

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 152° - Numero 32

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 27 luglio 2011

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 1027 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

AVVISO AL PUBBLICO

Si comunica che il punto vendita Gazzetta Ufficiale sito in via Principe Umberto, 4 è stato trasferito nella nuova sede di Piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 217. Sentenza 4 - 21 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Puglia - Piano di rientro 2010-2012 - Sospensione degli effetti di varie disposizioni di due leggi regionali sottoposte a vaglio di legittimità costituzionale, fino alla definizione dei relativi giudizi, facendo salvi i procedimenti amministrativi già deliberati ed avviati - Ricorso del Governo - Rinuncia parziale al ricorso unitamente alla mancata costituzione della parte resistente - Estinzione del giudizio.

- Legge della Regione Puglia 24 settembre 2010, n. 12, artt. 1 e 4.
- Costituzione, artt. 3, 33, 51, 81, 97, 117, commi secondo, lett. l), e terzo, e 118.

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Piano di rientro 2010-2012 - Divieto ai direttori generali delle Aziende ospedaliero-universitarie di procedere alla copertura, mediante incarichi a tempo indeterminato e a tempo determinato, dei posti resisi vacanti a partire dalla data di entrata in vigore della legge - Ricorso del Governo - *Ius superveniens* in senso satisfattivo delle ragioni del ricorrente - Impossibilità di escludere l'applicazione *medio tempore* della disposizione censurata - Insussistenza dei presupposti per la declaratoria di cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Puglia 24 settembre 2010, n. 12, art. 2, comma 1.
- Costituzione, artt. 33, 117 e 118.

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Piano di rientro 2010-2012 - Divieto ai direttori generali delle Aziende ospedaliero-universitarie di procedere alla copertura, mediante incarichi a tempo indeterminato e a tempo determinato, dei posti resisi vacanti a partire dalla data di entrata in vigore della legge - Violazione dei principi di autonomia delle università e di leale collaborazione tra Università e Regione - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge della Regione Puglia 24 settembre 2010, n. 12, art. 2, comma 1.
- Costituzione, artt. 33, 117 e 118. Pag. 1

N. 218. Ordinanza 4 - 21 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Credito agrario - Norme della Regione Siciliana - Proroga delle esposizioni agrarie scadute alla data del 31 dicembre 2008 - Denunciata invasione della competenza esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento civile", nonché sottrazione al creditore del diritto di agire per l'adempimento dell'obbligazione e di esercitare gli altri strumenti di tutela previsti dal contratto - Lamentata ingiustificata disparità di trattamento tra imprese, limitazione dell'autonomia privata e incidenza sulla libertà di iniziativa economica degli istituti bancari - Esclusione della legittimazione del rimettente (Arbitro Bancario Finanziario) a sollevare questioni di legittimità costituzionale - Manifesta inammissibilità.

- Legge della Regione Siciliana 14 maggio 2009, n. 6, art. 19, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lett. l). Pag. 4



N. 219. Ordinanza 4 - 21 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine - Esercizio dell'azione di risarcimento da parte delle procure della Corte dei conti in esito a sentenze penali irrevocabili di condanna nei confronti di dipendenti di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica, limitatamente a specifici delitti contro la pubblica amministrazione - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di uguaglianza, di buon andamento della pubblica amministrazione e della ragionevole durata del processo - Esclusione - Manifesta infondatezza della questione.

- D.l. 1° luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141).
- Costituzione, artt. 3, 97 e 111. Pag. 9

N. 220. Ordinanza 4 - 21 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine - Esercizio dell'azione di risarcimento da parte delle procure della Corte dei conti in esito a sentenze penali irrevocabili di condanna nei confronti di dipendenti di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica, limitatamente a specifici delitti contro la pubblica amministrazione - Prevista nullità di qualunque atto istruttorio o processuale compiuto dalla procura contabile in violazione delle disposizioni del d.l. n. 78 del 2009 prima dell'entrata in vigore della relativa legge di conversione - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di uguaglianza e del legittimo affidamento della procura contabile - Inadeguata motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.l. 1° luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141).
- Costituzione, artt. 3, 24 e 103. Pag. 12

N. 221. Ordinanza 4 - 21 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine - Esercizio dell'azione di risarcimento da parte delle procure della Corte dei conti in esito a sentenze penali irrevocabili di condanna nei confronti di dipendenti di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica, limitatamente a specifici delitti contro la pubblica amministrazione - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, di ragionevolezza e di piena tutelabilità dei diritti della personalità - Esclusione - Manifesta infondatezza della questione.

- D.l. 1° luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141).
- Costituzione, artt. 2 e 3. Pag. 15



N. 222. Ordinanza 4 - 21 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero e apolide - Minori in stato di affidamento ai sensi dell'art. 2 della legge n. 184 del 1983, ovvero sottoposti a tutela - Possibilità per i medesimi di ottenere, al raggiungimento della maggiore età, la conversione del titolo di soggiorno da "minore età" a "lavoro" (o ad "attesa occupazione") subordinata al possesso degli stessi requisiti che la previgente disciplina richiedeva unicamente per i minori "non accompagnati" - Denunciato contrasto con i principi di ragionevolezza, imparzialità ed uguaglianza, nonché con la disciplina comunitaria in materia - Omesso adempimento dell'obbligo di esplorare la possibilità di una soluzione costituzionalmente conforme - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 32, commi 1 e 1-bis, come modificati dalla lett. v) del comma 22 dell'art. 1 della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3, 10, primo comma, e 117, primo comma; direttiva 27 gennaio 2003, n. 2003/9/CE, art. 2, lett. h); risoluzione CE 26 giugno 1997, art. 1, comma 1.

Pag. 18

N. 223. Ordinanza 4 - 21 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Procedimento davanti al giudice di pace - Decreto di citazione a giudizio - Indicazione ex art. 369-bis cod. proc. pen. dell'obbligo di retribuire il difensore d'ufficio e delle condizioni per accedere al patrocinio a spese dello Stato - Mancata previsione - Denunciata lesione del diritto di difesa dei non abbienti - Carente descrizione della fattispecie concreta - Difetto di motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, art. 20.
- Costituzione, art. 24.

Pag. 24

N. 224. Ordinanza 19 - 21 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati tributari - Omesso versamento dell'IVA, dovuta in base alla dichiarazione annuale, entro il termine per il pagamento dell'acconto relativo al periodo di imposta successivo - Applicabilità della norma incriminatrice alle omissioni riguardanti l'anno 2005 - Eccezione di inammissibilità della questione per oscurità del *petitum* - Reiezione.

- D.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, art. 10-ter, aggiunto dall'art. 35, comma 7, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223 (convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248).
- Costituzione, art. 3.

Reati tributari - Omesso versamento dell'IVA, dovuta in base alla dichiarazione annuale, entro il termine per il pagamento dell'acconto relativo al periodo di imposta successivo - Applicabilità della norma incriminatrice alle omissioni riguardanti l'anno 2005 - Eccezione di inammissibilità della questione per difetto di motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza - Reiezione.

- D.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, art. 10-ter, aggiunto dall'art. 35, comma 7, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223 (convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248).
- Costituzione, art. 3.

Reati tributari - Omesso versamento dell'IVA, dovuta in base alla dichiarazione annuale, entro il termine per il pagamento dell'acconto relativo al periodo di imposta successivo - Applicabilità della norma incriminatrice alle omissioni riguardanti l'anno 2005 - Denunciata violazione del principio di uguaglianza tra i contribuenti - Esclusione - Manifesta infondatezza della questione.

- D.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, art. 10-ter, aggiunto dall'art. 35, comma 7, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223 (convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248).
- Costituzione, art. 3.

Pag. 26



N. 225. Ordinanza 19 - 21 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Criteri di scelta delle misure cautelari - Applicabilità di misure cautelari meno afflittive della custodia in carcere nei confronti della persona raggiunta da gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di omicidio volontario (art. 575 cod. pen.) - Preclusione - Denunciata violazione del principio di uguaglianza e di inviolabilità della libertà personale, nonché assunto contrasto con la presunzione di non colpevolezza dell'imputato sino alla condanna definitiva - Sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale *in parte qua* della norma censurata - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.

- Cod. proc. pen., art. 275, comma 3, come modificato dall'art. 2 del d.l. 23 febbraio 2009, n. 11 (convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38).
- Costituzione, artt. 3, 13 e 27, secondo comma. Pag. 29

N. 226. Ordinanza 19 - 21 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Siciliana - Consorzio per le autostrade siciliane (C.A.S.) - Trasformazione in ente pubblico economico e adozione di misure in materia di personale - Adozione della censurata delibera legislativa successivamente alla revoca della concessione per l'esercizio della rete autostradale a suo tempo rilasciata dall'ANAS al Consorzio - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Intervenuta promulgazione della delibera legislativa con omissione della disposizione impugnata - Questione divenuta priva di oggetto - Cessazione della materia del contendere.

- Disegno di legge n. 520 - 144 bis/A, art. 23, approvato dall'Assemblea regionale Siciliana nella seduta del 23 marzo 2011.
- Costituzione, artt. 3, 51 e 97. Pag. 32

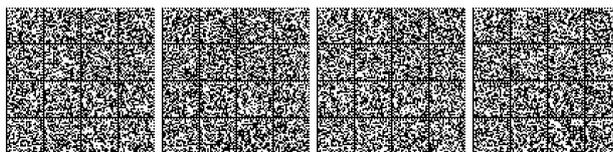
N. 227. Sentenza 19 - 22 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia - Disposizioni in materia di energia - Reiterazione delle domande di concessione idraulica di piccola derivazione finalizzate alla produzione di energia idroelettrica - Ipotesi di esenzione dalla procedura di VIA - Modalità di presentazione e di pubblicità dei progetti sottoposti allo studio di impatto ambientale - Disposizioni in materia di caccia - Provvedimenti di deroga per talune specie cacciabili, rilasciati direttamente dalla Regione senza la previa acquisizione del preventivo parere dell'ISPRA - Ricorso del Governo - Lamentato contrasto con direttive europee - Denunciata violazione del vincolo di osservanza della normativa comunitaria - Omissione, nella delibera del Consiglio dei ministri di autorizzazione all'impugnazione, di qualsiasi riferimento a dette doglianze - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 21 ottobre 2010, n. 17, artt. 108, comma 1, 113, 115, commi 1, 2 e 3, e 151.
- Costituzione, art. 117, primo comma; direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001; direttiva 85/337/CEE del 27 giugno 1985.

Ambiente - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Realizzazione di un'opera o di un intervento ai sensi dell'art. 5, comma 2, della legge regionale n. 43/1990 - Presentazione del progetto e dello studio di impatto ambientale - Mancata previsione che al progetto sia allegato anche «l'elenco delle autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta ed assensi comunque denominati, già acquisiti o da acquisire ai fini della realizzazione e dell'esercizio dell'opera o intervento» - Contrasto con il codice dell'ambiente, che prevede l'obbligatorietà di detta allegazione - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ambiente - Illegittimità costituzionale.



- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 21 ottobre 2010, n. 17, art. 113, che sostituisce l'art. 10 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 7 settembre 1990, n. 43.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, 5 e 6; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 23, comma 2.

Ambiente - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Realizzazione di un'opera o di un intervento ai sensi dell'art. 5, comma 2, della legge regionale n. 43/1990 - Pubblicità del progetto e dello studio di impatto ambientale - Modalità di pubblicazioni sulla stampa e sul sito web della Regione, nonché comunicazioni a strutture ed alle autorità interessate, a carico del soggetto proponente - Contrasto con il codice dell'ambiente che assicura termini più favorevoli per la partecipazione al procedimento - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ambiente - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 21 ottobre 2010, n. 17, art. 115, che sostituisce l'art. 14, commi 1, 2, 3, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 7 settembre 1990, n. 43.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, 5 e 6; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 23, comma 1.

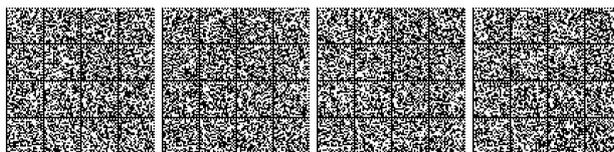
Caccia - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Annotazioni sul tesserino regionale di caccia relative ai capi abbattuti - Prevista compilazione al termine della giornata venatoria - Ricorso del Governo - Lamentata introduzione di una disciplina sulle modalità di utilizzo del tesserino venatorio tale da non consentire il necessario controllo durante l'azione di caccia - Contrasto con la disciplina statale in materia - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ambiente - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 21 ottobre 2010, n. 17, art. 145, comma 11, lett. c), che aggiunge il comma 3-*bis* all'art. 30 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 marzo 2008, n. 6.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 4, primo comma; legge 11 febbraio 1992, n. 157, artt. 18, comma 4 e 19, comma 2 e 19-*bis*, comma 3.

Caccia - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Annotazioni sul tesserino regionale di caccia relative ai capi abbattuti - Prevista compilazione al termine della giornata venatoria - Ricorso del Governo - Lamentata introduzione di una disciplina sulle modalità di utilizzo del tesserino venatorio tale da non consentire il necessario controllo durante l'azione di caccia - Contrasto con l'accordo internazionale AEWA per la conservazione degli uccelli acquatici migratori e con norme comunitarie - Denunciata violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali - Difetto di puntuale indicazione delle norme internazionali che si assumono violate - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 21 ottobre 2010, n. 17, art. 145, comma 11, lett. c), che aggiunge il comma 3-*bis* all'art. 30 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 marzo 2008, n. 6.
- Costituzione, art. 117, primo comma; legge 6 febbraio 2006, n. 66, art. 2; Convenzione di Berna, resa esecutiva con legge 5 agosto 1981, n. 503; direttiva 2009/147/CE del 30 novembre 2009; direttiva 70/409/CEE del 2 aprile 1979.

Caccia - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Provvedimenti di deroga per talune specie cacciabili, rilasciati direttamente dalla Regione, in relazione alla salvaguardia di urgenti interessi unitari di carattere sovraprovinciale - Acquisizione del preventivo parere dell'ISPRA - Mancata previsione - Ricorso del Governo - Lamentato contrasto con la normativa statale che prevede l'obbligatorietà di siffatto parere - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ambiente - Esclusione - Non fondatezza della questione.



- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 21 ottobre 2010, n. 17, art. 151, che modifica il comma 1-ter dell'art. 11 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 14 giugno 2007, n. 14.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 4; legge 11 febbraio 1992, n. 157, artt. 19, comma 2, e 19-bis, comma 3. Pag. 35

N. 228. Sentenza 19 - 22 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Incarichi di direttore amministrativo e di direttore sanitario nelle Aziende sanitarie, non conferiti dai direttori generali in carica alla data di entrata in vigore della legge censurata - Cessazione automatica, senza compenso o indennizzo, se non confermati entro tre mesi dalla data di insediamento del nuovo direttore generale - Violazione dei principi di buon andamento e di continuità dell'azione amministrativa - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Abruzzo 23 giugno 2006, n. 20, art. 4, comma 1.
- Costituzione, artt. 97, primo comma, e 98, primo comma. Pag. 43

N. 229. Sentenza 19 - 22 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Sardegna - Patto di stabilità territoriale - Comunicazione all'Assessorato regionale degli enti locali, finanze ed urbanistica delle modifiche agli obiettivi dei singoli enti locali per garantire il pieno utilizzo della capacità finanziaria e il rispetto dei vincoli di finanza pubblica - Previsione del termine di scadenza del 30 settembre di ciascun anno e in via transitoria, per il 2010, del termine di sette giorni dall'entrata in vigore della legge regionale - Contrasto con le disposizioni statali sui termini per la trasmissione dei dati relativi alla verifica del mantenimento dei saldi di finanza pubblica - Conseguente violazione della normativa statale di principio nella materia del coordinamento della finanza pubblica estensibile anche alle Regioni ad autonomia differenziata - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.

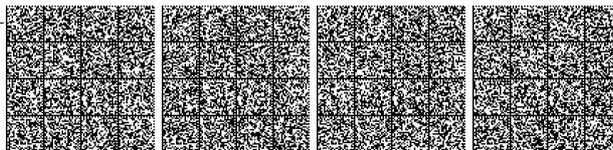
- Legge della Regione Sardegna 19 novembre 2010, n. 16, art. 6.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; (artt. 117, primo comma, 119, secondo comma, e 120, secondo comma); Statuto della Regione Sardegna, art. 3, comma 1, lett. b), e Titolo III); d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 77-ter; d.l. 10 febbraio 2009, n. 5 (convertito, con modificazioni, nella legge 9 aprile 2009, n. 33), art. 7-quater, comma 7; legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 142. Pag. 51

N. 230. Sentenza 19 - 21 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Professioni - Sport - Norme della Regione Calabria - Istituzione di albi regionali relativi alle figure professionali operanti in ambito sportivo, condizioni per l'iscrizione in essi e disciplina del loro aggiornamento - Attribuzione alla Giunta regionale del potere di definire i profili professionali non disciplinati da legge statale, individuarne gli elementi costitutivi ed i percorsi formativi, nonché di costituire i relativi albi - Violazione del principio fondamentale in materia di «professioni», che riserva allo Stato l'individuazione di nuove figure professionali e la disciplina dei relativi profili e titoli abilitanti - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Calabria 22 novembre 2010, n. 28, artt. 3, comma 1, lett. m), 11, commi 5, 6 e 7, e 17, comma 1, lett. a) e b).
- Costituzione, art. 117, terzo comma. Pag. 57



N. 231. Sentenza 19 - 22 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Criteri di scelta delle misure cautelari - Obbligatorietà della custodia cautelare in carcere quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope (art. 74 del d.P.R. n. 309 del 1990), salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - Omessa salvezza, altresì, dell'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure - Violazione dei principi di uguaglianza, di ragionevolezza e del minore sacrificio necessario della libertà personale dell'indagato o dell'imputato nell'applicazione delle misure cautelari - Contrasto con la presunzione di non colpevolezza dell'imputato sino alla condanna definitiva - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Cod. proc. pen., art. 275, comma 3, secondo periodo, come modificato dall'art. 2 del d.l. 23 febbraio 2009, n. 11 (convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38).
- Costituzione, artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma.

Pag. 60

N. 232. Sentenza 19 - 22 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ricorso della Regione Puglia - Impugnazione di numerose disposizioni del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010 - Trattazione delle questioni riguardanti l'art. 43 - Decisione sulle altre disposizioni impugnate riservata a separate pronunce.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 43.
- Costituzione, artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Istituzione nel Meridione d'Italia di «zone a burocrazia zero» - Vantaggi a favore delle «nuove iniziative produttive» - Ricorso della Regione Puglia - Eccezioni inammissibilità per tardività del ricorso - Reiezione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 43.
- Costituzione, artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Istituzione, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di «zone a burocrazia zero» nel Meridione d'Italia - Vantaggi a favore delle «nuove iniziative produttive» - Possibilità di applicazione anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono nell'ambito delle materie di competenza regionale concorrente o residuale - Violazione della competenza regionali nonché dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento della ulteriore censura.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 43.
- Costituzione, artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma.

Pag. 68

N. 233. Sentenza 19 - 22 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Misure cautelari personali - Computo dei termini di durata nell'ipotesi di ordinanze sequenziali che dispongono misure cautelari per fatti diversi - Applicazione del meccanismo di retrodatazione dei termini anche quando, per i fatti contestati con la prima ordinanza, l'imputato sia stato condannato con sentenza passata in giudicato anteriormente all'adozione della seconda misura - Mancata previsione, secondo l'interpretazione giurisprudenziale qualificabile come diritto vivente - Ingiustificata disparità di trattamento tra imputati - Possibile elusione dei limiti massimi di durata della custodia cautelare prefigurati dal legislatore - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento dell'ulteriore censura.

- Cod. proc. pen., art. 297, comma 3.
- Costituzione, artt. 3 e 13, quinto comma (art. 27, secondo comma).....

Pag. 74



N. 234. Sentenza 19 - 22 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Lavoratori che fruiscono di assegno o pensione di invalidità ed aventi diritto ai trattamenti di disoccupazione - Diritto di optare tra tali trattamenti e quelli di invalidità, limitatamente al periodo di disoccupazione indennizzato - Mancata previsione - Denunciata violazione della garanzia previdenziale - Difetto di motivazione autosufficiente specificamente riferibile all'evocato parametro - Inammissibilità della questione.

- D.l. 20 maggio 1993, n. 148, art. 6, comma 7 (convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236); legge 19 luglio 1993, n. 236, art. 1.
- Costituzione, art. 38.

Previdenza - Lavoratori che fruiscono di assegno o pensione di invalidità ed aventi diritto ai trattamenti di disoccupazione - Diritto di optare tra tali trattamenti e quelli di invalidità, limitatamente al periodo di disoccupazione indennizzato - Mancata previsione - Eccezione di inammissibilità della questione siccome motivata, in punto di non manifesta infondatezza, per relationem - Reiezione.

- D.l. 20 maggio 1993, n. 148, art. 6, comma 7 (convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236); legge 19 luglio 1993, n. 236, art. 1.
- Costituzione, art. 3.

Previdenza - Lavoratori che fruiscono di assegno o pensione di invalidità ed aventi diritto ai trattamenti di disoccupazione - Diritto di optare tra tali trattamenti e quelli di invalidità, limitatamente al periodo di disoccupazione indennizzato - Mancata previsione - Eccezione di inammissibilità della questione per non essere il richiesto intervento additivo «a rime obbligate» - Reiezione.

- D.l. 20 maggio 1993, n. 148, art. 6, comma 7 (convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236); legge 19 luglio 1993, n. 236, art. 1.
- Costituzione, art. 3.

Previdenza - Lavoratori che fruiscono di assegno o pensione di invalidità ed aventi diritto ai trattamenti di disoccupazione - Diritto di optare tra tali trattamenti e quelli di invalidità, limitatamente al periodo di disoccupazione indennizzato - Mancata previsione - Lesione del principio di uguaglianza tra i lavoratori - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- D.l. 20 maggio 1993, n. 148, art. 6, comma 7 (convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236); legge 19 luglio 1993, n. 236, art. 1.
- Costituzione, art. 3.....

Pag. 81

N. 235. Sentenza 19 - 22 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Paesaggio - Edilizia e urbanistica - Turismo - Norme della Regione Campania - Disciplina concernente le strutture turistiche ricettive e balneari - Ricorso del Governo - *Ius superveniens* in senso soddisfacente delle ragioni del ricorrente - Impossibilità di escludere l'applicazione *medio tempore* della disposizione censurata - Insussistenza dei presupposti per la declaratoria di cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Campania 25 ottobre 2010, n. 11, art. 1, comma 1, nella parte in cui riformula il comma 13 dell'art. 1 della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2, periodi terzo, quarto e quinto, lett. c) e ultimo capoverso.
- Costituzione, artt. 9, 117, commi secondo, lett. l) ed s), e terzo; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 135, 143, 146 e 149.

Paesaggio - Edilizia e urbanistica - Turismo - Norme della Regione Campania - Previsione che le strutture turistiche ricettive e balneari, in deroga alla normativa primaria e speciale e agli strumenti urbanistici paesistici, possano realizzare piscine, previo parere della competente Sovrintendenza ai beni ambientali e culturali e della com-



petente autorità demaniale - Violazione della disciplina statale riguardante la pianificazione paesaggistica e le procedure di autorizzazione paesaggistica, con invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.

- Legge della Regione Campania 25 ottobre 2010, n. 11, art. 1, comma 1, nella parte in cui riformula il comma 13 dell'art. 1 della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2, periodi terzo, quarto e quinto, lett. c).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s), (artt. 9 e 117, terzo comma); d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 135, 143, 146 e 149.

Paesaggio - Edilizia e urbanistica - Turismo - Norme della Regione Campania - Disciplina riguardante le modalità di accesso alla battigia - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile stante l'appartenenza della battigia al demanio marittimo - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Campania 25 ottobre 2010, n. 11, art. 1, comma 1, nella parte in cui riformula il comma 13 dell'art. 1 della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2, ultimo capoverso.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l); d.l. 5 ottobre 1993, n. 400, convertito in legge 4 dicembre 1993, n. 494.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Acque minerali e termali - Norme della Regione Campania - Concessioni demaniali idriche - sottrazione delle concessioni demaniali idriche in quanto «afferenti alle attività sanitarie» all'applicazione delle norme statali relative ai servizi nel mercato interno - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.

- Legge della Regione Campania 25 ottobre 2010, n. 11, art. 1, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); (artt. 70 e 117, commi primo e secondo, lett. m) ed s); d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, art. 7.....

Pag. 86

N. 236. Sentenza 19 - 22 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Modifiche al codice penale in materia di prescrizione - Inapplicabilità dei nuovi termini di prescrizione, se più brevi, ai processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione - Denunciata violazione del principio di retroattività della legge penale più favorevole al reo garantito dall'art. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo - Carente descrizione della fattispecie concreta e carente motivazione sulla rilevanza - Omessa motivazione sulle ragioni dell'asserita violazione del parametro evocato - Inammissibilità della questione.

- Legge 5 dicembre 2005, n. 251, art. 10, comma 3.
- Costituzione, art. 117.

Reati e pene - Modifiche al codice penale in materia di prescrizione - Inapplicabilità dei nuovi termini di prescrizione, se più brevi, ai processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione - Denunciata violazione del principio di ragionevole durata del processo ed asserita lesione del principio di retroattività della legge penale più favorevole al reo garantito dall'art. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo - Carente descrizione della fattispecie concreta - Difetto di rilevanza - Inammissibilità della questione.

- Legge 5 dicembre 2005, n. 251, art. 10, comma 3.
- Costituzione, artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 7.

