stesa disciplina si consente la compressione della libertà di autodeterminazione del teste, con ciò compromettendo l'affidabilità della decisione e, quindi, la natura «giusta» del processo.

1.a. Per venire nel dettaglio ad esplicitare la questione si deve prendere le mosse dalla specifica vicenda processuale.

Nell'ambito di un procedimento civile, introdotto da Stefano Boninsegna contro il comune di Tevenzuolo e contro Renzo Riccò, per ottenere il riconoscimento del suo acquisto tramite usucapione di un'area di sedime di una vecchia strada consortile denominata «del Sacco», è stato esaminato come testimone, all'udienza dell'11 ottobre 2012, l'attuale imputato Roberto Riccò.

L'attore della causa civile Stefano Boninsegna, avendo ritenuto le dichiarazioni testimoniali rese dal Roberto Riccò in quella sede false, ha presentato una denuncia per falsa testimonianza alla locale Procura della Repubblica.

A seguito di quella denuncia la locale Procura della Repubblica ha elevato un'imputazione per falsa testimonianza nei confronti dello stesso dello stesso Roberto Riccò e in data 20 novembre 2013 si è pervenuti al suo rinvio a giudizio davanti a questo giudice.

Dopo l'esaurimento dell'istruttoria, nel processo qui pendente per accertare la fondatezza di quell'accusa, si è giunti alla fase discussione e, ove non fosse fondata la questione che qui si propone, si dovrebbe ora pervenire ad una decisione.

Nel frattempo il procedimento civile nel quale la testimonianza è stata resa è, invece, ancora in corso.

Per effetto di questa sequenza si vede bene come vi sia una profonda e radicale diversità di disciplina tra questa situazione, nella quale dopo l'assunzione della (ritenuta) falsa testimonianza si è pervenuti alla fase della decisione penale prima che si definisse il giudizio nel quale la testimonianza è stata resa, e quella in cui l'eventuale falsa dichiarazione fosse stata resa al pubblico ministero o al difensore durante le indagini preliminari.

Infatti, il comma 2 dell'art. 371-*bis* c.p. e il comma 2 dell'art. 371-*ter* c.p. prevedono che in caso di false dichiarazioni rese, rispettivamente, al pubblico ministero o al difensore, il procedimento penale resti sospeso fino a che non sia definito con sentenza di primo grado (oppure con archiviazione o sentenza di non luogo a procedere) il procedimento nel quale le false dichiarazioni sono state rese.

È evidente che la *ratio* ispiratrice di una simile norma sia da ricercare nella volontà del legislatore di evitare che la libertà di autodeterminazione della persona informata dei fatti, di cui si sospetta la falsità, possa essere coartata in via di fatto dalla circostanza di essere sottoposta ad un procedimento penale per quelle dichiarazioni. Come esattamente messo in luce anche dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 61 del 1998, ove si segnalava che la *ratio* della disciplina della sospensione del procedimento è da ravvisare «nell'esigenza di garantire la libertà morale e di autodeterminazione della persona indagata per il reato di false informazioni da forme di condizionamento psicologico».

Se così è non pare si possa discutere che analoga esigenza (se non maggiore) debba ricorrere anche per garantire la libertà morale e di autodeterminazione della persona indagata per il reato di falsa testimonianza, atteso che in modo del tutto identico anche questa può subire il condizionamento psicologico derivante dall'essere sottoposta a processo per quanto dichiarato.

Per vero, non sfugge a questo giudice che in quella stessa decisione (n. 61/1998) la Corte costituzionale aveva aggiunto che lo scopo perseguito dalla norma in questione fosse di evitare solo forme di condizionamento psicologico esercitabili dal «pubblico ministero nel momento in cui nel procedimento principale l'organo dell'accusa è "processualmente" interessato alla formazione della prova».

Una limitazione che potrebbe far ritenere non equivalente la posizione del soggetto che ha reso una (asseritamente) falsa testimonianza da quella che ha reso una (asseritamente) falsa dichiarazione al pubblico ministero.

Tuttavia, per questo aspetto, per prima cosa la limitazione della *ratio* della norma alle sole forme di condizionamento esercitabili dal pubblico ministero per i casi in cui è «processualmente» interessato alla formazione della prova non tiene conto del fatto che la stessa disposizione si applica anche alle false dichiarazioni rese al difensore.

Ma, soprattutto, quella limitazione non considera la circostanza che a chiedere che si proceda per il reato di cui all'art. 371-*bis* c.p. o all'art. 371-*ter* c.p., proponendo denuncia, potrebbe benissimo essere anche l'imputato, ritenendo falso quanto dichiarato dalla persona informata dei fatti al pubblico ministero o al proprio difensore o al difensore della parte civile. Oppure ben potrebbe essere anche la persona offesa.



Con l'effetto che quella sospensione obbligata del procedimento in questi casi non può essere dettata solo per ragioni di «sospetto» verso il pubblico ministero, ma, in generale, per evitare il condizionamento psicologico che deriva ad una persona informata dei fatti dal fatto di essere processata per quanto dichiarato.

Ma, per di più, se il timore sotteso alla norma fosse solo quello di evitare il condizionamento psicologico esercitabile dal pubblico ministero, allora, si dovrebbe per vero considerare che, come la stessa Corte costituzionale riconosceva nella stessa sentenza n. 61 del 1998, «una volta che sia stata esercitata l'azione penale per il reato di false informazioni, la posizione dell'imputato [sarebbe] ormai sottoposta al giudizio dell'autorità giurisdizionale, e quindi sottratta a potenziali condizionamenti da parte del pubblico ministero davanti al quale il reato è stato commesso». Con l'effetto paradossale, che proprio la sospensione verrebbe a consentire quell'effetto di condizionamento, perché proprio il fatto che il procedimento sia sospeso la posizione processuale «resterebbe nelle mani» del pubblico ministero e non perverrebbe, invece, nella cognizione dell'autorità giurisdizionale, che potrebbe fare giustizia di un'apertura strumentale del procedimento.

Insomma, pare in realtà non discutibile, che, assai più ampiamente, il legislatore abbia semplicemente voluto, con le due previsioni gemelle del comma 2 degli articoli 371-*bis* e 371-*ter* c.p., che la persona informata dei fatti non debba essere coinvolta in un processo per l'assunta falsità delle sue dichiarazioni prima che il procedimento nel quale ha reso quelle dichiarazioni sia definito almeno con sentenza di primo grado.

Con l'effetto, appunto, che non si trova alcuna giustificazione al fatto che sia trattato diversamente il soggetto che quelle dichiarazioni le ha rese nel corso di un processo come testimone.

Ma anche a voler ribadire che la *ratio* sia solo quella, più limitata, di evitare forme di condizionamento esercitabili dal pubblico ministero, in ogni caso sarebbe un *ratio* del tutto applicabile anche ai procedimenti per falsa testimonianza (almeno se resa in un procedimento penale), perché tanto più in quei casi «l'organo dell'accusa è "processualmente" interessato alla formazione della prova».

D'altro canto, è significativo della reale volontà del legislatore, di evitare ogni forma di pressione sul soggetto dichiarante, che con novella del 1995 si è espressamente previsto all'art. 381, comma 4-*bis*, c.p.p. che per le false dichiarazioni al pubblico ministero non sia neppure possibile l'arresto in flagranza.

Una norma che, di nuovo, se si temesse solo il rischio di condizionamenti del pubblico ministero potrebbe anche non essere prevista, perché l'arresto passa rapidamente al vaglio dell'autorità giurisdizionale.

Ma il richiamo dell'art. 381, comma 4-*bis*, c.p.p. è importante anche ad un altro fine.