Costituzione e leggi costituzionali - Potestà legislativa - Limite del rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (art. 117, primo comma, Cost.) - Obblighi derivanti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) - Eventuale contrasto di norma interna con norma CEDU - Impossibilità



di interpretare la norma interna in senso conforme alla Convenzione - Necessità di proposizione della questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. (ovvero all'art. 10, primo comma, Cost.) - Spettanza alla Corte costituzionale del compito di verificare la conformità a Costituzione della norma convenzionale e, dunque, la sua idoneità ad integrare il suddetto parametro, nonché di valutare, in termini di bilanciamento, come e in qual misura l'insindacabile interpretazione della CEDU fornita dalla Corte europea dei diritti dell'uomo si inserisca nell'ordinamento costituzionale.

- Legge 5 dicembre 2005, n. 251, art. 10, comma 3.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 7.

Reati e pene - Modifiche al codice penale in materia di prescrizione - Inapplicabilità dei nuovi termini di prescrizione, se più brevi, ai processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione - Denunciata violazione del principio di retroattività della legge penale più favorevole al reo garantito dall'art. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge 5 dicembre 2005, n. 251, art. 10, comma 3.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 7. .

Pag. 91

N. 237. Ordinanza 19 - 22 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Sardegna - Interventi di adeguamento e ampliamento del patrimonio edilizio esistente - Possibilità di adeguamento e incremento volumetrico dei fabbricati ad uso residenziale, di quelli destinati a servizi connessi alla residenza e di quelli relativi ad attività produttive, anche mediante il superamento degli indici massimi di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici ed in deroga alle vigenti disposizioni regionali, nella misura massima, per ciascuna unità immobiliare, del 20 per cento della volumetria esistente - Denunciata violazione di plurimi parametri costituzionali - Sopravvenuto mutamento del quadro normativo - Necessità di una nuova valutazione della rilevanza della questione - Restituzione degli atti al rimettente.

- Legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2009, n. 4, art. 2.
- Costituzione, artt. 3, 25, 117, commi primo e sesto, ultimo periodo, e 118; Statuto speciale della Regione Sardegna, art. 3, primo comma; direttiva n. 2001/42/CE del 27 giugno 2001.

Pag. 105

N. 238. Ordinanza 19 - 22 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Integrazione, a valere dall'anno 2010, delle risorse destinate al finanziamento del sistema premiale del personale non dirigente della Regione - Possibilità di conferire gli incarichi dirigenziali con contratto di lavoro a tempo determinato di diritto privato a soggetti esterni all'Amministrazione regionale, per un numero massimo di unità pari al 20 per cento del numero di posti previsti complessivamente per gli incarichi medesimi - Denunciata violazione di taluni parametri costituzionali - Sopravvenuta modifica delle norme impugnate, *medio tempore* non applicate, in senso soddisfacitivo delle pretese del ricorrente - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2010, n. 16, artt. 2, comma 6, e 7, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 81, quarto comma, 97 e 117, terzo comma; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 19, comma 6; d.l. 31 maggio 2010, n. 78, art. 9, commi 1, 2-bis e 17 (convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122).

Pag. 109



N. 239. Ordinanza 19 - 22 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Criteri di scelta delle misure cautelari - Divieto della custodia cautelare in carcere quando imputata sia la madre di un figlio minore invalido al 100%, con lei convivente, che necessiti della costante presenza della madre - Mancata previsione - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza, nonché asserita lesione del diritto alla salute del minore disabile - Sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale *in parte qua* dell'art. 275, comma 3, secondo periodo, cod. proc. pen. - Necessità di una nuova valutazione della rilevanza della questione - Restituzione degli atti al rimettente.

– Cod. proc. pen., art. 275, comma 4.

– Costituzione, artt. 3 e 32.

Pag. 112

N. 240. Ordinanza 19 - 22 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Sequestro di persona a scopo di estorsione - Trattamento sanzionatorio - Mancata previsione della circostanza attenuante di cui all'art. 3, terzo comma, della legge n. 718 del 1985, se il fatto è di lieve entità - Eccezione di inammissibilità della questione per difetto di motivazione sulla rilevanza - Reiezione.

– Cod. pen., art. 630.

– Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.

Reati e pene - Sequestro di persona a scopo di estorsione - Trattamento sanzionatorio - Mancata previsione della circostanza attenuante di cui all'art. 3, terzo comma, della legge n. 718 del 1985, se il fatto è di lieve entità - Eccezione di inammissibilità della questione siccome costituente una mera critica a scelte di politica criminale - Reiezione.

– Cod. pen., art. 630.

– Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.

Reati e pene - Sequestro di persona a scopo di estorsione - Trattamento sanzionatorio - Mancata previsione della circostanza attenuante di cui all'art. 3, terzo comma, della legge n. 718 del 1985, se il fatto è di lieve entità - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, di ragionevolezza e della finalità rieducativa della pena - Esclusione - Manifesta infondatezza della questione.

– Cod. pen., art. 630.

– Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.

Pag. 118

N. 241. Ordinanza 6 - 22 luglio 2011

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

Reati ministeriali - Richiesta di giudizio immediato della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano e decreto di giudizio immediato emesso dal Giudice per le indagini preliminari presso il medesimo Tribunale nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, membro della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Camera contro la Procura della Repubblica ed il G.I.P. del Tribunale di Milano - Asserita non spettanza all'autorità giudiziaria del potere di avviare ed esperire indagini nei confronti del Presidente del Consiglio, del potere di procedere alla richiesta di giudizio immediato nei confronti dello stesso nonché del potere di emettere il decreto di giudizio immediato senza previa trasmissione degli atti al Collegio per i reati ministeriali - Denunciata menomazione delle attribuzioni costituzionali della Camera dei deputati in merito alla qualificazione del reato addebitato nonché all'esercizio della potestà autorizzatoria di cui all'art. 96 Cost. e all'art. 9 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1 - Sussistenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso - Comunicazione e notificazione conseguenti.



- Richiesta di giudizio immediato della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano del 9 febbraio 2011; decreto di giudizio immediato emesso dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano del 15 febbraio 2011.
- Costituzione, art. 96; legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37, terzo e quarto comma.

Pag. 122

N. 242. Sentenza 20 - 25 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Istruzione pubblica - Norme della Provincia autonoma di Trento - Docenti iscritti nelle graduatorie ad esaurimento, di cui all'art. 1, comma 605, lett. c), della legge n. 296 del 2006 che chiedono l'inserimento nelle graduatorie provinciali per titoli - Prevista collocazione, nelle medesime graduatorie, in posizione subordinata a tutte le fasce - Eccepita inammissibilità per irrilevanza della questione - Reiezione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 7 agosto 2006, n. 5, art. 92, comma 2-bis, come introdotto dall'art. 53, comma 4, della legge provinciale 12 settembre 2008, n. 16.
- Costituzione, artt. 3, 4, 16, 51 e 97.

Istruzione pubblica - Norme della Provincia autonoma di Trento - Docenti iscritti nelle graduatorie ad esaurimento, di cui all'art. 1, comma 605, lett. c), della legge n. 296 del 2006 che chiedono l'inserimento nelle graduatorie provinciali per titoli - Prevista collocazione, nelle medesime graduatorie, in posizione subordinata a tutte le fasce - Eccepita inammissibilità per difetto di incidentalità della questione - Reiezione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 7 agosto 2006, n. 5, art. 92, comma 2-bis, come introdotto dall'art. 53, comma 4, della legge provinciale 12 settembre 2008, n. 16.
- Costituzione, artt. 3, 4, 16, 51 e 97.

Istruzione pubblica - Norme della Provincia autonoma di Trento - Docenti iscritti nelle graduatorie ad esaurimento, di cui all'art. 1, comma 605, lett. c), della legge n. 296 del 2006 che chiedono l'inserimento nelle graduatorie provinciali per titoli - Prevista collocazione, nelle medesime graduatorie, in posizione subordinata a tutte le fasce - Irragionevolezza - Sacrificio del principio del merito nel reclutamento dei docenti per assicurare la migliore formazione scolastica - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 7 agosto 2006, n. 5, art. 92, comma 2-bis, come introdotto dall'art. 53, comma 4, della legge provinciale 12 settembre 2008, n. 16.
- Costituzione, artt. 3 e 97 (4, 16, 51).

Istruzione pubblica - Norme della Provincia autonoma di Trento - Aggiornamento straordinario delle graduatorie provinciali per titoli del personale docente da effettuarsi nel 2010 - Prevista attribuzione di quaranta punti (rinnovabile per un massimo di quattro volte) per il servizio prestato per tre anni scolastici continuativi nelle scuole provinciali - Eccepita inammissibilità per genericità e contraddittorietà della censura relativa all'art. 3 Cost. - Reiezione.

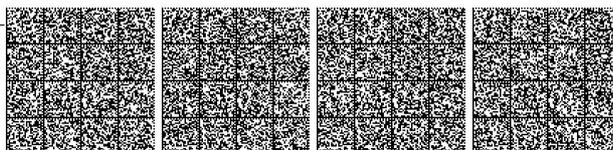
- Legge della Provincia autonoma di Trento 28 dicembre 2009, n. 19, art. 67, comma 8.
- Costituzione, art. 3.

Istruzione pubblica - Norme della Provincia autonoma di Trento - Aggiornamento straordinario delle graduatorie provinciali per titoli del personale docente da effettuarsi nel 2010 - Prevista attribuzione di quaranta punti (rinnovabile per un massimo di quattro volte) per il servizio prestato per tre anni scolastici continuativi nelle scuole provinciali - Eccepita inammissibilità per difetto di rilevanza - Reiezione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 28 dicembre 2009, n. 19, art. 67, comma 8.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Istruzione pubblica - Norme della Provincia autonoma di Trento - Aggiornamento straordinario delle graduatorie provinciali per titoli del personale docente da effettuarsi nel 2010 - Prevista attribuzione di quaranta punti (rinnovabile per un massimo di quattro volte) per il servizio prestato per tre anni scolastici continuativi nelle scuole provinciali - Eccepita inammissibilità per irrilevanza, non dovendo, il rimettente, fare applicazione della norma censurata - Reiezione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 28 dicembre 2009, n. 19, art. 67, comma 8.
- Costituzione, artt. 3 e 97.



Istruzione pubblica - Norme della Provincia autonoma di Trento - Aggiornamento straordinario delle graduatorie provinciali per titoli del personale docente da effettuarsi nel 2010 - Prevista attribuzione di quaranta punti (rinnovabile per un massimo di quattro volte) per il servizio prestato per tre anni scolastici continuativi nelle scuole provinciali - Ecceppita inammissibilità per irrilevanza della censura relativa all'art. 3 Cost. - Reiezione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 28 dicembre 2009, n. 19, art. 67, comma 8.
- Costituzione, art. 3.

Istruzione pubblica - Norme della Provincia autonoma di Trento - Aggiornamento straordinario, per il quadriennio 2009-2013, delle graduatorie provinciali per titoli del personale docente, da effettuarsi nell'anno 2010 - Prevista attribuzione di quaranta punti (rinnovabile per un massimo di quattro volte) per il servizio prestato per tre anni scolastici continuativi nelle scuole provinciali a carattere statale, paritarie, legalmente riconosciute, pareggiate o parificate del Trentino - Violazione del canone di ragionevolezza - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 28 dicembre 2009, n. 19, art. 67, comma 8.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Pag. 127

N. 243. Sentenza 20 - 25 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Espropriazione per pubblica utilità - Norme della Regione Basilicata - Riapprovazione ex lege, con validità di due anni entro i quali i Consorzi provvedono ad adottare i nuovi strumenti di pianificazione, dei piani per le aree di sviluppo industriale approvati ai sensi dell'art. 51 del d.P.R. n. 218 del 1978 o della legge regionale n. 32 del 1994 e nel frattempo scaduti - Omessa valutazione circa la persistente attualità dell'interesse pubblico e mancato bilanciamento di quest'ultimo con gli interessi privati coinvolti dalla reiterazione dei vincoli preordinati all'esproprio - Lesione del legittimo affidamento dei proprietari sulla riespansione del proprio diritto - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Basilicata 3 novembre 1998, n. 41, art. 7, comma 9.
- Costituzione, artt. 3, 42, 43 e 97.

Pag. 138

N. 244. Sentenza 20 - 25 luglio 2011

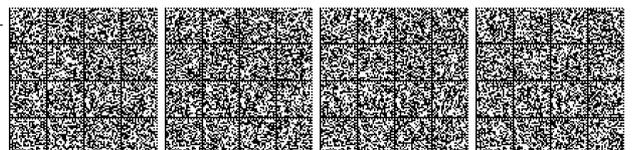
Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ambiente - Rifiuti - Norme della Regione Veneto - Smaltimento dei rifiuti speciali non pericolosi - *Ius superveniens* - Presupposti per la restituzione degli atti al giudice a quo per il riesame della questione sotto i profili della non manifesta infondatezza e della rilevanza della questione prospettata - Insussistenza.

- Legge della Regione Veneto 21 gennaio 2000, n. 3, art. 33, comma 2, e combinato disposto commi 2 e 3.
- Costituzione, artt. 3, 41, 117, secondo comma, lett. s), e 120.

Ambiente - Rifiuti - Norme della Regione Veneto - Smaltimento dei rifiuti speciali non pericolosi - Limitazione ad una quota non superiore al 25% della capacità ricettiva dell'impianto per i rifiuti conferiti da soggetti terzi rispetto al titolare dell'impianto stesso - Ritenuta violazione dei principi di uguaglianza sotto il profilo dell'irrazionalità, di libertà d'iniziativa economica privata e di libera circolazione delle cose tra le Regioni, con lesione della sfera di competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Aberrazione interpretativa e contraddittorietà delle argomentazioni assunte dal rimettente - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Veneto 21 gennaio 2000, n. 3, art. 33, combinato disposto commi 2 e 3.
- Costituzione, artt. 3, 41, 117, secondo comma, lett. s), e 120.



Ambiente - Rifiuti - Norme della Regione Veneto - Smaltimento dei rifiuti speciali non pericolosi - Limitazione ad una quota non superiore al 25% della capacità ricettiva dell'impianto per i rifiuti conferiti da soggetti terzi rispetto al titolare dell'impianto stesso - Contrasto con la normativa statale espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Violazione del principio di libertà d'iniziativa economica privata - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli altri profili di censura.

- Legge della Regione Veneto 21 gennaio 2000, n. 3, art. 33, comma 2.
- Costituzione, artt. 41 e 117, secondo comma, lett. s) (art. 3); d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, art. 1, comma 9, che ha introdotto l'art. 182-bis, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 182.

Pag. 141

N. 245. Sentenza 20 - 25 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Matrimonio nella Repubblica - Obbligatoria presentazione all'ufficiale dello stato civile di un documento attestante la regolarità del soggiorno nel territorio italiano - Introduzione di una generale preclusione alla celebrazione delle nozze, non proporzionata all'obiettivo di presidiare le frontiere e controllare i flussi migratori e inidonea ad assicurare un ragionevole bilanciamento dei diversi interessi coinvolti - Lesione dell'inviolabile e fondamentale libertà di contrarre matrimonio, garantita anche dall'art. 12 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo - Illegittimità costituzionale parziale.

- Cod. civ., art. 116, primo comma.
- Costituzione, artt. 2, 3, 29, 31 e 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 12.

Pag. 149

N. 246. Sentenza 20 - 25 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Amministrazione pubblica - Incarichi di funzione dirigenziale conferiti ai sensi del comma 6 dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 - Prevista cessazione decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo (c.d. "spoil system") - Violazione dei principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.

- D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 19, comma 8, come modificato dall'art. 2, comma 159, del d.l. 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore dell'art. 40 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.
- Costituzione, artt. 97 e 98 (art. 3).

Pag. 154

N. 247. Sentenza 20 - 25 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Imposta sul valore aggiunto (IVA) - Termini per la notifica degli avvisi di rettifica o di accertamento - Ecceppata inammissibilità della questione per omessa o insufficiente motivazione sulla rilevanza delle questioni - Reiezione.

- D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, combinato disposto dell'art. 57, terzo comma, come inserito dall'art. 37, comma 25, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, e dell'art. 37, comma 26, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25 e 97; legge 27 luglio 2000, n. 212, art. 3, comma 3.



Imposte e tasse - Imposta sul valore aggiunto (IVA) - Termini per la notifica degli avvisi di rettifica o di accertamento – Ecceputa inammissibilità della questione per irrilevanza - Reiezione.

- D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, combinato disposto dell'art. 57, terzo comma, come inserito dall'art. 37, comma 25, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, e dell'art. 37, comma 26, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25 e 97; legge 27 luglio 2000, n. 212, art. 3, comma 3.

Imposte e tasse - Imposta sul valore aggiunto (IVA) - Termini per la notifica degli avvisi di rettifica o di accertamento – Ecceputa inammissibilità della questione per omessa individuazione ad opera del rimettente di una interpretazione conforme a Costituzione - Reiezione.

- D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, combinato disposto dell'art. 57, terzo comma, come inserito dall'art. 37, comma 25, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248, e dell'art. 37, comma 26, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25 e 97; legge 27 luglio 2000, n. 212, art. 3, comma 3.

Imposte e tasse - Imposta sul valore aggiunto (IVA) - Termini per la notifica degli avvisi di rettifica o di accertamento - Raddoppio del termine ordinario in caso di violazione che comporta obbligo di denuncia ai sensi dell'art. 331 c.p.p. per uno dei reati previsti dal d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74 – Ritenuta violazione della disposizione di legge che esclude la proroga dei termini di prescrizione e di decadenza per gli accertamenti di imposta – Questione riferita a parametro privo di rango costituzionale – Inammissibilità della questione.

- D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, combinato disposto dell'art. 57, terzo comma, come inserito dall'art. 37, comma 25, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248, e dell'art. 37, comma 26, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223.
- Legge 27 luglio 2000, n. 212, art. 3, comma 3.

Imposte e tasse - Imposta sul valore aggiunto (IVA) - Termini per la notifica degli avvisi di rettifica o di accertamento - Raddoppio del termine ordinario in caso di violazione che comporta obbligo di denuncia ai sensi dell'art. 331 c.p.p. per uno dei reati previsti dal d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74 – Ritenuta lesione del diritto di difesa del contribuente e dei principi di eguaglianza e ragionevolezza per ritenuta intervenuta proroga dei termini di prescrizione e di decadenza per gli accertamenti di imposta – Erroneo presupposto interpretativo della normativa censurata – Non fondatezza della questione.

- D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, combinato disposto dell'art. 57, terzo comma, come inserito dall'art. 37, comma 25, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248, e dell'art. 37, comma 26, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

Imposte e tasse - Imposta sul valore aggiunto (IVA) - Termini per la notifica degli avvisi di rettifica o di accertamento - Raddoppio del termine ordinario in caso di violazione che comporta obbligo di denuncia ai sensi dell'art. 331 c.p.p. per uno dei reati previsti dal d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74 – Ritenuta lesione del diritto di difesa del contribuente – Erroneo presupposto interpretativo della normativa censurata – Non fondatezza della questione.

- D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, combinato disposto dell'art. 57, terzo comma, come inserito dall'art. 37, comma 25, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248, e dell'art. 37, comma 26, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223.
- Costituzione, art. 24.

Imposte e tasse - Imposta sul valore aggiunto (IVA) - Termini per la notifica degli avvisi di rettifica o di accertamento - Raddoppio del termine ordinario in caso di violazione che comporta obbligo di denuncia ai sensi dell'art. 331 c.p.p. per uno dei reati previsti dal d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74 – Ritenuta irragionevolezza della disposizione denunciata con lesione dei principi di imparzialità e di buon andamento – Esclusione – Non fondatezza della questione.



- D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, combinato disposto dell'art. 57, terzo comma, come inserito dall'art. 37, comma 25, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248, e dell'art. 37, comma 26, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223.

- Costituzione, artt. 3 e 97.

Imposte e tasse - Imposta sul valore aggiunto (IVA) - Termini per la notifica degli avvisi di rettifica o di accertamento - Raddoppio del termine ordinario in caso di violazione che comporta obbligo di denuncia ai sensi dell'art. 331 c.p.p. per uno dei reati previsti dal d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74 - Ritenuta irragionevole disparità di trattamento - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, combinato disposto dell'art. 57, terzo comma, come inserito dall'art. 37, comma 25, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248, e dell'art. 37, comma 26, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223.

- Costituzione, art. 3.

Imposte e tasse - Imposta sul valore aggiunto (IVA) - Termini per la notifica degli avvisi di rettifica o di accertamento - Raddoppio del termine ordinario in caso di violazione che comporta obbligo di denuncia ai sensi dell'art. 331 c.p.p. per uno dei reati previsti dal d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74 - Ritenuta violazione del principio della irretroattività della sanzione penale - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, combinato disposto dell'art. 57, terzo comma, come inserito dall'art. 37, comma 25, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248, e dell'art. 37, comma 26, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223.

- Costituzione, art. 25.....

Pag. 159

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 49. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 maggio 2011 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sicurezza pubblica - Mafia e criminalità organizzata - Norme della Regione Calabria - Misure per la legalità e la trasparenza delle operazioni finanziarie e amministrative - Tracciabilità dei movimenti finanziari - Beneficiari pubblici e privati di finanziamenti regionali - Obbligo di utilizzare un conto corrente unico dedicato per l'accredito e l'utilizzo di finanziamenti di importo uguale o superiore a 10.000,00 euro - Contrasto con la disciplina statale di settore che non prevede tale limite minimo - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari, e di ordine pubblico e sicurezza.

- Legge della Regione Calabria 7 marzo 2011, n. 4, art. 2.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e) e h); legge 13 agosto 2010, n. 136, art. 3; legge 17 dicembre 2010, n. 217.....

Pag. 175

- N. 50. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 maggio 2011 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Bilancio di previsione per l'anno 2011 e per il triennio 2011-2013 - Iscrizione a bilancio di somme utilizzando l'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente - Mancata certificazione dell'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2010 - Dotazione del fondo residui perenti - Ritenuta insufficienza a garanzia dell'assolvimento delle obbligazioni assunte - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell'obbligo di copertura finanziaria, violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di sistema contabile dello Stato e della competenza legislativa statale nella materia concorrente della armonizzazione dei bilanci pubblici.

- Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5, art. 1, commi 5, 6, 7, 8 e 9.



- Costituzione, artt. 81, comma quarto, e 117, commi secondo, lett. e), e terzo; legge della Regione Campania 30 aprile 2002, n. 7, art. 44, comma 3.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Bilancio di previsione per l'anno 2011 e per il triennio 2011-2013 - Autorizzazione del ricorso al mercato finanziario per la realizzazione di investimenti e per la partecipazione a società strumentali rispetto agli obiettivi della programmazione - Mancata previsione in dettaglio dei capitoli e delle unità previsionali di base - Pagamento degli oneri di ammortamento in conto interessi e in conto capitale derivanti dalle operazioni di indebitamento già realizzate - Mancata quantificazione e omessa indicazione delle relative UPB - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell'obbligo di copertura finanziaria, violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di sistema contabile dello Stato e della competenza legislativa statale nella materia concorrente della armonizzazione dei bilanci pubblici.

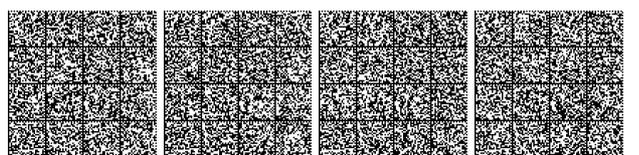
- Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5, art. 5.
- Costituzione, artt. 81, comma quarto, e 117, commi secondo, lett. e), e terzo.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Bilancio di previsione per l'anno 2011 e per il triennio 2011-2013 - Assunzione di oneri ed impegni finanziari relativi a strumenti finanziari, anche derivati - Mancata indicazione delle relative UPB di pertinenza - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell'obbligo di copertura finanziaria.

- Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5, art. 10, comma 2.
- Costituzione, art. 81, comma quarto.

Pag. 177





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 217

Sentenza 4 - 21 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Puglia - Piano di rientro 2010-2012 - Sospensione degli effetti di varie disposizioni di due leggi regionali sottoposte a vaglio di legittimità costituzionale, fino alla definizione dei relativi giudizi, facendo salvi i procedimenti amministrativi già deliberati ed avviati - Ricorso del Governo - Rinuncia parziale al ricorso unitamente alla mancata costituzione della parte resistente - Estinzione del giudizio.

- Legge della Regione Puglia 24 settembre 2010, n. 12, artt. 1 e 4.
- Costituzione, artt. 3, 33, 51, 81, 97, 117, commi secondo, lett. l), e terzo, e 118.

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Piano di rientro 2010-2012 - Divieto ai direttori generali delle Aziende ospedaliero-universitarie di procedere alla copertura, mediante incarichi a tempo indeterminato e a tempo determinato, dei posti resisi vacanti a partire dalla data di entrata in vigore della legge - Ricorso del Governo - *Ius superveniens* in senso soddisfacente delle ragioni del ricorrente - Impossibilità di escludere l'applicazione *medio tempore* della disposizione censurata - Insussistenza dei presupposti per la declaratoria di cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Puglia 24 settembre 2010, n. 12, art. 2, comma 1.
- Costituzione, artt. 33, 117 e 118.

Bilancio e contabilità pubblica - Sanità pubblica - Norme della Regione Puglia - Piano di rientro 2010-2012 - Divieto ai direttori generali delle Aziende ospedaliero-universitarie di procedere alla copertura, mediante incarichi a tempo indeterminato e a tempo determinato, dei posti resisi vacanti a partire dalla data di entrata in vigore della legge - Violazione dei principi di autonomia delle università e di leale collaborazione tra Università e Regione - *Illegittimità costituzionale in parte qua.*

- Legge della Regione Puglia 24 settembre 2010, n. 12, art. 2, comma 1.
- Costituzione, artt. 33, 117 e 118.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Paolo MADDALENA Giudice, Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI.

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, comma 1, e 4 della legge della Regione Puglia 24 settembre 2010, n. 12 (Piano di rientro 2010-2012. Adempimenti), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notifica il 26 novembre 2010, depositato in cancelleria il 6 dicembre 2010 ed iscritto al n. 120 del registro ricorsi 2010.



Udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 2011 il Giudice relatore Sabino Cassese;
Udito l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso depositato il 6 dicembre 2010 (reg. ric. n. 120 del 2010), ha impugnato gli artt. 1, 2, comma 1, e 4 della legge della Regione Puglia 24 settembre 2010, n. 12 (Piano di rientro 2010-2012. Adempimenti), per violazione degli artt. 3, 33, 51, 81, 97, 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma, e 118 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

2. – La legge censurata detta previsioni finalizzate a contenere la spesa della Regione Puglia in materia sanitaria.

2.1. – L'art. 1 dispone la sospensione degli effetti dell'art. 1 della legge della Regione Puglia 27 novembre 2009, n. 27 (Servizio sanitario regionale - Assunzioni e dotazioni organiche) e degli artt. 2, commi 1, 2 e 4, 13, 15, 16, commi 1, 2 e 3, 17, 18, 19, commi 1, 6 e 8, 20, 21, commi 1, 4, 5 e 6, 22, comma 1, 26 e 30 della legge della Regione Puglia 25 febbraio 2010, n. 4 (Norme urgenti in materia di sanità e servizi sociali), fino all'emanazione della sentenza della Corte costituzionale sui ricorsi proposti dal Presidente del Consiglio dei ministri avverso le leggi regionali n. 27 del 2009 e n. 4 del 2010, fermi restando i procedimenti amministrativi deliberati e già avviati, in attuazione delle norme citate, alla data del 6 agosto 2010.

2.2. – L'art. 2, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 12 del 2010 prevede che «Per gli anni 2010, 2011 e 2012 è fatto divieto ai direttori generali delle Aziende sanitarie locali, delle Aziende ospedaliero-universitarie e degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico pubblici di procedere alla copertura, mediante incarichi a tempo indeterminato e a tempo determinato, dei posti resisi vacanti a partire dalla data di entrata in vigore» della legge censurata.

2.3. – L'art. 4 della legge impugnata prevede la cessazione di efficacia della legge medesima qualora non intervenga la sottoscrizione dell'accordo tra Stato e Regione per il rientro dal deficit sanitario, previsto dall'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2005, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2005), nei termini fissati dall'articolo 2, comma 97, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2010), e prorogati con l'articolo 2, comma 2, del decreto-legge 5 agosto 2010, n. 125 (Misure urgenti per il settore trasporti e disposizioni in materia finanziaria).

3. – Il Presidente del Consiglio dei ministri censura, innanzitutto, l'art. 1 della legge della Regione Puglia n. 12 del 2010. Tale disposizione, ad avviso della difesa dello Stato, nel fare salvi i procedimenti amministrativi deliberati e già avviati alla data del 6 agosto 2010, manterrebbe fermi per un significativo periodo di tempo gli effetti delle disposizioni — in gran parte contenenti misure di stabilizzazione di personale sanitario precario — la cui efficacia è sospesa dalla legge impugnata. In tal modo, l'art. 1 citato presenterebbe gli stessi vizi di costituzionalità censurati dal Presidente del Consiglio dei ministri con i ricorsi reg. ric. n. 18 del 2010 (deciso con la sentenza n. 333 del 2010) e reg. ric. n. 77 del 2010 (deciso con la sentenza n. 68 del 2011), in riferimento al principio del pubblico concorso (artt. 3, 51 e 97 Cost.), alla copertura finanziaria (art. 81 Cost.), al coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma), nonché all'ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera *l*). Analoga censura la difesa dello Stato propone con riguardo all'art. 4 della legge impugnata, in quanto la cessazione della efficacia nell'ipotesi di mancata stipulazione dell'accordo comprensivo del piano di rientro dal deficit sanitario ripristinerebbe gli effetti delle norme sospese, già impuginate dal Presidente del Consiglio dei ministri con i ricorsi citati.

Con riferimento all'art. 2, comma 1, la difesa dello Stato lamenta la violazione del principio dell'autonomia universitaria di cui all'art. 33 Cost., perché «facendo rientrare nell'ambito di operatività del divieto di assunzione anche i medici ospedaliero-universitari senza prevedere la necessità di un'intesa tra la Regione e l'Università, incide sulla programmazione universitaria e sul fabbisogno di docenti delle facoltà di medicina, delle scuole di specializzazione medica e sulle facoltà sanitarie non mediche, violando anche il principio di leale collaborazione, ex artt. 117 e 118 Cost.».

4. – Successivamente al ricorso, la Regione Puglia ha modificato la legge impugnata.

In primo luogo, l'art. 9, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2010, n. 19 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2011 e bilancio pluriennale 2011-2013 della Regione Puglia), ha abrogato l'art. 4 e ha modificato l'art. 1 della legge censurata, eliminando la parte in cui erano fatti salvi i procedimenti amministrativi deliberati e già avviati alla data del 6 agosto 2010.



In secondo luogo, l'art. 3 della legge della Regione Puglia 8 aprile 2011, n. 5, recante «Norme in materia di Residenze sanitarie e socio-sanitarie assistenziali (RSSA), riabilitazione e hospice e disposizioni urgenti in materia sanitaria», ha modificato l'art. 2, comma 1, della legge impugnata, sopprimendo le parole «delle Aziende ospedaliero-universitarie».

5. – Con atto depositato il 7 aprile 2011, l'Avvocatura generale dello Stato, per conto del Presidente del Consiglio dei ministri, ha dichiarato di rinunciare parzialmente al ricorso reg. ric. n. 120 del 2010, con riguardo alle censure relative agli artt. 1 e 4 della legge della Regione Puglia n. 12 del 2010.

6. – In data 31 maggio 2011, l'Avvocatura generale dello Stato, per conto del Presidente del Consiglio dei ministri, ha depositato una memoria illustrativa, ribadendo le censure riferite all'art. 2, comma 1, della legge impugnata.

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso depositato il 6 dicembre 2010 (reg. ric. n. 120 del 2010), ha impugnato gli artt. 1, 2, comma 1, e 4 della legge della Regione Puglia 24 settembre 2010, n. 12 (Piano di rientro 2010-2012. Adempimenti), per violazione degli artt. 3, 33, 51, 81, 97, 117, secondo comma, lettera *l*), e terzo comma, e 118 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

1.1. – Ad avviso del ricorrente, gli artt. 1 e 4 della legge censurata manterrebbero fermi per un significativo periodo di tempo gli effetti delle disposizioni — in gran parte contenenti misure di stabilizzazione di personale sanitario precario — la cui efficacia è sospesa dalla legge impugnata, in tal modo violando il principio del pubblico concorso (artt. 3, 51 e 97 Cost.), l'obbligo di copertura finanziaria (art. 81 Cost.), i principi di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.), nonché la potestà esclusiva statale in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost.).

1.2. – L'art. 2, comma 1, della legge impugnata, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, violerebbe l'art. 33 Cost. e il principio di leale collaborazione (artt. 117 e 118 Cost.), in quanto la disposizione censurata estenderebbe «l'ambito di operatività del divieto di assunzione anche ai medici ospedaliero-universitari senza prevedere la necessità di un'intesa tra la Regione e l'Università». La censura è quindi riferita esclusivamente alla parte della norma impugnata in cui è prevista l'applicazione del blocco del turn-over alle aziende ospedaliero-universitarie, che, tra le figure organizzative menzionate dalla disposizione censurata, sono gli unici enti tramite i quali si realizza, in via precipua, la collaborazione tra Servizio sanitario nazionale e università (art. 2, comma 1, del decreto legislativo 21 dicembre 1999, n. 517, «Disciplina dei rapporti tra Servizio sanitario nazionale ed università, a norma dell'articolo 6 della legge 30 novembre 1998, n. 419»).

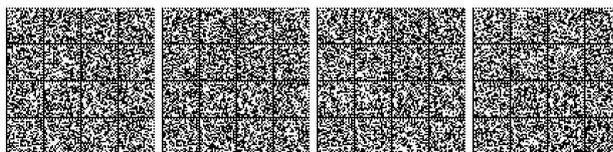
2. – Dopo la presentazione del ricorso, l'art. 9, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2010, n. 19 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2011 e bilancio pluriennale 2011-2013 della Regione Puglia), ha abrogato l'art. 4 e ha modificato l'art. 1 della legge censurata. A seguito di ciò, il Presidente del Consiglio dei ministri, in data 7 aprile 2011, ha rinunciato parzialmente al ricorso con riguardo alle censure relative agli artt. 1 e 4 della legge della Regione Puglia n. 12 del 2010. Tale rinuncia, unitamente alla mancata costituzione della Regione Puglia, comporta l'estinzione parziale del giudizio (sentenza n. 123 del 2011).

3. – Successivamente alla rinuncia parziale da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 3 della legge della Regione Puglia 8 aprile 2011, n. 5, recante «Norme in materia di Residenze sanitarie e socio-sanitarie assistenziali (RSSA), riabilitazione e hospice e disposizioni urgenti in materia sanitaria», ha modificato l'art. 2, comma 1, della legge impugnata, eliminando le parole «delle Aziende ospedaliero-universitarie».

La disposizione, nella nuova versione, non riguarda il personale cui si riferisce la censura prospettata dal ricorrente. Tuttavia, la norma impugnata prevede il divieto di «procedere alla copertura, mediante incarichi a tempo indeterminato e a tempo determinato, dei posti resisi vacanti» a partire dalla entrata in vigore della legge, ossia dalla metà di ottobre 2010. Nei circa sei mesi in cui è stata in vigore anche per le aziende ospedaliero-universitarie, può ragionevolmente presumersi che la norma abbia trovato applicazione, impedendo l'assunzione in servizio di personale presso questi enti.

Questa Corte deve pertanto pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Puglia n. 12 del 2010, nel testo vigente prima della entrata in vigore dell'art. 3 della legge della Regione Puglia n. 5 del 2011 e nella parte in cui si applica alle aziende ospedaliero-universitarie.

4. – La questione è fondata.



Questa Corte ha già dichiarato l'illegittimità di disposizioni legislative regionali in materia di personale sanitario che, riferendosi «anche al personale delle aziende ospedaliero-universitarie», privavano «le università della facoltà di procedere alla individuazione della quota di personale di eventuale propria competenza, secondo quanto previsto dall'art. 3, comma 2, del decreto legislativo n. 517 del 1999» (sentenze n. 68 del 2011 e n. 233 del 2006). In tali occasioni, questa Corte ha ritenuto che le disposizioni censurate violassero l'autonomia universitaria (art. 33 Cost.), nella parte in cui esse «non esclud[evano] il personale delle aziende ospedaliero-universitarie o, comunque, non preved[evano] un rinvio a protocolli di intesa tra università ed enti ospedalieri, né alcuna forma d'intesa con il rettore».

Le norme regionali dichiarate illegittime con le sentenze richiamate consentivano assunzioni attraverso misure di stabilizzazione, disponendo l'inquadramento in ruolo di personale delle aziende ospedaliero-universitarie. La norma censurata nel presente giudizio prevede, invece, un blocco del turn-over, non consentendo le assunzioni in servizio per il triennio 2010-2012. Tale differenza, tuttavia, non incide sul fatto che la Regione non può dettare unilateralmente disposizioni sul personale delle aziende ospedaliero-universitarie, ma deve garantire il principio dell'autonomia delle università e il principio di leale collaborazione tra università e Regione (artt. 33, 117 e 118 Cost.).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara estinto il giudizio, limitatamente all'impugnazione degli artt. 1 e 4 della legge della Regione Puglia 24 settembre 2010, n. 12 (Piano di rientro 2010-2012. Adempimenti), proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe;

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della medesima legge della Regione Puglia n. 12 del 2010, nel testo vigente prima della entrata in vigore dell'art. 3 della legge della Regione Puglia 8 aprile 2011, n. 5, recante «Norme in materia di Residenze sanitarie e socio-sanitarie assistenziali (RSSA), riabilitazione e hospice e disposizioni urgenti in materia sanitaria», nella parte in cui si applica alle aziende ospedaliero-universitarie.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: CASSESE

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 21 luglio 2011.

Il cancelliere: MELATTI

11C0484

N. 218

Ordinanza 4 - 21 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Credito agrario - Norme della Regione Siciliana - Proroga delle esposizioni agrarie scadute alla data del 31 dicembre 2008 - Denunciata invasione della competenza esclusiva dello Stato in materia di "ordinamento civile", nonché sottrazione al creditore del diritto di agire per l'adempimento dell'obbligazione e di esercitare gli altri strumenti di tutela previsti dal contratto - Lamentata ingiustificata disparità di trattamento tra imprese, limitazione dell'autonomia privata e incidenza sulla libertà di iniziativa economica degli istituti bancari - Esclusione della legittimazione del rimettente (Arbitro Bancario Finanziario) a sollevare questioni di legittimità costituzionale - Manifesta inammissibilità.



- Legge della Regione Siciliana 14 maggio 2009, n. 6, art. 19, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lett. l).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Alfio FINOCCHIARO Giudice, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI.

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, della legge della Regione Siciliana 14 maggio 2009, n. 6 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2009), promosso dall'Arbitro Bancario Finanziario, Collegio di Napoli, nel procedimento vertente tra Di Caro Giuseppa nella qualità di titolare dell'impresa Individuale Azienda agricola Deliella e il Banco di Sicilia S.p.a., con ordinanza del 6 luglio 2010, iscritta al n. 363 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 48, prima serie speciale, dell'anno 2010;

Visti l'atto di costituzione di Di Caro Giuseppa nonché l'atto di intervento della Regione Siciliana;

Udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 2011 il Giudice relatore Paolo Grossi;

Udito l'avvocato Beatrice Fiandaca per la Regione Siciliana.

Ritenuto:

che, con provvedimento del 6 luglio 2010, l'Arbitro Bancario Finanziario, Collegio di Napoli, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 41 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, della legge della Regione Siciliana 14 maggio 2009, n. 6 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2009), che prevede la proroga, da parte degli istituti di credito, della scadenza dei termini delle esposizioni agrarie;

che il Collegio rimettente premette di essere stato investito da un reclamo, proposto a norma delle disposizioni attuative dell'art. 128-*bis* del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), con il quale la titolare di una azienda agricola siciliana, debitrice nei confronti del Banco di Sicilia per un credito agrario già scaduto, aveva richiesto all'istituto di credito l'applicazione della norma oggetto di impugnativa ricevendo risposta negativa da parte dello stesso istituto;

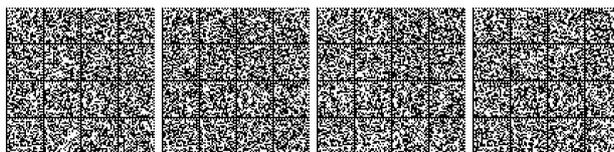
che, a fronte delle contrapposte tesi sostenute dalle parti, il Collegio ha rilevato come l'unica interpretazione plausibile della norma in discussione, avuto riguardo all'univoco significato testuale, è che la disposizione stessa abbia inteso introdurre un vero e proprio diritto potestativo del debitore, con un corrispettivo obbligo per l'intermediario bancario, non rilevando che il debito della azienda ricorrente fosse già stato prorogato;

che la disposizione denunciata risulterebbe in contrasto con gli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, il quale, nell'individuare tra i limiti della potestà legislativa regionale quello dell'«ordinamento civile», «certamente sottrae alle Regioni il potere di dettare prescrizioni che incidono sull'autonomia privata, oltretutto nell'ambito di rapporti contrattuali già in essere»;

che il Collegio reputa pregiudizialmente necessario svolgere una approfondita disamina delle circostanze alla stregua delle quali ravvisa la propria legittimazione a sollevare il quesito incidentale di legittimità costituzionale;

che l'Arbitro Bancario Finanziario, nell'ambito dei sistemi di risoluzione stragiudiziale delle controversie, avrebbe un ruolo «autenticamente decisorio», atteso che le sue decisioni risulterebbero per vari aspetti vincolanti, specie per gli intermediari, la cui «reputazione» sarebbe messa in gioco in caso di inottemperanza;

che il ruolo dell'Arbitro Bancario Finanziario risulterebbe, pertanto, «in qualche modo contiguo» a quello degli arbitri, oggi abilitati a promuovere questioni di legittimità costituzionale in forza dell'art. 819-*bis* del codice di



procedura civile, apparendo essenziale, in forza anche della giurisprudenza costituzionale, che l'organo rimettente sia chiamato a risolvere una controversia nel rispetto delle garanzie del contraddittorio e facendo applicazione obiettiva del diritto;

che la questione sollevata sarebbe rilevante atteso che, ove la norma censurata, sicuramente applicabile al contenzioso insorto fra le parti, fosse riconosciuta costituzionalmente legittima, la stessa imporrebbe al Collegio di accogliere la domanda della azienda agricola ricorrente, non essendo possibile procedere ad una interpretazione adeguatrice tale da scongiurare il prospettato vizio di legittimità;

che la disposizione impugnata contrasterebbe con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che esclude la competenza legislativa delle regioni in materia di «ordinamento civile», in connessione all'esigenza di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali che disciplinano i rapporti fra privati;

che, prorogando la scadenza di crediti già scaduti, la norma stessa genererebbe l'«effetto di sottrarre al creditore il diritto di agire per l'adempimento, anche nelle forme della esecuzione forzata, nonché l'esercizio degli altri strumenti di tutela previsti dal contratto — come ad esempio il diritto di risolverlo per inadempimento — costringendolo a subire la prosecuzione coattiva del rapporto, ed anzi addirittura la sua ricostituzione coattiva quando (come tra l'altro sarebbe nel caso di specie) egli abbia già manifestato l'intenzione di recedere dal rapporto»;

che, d'altra parte, la materia oggetto dell'intervento legislativo censurato non rientrerebbe nell'ambito di quelle «per le quali l'art. 14 dello Statuto [siciliano] riconosce alla Regione competenza legislativa esclusiva», non potendo essa «ricondursi alla materia "agricoltura"»;

che la disposizione censurata si porrebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 3 Cost., giacché essa introdurrebbe, senza alcuna ragionevolezza, «un regime di maggior favore per il debitore impresa agricola, e che abbia beneficiato di erogazione di credito agrario ai sensi dell'art. 43 TUB, in raffronto per un verso all'impresa sempre agricola che sia stata altrimenti finanziata [...] e, per altro verso, e soprattutto, rispetto alle imprese diverse da quella agricola appunto finanziate dal sistema bancario», senza che possano valere le ragioni prospettate dalla norma, né sotto il profilo della crisi generale (che non giustificerebbe interventi selettivi in ragione della tipologia del credito concesso), né sotto il generico profilo delle «avverse condizioni climatiche»;

che essa, infine, violerebbe anche l'art. 41 Cost., in quanto, incidendo su rapporti in corso o addirittura già risolti, si tradurrebbe in una ingiustificata limitazione dell'autonomia privata, incidendo sulla libertà di iniziativa degli istituti bancari, ai quali sarebbe «sottratta la possibilità di scegliere, sulla base di valutazioni legate al merito creditizio dell'impresa debitrice, se concedere la proroga oppure perseguire nelle autonome prospettive di recupero del credito verso il debitore inadempiente», senza che ciò trovi giustificazione in «superiori esigenze di utilità sociale», potendo gli istituti di credito, ove non vincolati dalla norma censurata, liberare capitali per finanziare imprese più meritevoli;

che si è costituita in giudizio la parte privata, ricorrente nel procedimento principale, la quale ha concluso chiedendo dichiararsi inammissibile e comunque infondata la proposta questione;

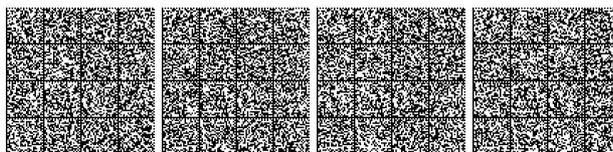
che l'Arbitro Bancario Finanziario non sarebbe legittimato a sollevare questione di legittimità costituzionale, trattandosi di organo che non esercita funzioni giudicanti e non è collocato in una posizione *super partes* e le cui decisioni non produrrebbero i medesimi effetti della sentenza pronunciata dall'autorità giudiziaria, non essendo contro di esse previsti mezzi di impugnazione in quanto contenenti misure che non incidono sulla sfera giuridica delle parti e non precludono il ricorso all'autorità giudiziaria;

che la questione risulterebbe pure inammissibile considerato che nel procedimento *a quo* non sarebbe stato rispettato il contraddittorio, non essendo le controdeduzioni avversarie state notificate alla parte ricorrente;

che l'art. 117 Cost. sarebbe stato evocato in modo inadeguato, senza specifica indicazione della norma statutaria di riferimento, senza, perciò, che il rimettente abbia verificato se la disposizione legislativa contestata possa essere ricondotta nell'ambito delle materie che rientrano nella competenza regionale, limitandosi ad escludere che la norma impugnata sia riconducibile alla materia, in genere, dell'«agricoltura»;

che la questione sarebbe, comunque, infondata, giacché la disposizione censurata non sopprime l'autonomia negoziale delle parti, ma si limita ad introdurre una norma transitoria la cui portata è già esaurita, giustificata da una situazione eccezionale e da ragioni di interesse pubblico e sociale, con attribuzione al debitore dell'onere del pagamento degli interessi;

che la questione risulterebbe parimenti infondata anche in riferimento agli artt. 41 e 3 Cost., stante il rilievo che, accanto alle eccezionali emergenze di carattere economico ed atmosferico, la scelta legislativa sarebbe orientata verso un settore, quello agricolo, «sempre destinatario di discipline (anche comunitarie e non solo regionali o nazionali) specifiche, in considerazione delle proprie peculiarità»;



che nel giudizio ha infine spiegato atto di intervento la Regione Siciliana, in persona del suo Presidente pro-tempore, per chiedere una pronuncia di inammissibilità o di infondatezza;

che anche la Regione deduce il difetto di legittimazione del Collegio rimettente sul rilievo che la figura dell'Arbitro Bancario Finanziario non potrebbe ritenersi «contigua» a quella dell'arbitro rituale nonché sul rilievo che le disposizioni che ne regolano le attribuzioni evidenziano il carattere non alternativo che le decisioni adottate dal Collegio presentano rispetto ai rimedi giurisdizionali;

che, infatti, a differenza di quanto previsto tanto in sede giudiziaria che arbitrale, anche dopo la decisione del Collegio, non vincolante per il cliente e per l'intermediario, è sempre possibile ricorrere alla autorità giudiziaria ovvero ad ogni altro mezzo previsto dall'ordinamento per la tutela dei propri diritti ed interessi;

che le parti non sarebbero, del resto, neppure collocate in posizione di parità, come avviene in un giudizio anche arbitrale, essendo concessa maggior tutela al cliente, quale parte contrattualmente più debole;

che, peraltro, la premessa interpretativa da cui muove il Collegio rimettente sarebbe erronea, in quanto la disposizione impugnata avrebbe natura soltanto «propulsiva, costituendo un invito a porre in essere la prevista proroga al fine della realizzazione del pubblico interesse sottostante, ma nel rispetto delle previsioni codicistiche che la vincolano ad una espressa e conforme volontà delle parti»;

che, pertanto, non essendo stata imposta autoritativamente alcuna proroga legale, la legge regionale non avrebbe travalicato alcun limite posto dai parametri costituzionali evocati;

che, in una memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Siciliana ha insistito nelle precedenti richieste precisando argomenti già svolti nell'atto di intervento.