Infatti, quella previsione conferma che il legislatore ritiene del tutto parificabile, rispetto alla tutela della sua serenità, la posizione del testimone e quella del dichiarante al pubblico ministero, visto che la norma ora citata è esattamente identica a quella che già era dettata dall'art. 476, comma 2, c.p.p., che parimenti vieta l'arresto in flagranza del testimone asseritamente falso.

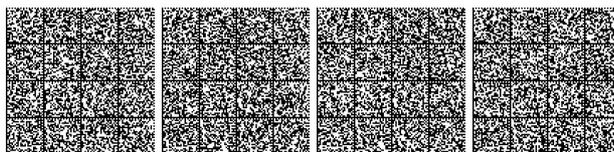
A conferma, anche per questa via, che analoga parificazione dovrebbe sussistere, per evitare una disparità irragionevole di trattamento contrastante con l'art. 3 Cost., anche rispetto alla norma che qui si è individuata del comma 2 dell'art. 371-*bis* c.p.

1.b. Proprio in ragione delle osservazioni che si sono qui svolte, si deve, però, ancora evidenziare come l'assenza di una norma analoga rispetto alla falsa testimonianza collida anche con altri valori di rango costituzionale.

Infatti, il legislatore mostra di aver correttamente percepito ed evitato il rischio che la persona informata dei fatti che ha reso dichiarazioni ad un pubblico ministero o ad un difensore possa venire coartata nella sua libertà morale e di autodeterminazione dal fatto di essere sottoposta a processo per quelle dichiarazioni, prima ancora che il processo nel quale le ha rese abbia avuto una prima stabilizzazione.

Ma questa scelta non può che trovare il suo fondamento sia nell'intento di preservare il diritto di difesa del dichiarante, tutelato dall'art. 24, comma 2 della Costituzione, quanto meno per quel che si dirà subito circa la facoltà di ritrattazione, sia nell'intento di garantire un accertamento della verità nel processo che non sia viziato da possibili condizionamenti in capo ad un soggetto le cui dichiarazioni possono assumere valore probatorio, in modo coerente a come l'art. 111 della Costituzione impone che sia conformato un processo per essere «giusto».

Ma se così è, tanto più quell'esigenza deve valere per un testimone, perché tanto più occorre evitare che le dichiarazioni rese in una fase addirittura processuale, e quindi direttamente incidenti sulla decisione finale, possano essere vizzate da condizionamenti di sorta in capo al testimone.



E, d'altro canto, si è già visto come per una norma che certamente è stata dettata per scopi esattamente identici, quella che fa divieto di arresto in flagranza, già il legislatore sia intervenuto per trattare in modo identico il testimone e il dichiarante, vietando per tutti e due un intervento potenzialmente coartante della loro libertà di autodeterminazione e quindi potenzialmente inficiante della bontà delle dichiarazioni.

1.c. Merita a questo proposito, come anticipato, che ci si soffermi ora, ai fini qui in esame (e salvo ritornare sul tema) sull'istituto della ritrattazione, che il legislatore (significativamente) ha dettato in modo identico, ancora una volta, per il testimone e per il dichiarante al pubblico ministero o al difensore.

L'art. 376 c.p., infatti, consente sia al testimone che al dichiarante al pubblico ministero o al difensore di evitare la punizione per la falsa dichiarazione in caso di ritrattazione del falso e manifestazione del vero, fissando come termine ultimo per questa condotta, per le falsità avvenute in sede penale la chiusura del dibattimento e per le falsità avvenute in sede civile, il momento precedente alla pronuncia di una sentenza definitiva, anche se non irrevocabile.

In ragione di ciò, da un lato, è evidente che se non si preclude lo svolgimento del procedimento per la falsa testimonianza (o per la falsa dichiarazione a pubblico ministero e difensore) si realizza quel rischio di coartazione della libertà di autodeterminazione del testimone, proprio perché in presenza di fasi avanzate del processo a proprio carico, che potrebbero far intravedere il rischio di condanna, più elevata sarebbe la spinta del testimone o del dichiarante a ritrattare, per salvare se stesso dalle imminenti conseguenze negative.

Un rischio tanto più rilevante se si considera che addirittura, per quel che si dirà di seguito, potrebbe anche già essere intervenuta una condanna prima dello spirare del termine per ritrattare.

Da altro lato, però, è allo stesso modo evidente che se non si preclude lo svolgimento del procedimento per la falsa testimonianza (o, come in effetti è, per la falsa dichiarazione a pubblico ministero e difensore), nell'attesa che si chiuda il processo nel quale sono state rese quelle dichiarazioni, vi è il rischio che al testimone o dichiarante venga ridotto lo spazio temporale per esercitare la facoltà di ritrattare, da cui conseguirebbe la sua non punibilità, perché il processo a suo carico potrebbe definirsi anche prima dello scadere del suo termine ultimo per effettuare una ritrattazione.

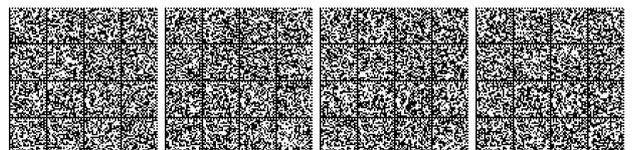
Allora tanto più è irragionevole che per il falso dichiarato al pubblico ministero o al difensore vi sia la certezza che ciò non potrà mai accadere, perché il procedimento a carico di chi ha reso la dichiarazione falsa è sospeso, mentre per il testimone questa certezza non vi sia.

Caso che, fra l'altro, qui non si adombra in via meramente ipotetica, perché l'imputato del presente procedimento poteva trovarsi condannato per falsa testimonianza (ove non si fosse sollevata questa questione) già alla data del 2 aprile 2015, prima che si concludesse il processo civile nel quale quella testimonianza egli ha reso e nel quale, quindi, ancora può ritrattare.

Ma in modo simile questa situazione si connota negativamente anche per il caso in cui dovesse intervenire un'assoluzione, perché anche questa potrebbe ugualmente falsare la dinamica che l'art. 376 c.p. vuole regolare a tutela del corretto accertamento della verità nel processo, perché certamente si perderebbe la spinta alla ritrattazione (o certamente se ne ridurrebbe lo spazio) ove quella dichiarazione testimoniale avesse già passato un vaglio processuale di non falsità, prima della scadenza dei termini consentiti per la ritrattazione.

1.d. Vi è, infine, un ultimo aspetto da svolgere a supporto della fondatezza della questione, che trova fondamento negli insegnamenti ricavabili dall'ordinanza della Corte costituzionale 2001 n. 22. In quella occasione, infatti, il giudice *a quo* aveva denunciato la disparità di trattamento processuale riservata al reato di cui all'art. 378 c.p., per il fatto che non fosse applicabile il disposto dell'art. 371-bis, secondo comma, c.p. qui richiamato.

La Corte costituzionale in quella occasione aveva rilevato che «stante il suo carattere derogatorio, la disciplina dettata dall'art. 371-bis, secondo comma, codice penale potrebbe essere assunta come termine di raffronto al fine di verificare il rispetto del principio di eguaglianza solo se fosse sorretta da una *ratio* integralmente estensibile alla fattispecie di cui all'art. 378 c.p., sì da rendere la diversità di trattamento del tutto priva di ragionevole giustificazione». E aveva osservato che «invece, la diversità degli elementi che integrano il modello legale delle due fattispecie poste a raffronto — nel reato di falsa informazione al pubblico ministero, rendere dichiarazioni false, ovvero tacere in tutto o in parte; nel reato di favoreggiamento personale, aiutare taluno a eludere le investigazioni dell'Autorità mediante una condotta che, come nel caso di specie, può sostanziarsi in false dichiarazioni rese alla polizia giudiziaria delegata dal pubblico ministero — dimostra all'evidenza che diversa è l'oggettività giuridica dei due reati presi in esame sicché essi non sono comparabili ai fini della denunciata disparità di trattamento processuale».