Considerato che, con provvedimento del 6 luglio 2010, l'Arbitro Bancario Finanziario, Collegio di Napoli, solleva, in riferimento agli articoli 3, 41 e 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 1, della legge della Regione Siciliana 14 maggio 2009, n. 6 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2009), che prevede la proroga, da parte degli istituti di credito, della scadenza dei termini delle esposizioni agrarie;

che, preliminarmente, in punto di legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale, il Collegio rimettente sottolinea come, alla luce della disciplina relativa alla struttura e alla funzione di tale organismo — di cui, in particolare, all'art. 128-*bis* del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia) e alle conseguenti disposizioni attuative —, trasparirebbe un ruolo «autenticamente decisorio» delle controversie insorte tra clienti ed intermediari bancari, con la rigorosa applicazione delle norme di diritto;

che la decisione adottata all'esito della prevista procedura presenterebbe profili di efficacia, sotto vari aspetti, vincolante (in particolare per ciò che riguarda la posizione degli intermediari, posto che la «reputazione» dei medesimi potrebbe risultare compromessa in caso di inottemperanza), con la conseguenza di rendere il ruolo dell'Arbitro Bancario Finanziario «in qualche modo contiguo» a quello degli arbitri, oggi espressamente abilitati a promuovere questioni di legittimità costituzionale in forza dell'art. 819-*bis* del codice di procedura civile;

che una simile conclusione si troverebbe in linea con i principi affermati da questa Corte nelle sentenze n. 83 del 1966 e n. 376 del 2001, ove, nel delineare la nozione di giudizio e di autorità giurisdizionale ai fini di quanto previsto dall'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, si è stabilito come sia essenziale, a quegli effetti, che l'organo rimettente sia chiamato a risolvere una controversia nel rispetto delle garanzie del contraddittorio e facendo applicazione obiettiva del diritto;

che detti requisiti risulterebbero nella specie soddisfatti, tenuto conto anche della posizione *super partes* che caratterizzerebbe l'Arbitro Bancario Finanziario, anche sul versante della relativa composizione e dei meccanismi di nomina dei componenti il collegio;

che gli accennati rilievi, diffusamente elaborati dal Collegio rimettente per asseverare la propria qualità di «autorità giurisdizionale», non possono tuttavia essere considerati persuasivi, alla luce della stessa disciplina relativa alle attribuzioni dell'organo in questione;

che, infatti, non può non osservarsi come l'Arbitro Bancario Finanziario, pur istituito sulla base di una disposizione di carattere legislativo, quale l'art. 128-*bis* del Testo unico bancario (il quale, peraltro, nelle varie e successive stesure, si è limitato a stabilire soltanto la previsione di un organismo destinato a favorire la risoluzione stragiudiziale delle controversie tra clienti ed intermediari bancari, in modo che siano assicurate la «imparzialità» dell'organo e la «rappresentatività dei soggetti interessati»), ha poi trovato la propria disciplina esclusivamente, come previsto, in disposizioni di carattere amministrativo, quali, in particolare, la delibera del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (CICR) 29 luglio 2008, n. 275, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 222 del 2008, e le disposizioni adottate dalla Banca d'Italia il 18 giugno 2009 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* n. 144 del 2009;



che, pertanto, già alla stregua del carattere delle disposizioni in base alle quali l'organismo in questione è stato effettivamente istituito ed è chiamato a procedere e decidere, si profilano, sul piano strutturale e funzionale, connotazioni che valgono ad escludere la riconducibilità di tale organo a quelli giurisdizionali, ancorati, per loro stessa natura, al fondamento costituzionale e alla riserva di legge;

che, d'altra parte, è ulteriormente significativo, per denotare il carattere dei compiti dell'organismo in discorso, che gli stessi criteri e requisiti di nomina dei componenti, il loro stato giuridico e il complesso delle regole deontologiche, non siano paragonabili ai presidi corrispondentemente previsti nei confronti di organismi chiamati a svolgere funzioni giurisdizionali;

che, allo stesso modo, gli indici di riconoscibilità considerati tipici delle funzioni giurisdizionali appaiono del tutto assenti in riferimento alle specifiche attribuzioni che l'organismo in discorso è chiamato a svolgere, alla stregua delle richiamate fonti che ne disciplinano il funzionamento;

che, difatti, risulta particolarmente rilevante la circostanza per la quale l'intervento dell'Arbitro Bancario Finanziario è, da un lato, precluso nell'ipotesi in cui la controversia sia stata già sottoposta alla autorità giudiziaria o rimessa a decisione arbitrale (art. 2, comma 6, della citata delibera CICR) e, dall'altro, risulta ugualmente vanificato qualora nel corso del procedimento la controversia stessa sia devoluta ai giudici o agli arbitri (art. 6, comma 4, della medesima delibera);

che dette circostanze assumono, nel complesso, portata dirimente agli effetti che qui interessano anche sulla base del comunicato della Banca d'Italia del 26 ottobre 2010, ove, fra l'altro, incisivamente si puntualizza che «per gli intermediari, così come per i clienti, quale che sia l'esito della procedura, resta ferma la facoltà di ricorrere all'autorità giudiziaria ovvero ad ogni altro mezzo previsto dall'ordinamento per la tutela dei propri diritti e interessi», sul rilievo che «le decisioni dell'ABF, infatti, non incidono sulle situazioni giuridiche delle parti»;

che i caratteri della giurisdizione si rivelano, del pari, inesistenti anche con riguardo al profilo relativo alla decisione, posto che la stessa non assume, in realtà, alcun valore cogente per nessuna delle parti «in causa», svolgendo essa solo una funzione destinata ad incidere sulla immagine e sulla reputazione dell'intermediario, in particolare se non ottemperante, secondo connotazioni che possono riecheggiare gli interventi di organi amministrativi in autotutela;

che, per altro verso, la circostanza secondo cui il «risponso» dell'Arbitro Bancario Finanziario debba essere adottato «secondo diritto» non può ritenersi in sé argomento probante, giacché è tipico di qualsiasi funzione giustiziale procedere e adottare le proprie determinazioni *secundum ius*, al pari di qualsiasi organismo della pubblica amministrazione;

che, pertanto, deve essere esclusa la legittimazione dell'Arbitro Bancario Finanziario a sollevare questioni di legittimità costituzionale, dovendo quella qui ora proposta essere dichiarata manifestamente inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, della legge della Regione Siciliana 14 maggio 2009, n. 6 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2009), sollevata, in riferimento agli articoli 3, 41 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dall'Arbitro Bancario Finanziario, Collegio di Napoli, con il provvedimento indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2011.

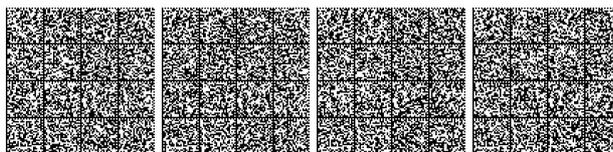
Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: GROSSI

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 21 luglio 2011.

Il cancelliere: MELATTI



N. 219

Ordinanza 4 - 21 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine - Esercizio dell'azione di risarcimento da parte delle procure della Corte dei conti in esito a sentenze penali irrevocabili di condanna nei confronti di dipendenti di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica, limitatamente a specifici delitti contro la pubblica amministrazione - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di uguaglianza, di buon andamento della pubblica amministrazione e della ragionevole durata del processo - Esclusione - Manifesta infondatezza della questione.

- D.l. 1° luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141).
- Costituzione, artt. 3, 97 e 111.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera c), numero 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141, promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Piemonte, nel procedimento vertente tra il Procuratore regionale presso la sezione giurisdizionale per la Regione Piemonte e T.B. ed altro, con ordinanza del 13 maggio 2010, iscritta al n. 263 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2010;

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

Udito nella camera di consiglio del 22 giugno 2011 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

Ritenuto:

che con ordinanza del 13 maggio 2010, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Piemonte, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera c), numero 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141, per violazione, degli articoli 3, 97 e 111 della Costituzione;

che il remittente premette che un appuntato scelto e un appuntato dell'Arma dei Carabinieri sono stati condannati, con sentenza del Tribunale di Torino del 12 giugno 2008, n. 1704, «per essersi appropriati, in veste di pubblici ufficiali, nel corso di diversi accertamenti nei confronti di cittadini extracomunitari, di somme di denaro e droga appartenenti a soggetti controllati»;



che la Procura della Corte dei conti, prosegue il giudice *a quo*, ha citato in giudizio i due soggetti sopra indicati affinché gli stessi venissero condannati al risarcimento del danno all'immagine subito dall'Arma dei Carabinieri, determinato equitativamente in euro 30.000,00;

che il giudice remittente sottolinea come entrambi i convenuti abbiano eccepito la nullità degli atti processuali ed istruttori ai sensi del citato art. 17, comma 30-ter;

che, in particolare, tale articolo stabilisce che le Procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e modi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche);

che, a sua volta, l'art. 7 richiamato prevede che «la sentenza irrevocabile di condanna pronunciata nei confronti dei dipendenti indicati nell'articolo 3 per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale è comunicata al competente Procuratore regionale della Corte dei conti affinché promuova entro trenta giorni l'eventuale procedimento di responsabilità per danno erariale nei confronti del condannato»;

che la norma censurata stabilisce, altresì, da un lato, che il decorso del termine di prescrizione, di cui al comma 2 dell'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), è sospeso fino alla conclusione del procedimento penale; dall'altro, che qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni di cui al più volte citato comma 30-ter dell'art. 17 del d.l. n. 78 del 2009, «salvo che sia stata già pronunciata sentenza anche non definitiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, è nullo e la relativa nullità può essere fatta valere in ogni momento, da chiunque vi abbia interesse, innanzi alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti, che decide nel termine perentorio di trenta giorni dal deposito della richiesta»;

che, alla luce del contenuto della normativa sopra riportata, la Corte remittente sottolinea come, non essendo ancora passata in giudicato la sentenza di condanna, l'azione è stata «esercitata al di fuori della previsione normativa e, pertanto, gli atti procedurali (atto di citazione) posti in essere successivamente all'entrata in vigore della stessa andrebbero dichiarati nulli»;

che, esposto ciò, con riferimento al giudizio di non manifesta infondatezza, si assume che la norma in esame contrasterebbe con:

a) l'art. 3 Cost., in quanto sarebbe irragionevole differenziare, senza alcuna plausibile ragione, l'azione di responsabilità per ottenere il danno patrimoniale, per la quale non è prevista alcuna condizione, rispetto all'azione esperita quando si intende chiedere il danno all'immagine dell'ente;

b) gli artt. 97 e 111 Cost., in quanto si costringono le Procure «ad incardinare distinti procedimenti per il risarcimento del danno all'immagine e di quello patrimoniale in senso stretto, atteso che per quest'ultimo non vale la sospensione del termine di prescrizione introdotta per il danno all'immagine; ciò comporta all'evidenza una duplice attività processuale con inutile dispendio di tempo, di risorse ed energie»;

che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate vengano dichiarate inammissibili e infondate;

che, in particolare, con riferimento all'asserita violazione degli artt. 97 e 111 Cost., si assume come le censure formulate siano generiche e prive di motivazione;

che, nel merito, comunque, il rinvio della proposizione dell'azione al passaggio in giudicato della sentenza è «finalizzato ad evitare un inutile dispendio di attività giurisdizionale (prevenendo tra l'altro un possibile contrasto di giudicati)»;

che, con riguardo alla dedotta violazione dell'art. 3 Cost., si assume come non sussista alcuna «disparità di trattamento» tra il danno all'immagine e il danno patrimoniale, in quanto non sussisterebbero le presunte difficoltà operative di mero fatto e gli indimostrati aggravati nell'esercizio dell'azione.

Considerato:

che la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Piemonte, con ordinanza del 13 maggio 2010 ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera c), numero 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141, per asserita violazione degli articoli 3, 97 e 111 della Costituzione;

che la questione è manifestamente infondata;



che la norma censurata prevede che le Procure regionali della Corte dei conti esercitino l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e modi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche);

che il richiamato art. 7 della legge n. 97 del 2001, a sua volta, fa riferimento, ai fini della delimitazione dell'ambito applicativo dell'azione risarcitoria, alle sentenze irrevocabili di condanna pronunciate, nei confronti dei dipendenti di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica, per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti dal capo I del titolo II del libro II del codice penale;

che, con una prima censura, si assume la violazione dell'art. 3 Cost., in quanto sarebbe irragionevole differenziare, senza alcuna plausibile giustificazione, l'azione di responsabilità per ottenere il danno patrimoniale, per la quale non è prevista alcuna condizione, rispetto all'azione esperita quando si intende chiedere il danno all'immagine dell'ente, per la quale è richiesto il passaggio in giudicato della sentenza di condanna;

che, con riguardo all'ambito di applicazione della norma in esame, questa Corte, con la sentenza n. 355 del 2010, ha affermato che la scelta di non estendere l'azione risarcitoria anche in presenza di condotte non costituenti reato, ovvero costituenti un reato diverso da quelli espressamente previsti, può essere considerata non manifestamente irragionevole;

che «il legislatore ha ritenuto, infatti, nell'esercizio della propria discrezionalità, che soltanto in presenza di condotte illecite, che integrino gli estremi di specifiche fattispecie delittuose, volte a tutelare, tra l'altro, proprio il buon andamento, l'imparzialità e lo stesso prestigio dell'amministrazione, possa essere proposta l'azione di risarcimento del danno per lesione dell'immagine dell'ente pubblico»;

che «la circostanza che il legislatore abbia inteso individuare esclusivamente quei reati che contemplano la pubblica amministrazione quale soggetto passivo concorre a rendere non manifestamente irragionevole la scelta legislativa in esame»;

che, è bene aggiungere rispetto a quanto già affermato da questa Corte e in relazione alla specifica prospettazione svolta dal remittente, una volta rinvenuta una giustificazione alla previsione che impone la sussistenza di una sentenza di condanna per uno dei reati sopra indicati, è ragionevole che il legislatore abbia richiesto che tale sentenza acquisisca il crisma della definitività prima che inizi il procedimento per l'accertamento della responsabilità amministrativa derivante dalla lesione dell'immagine dell'amministrazione;

che quanto sin qui esposto giustifica la diversità di trattamento giuridico tra le ipotesi di responsabilità per danno patrimoniale, che non richiede la sussistenza di una sentenza di condanna passata in cosa giudicata, e quelle per responsabilità per lesione dell'immagine dell'amministrazione;

che non meritano accoglimento neanche le censure riferite agli artt. 97 e 111 Cost., con le quali il giudice *a quo* lamenta che la norma censurata costringerebbe le Procure contabili «ad incardinare distinti procedimenti per il risarcimento del danno all'immagine e di quello patrimoniale in senso stretto», con conseguente «duplicazione dell'attività processuale» ed «inutile dispendio di tempo, di risorse ed energie»;

che — a prescindere dalla genericità delle censure e dalla inconferenza del richiamo, in particolare, all'art. 97 Cost., che non trova applicazione in materia processuale — deve rilevarsi come, una volta ritenuta ragionevole la differenza di regime giuridico tra la responsabilità amministrativa per danno patrimoniale e la tipologia di danno che viene in esame in questa sede, ne consegue la manifesta infondatezza delle doglianze in esame;

che, in particolare, è proprio la diversità delle situazioni poste a confronto che giustifica l'autonoma articolazione dei percorsi procedurali configurati dal legislatore ai fini dell'accertamento della sussistenza dei danni patrimoniali e all'immagine, senza che possa evocarsi un'inutile «duplicazione dell'attività processuale», con incidenza negativa sulla durata ed «efficacia» del procedimento.

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'articolo 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera c), numero 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141, sollevata, in riferimento agli articoli 3, 97 e 111 della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Piemonte, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2011.

Il Presidente e redattore: QUARANTA

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 21 luglio 2011.

Il cancelliere: MELATTI

11C0486

N. 220

Ordinanza 4 - 21 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine - Esercizio dell'azione di risarcimento da parte delle procure della Corte dei conti in esito a sentenze penali irrevocabili di condanna nei confronti di dipendenti di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica, limitatamente a specifici delitti contro la pubblica amministrazione - Prevista nullità di qualunque atto istruttorio o processuale compiuto dalla procura contabile in violazione delle disposizioni del d.l. n. 78 del 2009 prima dell'entrata in vigore della relativa legge di conversione - Denunciata violazione dei principi di ragionevolezza, di uguaglianza e del legittimo affidamento della procura contabile - Inadeguata motivazione sulla rilevanza - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.l. 1° luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141).
- Costituzione, artt. 3, 24 e 103.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI;

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera c), numero 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141, promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, nel procedimento vertente tra O.L. e il Procuratore regionale presso la sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, con ordinanza del 27 aprile 2010, iscritta al n. 322 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2010.

Visti l'atto di costituzione di O.L. nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri.

Udito nella camera di consiglio del 22 giugno 2011 il Giudice relatore Alfonso Quaranta.

Ritenuto che la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, ha sollevato, in relazione agli articoli 3, primo comma, 24 e 103 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera c), numero 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141;

che il giudice *a quo* premette che la Procura contabile aveva chiesto la condanna di un dirigente comunale per danno erariale conseguente, da un lato, alla distrazione di somme stanziare dal Ministero delle attività produttive a favore di una determinata società, dall'altro per il pregiudizio arrecato all'immagine del Ministero stesso;

che, essendo stato prosciolto in sede penale, il ricorrente ha chiesto alla Corte remittente di dichiarare nulli gli atti istruttori e processuali posti in essere dalla Procura;

che il giudice *a quo* assume che il censurato comma 30-ter dell'art. 17 – nella parte in cui sancisce la nullità degli atti istruttori e processuali salvo il caso in cui sia stata già pronunciata sentenza anche non definitiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione – si applica a tutti i procedimenti pendenti, con la conseguenza che sarebbe necessario declinare la giurisdizione e dichiarare la nullità degli atti compiuti;

che, con riferimento alla non manifesta infondatezza, si assume che il principio generale valevole in materia di successione di leggi processuali è quello della irretroattività;

che, con riguardo alla giurisdizione e alla competenza, l'art. 5 del codice di procedura civile prevede che esse si determinano con riguardo alla legge vigente e allo stato di fatto esistente al momento della proposizione della domanda;

che rientra nella discrezionalità del legislatore regolare i rapporti pendenti e stabilire che la legge sopravvenuta si applica ad essi, purché ciò non vada a ledere il legittimo affidamento del cittadino;

che tale lesione non si ha soltanto nel caso in cui la scelta legislativa sia ragionevole e sorretta da una esigenza inderogabile;

che, nella specie, la norma censurata lederebbe il legittimo affidamento della Procura contabile che «non può ricevere danno dal cambiamento delle regole del processo» che inibiscono «poteri e garanzie processuali» che spetterebbero alla Procura stessa in base alla legge abrogata;

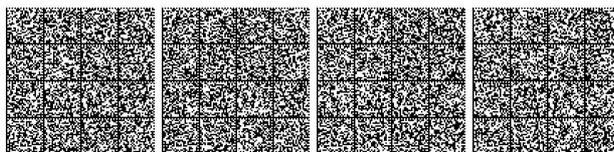
che tale compromissione di «posizioni soggettive processuali acquisite e consolidate», si aggiunge, non troverebbe «alcuna giustificazione in relazione ad altre esigenze di ordine costituzionale»;

che tale conclusione sarebbe contraddetta dal fatto che un affidamento qualificato potrebbe sorgere soltanto in presenza di una sentenza anche non definitiva;

che venendo in rilievo atti «che si compiono in modo istantaneo, l'affidamento nasce, e si consolida, nello stesso istante in cui l'atto viene ad esistenza»;

che, sotto altro aspetto, la norma censurata violerebbe l'art. 3 Cost., se si assume come *tertium comparationis* l'art. 59 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile);

che, infatti, la disposizione in esame impedirebbe il funzionamento dei meccanismi propri della *traslatio iudicii*, atteso che «la nullità dell'atto di citazione importa la mancata conservazione degli effetti processuali della domanda» (si cita la sentenza n. 77 del 2007 di questa Corte);



che è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo, in via preliminare, l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento agli artt. 24 e 103 Cost. per mancata indicazione delle ragioni della loro violazione;

che, sempre in via preliminare, si assume la inammissibilità della questione per irrilevanza, atteso che «quale che sia la sorte degli atti processuali compiuti prima dell'entrata in vigore della norma della cui costituzionalità si dubita», resta fermo che, alla luce di quanto previsto dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche), non oggetto di censura, «non è comunque possibile pervenire alla condanna per danno all'immagine dell'amministrazione laddove, come nel caso in esame, è pacifico, che il dipendente sia stato prosciolto da ogni addebito in sede penale»;

che, in definitiva, si sottolinea come una eventuale pronuncia di incostituzionalità non potrebbe avere alcun riflesso sul processo in corso;

che, nel merito, si precisa, innanzitutto, come la nullità non colpirebbe tutto il procedimento ma soltanto gli atti relativi alla contestazione del danno all'immagine;

che, secondo la difesa statale, ciò che in astratto potrebbe ritenersi lesivo delle prerogative della parte pubblica è la limitazione della risarcibilità di determinati danni e non la nullità degli atti che «ne è inevitabile conseguenza»;

che, infatti, anche se l'atto non fosse nullo non potrebbe comunque intervenire una condanna;

che, nell'ultima parte dell'atto difensivo, si richiama la sentenza n. 371 del 1998 con cui questa Corte ha escluso l'illegittimità della previsione di limiti alla configurazione della responsabilità contabile sotto il profilo soggettivo;

che si conclude affermando che «l'intervento del legislatore, tutt'altro che illogico attese le peculiari caratteristiche del danno di cui si chiede il risarcimento, non comporta (...) una limitazione del diritto di difesa ovvero una limitazione della giurisdizione (...). Le norme censurate non escludono la astratta azionabilità di un'azione di risarcimento del danno all'immagine, ma ne individuano l'area regolamentando in maniera equilibrata i tempi e le modalità attraverso le quali può giungersi al risarcimento»;

che si è costituita in giudizio la parte attrice del giudizio *a quo* chiedendo che la questione venga dichiarata non fondata.

Considerato che la Corte di conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, con ordinanza del 27 aprile 2010, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera c), numero 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141, per asserita violazione degli articoli 3, 24 e 103 della Costituzione;

che la questione è manifestamente inammissibile;

che la norma censurata prevede che le Procure regionali della Corte dei conti possono esercitare l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e modi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche);

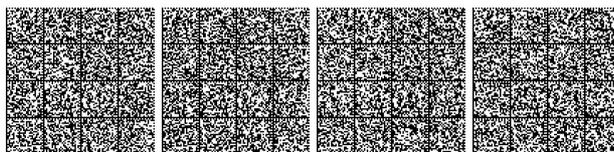
che il richiamato art. 7 della legge n. 97 del 2001, a sua volta, allo scopo di delimitare l'ambito applicativo dell'azione risarcitoria, fa riferimento alle sentenze irrevocabili di condanna pronunciate nei confronti dei dipendenti di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti dal capo I del titolo II del libro II del codice penale;

che la norma in esame – al fine di disciplinare il periodo transitorio di passaggio dal previgente sistema al nuovo – prevede la nullità di ogni atto istruttorio e processuale compiuto dalla Procura contabile, al di fuori dei casi previsti dal citato art. 7, prima dell'entrata in vigore della legge di conversione;

che il giudice *a quo* censura la disposizione in esame nella parte in cui è sancita tale nullità, in quanto sarebbe lesivo, senza una ragionevole giustificazione, l'affidamento della Procura «al mantenimento di posizioni soggettive processuali acquisite e consolidate»;

che il remittente, nella prospettazione della questione, non motiva adeguatamente in ordine alla rilevanza della questione stessa;

che, infatti, pur risultando esplicitamente dal contenuto dell'ordinanza che il dipendente è stato prosciolto con sentenza definitiva, sia dal reato di corruzione per atto contrario ai doveri d'ufficio, sia dal reato di concorso in falso ideologico, non si indicano in alcun modo le ragioni per le quali l'eventuale accoglimento della questione, con conse-



quenziale salvezza degli atti processuali e istruttori posti in essere nel corso delle indagini contabili, possa incidere sulla fattispecie concreta oggetto di giudizio;

che, in altri termini, il giudice *a quo* avrebbe dovuto esplicitare le motivazioni per le quali la prosecuzione eventuale del giudizio – in ragione della conservazione della valenza processuale dell'attività realizzata dalla Procura, quale conseguenza della declaratoria di illegittimità costituzionale – avrebbe potuto condurre, nonostante l'intervenuta adozione di una sentenza penale di proscioglimento per i fatti contestati al dipendente, all'accertamento della responsabilità amministrativa del dipendente stesso per lesione dell'immagine della pubblica amministrazione;

che tale difetto motivazionale impedisce a questa Corte una valutazione nel merito della questione sollevata.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'articolo 1, comma 1, lettera c), numero 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141, sollevata, in riferimento agli articoli 3, 24 e 103 della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Puglia, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2011.

Il Presidente e redattore: QUARANTA

Il cancelliere: MELATTI

Depositato in cancelleria il 21 luglio 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0487

N. 221

Ordinanza 4 - 21 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Responsabilità amministrativa e contabile - Danno all'immagine - Esercizio dell'azione di risarcimento da parte delle procure della Corte dei conti in esito a sentenze penali irrevocabili di condanna nei confronti di dipendenti di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica, limitatamente a specifici delitti contro la pubblica amministrazione - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, di ragionevolezza e di piena tutelabilità dei diritti della personalità - Esclusione - Manifesta infondatezza della questione.

- D.l. 1° luglio 2009, n. 78, art. 17, comma 30-ter (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102), come modificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1, del d.l. 3 agosto 2009, n. 103 (convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141).
- Costituzione, artt. 2 e 3.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Paolo MADDALENA; Alfio FINOCCHIARO; Franco GALLO; Luigi MAZZELLA; Gaetano SILVESTRI; Sabino CASSESE; Giuseppe TESAURO; Paolo Maria NAPOLITANO; Giuseppe FRIGO; Alessandro CRISCUOLO; Paolo GROSSI; Giorgio LATTANZI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141, promosso dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Piemonte, nel procedimento vertente tra D.G.V. e il Procuratore regionale presso la sezione giurisdizionale per la Regione Piemonte, con ordinanza del 19 aprile 2010, iscritta al n. 403 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 2, prima serie speciale, dell'anno 2011;

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

Udito nella camera di consiglio del 22 giugno 2011 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

Ritenuto che con ordinanza del 19 aprile 2010, la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Piemonte, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141, per asserita violazione degli articoli 2 e 3 della Costituzione;

che il giudice *a quo* premette che la Procura contabile ha contestato ad un dirigente della Polizia di Stato di avere cagionato un danno all'immagine dell'amministrazione di appartenenza in conseguenza di ingiustificate violenze commesse nel corso di una operazione di ordine pubblico;

che il procedimento penale è stato archiviato dal Giudice per le indagini preliminari per essere rimasti ignoti gli autori dei fatti e, con riferimento ad uno specifico episodio di lesioni, per mancanza di prove;

che, nondimeno, la Procura contabile ha esposto nell'atto introduttivo del giudizio che gli episodi di violenza potrebbero essere ugualmente addebitati al dirigente sul piano della responsabilità amministrativa;

che, nella specie, l'azione di responsabilità sarebbe preclusa dalla previsione contenuta nel citato art. 17, comma 30-ter, il quale circoscrive la risarcibilità del danno all'immagine alle sole fattispecie nelle quali sussiste una condanna penale irrevocabile per i delitti dei pubblici ufficiali contro la pubblica amministrazione;

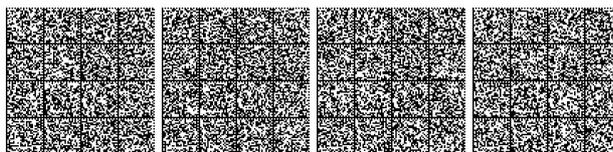
che tale norma, secondo la Corte remittente, sarebbe illegittima per violazione dell'art. 3 Cost., in quanto escluderebbe dal suo ambito applicativo «fattispecie delittuose ben più gravi (anche a livello di allarme sociale o comunque di incidenza lesiva sul prestigio della pubblica amministrazione)» ovvero «fattispecie anche prive di rilievo penale che siano gravemente pregiudizievoli per l'immagine della p.a.»;

che, a tale proposito, vengono citate nell'ordinanza una serie di fattispecie concrete idonee a dimostrare la irragionevolezza della previsione legislativa;

che l'illegittimità costituzionale sarebbe confermata anche alla luce dei principi affermati dalla Corte di cassazione, Sezioni unite, con la sentenza 11 novembre 2008, n. 26972;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni sollevate vengano dichiarate manifestamente inammissibili e infondate;

che, in primo luogo, si osserva come la limitazione di responsabilità in esame non sarebbe viziata da manifesta illogicità;



che, a dimostrazione di come il legislatore possa introdurre limiti alla responsabilità contabile, si richiama l'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti) il quale, al comma 1, prevede che tale responsabilità è configurabile in presenza, tra l'altro, di fatti ed omissioni posti in essere «con dolo e colpa grave»; norma, che si sottolinea, è stata ritenuta non in contrasto con la Costituzione dalla sentenza n. 371 del 1998 di questa Corte;

che l'Avvocatura dello Stato sostiene che i principi enunciati dalla citata pronuncia varrebbero anche nel caso in esame, in quanto verrebbe pur sempre in rilievo una norma che pone limiti alla responsabilità contabile;

che la difesa dello Stato rileva, poi, che la norma censurata non esclude in assoluto la risarcibilità del danno all'immagine «ma la limita a quelle fattispecie ritenute di maggiore gravità alle quali si ricollega — con l'esercizio dell'azione penale — anche l'evidente pregiudizio collegato allo *strepitus fori*»;

che, del resto, si rimarca, anche le sezioni unite della Corte di cassazione, con la sentenza n. 26972 del 2008, hanno posto limiti alla risarcibilità del danno non patrimoniale, richiedendo che la legge debba riguardare un interesse avente rilevanza costituzionale e che la lesione debba essere grave e il danno non futile;

che, alla luce di quanto esposto, si assume che non sussisterebbe la lamentata violazione dell'art. 2 Cost., in quanto «il legislatore non nega l'esistenza del diritto né la sua risarcibilità in assoluto, e così operando, lungi dal non riconoscerlo e garantirlo, ne riafferma piuttosto anche nella materia *de qua* l'esistenza e tutelabilità in astratto»;

che non sarebbe, inoltre, fondata la censura con cui si deduce la violazione del principio di uguaglianza, in quanto la diversità di trattamento giuridico sarebbe giustificata dalla diversità delle posizioni dei soggetti coinvolti dall'azione di responsabilità.

Considerato che la Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Piemonte, con ordinanza del 19 aprile 2010, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141, per asserita violazione degli artt. 2 e 3 della Costituzione;

che la questione è manifestamente infondata;

che la norma censurata prevede che le Procure regionali della Corte dei conti esercitino l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e modi previsti dall'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97 (Norme sul rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare ed effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche);

che il richiamato art. 7, a sua volta, ai fini della delimitazione dell'ambito applicativo dell'azione risarcitoria, fa riferimento alle sentenze irrevocabili di condanna pronunciate, nei confronti dei dipendenti di amministrazioni o di enti pubblici ovvero di enti a prevalente partecipazione pubblica, per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti dal capo I del titolo IL del libro IL del codice penale;

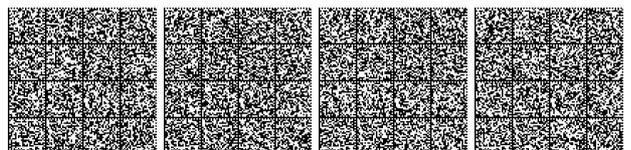
che, con una prima censura, il giudice *a quo* ritiene che tale disciplina sia in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto esclude dal suo ambito applicativo «fattispecie delittuose ben più gravi (anche a livello di allarme sociale o comunque di incidenza lesiva sul prestigio della pubblica amministrazione)» ovvero «fattispecie anche prive di rilievo penale che siano gravemente pregiudizievoli per l'immagine della p.a.»;

che questa Corte, con la sentenza n. 355 del 2010, ha affermato, in relazione all'asserita irragionevolezza della disposizione censurata, che la scelta di non estendere l'azione risarcitoria anche in presenza di condotte non costituenti reato, ovvero costituenti un reato diverso da quelli espressamente previsti, può essere considerata non manifestamente irragionevole;

che il legislatore ha ritenuto, infatti, nell'esercizio della propria discrezionalità, «che soltanto in presenza di condotte illecite, che integrino gli estremi di specifiche fattispecie delittuose, volte a tutelare, tra l'altro, proprio il buon andamento, l'imparzialità e lo stesso prestigio dell'amministrazione, possa essere proposta l'azione di risarcimento del danno per lesione dell'immagine dell'ente pubblico»;

che «la circostanza che il legislatore abbia inteso individuare esclusivamente quei reati che contemplano la pubblica amministrazione quale soggetto passivo concorre a rendere non manifestamente irragionevole la scelta legislativa in esame»;

che con una seconda censura il rimettente assume la violazione dell'art. 2 Cost., in quanto tale norma, come stabilito anche dalla Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza 11 novembre 2008, n. 26972, imporrebbe una tutela piena dei diritti della personalità;



che anche in relazione a tale censura questa Corte con la citata sentenza n. 355 del 2010, al fine di giustificare la previsione in esame, ha messo in rilievo alcuni profili di peculiarità della disciplina censurata rispetto a quella generale prevista per la tutela del diritto all'immagine delle persone fisiche;

che, in particolare, la Corte ha affermato che la responsabilità amministrativa presenta una peculiare connotazione, in relazione alle altre forme di responsabilità previste dall'ordinamento, derivante dall'accentuazione dei profili sanzionatori;

che, in questa prospettiva, «il legislatore ha, tra l'altro, il potere di delimitare l'ambito di rilevanza delle condotte perseguibili, stabilendo, “nella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza”, quanto “del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo”» (si cita anche sentenza n. 371 del 1998);

che, sempre con la sentenza in esame, si è messo in rilievo come la presenza di un ente collettivo, quale è, nella specie, la pubblica amministrazione, impedisce di ritenere che la tutela costituzionale dei diritti delle persone giuridiche o più ampiamente dei soggetti collettivi debba essere necessariamente la medesima di quella assicurata alle persone fisiche;

che, in definitiva, la valutazione contestuale della peculiarità della responsabilità amministrativa e della natura del soggetto tutelato non comporta alcun vulnus al principio posto dall'art. 2 Cost.

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. 17, comma 30-ter, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, come modificato dall'art. 1, comma 1, lettera c), numero 1, del decreto-legge 3 agosto 2009, n. 103 (Disposizioni correttive del decreto-legge anticrisi n. 78 del 2009), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141, sollevata, in riferimento agli articoli 2 e 3 della Costituzione, dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Piemonte, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2011.

Il Presidente e redattore: QUARANTA

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

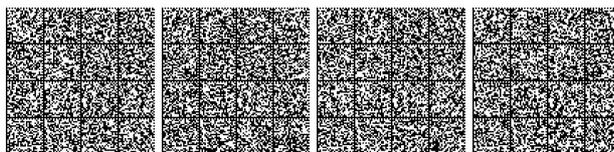
11C0488

N. 222

Ordinanza 4 - 21 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero e apolide - Minori in stato di affidamento ai sensi dell'art. 2 della legge n. 184 del 1983, ovvero sottoposti a tutela - Possibilità per i medesimi di ottenere, al raggiungimento della maggiore età, la conversione del titolo di soggiorno da “minore età” a “lavoro” (o ad “attesa occupazione”) subordinata al possesso degli stessi requisiti che la previgente disciplina richiedeva unicamente per i minori “non accompagnati” - Denunciato contrasto con i principi di ragionevolezza, imparzialità ed uguaglianza, nonché con la disciplina comunitaria in materia - Omesso adempimento dell'obbligo di esplorare la possibilità di una soluzione costituzionalmente conforme - Manifesta inammissibilità della questione.



- D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, art. 32, commi 1 e 1-*bis*, come modificati dalla lett. *v*) del comma 22 dell'art. 1 della legge 15 luglio 2009, n. 94.
- Costituzione, artt. 3, 10, primo comma, e 117, primo comma; direttiva 27 gennaio 2003, n. 2003/9/CE, art. 2, lett. *h*); risoluzione CE 26 giugno 1997, art. 1, comma 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Paolo MADDALENA; Alfio FINOCCHIARO; Franco GALLO; Luigi MAZZELLA; Gaetano SILVESTRI; Sabino CASSESE; Giuseppe TESAURO; Paolo Maria NAPOLITANO; Giuseppe FRIGO; Alessandro CRISCUOLO; Paolo GROSSI; Giorgio LATTANZI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 32, commi 1 e 1-*bis*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificati dalla lettera *v*) del comma 22 dell'art. 1 della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, nei procedimenti vertenti tra A.A.I.M., N.B. e il Ministero dell'interno, con due ordinanze del 25 novembre 2010 e, nel procedimento vertente tra I.S.I.E.M. e la Questura di Torino, con una ordinanza del successivo 18 dicembre, rispettivamente iscritte ai numeri 23, 24 e 38 del registro ordinanze 2011 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, numeri 7 e 11, prima serie speciale, dell'anno 2011;

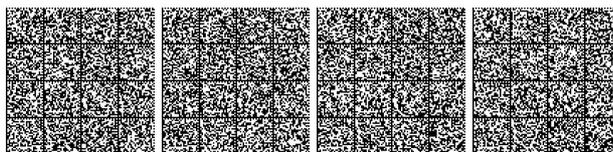
Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nella camera di consiglio del 22 giugno 2011 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

Ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, con le ordinanze indicate in epigrafe, ha sollevato identiche questioni di costituzionalità dell'art. 32, commi 1 e 1-*bis*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificati dalla lettera *v*) del comma 22 dell'art. 1 della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), in riferimento agli articoli 3 (principi di ragionevolezza, imparzialità ed uguaglianza), 10, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, parametro l'ultimo evocato con riguardo all'art. 2, lettera *h*), della direttiva 27 gennaio 2003, n. 2003 settembre CE (Direttiva del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri), all'art. 1, comma 1, della risoluzione CE del 26 giugno 1997 (Risoluzione del Consiglio sui minori non accompagnati, cittadini di paesi terzi), nonché al principio di «sviluppo e consolidamento dello Stato di diritto»;

che i commi suddetti sono censurati, limitatamente alla parte in cui annoverano tra i minori (stranieri) «non accompagnati» coloro che sono stati affidati ai sensi dell'art. 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), ovvero che sono stati sottoposti a tutela e, conseguentemente, subordinano la possibilità per i medesimi di ottenere, al raggiungimento della maggiore età, la conversione del titolo di soggiorno da «minore età» a «lavoro» («attesa occupazione» con riguardo alla fattispecie di cui all'ordinanza di rimessione n. 38 del 2011) al possesso dei requisiti che nella previgente disciplina erano richiesti unicamente per i minori non accompagnati;

che il giudice remittente espone (reg. ord. n. 23 del 2011) di essere chiamato a decidere sul ricorso di un cittadino egiziano avverso il decreto del Questore di rigetto dell'istanza diretta ad ottenere la conversione del permesso di soggiorno da «minore età» in «lavoro subordinato», ai sensi dell'art. 32 del d.lgs. n. 286 del 1998;



che l'interessato, entrato clandestinamente in Italia il 31 ottobre 2008, con il consenso dei propri genitori quando era minorenni, aveva ottenuto il 5 maggio 2009 il permesso di soggiorno per minore età, valido fino al compimento del diciottesimo anno di età (13 settembre 2009);

che lo stesso, con provvedimento dell'8 luglio 2009 del Giudice tutelare, era stato affidato allo zio, il quale fin dal 27 gennaio 2009 lo aveva accolto nella propria abitazione, conformemente alla dichiarazione di formale affidamento del minore resa dai genitori il 5 febbraio 2009 innanzi ad un ufficio notarile egiziano;

che dopo il compimento della maggiore età l'interessato aveva trovato una stabile occupazione lavorativa;

che il remittente precisa di ritenere che la normativa impugnata non possa considerarsi applicabile soltanto per il futuro;

che, in base al principio *tempus regit actum*, si deve applicare la normativa vigente nel momento in cui l'amministrazione formalizza la propria decisione;

che, conseguentemente, l'interessato non può giovare della più favorevole disciplina previgente;

che la normativa impugnata, oltre ad introdurre una definizione di straniero «minore non accompagnato» assolutamente difforme rispetto a quella precedentemente conosciuta dal diritto comunitario e nazionale, nella sua irrazionalità e arbitrarietà, frustra l'affidamento dell'interessato nella sicurezza giuridica, elemento fondamentale dello Stato di diritto;

che, invero, in precedenza erano considerati «minori non accompagnati» soltanto coloro che, non avendo la cittadinanza italiana o di un altro Stato dell'Unione europea, e non avendo presentato domanda di asilo, si trovavano in Italia privi di assistenza e rappresentanza da parte dei genitori o di altri adulti per loro legalmente responsabili;

che coincidenti sono le definizioni di «minore non accompagnato» desumibili dalla lettura:

a) dell'art. 2, lettera h), della direttiva del Consiglio dell'Unione europea n. 2003 settembre CE;

b) dell'art. 1, comma 1, della risoluzione del Consiglio dell'Unione europea del 26 giugno 1997;

c) dell'art. 1, comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 9 dicembre 1999, n. 535 (Regolamento concernente i compiti del Comitato per i minori stranieri, a norma dell'art. 33, commi 2 e 2-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286);

che, inoltre, con riferimento alla previgente formulazione dell'art. 32 del d.lgs. n. 286 del 1998, la giurisprudenza amministrativa aveva chiarito che le fattispecie disciplinate dalla norma riguardavano situazioni diverse: da un lato, vi erano i minori comunque affidati, che rientravano nella previsione del comma 1 della norma, dall'altro, i minori stranieri non accompagnati, per i quali erano dettate le disposizioni di cui ai commi 1-bis e 1-ter della medesima disposizione;

che la suddetta interpretazione era stata avvalorata anche dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 198 del 2003, con la quale era stato affermato che la disposizione del comma 1 dell'art. 32 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, andava riferita anche ai minori stranieri sottoposti a tutela;

che per le sopra esposte ragioni, pur nella consapevolezza che il divieto di retroattività è elevato a precetto costituzionale solo per la materia penale, si profila, ad avviso del remittente, un contrasto con il principio di ragionevolezza (di cui all'art. 3 Cost.) del disposto diniego di conversione del titolo di soggiorno nei confronti di coloro che, al momento dell'entrata in vigore della legge n. 94 del 2009, erano già entrati in Italia, avevano ottenuto il permesso di soggiorno per minore età e si trovavano in una documentabile condizione di affidamento ad un adulto;

che tali soggetti, oltre tutto, si sono venuti a trovare, senza colpa, nell'impossibilità materiale e giuridica di partecipare e concludere prima del raggiungimento della maggiore età il progetto di integrazione previsto dalla nuova normativa;

che le disposizioni censurate, inoltre, sarebbero in contrasto con il principio di uguaglianza, perché attribuiscono lo stesso trattamento a due diverse categorie di soggetti, quali sono i minori non accompagnati e i minori che, invece, possono documentare l'esistenza di una situazione di affidamento ad adulti;

che, infine, sarebbero violati gli artt. 10, primo comma, e 117, primo comma, Cost., perché la nuova definizione di «minore non accompagnato» in argomento si porrebbe in contrasto con le disposizioni comunitarie sopra richiamate;

che lo stesso TAR del Piemonte ha sollevato la medesima questione, con uguali argomentazioni, con altra ordinanza del 25 novembre 2010 (reg. ord. n. 24 del 2011);

che nel relativo giudizio il remittente è chiamato a decidere sul ricorso di un cittadino albanese avverso il decreto del Questore di rigetto dell'istanza diretta ad ottenere la conversione del permesso di soggiorno da «minore età» in «lavoro subordinato», ai sensi dell'art. 32 del d.lgs. n. 286 del 1998;



che l'interessato, entrato clandestinamente in Italia il 20 dicembre 2008, con il consenso dei propri genitori quando era minorenni, aveva ottenuto il 10 febbraio 2009 il permesso di soggiorno per minore età, valido fino al compimento del diciottesimo anno di età (26 agosto 2009);

che era stato affidato ad un cugino, da subito resosi disponibile, conformemente alla dichiarazione notarile di affidamento, resa dai genitori del minore il 12 gennaio 2009 all'ufficio notarile di Tirana;

che, dopo il compimento della maggiore età, lo stesso aveva trovato una stabile occupazione lavorativa;

che lo stesso TAR del Piemonte ha sollevato la medesima questione, con analoghe argomentazioni, con altra ordinanza del 18 dicembre 2010 (reg. ord. n. 38 del 2011);

che nel relativo giudizio il remittente è chiamato a decidere sul ricorso avverso il decreto del Questore di rigetto dell'istanza diretta ad ottenere la conversione del permesso di soggiorno da «minore età» in «attesa occupazione», ai sensi dell'art. 32 del d.lgs. n. 286 del 1998;

che l'interessato, entrato clandestinamente in Italia il 31 dicembre 2008, con il consenso dei propri genitori quando era minorenni, aveva ottenuto il 27 aprile 2009 il permesso di soggiorno per minore età, valido fino al compimento del diciottesimo anno di età (30 luglio 2009);

che, con provvedimento del 10 giugno 2009 del Giudice tutelare, era stato affidato allo zio paterno, al quale la madre aveva formalmente affidato il minore, con dichiarazione del 20 gennaio 2009 resa presso un ufficio notarile egiziano;

che dopo il compimento della maggiore età lo stesso aveva trovato una stabile occupazione lavorativa;

che nei giudizi introdotti con le ordinanze n. 23 e n. 24 del 2011 è intervenuto, con atti di analogo contenuto, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo la dichiarazione di inammissibilità o, in subordine, di non fondatezza della questione;

che alla prima conclusione potrebbe pervenirsi, ad avviso dell'interveniente, per difetto di motivazione sulla rilevanza, derivante dal fatto che il remittente ha ritenuto di dovere applicare anche nei casi *sub iudice* la nuova normativa in base al principio *tempus regit actum*, per effetto di una interpretazione della normativa impugnata che lo stesso remittente ha, poi, considerato irragionevole;

che, inoltre, il remittente non avrebbe considerato che anche il principio *tempus regit actum* non si sottrae alla regola costituzionale secondo cui, tra diverse interpretazioni possibili di una norma e dei relativi effetti, deve darsi la prevalenza a quella più aderente al canone di ragionevolezza, come riconosciuto dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato, anche nella materia in argomento;

che nella specie, quindi, non può non tenersi conto dell'affidamento dello straniero in merito alle condizioni richieste dalla legge per ottenere, prima della scadenza, la conversione del permesso di soggiorno;

che il TAR non ha fornito congrua spiegazione delle ragioni ostative ad un'interpretazione costituzionalmente orientata della normativa censurata, che avrebbe potuto indurlo a non applicarla alla fattispecie in esame;

che quanto al merito della questione, l'interveniente in primo luogo sostiene che non si configura alcun contrasto con gli artt. 10, primo comma, e 117, primo comma, Cost., perché le disposizioni in argomento non hanno introdotto una nuova definizione di «minore non accompagnato», ma hanno esteso i requisiti richiesti per la conversione del permesso di soggiorno dei minori non accompagnati anche ai minori in stato di affidamento ai sensi della legge n. 184 del 1983 o sottoposti a tutela;

che anche il prospettato contrasto con l'art. 3 cost. è, per il Presidente del Consiglio dei ministri, insussistente;

che, infatti, con l'art. 1, comma 22, lettera v), della legge n. 94 del 2009 il legislatore ha colmato il vuoto legislativo derivante dalla mancanza di una espressa disciplina della conversione del permesso di soggiorno dei minori sottoposti a tutela e, nel contempo, ha modificato la previgente disciplina della conversione per i minori posti in affidamento ai sensi dell'art. 2 della legge n. 184 del 1983;

che la scelta operata dal legislatore nell'ambito della sua discrezionalità è stata quella di richiedere, come condizione per la conversione del permesso di soggiorno al raggiungimento della maggiore età, l'ammissione ad un progetto di integrazione, sia per i minori in stato di affidamento familiare sia per quelli sottoposti a tutela, così come già anteriormente previsto per i «minori non accompagnati», sul presupposto incontestabile che in tutte le suddette ipotesi si tratta di minori che non convivono con i relativi genitori;

che, pertanto, si tratta di una scelta non arbitraria né irragionevole.

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, con le ordinanze indicate in epigrafe, ha sollevato identiche questioni di costituzionalità dell'art. 32, commi 1 e 1-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello



straniero), come modificati dalla lettera v) del comma 22 dell'art. 1 della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), in riferimento agli articoli 3 (principi di ragionevolezza, imparzialità ed uguaglianza), 10, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, parametro l'ultimo evocato con riguardo all'art. 2, lettera h), della direttiva 27 gennaio 2003, n. 2003 settembre CE (Direttiva del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri), all'art. 1, comma 1, della risoluzione CE del 26 giugno 1997 (Risoluzione del Consiglio sui minori non accompagnati, cittadini di paesi terzi), nonché al principio di «sviluppo e consolidamento dello Stato di diritto»;

che i commi suddetti sono censurati, limitatamente alla parte in cui annoverano tra i minori (stranieri) «non accompagnati» coloro che sono stati affidati ai sensi dell'art. 2 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia), ovvero che sono stati sottoposti a tutela e, conseguentemente, subordinano la possibilità per i medesimi di ottenere, al raggiungimento della maggiore età, la conversione del titolo di soggiorno da «minore età» a «lavoro» («attesa occupazione») con riguardo alla fattispecie di cui all'ordinanza di rimessione n. 38 del 2011) al possesso dei requisiti che nella previgente disciplina erano richiesti unicamente per i minori non accompagnati;

che, preliminarmente, va disposta la riunione dei suddetti giudizi in ragione dell'identità delle questioni di costituzionalità oggetto degli stessi;

che, sempre in via preliminare, è opportuno, richiamare la disciplina dettata dalle norme censurate, sia nel testo vigente, che in quello precedente;

che l'art. 32, commi 1 e 1-bis, nel testo anteriore alla novella introdotta dalla legge n. 94 del 2009, stabiliva, per quanto d'interesse nella questione in esame, che al compimento della maggiore età, ai minori comunque affidati ai sensi dell'art. 2 della legge n. 184 del 1983, poteva essere rilasciato un permesso di soggiorno per motivi di studio, di accesso al lavoro, di lavoro subordinato o autonomo (comma 1, nel testo anteriore alla novella *ex lege* n. 94 del 2009);

che detto permesso di soggiorno poteva essere rilasciato, al compimento della maggiore età, anche ai minori stranieri non accompagnati che fossero stati ammessi, per un periodo non inferiore a due anni, in un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un ente pubblico o privato che avesse rappresentanza nazionale e che comunque fosse iscritto, ai sensi di legge, nel registro istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (comma 1-bis, introdotto dal comma 1 dell'art. 25 della legge 30 luglio 2002, n. 189, recante «Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo», nel testo anteriore alla novella *ex lege* n. 94 del 2009);

che la citata legge n. 94 del 2009 ha modificato il contenuto precettivo delle suddette disposizioni;

che il legislatore ha innovato il comma 1, richiamando nello stesso il contenuto precettivo del comma 1-bis, e ha modificato quest'ultimo stabilendo, come già previsto per i minori non accompagnati, che per i minori stranieri affidati ai sensi dell'art. 2 della legge n. 184 del 1983, ovvero sottoposti a tutela, il rilascio del permesso di soggiorno, di cui al comma 1, è subordinato all'essere stati gli stessi ammessi, per un periodo non inferiore a due anni, in un progetto di integrazione sociale e civile gestito da un ente pubblico o privato che abbia rappresentanza nazionale e che comunque sia iscritto nell'apposito registro istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri;

che, pertanto, dal combinato disposto dei suddetti due commi, ai fini del rilascio del permesso di soggiorno per motivi di accesso al lavoro, ovvero di lavoro subordinato o autonomo, lo status del minore affidato ai sensi dell'art. 2 della legge n. 183 del 1984, non si differenzia rispetto a quello del minore non accompagnato, ed agli stessi è equiparato quello del minore sottoposto a tutela (sentenza n. 198 del 2003);

che ciascun giudizio principale ha ad oggetto l'impugnazione del provvedimento di rigetto dell'istanza di conversione del permesso di soggiorno da «minore età» a «lavoro subordinato» o ad «attesa occupazione», proposta da stranieri, in possesso del permesso di soggiorno per minore età ed affidati dall'autorità giudiziaria ad un familiare, divenuti maggiorenni prima dell'entrata in vigore della legge n. 94 del 2009, intervenuta l'8 agosto 2009;

che il TAR Piemonte, prima di prospettare i dubbi di costituzionalità, afferma di dover applicare la normativa in questione poiché, in ragione del principio *tempus regit actum*, non può che farsi riferimento alla normativa vigente al momento in cui l'Amministrazione ha formalizzato la propria decisione e, quindi, ai testi normativi come novellati;

che le censure di incostituzionalità, quindi, sono formulate come di seguito, in sintesi, riportato;

che ad avviso del giudice amministrativo le norme in esame, introdurrebbero, immotivatamente, una nuova definizione di «minore non accompagnato», in contrasto con quella chiaramente enunciata dall'art. 2, lettera h), della direttiva del Consiglio n. 2003 settembre CE (e non puntualmente recepita dal legislatore nazionale) e dall'art. 1, comma 1, della risoluzione del Consiglio del 26 giugno 1997, nonché con il principio di «sviluppo e consolidamento dello Stato di diritto»;



che l'irragionevolezza della disposizione sarebbe da rinvenire nella circostanza che gli interessati, pur avendo legittimamente confidato nella possibilità di ottenere la conversione del titolo in base alle disposizioni all'epoca vigenti, si sono trovati, senza colpa, nell'impossibilità materiale e giuridica di partecipare e concludere prima della sua entrata in vigore (e del raggiungimento della maggiore età) il progetto di integrazione previsto dalla nuova formulazione del citato art. 32;

che l'applicazione della nuova disciplina a questi soggetti implicherebbe, pertanto, un'efficacia retroattiva della disciplina stessa, la quale andrebbe ad incidere su posizioni preesistenti consolidate;

che la stessa, inoltre, contrasterebbe con il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., in quanto verrebbe a comportare un uguale trattamento di situazioni non uguali – non potendosi, a rigore, annoverare tra i minori «non accompagnati» coloro che possono, invece, documentare l'esistenza di una situazione di affidamento e, quindi, non potendosi, di conseguenza, applicare la medesima disciplina a soggetti che si trovano in condizioni sostanzialmente difformi;

che la questione deve essere dichiarata manifestamente inammissibile;

che a tale conclusione si perviene in quanto il remittente non ha preso in considerazione altro orientamento della stessa giurisprudenza amministrativa, a prescindere dal costituire o meno lo stesso diritto vivente, così omettendo di esplorare la possibilità di pervenire, in via interpretativa, alla soluzione che egli ritiene conforme a Costituzione;

che basta ricordare, in proposito, come già nella vigenza dell'art. 32, comma 1-*bis*, del d.lgs. n. 286 del 1998, come aggiunto dal comma 1 dell'art. 25 della legge n. 189 del 2002, e prima della novella introdotta dalla legge n. 94 del 2009, il Consiglio di Stato (sezione VI, decisioni n. 3690 del 2007 e n. 2951 del 2009) riteneva l'impossibilità di applicare il comma 1-*bis* ai soggetti che avessero compiuto la maggiore età prima della entrata in vigore della legge n. 189 del 2002, ovvero nei due anni successivi, in quanto gli stessi non potevano, in termini materiali e giuridici, partecipare ad un progetto di integrazione sociale e civile della durata minima di due anni prima del compimento della maggiore età, come previsto dal comma 1-*bis*;

che tale orientamento giurisprudenziale è stato confermato dalla giurisprudenza amministrativa con riguardo all'art. 32 del d.lgs. n. 286 del 1998, come modificato dalla legge n. 94 del 2009 (Consiglio di Stato, sezione VI, ordinanze n. 2919 del 2010 e n. 4232 del 2010; TAR Lazio, sezione IL quater, sentenza n. 2681 del 2011);

che il giudice amministrativo ha ritenuto, peraltro anche alla luce dell'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, di dover privilegiare l'interpretazione secondo cui la legge n. 94 del 2009 non può trovare applicazione in ordine a coloro che hanno maturato i requisiti per la conversione del permesso di soggiorno anteriormente alla sua entrata in vigore e che, quindi, la novella in questione si applica ai minori affidati dopo la sua entrata in vigore, o anche affidati prima, ma che compiano la maggiore età almeno due anni dopo l'entrata in vigore della citata legge, in modo da consentire agli stessi di partecipare al progetto biennale;

che il remittente, invece, come si è accennato, omette di esplorare altre possibilità interpretative e trascura del tutto la sussistenza di un non irragionevole, diverso, dato giurisprudenziale, per affermare, di fatto, la unicità della interpretazione sottoposta al giudizio di questa Corte;

che, pertanto, va dichiarata la manifesta inammissibilità della questione, per non avere il giudice remittente adempiuto l'obbligo di ricercare un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata (*ex multis*, ordinanza n. 15 del 2011).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi, dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, commi 1 e 1-bis, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), così come modificati dalla lettera v) del comma 22 dell'art. 1 della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), sollevata, in riferimento



agli articoli 3, 10, primo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, parametro l'ultimo, evocato con riguardo all'art. 2, lettera h), della direttiva 27 gennaio 2003, n. 2003 settembre CE (Direttiva del Consiglio recante norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri), e dell'art. 1, comma 1, della risoluzione CE del 26 giugno 1997 (Risoluzione del Consiglio sui minori non accompagnati, cittadini di paesi terzi), nonché al principio di «sviluppo e consolidamento dello Stato di diritto», dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2011.