Ora, si ritiene che non possa essere negato che, per usare l'espressione utilizzata dalla stessa Corte, «gli elementi che integrano il modello legale delle due fattispecie» oggi messe a raffronto, art. 372 c.p. e 371-bis c.p. (o 371-ter c.p.), sono gli stessi, perché in ambedue (o *tre*) i reati la condotta è sempre, di nuovo citando la stessa Corte, il «rendere dichiarazioni false, ovvero tacere in tutto o in parte».

In tutti i casi a tutela dell'accertamento della «verità» processuale, senza che neppure si possa adombrare una diversità rilevante per il fatto che in un caso si tratta di dichiarazioni rese nel processo e nell'altro (negli altri) nel procedimento, perché la ragione della sanzione penale per le false dichiarazioni rese in fase di procedimento discende anche dal fatto che quelle dichiarazioni possono assurgere al rango di prove piene, del tutto analoghe a quelle assunte nel processo, per effetto dei diversi istituti processuali.

Come, d'altra parte, espressamente ratificato dall'art. 375 c.p., che prevede la possibilità che anche in forza delle dichiarazioni assunte ex art. 371-bis e *ter* c.p. si possa addivenire ad una condanna, dettando per questa ipotesi una circostanza aggravante ad effetto speciale identica.

Anche per questo aspetto, quindi, davvero sembrerebbe fortemente irragionevole che quella parificazione rispetto a questo caso debba essere negata.

1.f. Da ultimo, poi, alla luce dei principi già affermati con la sentenza n. 101 del 1999, appare altresì privo di ragionevolezza che per tutti gli istituti sostanziali l'art. 372 c.p. e gli articoli 371-bis c.p. e 371-ter c.p. siano regolati in modo identico (v. aggravanti ex art. 375 c.p., ritrattazione ex art. 376 c.p., casi di non punibilità ex art. 384 c.p., punibilità per i fatti commessi in collegamento audiovisivo ex art. 384-bis c.p.), mentre solo per un istituto processuale — quella qui in esame — troverebbero una disciplina diversa.

2. Rilevanza.

Quanto alla rilevanza si deve osservare che ove la questione fosse fondata sarebbe certamente rilevante nel presente procedimento, in quanto dopo l'esaurimento dell'istruttoria e la discussione delle parti deve essere adottata la decisione finale sulla contestazione elevata, con affermazione di responsabilità o con giudizio assoluzione, mentre se fosse estensibile anche a questa fattispecie la disposizione di cui al secondo comma dell'art. 371-bis c.p., individuato come *tertium compa rationis*, ne seguirebbe la sospensione del procedimento.

E vi è solo da aggiungere che neppure è prospettabile un'applicazione analogica, perché, condivisibilmente, nel diritto vivente si ritiene che quella di cui al secondo comma dell'art. 371-bis c.p. sia una norma eccezionale, che non consente per questo un'applicazione in via analogica nei procedimenti aventi ad oggetto il diverso delitto di falsa testimonianza (Cass., sez. VI, 21 ottobre 2010).

P.Q.M.

Visto l'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, e l'art. 159 c.p. dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per contrarietà all'art. 3, all'art. 24, comma 2, e all'art. 110 della Costituzione, dell'art. 372 c.p., nella parte in cui non contiene una disposizione identica a quella dettata dal comma 2 dell'art. 371-bis c.p. o, in alternativa, dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per contrarietà all'art. 3, all'art. 24, comma 2, e all'art. 110 della Costituzione, dell'art. 371-bis, comma 2, c.p., nella parte in cui non si applica anche ai reati di cui all'art. 372 c.p.

Ordina, di conseguenza, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

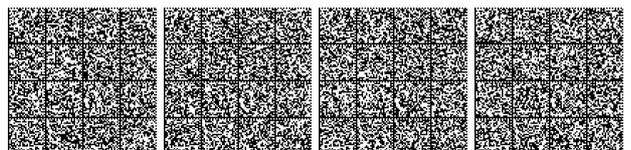
Dispone che la presente ordinanza sia integralmente notificata e comunicata alle parti e che sia altresì notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Senato della Repubblica.

Dispone la sospensione del procedimento.

Manda la cancelleria per gli adempimenti.

Verona, 23 settembre 2014

Il Giudice: PIZIALI



N. 51

*Ordinanza del 24 settembre 2015 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Biella
sul ricorso proposto da Simonetti Roberto contro Agenzia delle Entrate - Direzione provinciale di Biella*

Imposte sui redditi - Detraibilità dal 2007 delle erogazioni in danaro tracciabili effettuate a favore di partiti politici non a titolo di liberalità, ma di corrispettivo.

- Decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149 (Abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore), convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, art. 11, comma 4-bis.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI BIELLA

(SEZIONE 1)

Riunita con l'intervento dei signori:

Catania Antonio, Presidente;

Bertolo Roberto, relatore;

Vicuna Vezio, giudice;

Ha emesso la seguente ordinanza, sul ricorso n. 213/14 spedito il 17 settembre 2014, avverso avviso di accertamento n. T7Q010201237/2013 IRPEF - on. deduc. 2008; avverso avviso di accertamento n. T7Q010201262/2013 IRPEF - on. deduc. 2009; avverso avviso di accertamento n. T7Q010201264/2013 IRPEF - on. deduc. 2010; avverso avviso di accertamento n. T7Q010201265/2013 IRPEF - on. deduc. 2011;

Contro: Ag. Entrate Direzione provinciale Biella, proposto dai ricorrenti: Simonetti Roberto Via Delleani, 39 - 13900 Biella BI, difeso da: dott. Cremona Massimo, viale Sabotino n. 19/2 - 20100 Milano MI, difeso da: dott. Pallino Carmine, viale Sabotino n. 19/2 - 20100 Milano MI, altre parti coinvolte: Procura della Repubblica presso il Tribunale di Forlì - 47121 Forlì FC.

Col ricorso introduttivo del giudizio n. 213/14 RG., nella forma di reclamo-mediazione ex art. 17-bis del decreto legislativo n. 546/1992, notificato il 19 maggio 2014 a mezzo servizio postale, Roberto Simonetti ha impugnato cumulativamente avanti a questa Commissione quattro avvisi di accertamento, rispettivamente afferenti gli anni dal 2008 al 2011, con i quali l'Agenzia delle Entrate, Ufficio provinciale di Biella, ha disconosciuto la deducibilità dal reddito imponibile ai fini dell'imposta su reddito delle persone fisiche, contemplata dall'art. 15, comma 1-bis del decreto del Presidente della Repubblica 22.12.1986 n. 917, di erogazioni in denaro concesse a favore del partito politico di appartenenza del ricorrente, negando il carattere "liberale" dei versamenti in virtù di una ritenuta corrispettività fra i pagamenti eseguiti e il "patto" di candidatura stipulato dal ricorrente per l'inserimento nelle liste dei candidati alle elezioni di quel partito politico.