Il Presidente e redattore: QUARANTA

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0489

N. 223

Ordinanza 4 - 21 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Procedimento davanti al giudice di pace - Decreto di citazione a giudizio - Indicazione ex art. 369-bis cod. proc. pen. dell'obbligo di retribuire il difensore d'ufficio e delle condizioni per accedere al patrocinio a spese dello Stato - Mancata previsione - Denunciata lesione del diritto di difesa dei non abbienti - Carente descrizione della fattispecie concreta - Difetto di motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza - Manifesta inammissibilità della questione.

- D.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, art. 20.
- Costituzione, art. 24.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Paolo MADDALENA; Alfio FINOCCHIARO; Franco GALLO; Luigi MAZZELLA; Gaetano SILVESTRI; Sabino CASSESE; Giuseppe TESAURO; Paolo Maria NAPOLITANO; Giuseppe FRIGO; Alessandro CRISCUOLO; Paolo GROSSI; Giorgio LATTANZI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 20 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'art. 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), promossi dal Giudice di pace di Firenze con tre ordinanze del 6 febbraio 2008 e con una ordinanza del 13 febbraio 2008, rispettivamente iscritte ai nn. 9, 10, 11 e 12 del registro ordinanze 2011 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2011.

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

Udito nella camera di consiglio del 22 giugno 2011 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;



Ritenuto che con quattro ordinanze identiche nella parte motiva — tre emesse il 6 febbraio 2008 (r. o. nn. 9, 11 e 12 del 2011) e una il 13 febbraio 2008 (r. o. n. 10 del 2011), pervenute alla Corte il 7 gennaio 2011 — il Giudice di pace di Firenze, nell'ambito di distinti procedimenti penali, ha sollevato, in riferimento all'art. 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 20 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'art. 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), nella parte in cui non prevede che il decreto di citazione a giudizio contenga gli avvertimenti circa l'obbligatorietà della corresponsione della retribuzione al difensore nominato d'ufficio e delle condizioni per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, come previsto dall'art. 369-bis del codice di procedura penale;

che il rimettente premette di essere consapevole che la giurisprudenza di legittimità ha collocato la previsione di cui all'art. 369-bis cod. proc. pen. nelle attività del pubblico ministero finalizzate «al compimento del primo atto a cui il difensore ha diritto di assistere» ma, ciò nonostante, ritiene che l'art. 20 del d.lgs. n. 274 del 2000 sia illegittimo in quanto non prevede che il decreto di citazione a giudizio contenga gli avvertimenti circa l'obbligatorietà della retribuzione al difensore nominato d'ufficio e delle condizioni per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato;

che, secondo il Giudice di pace di Firenze, risulterebbe violato l'art. 24 cost. in quanto «la norma costituzionale garantisce espressamente ai non abbienti (comma 3), i mezzi per agire e difendersi avanti ad ogni giurisdizione» e il mancato obbligo di informazione vanificherebbe il chiaro dettato costituzionale;

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

che l'Avvocatura dello Stato eccepisce l'inammissibilità della questione per difetto di descrizione della fattispecie oggetto del giudizio *a quo* e per carenza di motivazione in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza, essendo i parametri costituzionali invocati apoditticamente;

che, in ogni caso, la questione sollevata sarebbe infondata perché l'omissione dell'avviso circa l'obbligatorietà del pagamento degli onorari del difensore d'ufficio e la facoltà di presentare domanda di ammissione al gratuito patrocinio non inciderebbero sui diritti di difesa dell'imputato;

che, in particolare, la mancanza dell'avviso della facoltà di presentare domanda di ammissione al gratuito patrocinio non comporta alcuna perdita irrimediabile di tale facoltà che può essere esercitata dall'imputato non solo nel corso dell'udienza di comparizione, prima dell'apertura del dibattimento, ma anche successivamente, secondo quanto previsto dall'art. 78 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia);

che, infine, l'assistenza obbligatoria dell'imputato nell'udienza di comparizione, a norma dell'art. 20, comma 2, lettera e), del d.lgs. n. 274 del 2000, da parte di un difensore, di fiducia o d'ufficio, garantirebbe pienamente la difesa tecnica e l'informazione dello stesso;

che la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia, infine, come analoghe questioni siano già state ritenute manifestamente infondate con le ordinanze n. 225 del 2006, n. 333 del 2005, nn. 56 e 11 del 2004.

Considerato che le ordinanze di remissione sollevano questioni identiche o analoghe, onde i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione;

che il Giudice di pace di Firenze dubita, in riferimento all'art. 24 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 20 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'art. 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), nella parte in cui non prevede che il decreto di citazione a giudizio contenga gli avvertimenti circa l'obbligatorietà della retribuzione al difensore nominato d'ufficio e delle condizioni per l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, come previsto dall'art. 369-bis del codice di procedura penale;

che le ordinanze di remissione presentano carenze in punto di descrizione della fattispecie concreta e di motivazione sulla rilevanza tali da precludere lo scrutinio nel merito delle questioni;

che, in particolare, non è specificata la fase processuale in cui si trova il giudizio *a quo*, essendosi il rimettente limitato a dire (in tre delle quattro ordinanze) che nel corso dell'udienza il difensore ha sollevato eccezione di costituzionalità dell'art. 20 del d.lgs. n. 274 del 2000;

che in tre della quattro ordinanze non si chiarisce neanche se il difensore che ha sollevato l'eccezione di costituzionalità sia un difensore di ufficio oppure di fiducia e nella quarta restante non si dice alcunché sulla presenza del difensore;

che, infine, non vi è alcuna motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza della questione;

che, pertanto, la questione va dichiarata manifestamente inammissibile (*ex plurimis*: sentenza n. 197 del 2010; ordinanze nn. 99 e 6 del 2011; nn. 343 e 318 del 2010; nn. 211, 202 e 191 del 2009).



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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 20 del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'art. 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), sollevata, in riferimento all'art. 24 della Costituzione, dal Giudice di pace di Firenze con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 4 luglio 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: NAPOLITANO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0490

N. 224

Ordinanza 19 - 21 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati tributari - Omesso versamento dell'IVA, dovuta in base alla dichiarazione annuale, entro il termine per il pagamento dell'acconto relativo al periodo di imposta successivo - Applicabilità della norma incriminatrice alle omissioni riguardanti l'anno 2005 - Eccezione di inammissibilità della questione per oscurità del *petitum* - Reiezione.

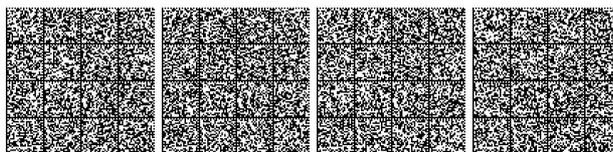
- D.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, art. 10-ter, aggiunto dall'art. 35, comma 7, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223 (convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248).
- Costituzione, art. 3.

Reati tributari - Omesso versamento dell'IVA, dovuta in base alla dichiarazione annuale, entro il termine per il pagamento dell'acconto relativo al periodo di imposta successivo - Applicabilità della norma incriminatrice alle omissioni riguardanti l'anno 2005 - Eccezione di inammissibilità della questione per difetto di motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza - Reiezione.

- D.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, art. 10-ter, aggiunto dall'art. 35, comma 7, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223 (convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248).
- Costituzione, art. 3.

Reati tributari - Omesso versamento dell'IVA, dovuta in base alla dichiarazione annuale, entro il termine per il pagamento dell'acconto relativo al periodo di imposta successivo - Applicabilità della norma incriminatrice alle omissioni riguardanti l'anno 2005 - Denunciata violazione del principio di uguaglianza tra i contribuenti - Esclusione - Manifesta infondatezza della questione.

- D.lgs. 10 marzo 2000, n. 74, art. 10-ter, aggiunto dall'art. 35, comma 7, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223 (convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248).
- Costituzione, art. 3.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10-ter del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), aggiunto dall'art. 35, comma 7, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, promosso dal Tribunale di Torino nel procedimento penale a carico di P. A., con ordinanza del 22 settembre 2010, iscritta al n. 16 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2011.

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

Udito nella camera di consiglio del 6 luglio 2011 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto che, con ordinanza del 22 settembre 2010, il Tribunale di Torino, in composizione monocratica, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-ter del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), aggiunto dall'art. 35, comma 7, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, «limitatamente alle omissioni [...] relative all'anno 2005»;

che il giudice *a quo* – investito del processo nei confronti di una persona imputata del reato previsto dal citato art. 10-ter – riferisce che il difensore dell'imputato ha eccepito l'illegittimità costituzionale della norma per contrasto con gli artt. 3 e 25, secondo comma, Cost.;

che il Tribunale torinese ritiene la questione non manifestamente infondata, in riferimento al solo art. 3 Cost.;

che, al riguardo, il rimettente rileva come la norma denunciata punisca con la pena indicata dall'art. 10-bis del d.lgs. n. 74 del 2000 chiunque non versa, nei limiti ivi previsti, l'imposta sul valore aggiunto (IVA), dovuta in base alla dichiarazione annuale, entro il termine per il versamento dell'acconto relativo al periodo di imposta successivo;

che, alla luce della disciplina tributaria concernente tale versamento in acconto – e, in particolare, dell'art. 6, comma 2, della legge 29 dicembre 1990, n. 405, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1991)» – il reato in esame si consuma, quindi, nel mese di dicembre (in particolare, il 27 dicembre) dell'anno successivo a quello cui si riferisce l'imposta dovuta: sicché, in pratica, il soggetto che, in base alla dichiarazione annuale, risulti debitore per IVA in misura superiore a 50.000 euro (costituente la soglia di punibilità prevista dal richiamato art. 10-bis), fruirebbe di un termine di dodici mesi per corrispondere il tributo, al fine di non incorrere in responsabilità penale;

che, con riferimento all'imposta dovuta per l'anno 2005, detto termine risulterebbe, di contro, assai più breve: essendo stata la norma incriminatrice introdotta dal decreto-legge n. 223 del 2006 – entrato in vigore il giorno stesso della sua pubblicazione (4 luglio 2006) e non recante alcuna disposizione transitoria relativa alla fattispecie criminosa in questione – il contribuente avrebbe avuto, infatti, a disposizione, per eseguire il versamento, solo il periodo intercorrente tra luglio e dicembre 2006;

che la norma censurata si porrebbe, di conseguenza, in contrasto con il principio di eguaglianza, in quanto punirebbe allo stesso modo due condotte differenti: vale a dire, tanto quella di chi ometta il versamento dell'IVA per l'anno 2005, avendo a disposizione solo il più ristretto termine dianzi indicato; quanto quella di chi ometta il versamento dell'imposta per gli anni successivi, fruendo dell'ordinario termine annuale;



che il giudice *a quo* esclude, per converso, che la previsione sanzionatoria denunciata possa ritenersi lesiva dell'art. 25, secondo comma, Cost., per violazione del principio di irretroattività della norma incriminatrice;

che se è vero, infatti, che al momento della scadenza del «termine fiscale» per il pagamento dell'IVA relativa all'anno 2005 il reato in discussione non era ancora stato introdotto – essendo il decreto-legge n. 223 del 2006 posteriore a detta scadenza – è altrettanto vero, però, che la condotta penalmente rilevante non è l'omesso versamento dell'IVA nel termine previsto dalla normativa tributaria, ma il mancato versamento nel maggiore termine stabilito per la corresponsione dell'acconto relativo al periodo di imposta successivo;

che, pertanto, il soggetto che aveva omesso il pagamento dell'IVA per il 2005 nel termine previsto dalla normativa tributaria avrebbe avuto ancora, fino al dicembre 2006, la possibilità di «assumere le proprie determinazioni in ordine all'effettuazione di tale versamento»: sicché, se non vi ha provveduto, rendendosi così responsabile del reato in esame, la relativa scelta sarebbe comunque maturata in un momento nel quale la fattispecie incriminatrice era già presente nell'ordinamento, donde l'impossibilità di attribuire alla nuova incriminazione un effetto retroattivo;

che la questione, riferita al solo art. 3 Cost., sarebbe, altresì, rilevante nel giudizio *a quo*, nel quale l'imputato è chiamato a rispondere del reato previsto dalla norma censurata proprio per avere omesso il pagamento dell'IVA dovuta, in base alla dichiarazione annuale, per l'anno 2005, per un importo di euro 226.329;

che nel giudizio di costituzionalità è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile per oscurità del petitum e insufficiente motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza, o, comunque, manifestamente infondata nel merito.

Considerato che il Tribunale di Torino dubita, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 10-ter del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), aggiunto dall'art. 35, comma 7, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, «limitatamente alle omissioni [...] relative all'anno 2005»;

che l'eccezione di inammissibilità della questione per oscurità del petitum, formulata dall'Avvocatura generale dello Stato, non è fondata;

che dal tenore del dispositivo e della motivazione dell'ordinanza di rimessione emerge, infatti, in modo sufficientemente chiaro che il giudice *a quo* chiede a questa Corte una pronuncia che escluda l'applicabilità della norma incriminatrice censurata all'omesso versamento dell'IVA relativa all'anno 2005;

che parimenti infondata è l'ulteriore eccezione della difesa dello Stato, di inammissibilità della questione per difetto di motivazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza;

che il rimettente pone, infatti, puntualmente in evidenza come la questione sia rilevante in ragione del fatto che all'imputato nel giudizio principale è stato contestato il reato di omesso versamento dell'IVA, risultante dalla dichiarazione annuale, proprio in relazione all'anno di imposta 2005, per un importo di euro 226.329 (superiore, dunque, alla soglia di punibilità);

che il Tribunale torinese enuncia, inoltre, in modo altrettanto chiaro l'unica ragione che, a suo avviso, renderebbe la norma censurata contrastante, *in parte qua*, col parametro costituzionale evocato: vale a dire, il fatto che la stessa sottoponga alla medesima pena soggetti che fruiscono di un termine sensibilmente differenziato per eseguire il versamento di imposta penalmente rilevante;

che la questione – se pure ammissibile – è, tuttavia, manifestamente infondata nel merito;

che, per costante giurisprudenza di questa Corte, infatti, non contrasta, di per sé, con il principio di eguaglianza un trattamento differenziato applicato alla stessa categoria di soggetti, ma in momenti diversi nel tempo, poiché il fluire del tempo costituisce un valido elemento di diversificazione delle situazioni giuridiche (*ex plurimis*, sentenza n. 94 del 2009, ordinanze n. 61 del 2010, n. 170 del 2009 e n. 212 del 2008; nonché, con particolare riguardo alla disciplina dei termini, sentenze n. 342 del 2006, n. 489 del 1989 e n. 367 del 1987);

che, quindi, la circostanza che – in base alla ricostruzione operata dal giudice *a quo* – per ragioni collegate alle meccaniche di entrata in vigore della norma incriminatrice, il debitore di IVA per l'anno 2005 venga a disporre, al fine di eseguire il versamento – o, meglio, per decidere se effettuarlo o meno con la consapevolezza che la sua omissione avrà conseguenze penali (essendo il pagamento doveroso, in base alla normativa tributaria, già prima e indipendentemente dall'introduzione della nuova incriminazione) – di un termine minore di quello accordato ai contribuenti per gli anni successivi, non può ritenersi, di per sé, lesiva del parametro costituzionale evocato;

che, d'altro canto, il termine di oltre cinque mesi e mezzo (dal 4 luglio 2006 al 27 dicembre 2006), riconosciuto al soggetto in questione (in luogo dei quasi dodici mesi ordinari), non può ritenersi intrinsecamente incongruo,



ossia talmente breve da pregiudicare o da rappresentare, di per sé, un serio ostacolo all'adempimento (per analoga considerazione, con riguardo ad altra fattispecie, sentenza n. 342 del 2006);

che, correlativamente, neppure può considerarsi lesivo del principio di eguaglianza il fatto che la norma censurata sottoponga allo stesso trattamento sanzionatorio soggetti che fruiscono di termini comunque differenti per il versamento idoneo ad evitare la responsabilità penale;

che – come reiteratamente affermato da questa Corte – al legislatore è consentito includere in uno stesso paradigma punitivo una pluralità di fattispecie diverse per struttura e disvalore, spettando, in tali casi, al giudice far emergere la differenza tra le varie condotte tramite la graduazione della pena tra il minimo e il massimo edittale (*ex plurimis*, sentenze n. 250 e n. 47 del 2010; ordinanze n. 213 del 2000 e n. 145 del 1998);

che, nella specie, la particolare (e, per l'aspetto considerato, meno favorevole) situazione in cui – sempre alla stregua della ricostruzione del rimettente – sono venuti a trovarsi i contribuenti per l'anno 2005 rispetto ai destinatari del precetto per gli anni successivi, potrà essere, dunque, eventualmente apprezzata e valorizzata dal giudice in sede di determinazione della pena nell'ambito della forbice edittale, sufficientemente ampia a tal fine (da sei mesi a due anni di reclusione);

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. 10-ter del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 (Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto, a norma dell'articolo 9 della legge 25 giugno 1999, n. 205), aggiunto dall'art. 35, comma 7, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale di Torino con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 luglio 2011.

Il presidente: QUARANTA

Il redattore: FRIGO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in Cancelleria il 21 luglio 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0491

N. 225

Ordinanza 19 - 21 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Criteri di scelta delle misure cautelari - Applicabilità di misure cautelari meno afflittive della custodia in carcere nei confronti della persona raggiunta da gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di omicidio volontario (art. 575 cod. pen.) - Preclusione - Denunciata violazione del principio di uguaglianza e di inviolabilità della libertà personale, nonché assunto contrasto con la presunzione di non colpevolezza dell'imputato sino alla condanna definitiva - Sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale in parte qua della norma censurata - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.



- Cod. proc. pen., art. 275, comma 3, come modificato dall'art. 2 del d.l. 23 febbraio 2009, n. 11 (convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38).
- Costituzione, artt. 3, 13 e 27, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA

Giudici: Alfio FINOCCHIARO Giudice, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Torino nel procedimento penale a carico di V.G., con ordinanza del 3 dicembre 2010, iscritta al n. 54 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Udito nella camera di consiglio del 6 luglio 2011 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto che il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Torino, con ordinanza del 3 dicembre 2010, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 13 e 27, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, nella parte in cui non consente di applicare misure cautelari meno afflittive della custodia in carcere nei confronti della persona raggiunta da gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di cui all'art. 575 del codice penale;

che il giudice rimettente è investito della decisione sull'istanza di sostituzione della custodia cautelare in carcere con gli arresti domiciliari presso una struttura sanitaria, proposta dal difensore di una persona sottoposta ad indagini per il reato di omicidio volontario commesso in danno di una zia convivente;

che, in punto di fatto, il giudice *a quo* – premesso che la custodia cautelare in carcere era stata disposta a seguito di arresto in flagranza effettuato nell'abitazione dell'indagato, il quale aveva chiamato telefonicamente le forze dell'ordine affermando di aver soffocato la zia – riferisce che i Carabinieri, al momento dell'intervento, avevano trovato l'indagato in stato confusionale e con i segni evidenti di un tentativo di suicidio;

che, nel corso dell'interrogatorio reso all'udienza di convalida dell'arresto, l'indagato aveva confessato di avere soffocato la zia e di avere, poi, tentato il suicidio in quanto non sapeva come affrontare la necessità di lasciare il proprio alloggio a seguito di una procedura di sfratto;

che nel corso delle indagini preliminari, il pubblico ministero aveva disposto una consulenza tecnica sulla capacità di intendere e di volere dell'indagato, dalla quale era emerso che la sua personalità presentava «vulnerabilità ed aree di fragilità, pur in assenza di un franco quadro psicopatologico»;

che il difensore, a sostegno dell'istanza di sostituzione della misura custodiale in atto, aveva evidenziato che le esigenze cautelari, ove ritenute ancora sussistenti, avrebbero potuto essere adeguatamente salvaguardate con la misura degli arresti domiciliari presso una struttura sanitaria, tenuto anche conto degli esiti di una consulenza di parte, attestante che l'indagato era affetto da «disturbo passivo-dipendente della personalità e da depressione di tipo mascherata»;

che, ad avviso del giudice *a quo*, le ragioni addotte dalla difesa, unitamente alle particolarità della vicenda concreta – seppure inidonee a dimostrare il venir meno delle esigenze cautelari, connesse al pericolo di commissione



di reati della stessa specie – farebbero ritenere effettivamente adeguata a soddisfarle la meno costrittiva misura degli arresti domiciliari presso una struttura sanitaria;

che all'accoglimento dell'istanza osterebbe, tuttavia, la preclusione, introdotta dalla novella legislativa modificativa dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., in forza della quale, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza per una serie di reati, tra cui quello di omicidio volontario, «è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari»;

che, secondo il giudice rimettente, tale disposizione presenterebbe, però, profili di illegittimità costituzionale, con riferimento agli artt. 3, 13 e 27, secondo comma, Cost.;

che, al riguardo, il giudice *a quo* rileva come questa Corte, con la sentenza n. 265 del 2010, abbia già dichiarato costituzionalmente illegittima la norma censurata, per contrasto con gli artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma, Cost., nella parte in cui – nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti di cui agli artt. 600-bis, primo comma, 609-bis e 609-quater cod. pen., è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari – non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure;

che, ad avviso del giudice *a quo*, le medesime considerazioni svolte dalla Corte nella citata sentenza varrebbero anche in relazione al delitto di omicidio volontario;

che, infatti, pur non essendo possibile una gradazione della lesione del bene giuridico protetto dall'art. 575 cod. pen., i fatti concreti, riferibili a detto paradigma punitivo, potrebbero presentare connotazioni profondamente differenziate – in ragione del contesto in cui sono maturati, della personalità dell'agente, dell'elemento soggettivo o dei motivi a delinquere – tali da rendere necessaria una verifica in concreto del grado delle esigenze cautelari da soddisfare e la conseguente scelta della misura idonea a tal fine;

che, in questa prospettiva, la presunzione censurata si porrebbe in contrasto sia con il principio di uguaglianza, sancito dall'art. 3 Cost., per l'irrazionale assoggettamento ad un medesimo regime cautelare di situazioni differenti; sia con il principio di inviolabilità della libertà personale, enunciato dall'art. 13 Cost., in quanto determinerebbe il sacrificio di detto bene primario sulla base di una valutazione predeterminata che non tiene conto delle peculiarità dei casi concreti; sia, infine, con la presunzione di non colpevolezza, espressa dall'art. 27, secondo comma, Cost., in quanto attribuirebbe alla misura cautelare tratti funzionali tipici della pena, applicabile solo a seguito di un giudizio definitivo di responsabilità.