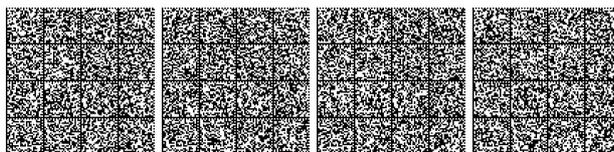
L'Agenzia delle entrate riferisce nelle proprie controdeduzioni, per quanto qui rileva:

che le donazioni in denaro a favore di partiti politici, per poter essere considerate detraibili ai sensi dell'art. 15 comma 1-bis del D.P.R. n. 917/86 vigente *ratione temporis* devono intendersi effettuate senza alcuna controprestazione e neppure in adempimento di un obbligo giuridico, morale o sociale;

che nel giudizio sono stati prodotti stralci di verbali di assunzione di informazioni ex art. 362 c.p.p., redatti nell'ambito di un procedimento penale pendente avanti alla Procura della Repubblica di Forlì a carico di esponenti del partito in questione;

che da tale processo penale ha preso avvio l'accertamento tributario, che questa Commissione è deputata a valutare, a seguito di trasmissione, avvenuta in data 27.7.2012, di documentazione da parte della Procura della Repubblica di Forlì all'Agenzia delle Entrate di Reggio Emilia e successiva segnalazione di quest'ultima all'Ufficio provinciale di Biella;

che dagli atti del procedimento (penale), e segnatamente dalle testimonianze raccolte, risulta che i candidati della Lega Nord, per poter essere inseriti nelle primissime posizioni delle liste elettorali dovevano sottoscrivere quale *condicio sine qua* non per l'accettazione, da parte del partito, della loro candidatura, una scrittura privata con la quale si impegnavano, se eletti, a corrispondere la somma di € 145.000,00 da versare nelle casse del partito, in rate mensili



costanti e consecutive, per tutta la durata della legislatura, quale corrispettivo per la gestione della campagna elettorale e la messa a disposizione di strutture locali del partito a supporto dei singoli candidati. Tale scrittura valeva quale riconoscimento di debito e costituiva titolo per l'emissione di decreto ingiuntivo in caso di inadempimento (titolo che risulta azionato giudizialmente in un caso specifico di inadempienza);

che nel corso del presente giudizio tributario è stata eccepita dal ricorrente l'entrata in vigore di una norma costituita dall'art. 11 comma 4-*bis* del decreto-legge n. 149/2013 nel testo risultante dall'approvazione di un emendamento presentato dall'On. le Calderoli e dall'On. le Bisinella quali rappresentanti del medesimo partito politico beneficiario delle contestate erogazioni liberali;

che la norma invocata dal ricorrente dispone: «A partire dall'anno di imposta 2007 le erogazioni in denaro effettuate a favore di partiti politici, esclusivamente tramite bonifico bancario o postale e tracciabili secondo la vigente normativa antiriciclaggio, devono comunque considerarsi detraibili ai sensi dell'art. 15, comma 1-*bis*, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917».

Ritiene questa Commissione di dover dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 11 comma 4-*bis* del decreto-legge 28 dicembre 2013 n. 149, quale risultante dalla legge di conversione 21 febbraio 2014 n. 13, in virtù delle seguenti considerazioni:

non sembra anzitutto revocabile in dubbio, considerata l'esistenza di un plurimo contenzioso, di cui si ha notizia certa (presso la Commissione tributaria di Verbania pendeva, ad esempio, analogo ricorso promosso da altro senatore della Lega Nord), che la norma in esame sia stata congegnata appositamente allo scopo di sottrarre una generalità di parlamentari eletti nelle liste del partito della Lega Nord alle conseguenze di natura tributaria, e a quelle, eventualmente a queste collegate, di natura penale, derivanti dall'indebita detrazione delle erogazioni di denaro effettuate a favore del partito, conseguenze altrimenti inevitabili posto che la natura non liberale ma corrispettiva era stata «disvelata» dall'Agenzia delle entrate sulla base delle dichiarazioni testimoniali rese nel processo penale sopra mentovato.

Parimenti risulta per certo che il marchingegno sia stato ideato da altri parlamentari del medesimo partito, diretto beneficiario degli effetti favorevoli della nuova norma, in quanto l'emendamento che ha modificato il testo dell'art. 11 del decreto-legge n. 149/2013 introducendo il comma 4-*bis*, risulta proposto proprio e soltanto dai senatori della Lega Nord, on.li Calderoli e Bisinella.

Occorre evidenziare infine il carattere espressamente retroattivo della norma, estesa a tutti gli anni d'imposta anteriori a quello in cui è entrata in vigore, fino a tutto il 2007, segno evidente che le riprese a tassazione operate dagli Uffici finanziari erano state estese all'arco di tempo decorrente dal 2007: l'accertamento dell'Agenzia Ufficio di Biella oggetto del presente processo concerne per l'appunto gli anni dal 2008 al 2011.

Ricorre pertanto il *fumus* che si tratti di una norma introdotta (peraltro, dicasi *incidenter tantum*, con lo strumento abusato del decreto-legge in difetto dei presupposti della necessità ed urgenza, requisiti non sanabili dalla legge di conversione) non per tutelare esigenze di carattere generale bensì interessi del tutto particolari e personali.

Nonché peraltro può condividersi l'esegesi della norma fornita dall'Agenzia delle entrate la quale, al fine di contrastare l'eccezione del ricorrente, sostiene, ma senza fondamento, che essa deve leggersi nel senso che le erogazioni in parola devono considerarsi detraibili «comunque... ai sensi dell'art. 15, comma 1-*bis*» e dunque in osservanza dei requisiti dallo stesso previsti tra i quali per l'appunto lo spirito di liberalità che deve sempre connotare il finanziamento privato; tale interpretazione forza le espressioni letterali della disposizione in quanto l'avverbio “comunque” non può essere inteso altrimenti che come elemento ostativo ad una valutazione contraria alla detraibilità dei versamenti eseguiti.

Tanto premesso la norma *de qua agitur* presenta profili di illegittimità costituzionale sotto il riguardo della violazione, ad avviso di questa Commissione, di vari parametri enunciati nella Carta o in essa connaturati.

1) Sotto un primo profilo, la norma criticata si espone ad un giudizio di irragionevolezza. A far tempo da una certa «era» (perché di mutamento epocale occorre parlare), la Corte costituzionale ha iniziato ad ampliare lo scrutinio di ragionevolezza, sganciandolo dal principio di uguaglianza, e dichiarando incostituzionale una disposizione o una norma non più in virtù dell'art. 3, comma 1, Cost., ma perché irragionevole tout court.

Scrivono un autorevole giurista che, nell'ambito della giurisprudenza costituzionale, il canone della ragionevolezza ha ormai assunto i contorni di un vero e proprio principio costituzionale, assurgendo così a parametro autonomo del sindacato di costituzionalità. Ne deriva che, mediante la sua applicazione la Corte non promuove tanto l'eguale trattamento tra situazioni illegittimamente differenziate, ma tende piuttosto a favorire l'eguaglianza attraverso ragionevoli differenziazioni normative, spostando così il proprio giudizio in parte anche sul merito dell'opzione legislativa. Il distacco della ragionevolezza dall'eguaglianza giuridica si registra infatti quando il giudice costituzionale arriva a sindacare il contenuto degli atti legislativi in quanto irragionevoli in sé, senza cioè presupporre alcuno specifico termine di raffronto. In questa differente prospettiva, la ragionevolezza sembra esigere più nettamente l'intrinseca razionalità delle



opzioni parlamentari, confondendosi con la generale esigenza di una coerenza interna e dell'ordinamento giuridico. In tali casi l'esame della disciplina positiva viene condotto alla luce della *ratio legis*, assunta, da una parte, in relazione all'assetto normativo nel suo complesso e, dall'altra, in rapporto al proprio specifico contesto applicativo, per cui il livello minimo del controllo di razionalità coincide con l'accertamento della coerenza logica dell'atto legislativo. Il vizio di illogicità della legge ricorrerà, pertanto, tutte le volte in cui sia riscontrabile una contraddizione tra le diverse prescrizioni normative all'interno di un medesimo testo, oppure qualora sia ravvisabile un'antinomia tra la disposizione impugnata e il particolare settore dell'ordinamento nel quale la disciplina si colloca.

Nella seconda eventualità la contraddizione trascende i confini dell'atto legislativo, per assumere un rilievo più ampio in cui la disposizione viene a collidere con il quadro sistematico di riferimento, rispetto al quale l'oggetto della questione costituisce un elemento estraneo o dissonante.

Evidentemente, il legislatore rimane pur sempre libero di compiere scelte discrezionali che si discostino o addirittura contrastino apertamente con le proprie precedenti decisioni, potendo anche legittimamente mutare indirizzo in ragione di circostanze contingenti. Tuttavia, queste digressioni dalla propria ordinaria linea politica dovranno comunque essere suffragate da giustificazioni adeguate, non potendosi risolvere in decisioni del tutto arbitrarie. In effetti, considerazioni di natura eminentemente logica, prima ancora che giuridica, impongono che nell'assumere una certa decisione anche il legislatore non si discosti dalle valutazioni compiute in precedenza su uno stesso argomento, fatta salva ovviamente la possibilità di addurre argomentazioni plausibili a sostegno della propria opzione. Anche perché, come spesso accade nella pratica, quando il potere legislativo contraddice se stesso, questa contraddizione si risolve inevitabilmente nell'illegittima creazione di un privilegio, che dovrà essere rimosso dalla Corte, perché non corroborato da ragioni oggettive che ne giustifichino la sussistenza. Le precedenti determinazioni del legislatore, in quanto frutto di un preciso intendimento politico, potranno così essere utilmente impiegate al fine di valutare la razionalità e la ragionevolezza della normativa oggetto del giudizio, ricorrendo a un riscontro di coerenza tra la disciplina impugnata e le politiche legislative, che, fino a quel momento, hanno ispirato l'azione del Parlamento. Tale ricostruzione, se da un lato riafferma la spettanza al potere legislativo di tutte le scelte normative che questi ritenga più opportune per conseguire i propri fini negli ambiti riservati all'indirizzo politico, dall'altro, circoscrive il carattere di quelle stesse valutazioni, qualificandole come vincolanti per il futuro nel contesto di un preciso raffronto sull'arbitrarietà dell'attività parlamentare. Per queste ragioni, quando la Corte esamina questioni di legittimità costituzionale relative al rispetto del principio di ragionevolezza il *tertium comparationis* tacitamente assunto coinciderà generalmente con le politiche legislative sviluppate e seguite in quella stessa materia.

Alla luce di siffatti principi appare evidente che, confrontata con il panorama normativo che l'ha preceduta e con quello che la circonda, la norma in questione se ne discosta sensibilmente.

Ancorché di rilievo non risolutivo, non priva di rilevanza appare anzitutto la collocazione della norma sospettata di incostituzionalità al di fuori della *sedes materiae* propria delle detrazioni d'imposta: la scelta di stabilire un tipo di detrazione *ad hoc*, in tema di finanziamento ai partiti, appare suggerita non tanto dall'esigenza di dettare una specifica (per la sede prescelta) disciplina delle detrazioni in materia di erogazioni ai partiti politici, quanto piuttosto ispirata a quella di commettere un vero e proprio colpo di mano dell'ultima ora (è infatti contenuta in un isolato emendamento), per di più confidando che la disposizione passasse inosservata, laddove tale non sarebbe stata se, riservandola ad altra sede normativa, fosse stata sottoposta al vaglio degli esperti in materia fiscale per coordinarla con le altre norme del TUIR; peraltro non sarebbe stato difficoltoso inserire la detrazione tra le altre elencate dall'art. 15 del TUIR talché la scelta di inserirla nel diverso corpus legislativo sembra davvero corrispondere ad intenti meno nobili.

Essa in realtà, ove raffrontata con le singole fattispecie contemplate dall'art. 15 del TUIR, confligge con tutte le disposizioni elaborate ed introdotte nella specifica materia (delle detrazioni fiscali) allo scopo di contrastare eventuali abusi e distorte utilizzazioni.

Limitando l'esame delle fattispecie ivi elencate, restringendo la verifica all'ambito delle erogazioni propriamente dette, irrilevanti essendo interessi passivi, spese sanitarie e altre tipologie, si nota che l'art. 15 del D.P.R. n. 917/86 prevede alla lettera *h*) le erogazioni liberali in denaro a favore dello Stato, delle regioni, degli enti locali territoriali, di enti o istituzioni pubbliche, di comitati organizzatori appositamente istituiti con decreto del Ministro per i beni culturali e ambientali, di fondazioni e associazioni legalmente riconosciute senza scopo di lucro, che svolgono o promuovono attività di studio, di ricerca e di documentazione di rilevante valore culturale e artistico o che organizzano e realizzano attività culturali, effettuate in base ad apposita convenzione, per l'acquisto, la manutenzione, la protezione o il restauro delle cose indicate nell'art. 1 della legge 1° giugno 1939, n. 1089, e nel decreto del Presidente della Repubblica 30 settembre 1963, n. 1409, ivi comprese le erogazioni effettuate per l'organizzazione in Italia e all'estero di mostre e di esposizioni di rilevante interesse scientifico-culturale delle cose anzidette, e per gli studi e le ricerche eventualmente a tal fine necessari, nonché per ogni altra manifestazione di rilevante interesse scientifico-culturale anche ai fini didattico-



promozionali, ivi compresi gli studi, le ricerche, la documentazione e la catalogazione, e le pubblicazioni relative ai beni culturali. Le iniziative culturali devono essere autorizzate, previo parere del competente comitato di settore del Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali, dal Ministero per i beni culturali e ambientali, che deve approvare la previsione di spesa ed il conto consuntivo. Il Ministero per i beni culturali e ambientali stabilisce i tempi necessari affinché le erogazioni liberali fatte a favore delle associazioni legalmente riconosciute, delle istituzioni e delle fondazioni siano utilizzate per gli scopi indicati nella presente lettera e controlla l'impiego delle erogazioni stesse. Detti termini possono, per causa non imputabile al donatario, essere prorogati una sola volta. Le erogazioni liberali non integralmente utilizzate nei termini assegnati affluiscono all'entrata del bilancio dello Stato, o delle regioni e degli enti locali territoriali, nel caso di attività o manifestazioni in cui essi siano direttamente coinvolti, e sono destinate ad un fondo da utilizzare per le attività culturali previste per l'anno successivo. Il Ministero per i beni culturali e ambientali comunica, entro il 31 marzo di ciascun anno, al centro informativo del Dipartimento delle entrate del Ministero delle finanze l'elenco nominativo dei soggetti erogatori, nonché l'ammontare delle erogazioni effettuate entro il 31 dicembre dell'anno precedente; *h-bis*) il costo specifico o, in mancanza, il valore normale dei beni ceduti gratuitamente, in base ad apposita convenzione, ai soggetti e per le attività di cui alla lettera *h*);

sono poi previste:

alla lettera *i*) le erogazioni liberali in denaro, per importo non superiore al 2 per cento del reddito complessivo dichiarato, a favore di enti o istituzioni pubbliche, fondazioni e associazioni legalmente riconosciute che senza scopo di lucro svolgono esclusivamente attività nello spettacolo, effettuate per la realizzazione di nuove strutture, per il restauro ed il potenziamento delle strutture esistenti, nonché per la produzione nei vari settori dello spettacolo. Le erogazioni non utilizzate per tali finalità dal percipiente entro il termine di due anni dalla data del ricevimento affluiscono, nella loro totalità, all'entrata dello Stato;

alla lettera *i-ter*) le erogazioni liberali in denaro per un importo complessivo in ciascun periodo d'imposta non superiore a 1.500 euro, in favore delle società e associazioni sportive dilettantistiche, a condizione che il versamento di tali erogazioni sia eseguito per il tramite di banca o ufficio postale ovvero secondo altre modalità stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400;