Considerato che il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Torino ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 13 e 27, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, nella parte in cui non consente di applicare misure cautelari meno afflittive della custodia in carcere nei confronti della persona raggiunta da gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di cui all'art. 575 del codice penale;

che, al di là della formulazione del *petitum*, il giudice *a quo* chiede, nella sostanza, di estendere al delitto di omicidio volontario la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma censurata già pronunciata da questa Corte con la sentenza n. 265 del 2010, in riferimento a taluni delitti a sfondo sessuale: sentenza con la quale la presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia in carcere a soddisfare le esigenze cautelari relative a tali delitti, sancita dal novellato art. 275, comma 3, cod. proc. pen., è stata trasformata in presunzione solo relativa, superabile in presenza di elementi specifici che dimostrino l'idoneità allo scopo di altre misure;

che, successivamente all'ordinanza di rimessione, questa Corte è già intervenuta nei sensi auspicati dal rimettente con la sentenza n. 164 del 2011, dichiarando l'illegittimità costituzionale della norma censurata, nella parte in cui – nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di cui all'art. 575 cod. pen., è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari – non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure;

che, dunque, la questione va dichiarata manifestamente inammissibile per sopravvenuta mancanza di oggetto, giacché, a seguito della sentenza da ultimo citata, la norma censurata dal giudice *a quo* – ossia quella che impedisce, per il delitto di omicidio volontario, di applicare misure diverse e meno afflittive della custodia carceraria, in presenza di specifici elementi che ne rivelino l'idoneità a soddisfare le esigenze cautelari – è già stata rimossa dall'ordinamento con efficacia *ex tunc* (*ex plurimis*, sentenza n. 80 del 2011, ordinanza n. 306 del 2010).



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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 13 e 27, secondo comma, della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Torino, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 luglio 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: FRIGO

Il cancelliere: MELATTI

Depositato in cancelleria il 21 luglio 2011

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0492

N. 226

Ordinanza 19 - 21 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Amministrazione pubblica - Norme della Regione Siciliana - Consorzio per le autostrade siciliane (C.A.S.) - Trasformazione in ente pubblico economico e adozione di misure in materia di personale - Adozione della censurata delibera legislativa successivamente alla revoca della concessione per l'esercizio della rete autostradale a suo tempo rilasciata dall'ANAS al Consorzio - Ricorso del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana - Intervenuta promulgazione della delibera legislativa con omissione della disposizione impugnata - Questione divenuta priva di oggetto - Cessazione della materia del contendere.

- Disegno di legge n. 520 - 144 bis/A, art. 23, approvato dall'Assemblea regionale Siciliana nella seduta del 23 marzo 2011.
- Costituzione, artt. 3, 51 e 97.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA

Giudici: Alfio FINOCCHIARO Giudice, Franco GALLO , Luigi MAZZELLA , Gaetano SILVESTRI , Sabino CASSESE , Giuseppe TESAURO , Paolo Maria NAPOLITANO , Giuseppe FRIGO , Alessandro CRISCUOLO , Paolo GROSSI , Giorgio LATTANZI

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 23 del disegno di legge n. 520 – 144 bis/A (Disposizioni per la trasparenza, la semplificazione, l'efficienza, l'informatizzazione della pubblica amministrazione e l'agevolazione delle iniziative economiche. Disposizioni per il contrasto alla corruzione ed alla criminalità organizzata di stampo mafioso. Disposizioni per il riordino e la semplificazione della legislazione regionale), approvato dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 23 marzo 2011, promosso dal Commissario dello Stato per la Regione Siciliana con ricorso notificato il 29 marzo 2011, depositato in cancelleria il 7 aprile 2011 ed iscritto al n. 32 del registro ricorsi 2011.

Udito nella camera di consiglio del 6 luglio 2011 il Giudice relatore Paolo Grossi.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 29 marzo 2011 e depositato il successivo 7 aprile, il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana ha proposto – in riferimento agli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione – questione di legittimità costituzionale dell'articolo 23 del disegno di legge n. 520 – 144bis/A (Disposizioni per la trasparenza, la semplificazione, l'efficienza, l'informatizzazione della pubblica amministrazione e l'agevolazione delle iniziative economiche. Disposizioni per il contrasto alla corruzione ed alla criminalità organizzata di stampo mafioso. Disposizioni per il riordino e la semplificazione della legislazione regionale) approvato dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 23 marzo 2011;

che la norma impugnata (intitolata «Norme relative al Consorzio per le autostrade siciliane») prevede quanto segue: «1. Il Consorzio per le Autostrade siciliane assume natura di ente pubblico economico mantenendo le proprie finalità istituzionali. 2. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Consorzio provvede alle conseguenti modifiche dello Statuto e del regolamento di organizzazione. 3. Il trattamento giuridico ed economico del personale dipendente del Consorzio continua ad essere disciplinato dai contratti collettivi nazionali di lavoro (CCNL) applicati alla data di costituzione dei singoli rapporti di lavoro e dalle successive modifiche ed integrazioni degli predetti contratti, nel rispetto dell'articolo 2103 del codice civile. Analogo trattamento si applica al personale dipendente dal Consorzio all'esito di procedure di mobilità concluse alla data del 31 dicembre 2010. 4. È autorizzata, senza alcun onere aggiuntivo per la Regione, la trasformazione dei contratti a tempo parziale in contratti a tempo pieno, se relativi a rapporti di lavoro costituiti alla data del 31 dicembre 2010. 5. Ove il Consorzio proceda alla copertura dei posti della dotazione organica che risultino vacanti dopo la definizione dei provvedimenti di cui al comma 4, il 50 per cento dei posti disponibili è coperto da personale che sia stato assunto dal Consorzio mediante contratto di lavoro a tempo determinato, cumulando un periodo di lavoro non inferiore a quattro anni, anche per periodi non consecutivi»;

che – premesso che oggetto dell'intervento legislativo è il Consorzio Autostrade Siciliane (CAS) ente pubblico non economico sottoposto al controllo della Regione, che ha come scopo sociale l'esercizio della rete autostradale rilasciata in concessione dall'ANAS, e che tale concessione è stata revocata con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 5 luglio 2010, protocollo 457, che ha dichiarato la decadenza del Consorzio Autostrade Siciliane – il Commissario ricorrente rileva, innanzitutto, come l'intervenuta decadenza dalla concessione renda la norma contenuta nel comma 1 affetta da intrinseca irragionevolezza in quanto dispone la trasformazione in ente pubblico economico di un consorzio ormai sostanzialmente privo di scopo sociale, essendo le sue attività ridotte all'amministrazione ordinaria dell'esercizio delle autostrade e delle relative pertinenze;

che inoltre – poiché nel corso degli anni la gestione del personale del consorzio è stata oggetto di ispezioni amministrative, indagini ed esposti, e sono state rilevate numerose irregolarità relativamente all'applicazione dei trattamenti economici al personale in servizio, anche a seguito di procedure di mobilità, non conformi al contratto collettivo di lavoro di pertinenza, tali da indurre l'amministrazione regionale a chiedere parere prima all'ufficio legislativo e legale della Presidenza della Regione e successivamente al Consiglio di giustizia amministrativa, che ha anche trasmesso gli atti alla Procura regionale della Corte dei conti – il ricorrente osserva che appare evidente che il fine perseguito dal legislatore con il combinato disposto dei commi 1 e 3 della norma censurata è quello di sanare l'illegittimità di singoli atti adottati dal consorzio e, soprattutto, di prevenire e/o paralizzare il giudizio di responsabilità a carico degli amministratori, eventualmente già avviato dalla Corte dei conti, con ciò violando (senza giustificazione) i principi di parità di trattamento e di salvaguardia da indebite interferenze nei confronti dell'esercizio della funzione giurisdizionale;

che, quanto al comma 4 (che autorizza *ope legis* la trasformazione dei contratti a tempo parziale, costituiti alla data del 31 dicembre 2010, in contratti a tempo pieno), il ricorrente deduce la violazione dell'articolo 97 Cost., in quanto esso non tiene nel debito conto le ormai ridotte attività del consorzio e della necessaria conseguente rideterminazione della dotazione organica privilegiando piuttosto le aspettative dei lavoratori;

che, infine, il Commissario dello Stato censura – in riferimento agli artt. 3, 51 e 97 Cost. – il comma 5, che realizza una ingiustificata deroga al principio del pubblico concorso e di uguaglianza dei cittadini nell'accesso al pub-



blico impiego, nella parte in cui prevede l'automatica copertura del 50 per cento dei posti disponibili nella dotazione organica con personale precario che abbia maturato almeno 4 anni di servizio senza il ricorso ad alcuna procedura selettiva;

che, con memoria depositata nell'imminenza della camera di consiglio, l'Avvocatura generale dello Stato – rilevato che, successivamente alla impugnazione, l'anzidetta delibera legislativa è stata promulgata dal Presidente della Regione come legge 5 aprile 2011, n. 5 (Disposizioni per la trasparenza, la semplificazione, l'efficienza, l'informatizzazione della pubblica amministrazione e l'agevolazione delle iniziative economiche. Disposizioni per il contrasto alla corruzione ed alla criminalità organizzata di stampo mafioso. Disposizioni per il riordino e la semplificazione della legislazione regionale), con omissione integrale dell'impugnato articolo 23 – ha chiesto che venga dichiarata la cessazione della materia del contendere.

Considerato che il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana ha proposto – in riferimento agli articoli 3, 51 e 97 della Costituzione – questione di legittimità costituzionale dell'articolo 23 del disegno di legge n. 520 – 144bis/A (Disposizioni per la trasparenza, la semplificazione, l'efficienza, l'informatizzazione della pubblica amministrazione e l'agevolazione delle iniziative economiche. Disposizioni per il contrasto alla corruzione ed alla criminalità organizzata di stampo mafioso. Disposizioni per il riordino e la semplificazione della legislazione regionale) approvato dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta del 23 marzo 2011;

che, come rilevato dall'Avvocatura generale dello Stato, successivamente alla impugnazione, la predetta delibera legislativa è stata promulgata e pubblicata come legge della Regione Siciliana 5 aprile 2011, n. 5 (Disposizioni per la trasparenza, la semplificazione, l'efficienza, l'informatizzazione della pubblica amministrazione e l'agevolazione delle iniziative economiche. Disposizioni per il contrasto alla corruzione ed alla criminalità organizzata di stampo mafioso. Disposizioni per il riordino e la semplificazione della legislazione regionale), con omissione della disposizione oggetto di censura;

che questa Corte – pur avendo chiarito che, attraverso l'istituto della promulgazione parziale, il Presidente della Regione Siciliana «non viene investito di un arbitrario potere di determinare autonomamente la definitiva non operatività di singole parti del testo approvato dall'Assemblea regionale, in contrasto con la ripartizione delle funzioni tra gli organi direttivi della Regione stabilita da norme di rango costituzionale» (sentenza n. 205 del 1996) – ha tuttavia costantemente affermato che, sul piano processuale, «l'intervenuto esaurimento del potere promulgativo, che si esercita necessariamente in modo unitario e contestuale rispetto al testo deliberato dall'Assemblea regionale, preclude definitivamente la possibilità che le parti della legge impugnate ed omesse in sede di promulgazione acquistino o esplichino una qualsiasi efficacia, privando così di oggetto il giudizio di legittimità costituzionale» (*ex plurimis*, ordinanze n. 166, n. 76, n. 57 e n. 2 del 2011);

che deve essere pertanto dichiarata la cessazione della materia del contendere.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara cessata la materia del contendere in ordine al ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 luglio 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: GROSSI

Il cancelliere: MELATTI

Depositato in cancelleria il 21 luglio 2011

Il direttore della cancelleria: MELATTI



N. 227

Sentenza 19 - 22 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ambiente - Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia - Disposizioni in materia di energia - Reiterazione delle domande di concessione idraulica di piccola derivazione finalizzate alla produzione di energia idroelettrica - Ipotesi di esenzione dalla procedura di VIA - Modalità di presentazione e di pubblicità dei progetti sottoposti allo studio di impatto ambientale - Disposizioni in materia di caccia - Provvedimenti di deroga per talune specie cacciabili, rilasciati direttamente dalla Regione senza la previa acquisizione del preventivo parere dell'ISPRA - Ricorso del Governo - Lamentato contrasto con direttive europee - Denunciata violazione del vincolo di osservanza della normativa comunitaria - Omissione, nella delibera del Consiglio dei ministri di autorizzazione all'impugnazione, di qualsiasi riferimento a dette doglianze - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 21 ottobre 2010, n. 17, artt. 108, comma 1, 113, 115, commi 1, 2 e 3, e 151.
- Costituzione, art. 117, primo comma; direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001; direttiva 85/337/CEE del 27 giugno 1985.

Ambiente - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Realizzazione di un'opera o di un intervento ai sensi dell'art. 5, comma 2, della legge regionale n. 43/1990 - Presentazione del progetto e dello studio di impatto ambientale - Mancata previsione che al progetto sia allegato anche «l'elenco delle autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta ed assensi comunque denominati, già acquisiti o da acquisire ai fini della realizzazione e dell'esercizio dell'opera o intervento» - Contrasto con il codice dell'ambiente, che prevede l'obbligatorietà di detta allegazione - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ambiente - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 21 ottobre 2010, n. 17, art. 113, che sostituisce l'art. 10 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 7 settembre 1990, n. 43.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, 5 e 6; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 23, comma 2.

Ambiente - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Realizzazione di un'opera o di un intervento ai sensi dell'art. 5, comma 2, della legge regionale n. 43/1990 - Pubblicità del progetto e dello studio di impatto ambientale - Modalità di pubblicazioni sulla stampa e sul sito web della Regione, nonché comunicazioni a strutture ed alle autorità interessate, a carico del soggetto proponente - Contrasto con il codice dell'ambiente che assicura termini più favorevoli per la partecipazione al procedimento - Violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ambiente - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 21 ottobre 2010, n. 17, art. 115, che sostituisce l'art. 14, commi 1, 2, 3, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 7 settembre 1990, n. 43.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, artt. 4, 5 e 6; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 23, comma 1.

Caccia - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Annotazioni sul tesserino regionale di caccia relative ai capi abbattuti - Prevista compilazione al termine della giornata venatoria - Ricorso del Governo - Lamentata introduzione di una disciplina sulle modalità di utilizzo del tesserino venatorio tale da non consentire il necessario controllo durante l'azione di caccia - Contrasto con la disciplina statale in materia - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ambiente - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 21 ottobre 2010, n. 17, art. 145, comma 11, lett. c), che aggiunge il comma 3-bis all'art. 30 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 marzo 2008, n. 6.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 4, primo comma; legge 11 febbraio 1992, n. 157, artt. 18, comma 4 e 19, comma 2 e 19-bis, comma 3.

Caccia - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Annotazioni sul tesserino regionale di caccia relative ai capi abbattuti - Prevista compilazione al termine della giornata venatoria - Ricorso del Governo - Lamentata introduzione di una disciplina sulle modalità di utilizzo del tesserino venatorio tale da non consentire il necessario controllo durante l'azione di caccia - Contrasto con l'accordo internazionale AEWA per la conservazione degli uccelli acquatici migratori e con norme comunitarie - Denunciata violazione dei vincoli



derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali - Difetto di puntuale indicazione delle norme internazionali che si assumono violate - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 21 ottobre 2010, n. 17, art. 145, comma 11, lett. c), che aggiunge il comma 3-*bis* all'art. 30 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 marzo 2008, n. 6.
- Costituzione, art. 117, primo comma; legge 6 febbraio 2006, n. 66, art. 2; Convenzione di Berna, resa esecutiva con legge 5 agosto 1981, n. 503; direttiva 2009/147/CE del 30 novembre 2009; direttiva 70/409/CEE del 2 aprile 1979.

Caccia - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Provvedimenti di deroga per talune specie cacciabili, rilasciati direttamente dalla Regione, in relazione alla salvaguardia di urgenti interessi unitari di carattere sovraprovinciale - Acquisizione del preventivo parere dell'ISPRA - Mancata previsione - Ricorso del Governo - Lamentato contrasto con la normativa statale che prevede l'obbligatorietà di siffatto parere - Denunciata violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di ambiente - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 21 ottobre 2010, n. 17, art. 151, che modifica il comma 1-*ter* dell'art. 11 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 14 giugno 2007, n. 14.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s); Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 4; legge 11 febbraio 1992, n. 157, artt. 19, comma 2, e 19-*bis*, comma 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 108, comma 1, 113, 115, commi 1, 2 e 3, 145, comma 11, punto c) e 151 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia del 21 ottobre 2010, n. 17 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2010), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 22-27 dicembre 2010, depositato in cancelleria il 28 dicembre 2010 ed iscritto al n. 121 del registro ricorsi 2010.

Visto l'atto di costituzione della Regione Friuli-Venezia Giulia;

udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 2011 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

uditi l'avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto in fatto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 22-27 dicembre 2010 e depositato il 28 dicembre, ha proposto questione di legittimità costituzionale in via principale degli articoli 108, comma 1, 113, 115, commi 1, 2 e 3, 145, comma 11, punto c) e 151 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia del 21 ottobre 2010, n. 17 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2010), in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione; agli artt. 4, 5 e 6 dello Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia); alle direttive 2009/147/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici), 2001/42/CE (Direttiva del



Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente) e 85/337/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati); agli artt. da 13 a 18 e 23, commi 1 e 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), agli artt. 1, comma 7-bis, 7, 10, 12, 18, comma 4, e 19-bis, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) e all'art. 2 della legge 6 febbraio 2006, n. 66 (Adesione della Repubblica italiana all'Accordo sulla conservazione degli uccelli acquatici migratori dell'Africa – EURASIA).

1.1. – Il ricorrente censura in primo luogo l'art. 108, comma 1, della leg. reg. n. 17 del 2010, in relazione agli artt. 4, 5 e 6 dello Statuto regionale; all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost. ed alle direttive 2001/42/CE del 27 giugno 2001 e 85/337/CEE del 27 giugno 1985 e successive modificazioni.

La norma censurata inserisce nella legge regionale 7 settembre 1990, n. 43 (Ordinamento nella Regione Friuli-Venezia Giulia della valutazione di impatto ambientale), l'art. 5-ter, disponendo che le domande di concessioni idrauliche di piccola derivazione per la produzione di energia idroelettrica di potenza media installata fino a 500 Kw medi, non ricadenti in area SIC e in zone parco, «presentate antecedentemente al 31 dicembre 1995 e il cui procedimento di rilascio si sia concluso ovvero sia tuttora pendente, possono essere reiterate dai richiedenti senza che le stesse siano assoggettate alla procedura di VIA di cui alla presente legge», alle seguenti condizioni: «a) compatibilità con le previsioni dei vigenti strumenti urbanistici dei Comuni interessati; b) espletamento dell'attività istruttoria da parte dei competenti uffici regionali; c) mantenimento del minimo deflusso vitale di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006».

A giudizio del ricorrente tale previsione si porrebbe in contrasto con quanto previsto dal d.lgs. n. 152 del 2006, che nell'allegato IV alla parte II del codice dell'ambiente, al punto 2, lettera m), prevede espressamente che devono essere sottoposti alla verifica di assoggettabilità anche i progetti relativi ad impianti di competenza regionale con potenza superiore a 100 KW. La previsione censurata, invece, integrerebbe un'arbitraria ed ingiustificata esclusione di tali opere dalla verifica di assoggettabilità, sottraendole al giudizio tecnico circa la sussistenza di significativi impatti ambientali di cui agli artt. da 13 a 18 del citato d.lgs., integrando quindi un'arbitraria diminuzione di tutela.

Non solo, ma tale disposizione violerebbe la normativa comunitaria ed in particolare l'art. 3, comma 2, lettera a), della direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE, e l'allegato II, punto 3 della direttiva 85/337/CEE e successive modificazioni, che imporrebbero di sottoporre a valutazione ambientale tutti i progetti del settore energetico, salvo quelli relativi a piccole aree, compresi gli impianti industriali per la produzione di energia elettrica.

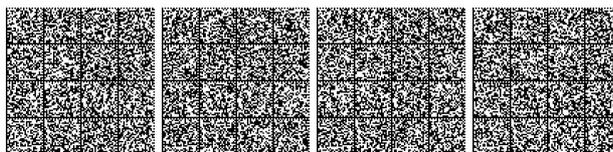
1.2. – Viene, poi, censurato l'art. 113 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 17 del 2010, in riferimento agli artt. 4, 5, 6 dello Statuto regionale, all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost. ed agli artt. 3, 4 e 5 della direttiva europea 2001/42/CE.

La norma impugnata, nel sostituire l'art. 10 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 7 settembre 1990, n. 43 del 1990, relativo alla presentazione del progetto e dello studio di impatto ambientale, non prevedrebbe più che al progetto proposto per la realizzazione di un'opera o di un intervento – da sottoporre a VIA ai sensi dell'art. 5, comma 2, della legge regionale medesima – sia allegato anche «l'elenco delle autorizzazioni intese, concessioni, licenze, pareri, n.o. ed assensi comunque denominati, già acquisiti o da acquisire ai fini della realizzazione e dell'esercizio dell'opera o intervento», come invece prescritto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, in relazione anche agli obblighi di cui al precedente art. 12.

Tale disciplina comporterebbe un'arbitraria diminuzione di tutela, per impianti industriali di significativo impatto ambientale, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che riserva allo Stato la tutela dell'ambiente, nonché con l'art. 117, primo comma, Cost. che impone il rispetto della normativa comunitaria, la quale, con la direttiva 2001/42/CE, demanda agli Stati l'obbligo di accertare preventivamente se i piani e progetti del settore energetico possano avere effetti significativi sull'ambiente (art. 3, commi 2 e 5; art. 4, comma 1; art. 5), prescrivendo all'uopo precisi «criteri per la determinazione dei possibili effetti significativi», che necessitano dunque di una conoscenza di quegli elementi, eliminati nella disposizione impugnata (all. II della direttiva).

1.3. – Il Presidente del Consiglio dei ministri censura, ancora, l'art. 115, commi 1, 2 e 3, della leg. reg. n. 17 del 2010, in relazione agli artt. 4, 5, 6 dello Statuto regionale; all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost. ed agli artt. 3, 4 e 5 della direttiva europea 2001/42/CE.

La norma, sostituendo l'art. 14 della citata leg. reg. n. 43 del 1990, relativo alla pubblicità del progetto e dello studio di impatto ambientale, dispone, fra l'altro, che le pubblicazioni sulla stampa imposte al soggetto proponente siano effettuate «entro cinque giorni dal ricevimento della comunicazione di cui all'articolo 10, comma 2» e che il medesimo soggetto dia notizia dell'avvenuta pubblicazione alla struttura regionale competente e alle autorità interessate. Siffatta disciplina differirebbe da quanto prescritto dall'art. 23, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale, diversamente dalla normativa impugnata, prevede che la pubblicazione degli avvisi-stampa avvenga contestualmente alla presentazione



dell'istanza, cui deve essere allegata copia, e non successivamente entro 5 giorni, e che tutti i termini per l'informazione, la partecipazione, la valutazione e la decisione decorrano dalla data di presentazione e non invece da quella di pubblicazione. Una simile "discrasia temporale", ritardando la partecipazione e decisione informata del procedimento, renderebbe meno efficiente la tutela dell'ambiente, in violazione dunque sia degli artt. 4, 5 e 6 dello Statuto regionale, che non consentirebbero di discostarsi in *peius* dalla normativa statale ambientale, sia dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera *s*), Cost., sia con la più rigorosa normativa comunitaria, dettata dalla direttiva 2001/42/CE, ritardando una partecipazione e decisione informata da parte delle Amministrazioni e dei controinteressati.

1.4. – Il ricorrente assume, inoltre, che l'art. 145, comma 11, lettera *c*), della legge regionale in esame, aggiungendo all'art. 3 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 marzo 2008, n. 6 (Disposizioni per la programmazione faunistica e per l'esercizio dell'attività venatoria), l'art. 3-*bis* e disponendo con esso che «le annotazioni sul tesserino regionale di caccia relative ai capi abbattuti devono essere compilate al termine della giornata venatoria», non terrebbe conto della necessità di adeguare la normativa regionale alla legge n. 66 del 2006, finalizzata alla conservazione degli uccelli acquatici migratori.

Tale accordo, imporrebbe agli Stati contraenti una raccolta di informazioni sui carnieri effettuati, nel mentre la prevista annotazione al termine della giornata di caccia comprometterebbe la possibilità di realizzare forme di controllo efficaci da parte degli organi di vigilanza, in relazione a tutte le specie, anche quelle stanziali, per le quali esiste un contingentamento giornaliero stagionale.

La disposizione censurata violerebbe, quindi l'art. 4, primo comma, dello Statuto, l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. e gli artt. 18, comma 4, 19, comma 2, e 19-*bis*, comma 3, della legge n. 157 del 1992, che prevedono l'indicazione nel calendario regionale «del numero massimo dei capi da abbattere in ciascuna giornata di attività venatoria», da qualificare norme fondamentali delle riforme economico sociali, oltre che gli obblighi internazionali già citati, fra i quali la Convenzione di Berna, resa esecutiva in Italia con legge 5 agosto 1981, n. 503 (Ratifica ed esecuzione della convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa, con allegati, adottata a Berna il 19 settembre 1979), e comunitari, di cui alle direttive 2009/147/CE del 30 novembre 2009 e 79/409/CEE del 2 aprile 1979 (Direttiva del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici) ed alla Guida alla disciplina della caccia, redatta dalla Commissione europea nel 2004 e aggiornata nel 2008 (punto 2.4.16).