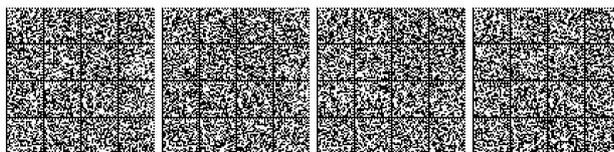
alla lettera *i-quater*) le erogazioni liberali in denaro, per importo non superiore a 4 milioni di lire, a favore delle associazioni di promozione sociale iscritte nei registri previsti dalle vigenti disposizioni di legge. Si applica l'ultimo periodo della lettera *i-bis*);

alla lettera *i-octies*) le erogazioni liberali a favore degli istituti scolastici di ogni ordine e grado, statali e paritari senza scopo di lucro appartenenti al sistema nazionale di istruzione di cui alla legge 10 marzo 2000, n. 62, e successive modificazioni, nonché a favore delle istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica e delle università, finalizzate all'innovazione tecnologica, all'edilizia scolastica e universitaria e all'ampliamento dell'offerta formativa; la detrazione spetta a condizione che il versamento di tali erogazioni sia eseguito tramite banca o ufficio postale ovvero mediante gli altri sistemi di pagamento previsti dall'art. 23 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241;

alla lettera *i-novies*) le erogazioni liberali in denaro al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, di cui all'art. 45, comma 1, lettera *e*), del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 dicembre 2003, n. 398, effettuate mediante versamento bancario o postale ovvero secondo altre modalità stabilite con apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze;

il comma 1.1 recita: «Dall'imposta lorda si detrae un importo pari al 24 per cento, per l'anno 2013, e al 26 per cento, a decorrere dall'anno 2014, per le erogazioni liberali in denaro, per importo non superiore a 30.000 euro annui, a favore delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), delle iniziative umanitarie, religiose o laiche, gestite da fondazioni, associazioni, comitati ed enti individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, nei Paesi non appartenenti all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE). La detrazione è consentita a condizione che il versamento di tali erogazioni sia eseguito per il tramite di banca o ufficio postale ovvero mediante gli altri sistemi di pagamento previsti dall'art. 23 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241, e secondo ulteriori modalità idonee a consentire all'Amministrazione finanziaria lo svolgimento di efficaci controlli, che possono essere stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da emanare ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400.....

ed il comma *1-ter*: «Ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, si detrae dall'imposta lorda, e fino alla concorrenza del suo ammontare, un importo pari al 19 per cento dell'ammontare complessivo non superiore a 5 milioni di lire degli interessi passivi e relativi oneri accessori, nonché delle quote di rivalutazione dipendenti da clausole di indicizzazione pagati a soggetti residenti nel territorio dello Stato o di uno Stato membro delle Comunità europee, ovvero a stabili organizzazioni nel territorio dello Stato di soggetti non residenti, in dipendenza di mutui contratti, a



partire dal 1° gennaio 1998 e garantiti da ipoteca, per la costruzione dell'unità immobiliare da adibire ad abitazione principale. La detrazione è ammessa a condizione che la stipula del contratto di mutuo da parte del soggetto possessore a titolo di proprietà o altro diritto reale dell'unità immobiliare avvenga nei sei mesi antecedenti, ovvero nei diciotto mesi successivi all'inizio dei lavori di costruzione. Con decreto del Ministro delle finanze sono stabilite le modalità e le condizioni alle quali è subordinata la detrazione di cui al presente comma.»

Il comma 2 stabilisce: «Per gli oneri indicati alle lettere *c), e), f), i-quinquies)* e *i-sexies)* del comma 1 la detrazione spetta anche se sono stati sostenuti nell'interesse delle persone indicate nell'art. 12 che si trovino nelle condizioni ivi previste, fermo restando, per gli oneri di cui alla lettera *f)*, il limite complessivo ivi stabilito. Per gli oneri di cui alla lettera *c)* del medesimo comma 1 sostenuti nell'interesse delle persone indicate nell'art. 12 che non si trovino nelle condizioni previste dal comma 2 del medesimo articolo, affette da patologie che danno diritto all'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria, la detrazione spetta per la parte che non trova capienza nell'imposta da esse dovuta, relativamente alle sole spese sanitarie riguardanti tali patologie, ed entro il limite annuo di lire 12.000.000. Per le spese di cui alla lettera *i-septies)* del citato comma 1, la detrazione spetta, alle condizioni ivi stabilite, anche se sono state sostenute per le persone indicate nell'art. 12 ancorchè non si trovino nelle condizioni previste dal comma 2 del medesimo articolo.»

3. Per gli oneri di cui alle lettere *a), g), h), h-bis), i), i-bis)* e *i-quater)* del comma 1 sostenuti dalle società semplici di cui all'art. 5 la detrazione spetta ai singoli soci nella stessa proporzione prevista nel menzionato art. 5 ai fini della imputazione del reddito.

Da un esame comparativo delle disposizioni sopra richiamate si evince che ogniqualvolta il legislatore menziona le «erogazioni», fa seguire a detto vocabolo l'attributo «liberali» con ciò volendo significare che le erogazioni non debbono consistere in corrispettivi sinallagmatici di altre, corrispondenti, prestazioni.

Al contrario le erogazioni previste dalla norma censurata (comma 4-*bis* dell'art. 11 del decreto-legge n. 149/2013) non sono connotate dal requisito della liberalità (atteso che la norma parla solo di «erogazioni in denaro»), ed anzi proprio l'avverbio «comunque» è destinato ad escludere tale presupposto, volendo significare che l'erogazione in favore del partito deve intendersi detraibile prescindendo dal requisito della liberalità e quindi quand'anche si tratti di corrispettivo di una prestazione o di una concessione.

Risulta dunque provato che la norma sottoposta allo scrutinio di legittimità è in contrasto con il panorama normativo delle politiche legislative in atto e quindi con il principio di coerenza.

2) Ma v'è di più: non pare dubbio che i fini perseguiti dalla norma impugnata siano esclusivamente quelli di sanare (mediante il suo effetto retroattivo) una certa situazione di illegittima detrazione di erogazioni in denaro, venutasi a creare in seno al partito politico della Lega Nord.

Il potere legislativo risulta pertanto esercitato in contrasto con il divieto di abuso del diritto immanente nell'ordinamento giuridico costituzionale (oltre che comunitario). Così come è inibito al singolo soggetto dell'ordinamento l'esercizio di un diritto al solo scopo di nuocere a terzi ovvero di procurarsi un indebito profitto (quale un risparmio d'imposta), parimenti deve riconoscersi insito nell'ordinamento il divieto per i pubblici poteri (che peraltro non sono altro che l'espressione delle condotte dei singoli) di eccedere l'ambito e gli scopi per i quali la collettività ha delegato l'esercizio di quel potere (*cf.* teoria del Contratto sociale).

La norma si pone infatti in contrasto con il divieto dell'eccesso di potere legislativo, nella forma dello sviamento di potere (mutuandosi detta espressione dal diritto amministrativo) in quanto ispirata unicamente da intenti personali, riguardanti una ristretta cerchia di individui, e non dettata da interessi generali.

3) Nel caso di specie la disposizione impugnata si presenta come una norma puramente formale, che stabilisce, in modo dispotico e imperativo, senza riferimenti a giustificazioni teoretiche, un determinato obbligo prescrittivo per l'Amministrazione finanziaria, imponendole di considerare in ogni caso (viene adoperato il termine «comunque»), ovverosia a prescindere da un esame penetrante e sostanziale circa l'intima essenza dell'operazione negoziale, come detraibile tout court siccome «liberale ipso iure», un'erogazione di denaro a favore di un partito politico in presenza di meri requisiti di forma, in tal modo stabilendo una presunzione legale assoluta (*juris et de jure*) di detraibilità.

Pare evidente che sulla base dei criteri meramente formalistici dettati dall'emendamento in esame, sia stato del tutto inibito all'Amministrazione finanziaria di approfondire e discernere la (reale) natura dell'operazione, di tal che anche un'erogazione derivante da un illecito penale potrebbe ed anzi dovrebbe essere considerata detraibile, purchè tracciabile, senza facoltà di prova contraria.

L'attività istituzionale della P.A. invece può e deve spingersi sino al punto di far emergere l'esistenza di un *pac-tum sceleris* sottostante il negozio apparente che dà titolo alla detrazione. Risulta con ciò violato anche il parametro costituzionale del diritto di difesa di cui all'art. 24 della Costituzione che non presidia unicamente il diritto del privato



ciudadino ma anche il diritto della Pubblica Amministrazione, nella persona giuridica dell'Agenzia delle entrate, quale parte nel procedimento tributario contenzioso, e quale rappresentante dello Stato, ossia della generalità dei cittadini interessati al reperimento delle risorse necessarie al funzionamento dei servizi pubblici generali ed alla stessa esistenza dell'entità Stato, alla prova che un pagamento asseritamente eseguito quale erogazione liberale, liberale invece non è affatto perché contropartita di un vero mercanteggiamento inteso a procurare meri vantaggi economici (ad entrambe le parti del contratto scellerato).

4. Violazione del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost.

La norma censurata introduce una deroga alla regola generale, desumibile dalle disposizioni previste dall'art. 15 del T.U.I.R. di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917/86 in virtù del quale le erogazioni detraibili debbono essere connotate dal requisito della liberalità.

Una deroga alla norma generale è legittima solo se conforme ad altri interessi costituzionali.

La detraibilità delle erogazioni in denaro ai partiti — per i periodi d'imposta a far data dal 2007 — «comunque» concessa, ossia a prescindere dall'effettiva, riscontrata, ricorrenza dello spirito di liberalità, deve dunque corrispondere ad un interesse costituzionalmente protetto e non un privilegio arbitrariamente concesso ad una singola categoria di cittadini. Pertanto la mancata estensione del medesimo trattamento alla generalità dei consociati già di per sé configura una violazione del principio di eguaglianza.

5. Violazione del principio c.d. di capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost.: di rado sovvieni che il principio suddetto non è posto esclusivamente a tutela dell'interesse del contribuente a non essere esposto ad atti di imposizione che non siano giustificati da una capacità contributiva reale e proporzionale; in realtà già l'*incipit* della norma costituzionale evidenzia — prima che i limiti del potere di imposizione — l'obbligazione di tutti i consociati a concorrere alle spese pubbliche («tutti devono concorrere...»).

Il dovere di contribuzione precede pertanto i limiti del potere impositivo.

Ma è la collocazione della norma nel titolo IV concernente i rapporti politici anziché in quello dedicato ai diritti civili o ai rapporti economici, che ne pone in giusto risalto il colore assiologico.

Come scrive autorevolissima dottrina nell'opera «Il principio della capacità contributiva» (1) si deve ad una proposta dell'On. Edgardo Castelli in sede di lavori preparatori della Commissione dei 75 se la norma di cui all'art. 53, formulata nella seduta del 23 maggio 1947, venne poi — a differenza di quella che era la collocazione dell'art. 25 nello Statuto albertino (sub «Dei diritti e dei doveri dei cittadini») — sistemata quasi al centro dei rapporti politici del titolo quarto, preceduto dall'art. 52 che afferma il sacro dovere del cittadino di difesa della patria e seguito dall'art. 54 che stabilisce gli altrettanto solenni doveri dei parlamentari di «essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi» e di adempiere le funzioni pubbliche loro assegnate «con disciplina ed onore».

Ne discende la conseguenza che la norma qui censurata altera l'equilibrio del rapporto che deve instaurarsi fra il cittadino e l'organo dello Stato deputato a controllare il rispetto dell'obbligo di contribuzione, costringendo l'Amministrazione Finanziaria a soggiacere ai dictat del potere politico e a rinunciare all'esercizio della potestà impositiva là dove al contrario esiste un preciso obbligo di sottoporre all'imposta (sul reddito delle persone fisiche) un determinato reddito senza possibilità di fruire di detrazioni commisurate ad un'inesistente liberalità.

6. Tra i parametri costituzionali violati si reputa rientrare anche quello sancito dall'art. 79 Cost. *iuxta* il quale l'amnistia e l'indulto sono concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, in ogni suo articolo e nella votazione finale.

Nella disposizione in esame può essere ravvisata una sostanziale amnistia approvata senza le maggioranze parlamentari prescritte per l'approvazione di un siffatto strumento di sanatoria-clemenza, artificiosamente ideato per condonare le violazioni tributarie e i connessi reati tributari.

È del tutto palese, e non occorre spendere soverchi argomenti al riguardo, la rilevanza della questione ai fini della decisione del ricorso da parte di questa Commissione: nel caso in cui non fosse dichiarata incostituzionale la norma di cui all'art. 11 comma 4-*bis* del decreto-legge n. 149/2013, il Giudice tributario sarà tenuto ad applicarla, in uno con il combinato disposto dell'art. 15, comma 1-*bis*, del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, che va salvaguardato nella sua originaria purezza, incontaminata dalla norma censurata, alla fattispecie oggetto del giudizio eppertanto ad accogliere il ricorso di Simonetti Roberto, annullando le riprese a tassazione azionate dall'Agenzia delle entrate a mezzo degli avvisi di accertamento impugnati, non essendo seriamente ipotizzabile alcuna diversa lettura della norma in questione.

Tanto premesso e ritenuto, la Commissione Provinciale di Biella, sezione prima;

(1) G. Falsitta Giuffrè ed. - anno 2014 - pag. 115



P.Q.M.

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

ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza;

rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 comma 4-bis del decreto-legge n. 149/2013, convertito in legge 21 febbraio 2014 n. 13, per ritenuto contrasto con i principi di ragionevolezza, logicità e coerenza immanenti all'ordinamento costituzionale, coi principi di divieto di abuso del diritto immanente nell'ordinamento giuridico e di eccesso del potere legislativo, nella forma dello sviamento di potere, e con gli artt. 3, 24, 53, 79 della Costituzione;

sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Biella, addì 24 settembre 2015

Il Presidente: CATANIA

Il giudice estensore: BERTOLO

16C00066

N. 52

*Ordinanza del 12 ottobre 2015 emessa dal Tribunale di sorveglianza di Bari
nel procedimento di sorveglianza nei confronti di A.L.*

Ordinamento penitenziario - Detenzione domiciliare speciale - Esclusione dal beneficio per le madri condannate per taluno dei delitti indicati nell'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975.

- Legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), art. 47-*quinqies*, comma 1-*bis*.

TRIBUNALE DI SORVEGLIANZA

PER IL DISTRETTO DELLA CORTE D'APPELLO DI BARI

Il Tribunale di Sorveglianza di Bari, in Camera di Consiglio e costituito dai signori:

dott. Silvia Daloso, Presidente;

dott. Matteo Soave, Magistrato di Sorveglianza;

dott. Giuseppina Labellarte, Esperto;

dott. Michela Lucia De Salvia, Esperto,

con la partecipazione del S. Procuratore Generale dott. C. Bottazzi;

a scioglimento della riserva espressa all'udienza del 6 ottobre 2015, nel procedimento di sorveglianza relativo ad A. ... L. ... n. ... a ... il ..., avente ad oggetto la proroga della detenzione domiciliare ex art. 47-*ter* comma 1-*ter* O.P. concessa con 24 giugno 2014 T.S. Bari;

verificata la regolarità delle notifiche e della costituzione delle parti; udita la relazione; sentiti P.G. e difensore; letti gli atti; emette la seguente ordinanza.



Premesso che con ordinanza in data 24 giugno 2014 questo Tribunale ha ammesso l'A. alla detenzione domiciliare ex art. 47-ter comma 1-ter (in relazione all'art. 147 comma 1 n. 3 c.p.) fino al 17 ottobre 2015 (data di compimento di tre anni di vita della minore ...), in relazione alla pena di anni 7 recl. di cui alla sent. 12 aprile 2012 Corte Appello Bari (condanna per il delitto di cui all'art. 74 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/90 del 1998) con dec. 19 febbraio 2014 e f.p. 18 febbraio 2021;

rilevato che all'approssimarsi della scadenza del 17 ottobre 2015 il difensore dell'A. ha chiesto la proroga della misura al M.S in via provvisoria dell'art. 47-ter comma 1-*quater* O.P. fino alla pronuncia del T.S. (cui viene richiesta in via principale la concessione della detenzione domiciliare ex art. 47-*quinqüies* comma 1-*bis* ed in via subordinata che venga sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 47-*quinqüies* comma 1-*bis* nella parte in cui esclude dal beneficio i soggetti condannati per reati di cui all'art. 4-*bis*, per contrasto con gli articoli 2,3,29,30 e 31 Cost.);

osservato che con sentenza del 22 ottobre 2014 la Corte Cost. ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* comma 1 O.P. sotto due profili:

nella parte in cui non esclude dal divieto di concessione dei benefici penitenziari la misura della detenzione domiciliare speciale prevista dall'art. 47-*quinqüies*;

nella parte in cui non esclude dal divieto di concessione di benefici penitenziari la misura della detenzione domiciliare prevista dall'art. 47-ter comma 1 lett. a) e b), ferma restando la condizione dell'insussistenza di un concreto pericolo di commissione di ulteriori delitti; rilevato che anche a seguito della suddetta pronuncia della Corte Cost. non può essere disposta la proroga della misura ai sensi dell'art. 47-ter comma 1 lett. c) O.P. (pur a fronte della presenza di una minore di anni 10), atteso che la pena residua da espiare è ancora superiore al limite di legge di anni 4 previsto dalla citata norma (tenuto conto del fine pena al 18 febbraio 2021);

osservato peraltro che dalla lettura della sentenza della Corte Cost. in atti emerge chiaramente che la pronuncia di incostituzionalità ha riguardato soltanto il comma 1 dell'art. 47-*quinqüies* (che prevede - nei casi in cui non sia possibile la concessione del rimedio di cui all'art. 47-ter O.P. - la possibilità per la donna madre di minore di anni 10 di espiare la parte residua della pena in ambito domiciliare purchè risultino espiati almeno 1/3 della pena o 15 anni nel caso di condanna all'ergastolo) e non anche il successivo comma 1-*bis* (che prevede invece la possibilità di espiare con modalità «agevolate» anche la frazione iniziale della pena con esclusione tuttavia dei condannati per reati di cui all'art. 4-*bis*, limitazione questa che sarebbe comunque operativa anche ove si verificasse la condizione che rimuove la preclusione all'accesso ai benefici penitenziari, vale a dire la «collaborazione con la giustizia»);

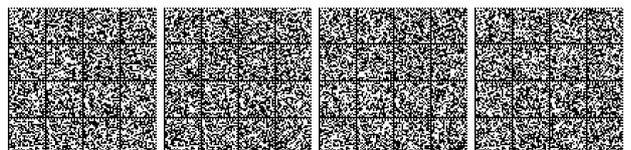
rilevato infatti che a pag. 9 della citata sentenza la Corte Cost. viene testualmente riportato: «per incidens va segnalato che tale autonoma limitazione - stabilita da una norma distinta da quella censurata - resta estranea all'odierno scrutinio di legittimità costituzionale, il quale verte sul solo divieto di concessione della detenzione domiciliare speciale dopo l'espiazione della quota preliminare di pena»;

osservato che dunque non può essere disposta da parte di questo Tribunale l'applicazione della detenzione domiciliare ex art. 47-*quinqüies* di cui difettano, nel caso di specie, i presupposti applicativi, atteso che ai sensi del comma 1 non risulta ancora espiato 1/3 della pena (pari ad anni 2 e mesi 4 che equivale ad un 1/3 di anni 7, pena inflitta con la sentenza di condanna) mentre ai sensi del successivo comma 1-*bis* ricorre l'esclusione per la natura ostativa ex art. 4-*bis* del reato oggetto della condanna (trattasi del delitto di cui all'art. 74 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/90);

rilevato peraltro che la questione di legittimità costituzionale sollevata dal difensore dell'A. ..., appare rilevante e non manifestamente infondata nel caso di specie, alla luce delle suddette considerazioni:

le esigenze superiori di tutela della maternità e del minore anziché prevalere risulterebbero recessive rispetto alla pretesa punitiva dello Stato, di modo tale che verrebbe così vanificata la stessa *ratio* ispiratrice dell'istituto della detenzione domiciliare ex art. 47-*quinqüies* O.P. che prescinde da qualsiasi contenuto rieducativo o trattamentale ed è volto invece esclusivamente a ripristinare la convivenza tra madre e figli, così da consentire alla prole di fruire delle cure di cui abbisogna per un corretto sviluppo fisiopsichico;

tale logica sottesa alla declaratoria di incostituzionalità dell'art. 4-*bis* O.P. nella parte in cui non, consente la concessione del beneficio dell'art. 47-*quinqüies* comma 1 - è valida anche per la previsione di cui al comma 1-*bis* laddove l'applicazione del vigente meccanismo di preclusione assoluta per i delitti di cui all'art. 4-*bis* andrebbe ad interrompere bruscamente il rapporto di convivenza della detenuta con la figlia minore - rapporto che era stato preservato grazie alla pregressa concessione del rimedio di cui all'art. 47-ter comma 1-ter O.P. - senza tener conto peraltro dell'assenza di concreta pericolosità sociale della stessa detenuta (alla luce dell'assoluta regolarità comportamentale serbata durante il pregresso periodo di restrizione domiciliare oltre che della risalenza nel tempo dei reati oggetto della condanna);



ritenuto dunque che debba essere sollevata la questione di legittimità costituzionale del citato art. 47-*quinquies* comma 1-*bis* legge 354/75 in riferimento agli artt. 3, 29, 30 e 31 della Costituzione, con conseguente sospensione del presente procedimento e trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

P. Q. M.

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

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 47-*quinquies* comma 1-*bis* legge 354/75 in riferimento agli articoli 3, 29, 30 e 31 della Costituzione e per l'effetto.*

Dispone la sospensione del presente procedimento con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Manda alla Cancelleria per gli adempimenti di competenza.

Così deciso in Bari, nella camera di consiglio del 6 ottobre 2015.

Il Presidente: DALOISO

Il Magistrato estensore: SOAVE

16C00067

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2016-GUR-011) Roma, 2016 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.




GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

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

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

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

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

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

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

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

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

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

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

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

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

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

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

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

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

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





€ 4,00