1.5. – Infine il ricorrente dubita della legittimità costituzionale dell'art. 151 della leg. reg. n. 17 del 2010, in riferimento all'art. 4 dello Statuto regionale; all'art. 117, primo e secondo comma, Cost.; agli artt. 19 e 19-*bis*, comma 3, della legge n. 157 del 1992 ed alla normativa comunitaria (art. 9 dir. n. 2009/147/CE e Guida alla disciplina della caccia della Commissione Europea).

La norma aggiunge, al comma 1-*ter* dell'articolo 11 della legge regionale 14 giugno 2007, n. 14 (Legge comunitaria 2006), la seguente disposizione: «L'Amministrazione regionale, in relazione alla salvaguardia di urgenti interessi unitari di carattere sovraprovinciale, può rilasciare direttamente i provvedimenti di deroga relativi a tali specie per le finalità di cui all'articolo 5, comma 1, lettere *a*), *b*), *d*) ed *e*), sentite le Province interessate che forniscono l'assistenza e la collaborazione necessarie».

Siffatta disciplina, escludendo l'obbligo di acquisire il preventivo parere dell'ISPRA, obbligatoriamente previsto dagli artt. 19, comma 2, e 19-*bis*, comma 3, della legge n. 157 del 1992, oltre che dall'art. 9, comma 2, lettera *d*), della direttiva n. 2009/147/CE (e della precedente n. 409/1979/CEE) avrebbe violato i limiti posti dall'art. 4, primo comma, dello Statuto alla competenza legislativa della Regione in materia di caccia, invadendo la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente, riservata allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. e la disciplina comunitaria, il cui rispetto è imposto dall'art. 117, primo comma, Cost.

2. – Si è costituita nel giudizio la Regione Friuli-Venezia Giulia, con atto depositato il 4 febbraio 2011, eccependo per alcune censure l'inammissibilità e deducendo l'infondatezza di altre.

2.1. – Con riferimento all'art. 108, la resistente in primo luogo assume che la censura sarebbe inammissibile, in quanto la violazione degli artt. da 13 a 18 del codice dell'ambiente e delle direttive non risulterebbe indicata nella delibera del Consiglio dei ministri che ha deciso l'impugnazione.

Ulteriore motivo di inammissibilità deriverebbe, poi, dall'inconferenza del parametro evocato, dal momento che il ricorso richiama norme sulla verifica di assoggettabilità, laddove la disposizione censurata riguarderebbe la VIA.

Analogamente, il richiamo all'art. 3 della direttiva 2001/42/CE non sarebbe pertinente, poiché essa sarebbe attinente alla VAS.

Nel merito, poi, la difesa regionale assume che la disciplina impugnata sarebbe coerente con il codice dell'ambiente di cui al citato d.lgs. n. 152 del 2006, sia quanto alla verifica di assoggettabilità, sia quanto alla VIA poiché le condizioni alle quali è subordinata la conclusione senza VIA di procedimenti risalenti nel tempo «assicurano la



compatibilità ambientale dell'intervento, e danno luogo in sostanza ad una valutazione preventiva operata dallo stesso legislatore».

2.2. – Con riguardo all'art. 113, la censura sarebbe del tutto infondata per inidoneità delle norme statali invocate a fungere da parametro di legittimità. In base all'art. 7, comma 7, del d.lgs. n. 152 del 2006, sarebbero infatti le regioni a disciplinare «con proprie leggi e regolamenti... e) le regole procedurali per il rilascio dei provvedimenti di VIA ed AIA e dei pareri motivati in sede di VAS», esercitando la propria competenza nel rispetto dei principi fondamentali dettati.

A giudizio della resistente, invece, l'art. 23, comma 2, del citato codice sarebbe «una norma di dettaglio, auto applicativa» ed esso non potrebbe quindi «fungere da parametro interposto nel presente giudizio».

Nel merito, poi, la Regione ritiene che le censure mosse sarebbero il frutto di «una mera interpretazione», in quanto la mancata riproduzione della norma statale non implicherebbe affatto la volontà di escluderne l'applicazione, che dovrebbe invece ritenersi dovuta ove la disposizione esprimesse un principio vincolante nei confronti della Regione.

Inammissibili sarebbero, poi, le altre censure avanzate nel presente motivo, in quanto fondate su parametri non richiamati nella delibera del Consiglio dei ministri o su norme non pertinenti, quali l'art. 12 e l'allegato I del codice dell'ambiente e la direttiva 2001/42/CE, che riguardano la disciplina della VAS.

2.3. – Anche quanto all'art. 115, commi 1, 2 e 3, la Regione assume in primo luogo che la censura fondata sulla direttiva 2001/42/CE sarebbe inammissibile in quanto essa, oltre ad essere generica e non richiamata nella delibera del Consiglio dei ministri, riguarderebbe la VAS e non la VIA.

Nel merito, parimenti si sostiene che gli artt. 23, comma 1, e 24, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, non costituirebbero espressione di un principio fondamentale invocabile quale parametro di legittimità. Il principio espresso dal legislatore statale consisterebbe piuttosto nella necessità di una «pubblicizzazione del progetto, per consentire la presentazione di osservazioni» e la legge regionale rispetterebbe un simile principio, differenziandosi da quella statale solo perché, in modo del tutto ragionevole, prevedrebbe una verifica di completezza della documentazione prima della pubblicazione, evitando adempimenti inutili, possibile fonte di confusione.

2.4. – Quanto all'art. 145, comma 1, lettera c), la resistente ne deduce l'inammissibilità, poiché il ricorrente non avrebbe indicato quale specifica disposizione dell'Accordo sarebbe violata.

Sarebbe poi del tutto arbitrario il richiamo a specifiche disposizioni della legge statale n. 157 del 1992 sulla caccia (art. 18, comma 4; art. 19, comma 2, e art. 19-bis, comma 3), in quanto tali norme non si occuperebbero affatto di disciplinare le modalità di compilazione del tesserino di caccia. Tale assunto sarebbe del resto confermato dalla sentenza di questa Corte n. 332 del 2006 che, in un caso analogo, definisce questi aspetti della materia, come «strettamente attinenti all'attività venatoria, espressione della potestà legislativa residuale della regione».

Inoltre, sarebbero del tutto inammissibili le censure relative a presunte violazioni di obblighi internazionali e comunitari in quanto prive di supporto argomentativo.

2.5. – Infine, la Regione Friuli-Venezia Giulia, con riferimento alla censura relativa all'art. 151 ed alla mancata previsione del preventivo parere dell'ISPRA, assume che essa sarebbe frutto di un equivoco. Il ricorrente, infatti, interpreterebbe tale norma come elusiva del prescritto parere, laddove sarebbe pacifico che anche nell'ipotesi di cui alla disposizione censurata troverebbe piena applicazione l'art. 6, comma 7, della medesima leg. reg. n. 14 del 2007 il quale – nel disciplinare la procedura di deroga – prevede che «l'Amministrazione regionale verifica l'esistenza delle condizioni generali per l'esercizio delle deroghe e rilascia i provvedimenti di deroga, previo parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS)».

La disposizione censurata non disciplinerebbe il procedimento, ma si limiterebbe piuttosto ad attribuire la competenza al livello regionale anziché a quello provinciale. Tale intervento, del resto, sarebbe stato stimolato da un'epidemia di rabbia che ha interessato il territorio regionale a partire dall'anno 2009, e sarebbe stato finalizzato ad evitare, come accaduto in passato, che plurimi provvedimenti di deroga adottati su base provinciale potessero generare «un imperfetto coordinamento dei tempi e modi di effettuazione dei prelievi in deroga fra le varie Province».

3. – In data 31 maggio 2011 l'Avvocatura dello Stato ha depositato una memoria, nella quale ha in primo luogo contestato le eccezioni di inammissibilità della difesa regionale, sostenendo che quanto affermato in via preliminare nel ricorso circa la competenza statale in materia di ambiente sarebbe in grado di elidere ogni dubbio al riguardo.

Sulle singole questioni sono, poi, sviluppate argomentazioni varie, che in larga parte ripercorrono il tenore del ricorso, sia quanto alla sottrazione dei rinnovi di piccola derivazione alla procedura di VIA, sia quanto alla documentazione da allegare alla presentazione del progetto ed alla pubblicazione degli avvisi stampa. Inoltre, la difesa dello Stato ribadisce che l'annotazione nel tesserino venatorio a fine giornata impedirebbe efficaci controlli sui capi abbattuti, consentendo al cacciatore di eludere gli obblighi imposti al riguardo. Da ultimo, quanto alla mancata previsione del parere dell'ISPRA per le deroghe alla disciplina del prelievo venatorio, l'Avvocatura osserva che la diversa interpretazione sostenuta dalla Regione necessiterebbe comunque dell'autorevole avallo della Corte.



Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale degli articoli 108, comma 1, 113, 115, commi 1, 2 e 3, 145, comma 11, punto *c*) e 151 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia del 21 ottobre 2010, n. 17 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2010), per contrasto con l'art. 117, primo e secondo comma, lettera *s*), della Costituzione; con gli artt. 4, 5 e 6 dello Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), con le direttive 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici, 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente e 85/337/CEE del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati; con gli artt. da 13 a 18 e 23, commi 1 e 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), con gli artt. 1, comma 7-*bis*, 7, 10, 12, 18, comma 4, e 19-*bis*, comma 2 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) e l'art. 2 della legge 6 febbraio 2006, n. 66 (Adesione della Repubblica italiana all'Accordo sulla conservazione degli uccelli acquatici migratori dell'Africa – EURASIA).

2. – In via preliminare, rispetto all'esame nel merito delle singole censure, occorre ribadire la consolidata giurisprudenza di questa Corte, secondo la quale la questione di legittimità costituzionale è inammissibile, allorché sia omesso qualsiasi accenno alla stessa nella delibera di impugnazione e nell'allegata relazione del Ministro per i rapporti con le Regioni, dovendo in questo caso «escludersi la volontà dello Stato ricorrente di promuoverle» (*ex pluribus*, sentenze n. 365 e n. 275 del 2007).

Nel caso in esame, dalla delibera del Consiglio dei ministri di autorizzazione all'impugnazione risulta evidente come i motivi di impugnazione relativi agli artt. 108, comma 1, 113; 115, commi 1, 2 e 3 e 151, della leg. reg. n. 17 del 21 ottobre 2010, siano diretti a denunciare esclusivamente il contrasto di tali disposizioni con leggi statali, senza alcun accenno a violazioni di norme comunitarie ovvero di parametri costituzionali riferibili a queste ultime.

Conseguentemente, devono essere dichiarate inammissibili le censure sollevate con riferimento a tali disposizioni e, in specie, con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. ed alle citate direttive europee n. 2001/42/CE e n. 85/337/CEE.

3. – Ciò posto, possono essere scrutinate le restanti censure, secondo l'ordine ad esse attribuito dal ricorrente.

4. – Il Presidente del Consiglio dei ministri assume, in primo luogo, che l'art. 108, comma 1 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 17 del 2010, disponendo che le domande di concessioni idraulica di piccola derivazione per la produzione di energia idroelettrica di potenza media installata fino a 500 Kw medi, non ricadenti in area SIC e in zone parco, «presentate antecedentemente al 31 dicembre 1995 e il cui procedimento di rilascio si sia concluso ovvero sia tuttora pendente, possono essere reiterate dai richiedenti senza che le stesse siano assoggettate alla procedura di VIA di cui alla presente legge», violerebbe, fra l'altro, l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. e gli artt. 4, 5 e 6 dello Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia. Tale disciplina si porrebbe in contrasto con quanto previsto dal d.lgs. n. 152 del 2006, che nell'allegato IV alla parte II, al punto 2, lettera *m*), prevede espressamente che devono essere sottoposti alla verifica di assoggettabilità i progetti relativi ad impianti di competenza regionale con potenza superiore a 100 KW, sottraendo tali opere al giudizio tecnico circa la sussistenza di significativi impatti ambientali di cui agli artt. da 13 a 18 del citato codice dell'ambiente.

4.1. – La questione non è fondata.

4.2. – La disposizione impugnata consente che le domande di concessione idraulica di piccola derivazione per la produzione di energia idroelettrica fino a 500 Kw, presentate antecedentemente al 31 dicembre 1995, possano, alle condizioni indicate, essere reiterate dai richiedenti senza che le stesse siano assoggettate alla procedura di VIA.

A giudizio del ricorrente, tuttavia, tale disciplina sarebbe in contrasto con gli artt. da 13 a 18 del d.lgs. n. 152 del 2006 e con il punto 2 dell'allegato IV alla parte II, i quali si riferiscono alla verifica di assoggettabilità e alla disciplina della VAS. Risulta evidente quindi come, sia nell'indicazione dei parametri, sia nella descrizione della disciplina statale, la difesa dello Stato si sia riferita al diverso procedimento della VAS e non a quello, che avrebbe potuto essere coinvolto, della VIA. Del resto, la VIA è istituito che si differenzia dalla VAS non solo normativamente, ma anche concettualmente, avendo ad oggetto, la prima, la valutazione degli impatti generati da opere specifiche, la seconda, gli effetti indotti sull'ambiente dall'attuazione delle previsioni contenute in determinati strumenti di pianificazione e programmazione. A conferma di tale conclusione, ovvero che la difesa dello Stato abbia inteso riferirsi proprio alla verifica di assoggettabilità a VAS, depone il fatto che pure la disciplina comunitaria indicata in ricorso (Direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE), sia pure non evocata dalla delibera di impugnazione, riguarda anch'essa non la VIA, ma la VAS, essendo dedicata alla «valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente».

Pertanto è palese l'inconferenza delle norme statali evocate, con conseguente infondatezza delle censure.



5. – Riguardo all'art. 113 della legge regionale n. 17 del 2010, il ricorrente assume che tale norma, la quale sostituisce l'art. 10 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 7 settembre 1990, n. 43 (Ordinamento nella Regione Friuli-Venezia Giulia della valutazione di impatto ambientale), relativo alla presentazione del progetto e dello studio di impatto ambientale, non prevedendo che al progetto proposto per la realizzazione di un'opera o di un intervento – da sottoporre a VIA ai sensi dell'art. 5, comma 2 della leg. reg. – sia allegato anche «l'elenco delle autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, n.o. ed assensi comunque denominati, già acquisiti o da acquisire ai fini della realizzazione e dell'esercizio dell'opera o intervento», violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e gli artt. 4, 5 e 6 dello Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, ponendosi in contrasto con quanto previsto dal d.lgs. n. 152 del 2006, che all'art. 23, comma 2, in relazione anche agli obblighi di cui al precedente art. 12, prevede che tale documentazione debba essere allegata.

5.1. – La questione è fondata.

5.2. – La disposizione in esame prevede che il soggetto proponente presenti alla struttura regionale competente in materia di VIA il progetto definitivo e lo studio di impatto ambientale redatto conformemente all'art. 11, senza tuttavia prevedere, come imposto dall'art. 23, comma 2, del d.lgs. n. 152 del 2006, che all'istanza sia «altresì allegato l'elenco delle autorizzazioni, intese, concessioni, licenze, pareri, nulla osta e assensi comunque denominati, già acquisiti o da acquisire ai fini della realizzazione e dell'esercizio dell'opera o intervento».

In proposito la Corte ha precisato più volte che la normativa sulla valutazione d'impatto ambientale attiene a procedure che accertano in concreto e preventivamente la «sostenibilità ambientale» e rientrano nella materia della tutela dell'ambiente, sicchè, «seppure possono essere presenti ambiti materiali di spettanza regionale [...] deve ritenersi prevalente, in ragione della precipua funzione cui assolve il procedimento in esame, il citato titolo di legittimazione statale» (sentenza n. 186 del 2010, n. 234 del 2009). Le Regioni sono dunque tenute, per un verso, a rispettare i livelli uniformi di tutela apprestati in materia; per l'altro, a mantenere la propria legislazione negli ambiti di competenza fissati dal c.d. codice dell'ambiente di cui al d.lgs. n. 152 del 2006, nella specie, quanto al procedimento di VIA, con riferimento al citato art. 23, comma 2.

Conseguentemente la disposizione censurata risulta adottata in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e dello Statuto speciale, trattandosi della disciplina di un procedimento che incide sulla materia «tutela dell'ambiente», di competenza esclusiva statale, non compresa tra le materie specificamente enumerate dallo Statuto speciale come di competenza regionale.

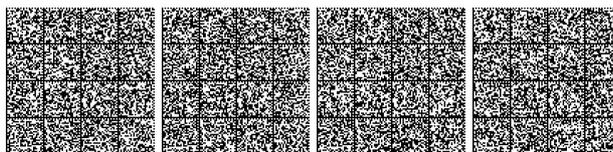
6. – Il ricorrente deduce, altresì, che l'art. 115, commi 1, 2 e 3 della leg. reg. n. 17 del 2010, sostituendo l'art. 14 della leg. reg. n. 43 del 1990, relativo alla pubblicità del progetto e dello studio di impatto ambientale, disponendo, fra l'altro, che le pubblicazioni sulla stampa imposte al soggetto proponente siano effettuate «entro cinque giorni dal ricevimento della comunicazione di cui all'articolo 10, comma 2» e che il medesimo soggetto dia notizia dell'avvenuta pubblicazione alla struttura regionale competente e alle autorità interessate, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e gli artt. 4, 5 e 6 dello Statuto della Regione, disponendo difformemente da quanto prescritto dall'art. 23, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale prevede che la pubblicazione degli avvisi stampa avvenga contestualmente alla presentazione dell'istanza, alla quale deve essere allegata copia.

6.1. – La questione è fondata.

6.2. – La norma censurata dispone che il proponente del progetto e dello studio di impatto ambientale «entro cinque giorni dal ricevimento della comunicazione di cui all'articolo 10, comma 2, ...fa[ccia] pubblicare sul quotidiano locale maggiormente diffuso nell'ambito provinciale interessato, l'annuncio dell'avvenuta presentazione ...»; dia «notizia dell'avvenuta pubblicazione ai sensi del comma 1 alla struttura regionale competente e alle autorità interessate» e che «contestualmente alla pubblicazione di cui al comma 1, la documentazione presentata [sia] messa a disposizione del pubblico, anche mediante pubblicazione nel sito web della Regione ..., per un periodo di sessanta giorni, affinché chiunque ne possa prendere visione».

Una simile disciplina è difforme da quella stabilita dall'art. 23, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, il quale impone, invece, che all'istanza presentata sia allegata copia dell'avviso a mezzo stampa. Tale difformità, non determinando una miglior tutela ambientale, ed anzi ritardando la pubblica conoscenza del procedimento iniziato, è suscettibile di ritardare per ciò stesso la possibilità di partecipazione e decisione informata del procedimento medesimo e, quindi, di tutelare con minore efficacia il bene dell'ecosistema, a presidio del quale il legislatore statale, nell'ambito della propria competenza, ha dettato la menzionata disciplina.

7. – Viene poi sottoposto a giudizio di legittimità costituzionale l'art. 145, comma 11, lettera c), della più volte citata leg. reg. n. 17 del 2010, il quale dispone che le annotazioni sul tesserino regionale di caccia relative ai capi abbattuti debbano essere compilate «al termine della giornata venatoria». Secondo il ricorrente, detta disposizione, non consentendo i necessari controlli «durante l'azione di caccia», violerebbe l'art. 4, primo comma, dello Statuto e l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., ponendosi in contrasto con gli artt. 18, comma 4, 19, comma 2, e 19-bis,



comma 3, della legge n. 157 del 1992, che prevedono l'indicazione nel calendario regionale «del numero massimo dei capi da abbattere in ciascuna giornata di attività venatoria», i quali costituiscono norme fondamentali delle riforme economico sociali.

7.1. – Inoltre, siffatta norma violerebbe pure l'art. 117, primo comma, Cost., per difformità dalla legge n. 66 del 2006, con la quale la Repubblica italiana ha formalmente aderito all'accordo internazionale denominato AEWA (African-Eurasian Waterbird Agreement) finalizzato alla conservazione degli uccelli acquatici migratori, e gli obblighi internazionali, fra i quali quelli derivanti dalla Convenzione di Berna, resa esecutiva con legge 5 agosto 1981, n. 503 (Ratifica ed esecuzione della convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa, con allegati, adottata a Berna il 19 settembre 1979), e comunitari, di cui alle direttive 2009/147/CE del 30 novembre 2009 e 79/409/CEE del 2 aprile 1979 (Direttiva del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici) nonché la Guida alla disciplina della caccia, redatta dalla Commissione europea nel 2004 e aggiornata nel 2008 (punto 2.4.16).

7.2. – La questione non è fondata per quanto attiene al primo profilo.

7.3. – L'argomentazione sottesa alla censura, secondo cui tale disposizione contrasterebbe con l'obbligo di indicare il numero massimo dei capi da abbattere e con la necessità dei conseguenti controlli, non evidenzia una difformità della disciplina tale da integrare il vizio prospettato. Infatti, la necessità che a fine giornata il cacciatore debba indicare il numero di capi abbattuti non può essere ritenuta previsione che impedisca, da un lato, il rispetto del limite dei capi da abbattere, dall'altro, lo svolgimento di efficaci controlli. Va in proposito ricordato quanto affermato da questa Corte, con la sentenza n. 332 del 2006, che cioè il legislatore statale si è limitato ad indicare all'art. 12, comma 12, della legge n. 157 del 1992, la necessità, ai fini dell'esercizio dell'attività venatoria, del possesso di un apposito tesserino rilasciato dalla Regione di residenza, nel quale sono indicate le specifiche norme inerenti al calendario regionale, nonché le forme e gli ambiti territoriali di caccia ove è consentita l'attività venatoria, senza dettare alcuna prescrizione sulle modalità dell'annotazione del capo abbattuto. La norma regionale, pertanto, si limita «a disciplinare aspetti strettamente attinenti all'attività venatoria, espressione della potestà legislativa residuale della regione».

7.4. – La censura riferita all'art. 117, primo comma, Cost., è inammissibile.

Il ricorrente, infatti, si limita genericamente ad indicare una serie di fonti internazionali e comunitarie, senza specificare né le disposizioni che in particolare sarebbero violate, né in quale modo la necessità di efficaci controlli sul rispetto di esse sarebbe inficiata dalla disposizione impugnata. Pertanto, poiché «nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale l'esigenza di una adeguata motivazione dell'impugnazione si pone in termini anche più pregnanti che in quello in via incidentale» (*ex plurimis*: sentenza n. 88 del 2011), al difetto di una precisa indicazione delle norme internazionali che si assumono violate, consegue necessariamente una pronuncia di inammissibilità (sentenza n. 32 del 2011, nonché, sentenze n. 251 del 2009; n. 250 del 2009; n. 232 del 2009; n. 38 del 2007).

8. – Infine, il ricorrente ha censurato l'articolo 151 della legge regionale in esame, in quanto tale norma, disponendo che l'Amministrazione regionale, in relazione alla salvaguardia di urgenti interessi unitari di carattere sovraprovinciale, possa rilasciare direttamente i provvedimenti di deroga relativi a tali specie per le finalità di cui all'articolo 5, comma 1, lettere *a*), *b*), *d*) ed *e*), ed escludendo l'obbligo di acquisire il preventivo parere dell'ISPRA, violerebbe l'art. 4, primo comma, dello Statuto e l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., ponendosi in contrasto con gli artt. 19, comma 2, e 19-*bis*, comma 3, della legge n. 157 del 1992, che prevedono invece come obbligatorio siffatto parere.

8.1. – La questione non è fondata.

8.2. – Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la norma in questione, nel disciplinare il procedimento per il rilascio da parte dell'amministrazione regionale dei provvedimenti di deroga relativi alla cacciabilità di cinghiali, volpi e corvidi compresi nell'elenco di cui all'art. 3 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 17 luglio 1996, n. 24 (Norme in materia di specie cacciabili e periodi di attività venatoria ed ulteriori norme modificative ed integrative in materia venatoria e di pesca di mestiere), non prevedrebbe il necessario parere dell'ISPRA.

Tuttavia, la norma in questione, che modifica l'art. 11 della leg. reg. n. 14 del 2007, si limita a dettare le condizioni in base alle quali tali provvedimenti possono essere adottati non su base provinciale, ma su base regionale. Non può, infatti, ritenersi che la disposizione in esame sia sufficiente a sottrarre tale procedura al rispetto dell'art. 6, comma 7, pure contenuto nella legge regionale 14 del 2007, che – nel disciplinare la procedura di deroga – prevede che «l'Amministrazione regionale verifica l'esistenza delle condizioni generali per l'esercizio delle deroghe e rilascia i provvedimenti di deroga, previo parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS)» (oggi ISPRA).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 113 e dell'articolo 115, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 21 ottobre 2010, n. 17 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2010);

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 108, comma 1, 113; 115, commi 1, 2 e 3 e 151, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 17 del 2010, proposte in relazione all'art. 117, primo comma, della Costituzione ed alle direttive 2001/42/CE del 27 giugno 2001 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente) e 85/337/CEE del 27 giugno 1985 (Direttiva del Consiglio concernente la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti pubblici e privati);

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 145, comma 11, lettera c), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 17 del 2010, proposta in relazione all'art. 117, primo comma, della Costituzione ed alla Convenzione di Berna, resa esecutiva con legge 5 agosto 1981, n. 503 (Ratifica ed esecuzione della convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa, con allegati, adottata a Berna il 19 settembre 1979), nonché alle direttive 2009/147/CE del 30 novembre 2009 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici) e 79/409/CEE del 2 aprile 1979 (Direttiva del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici);

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 145, comma 11, lettera c), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 17 del 2010, sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione ed all'art. 4, primo comma, dello Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia);

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 151, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 17 del 2010, sollevata in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione ed all'art. 4, primo comma, dello Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, approvato con legge costituzionale n. 1 del 1963.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 luglio 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: TESAURO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 22 luglio 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0497

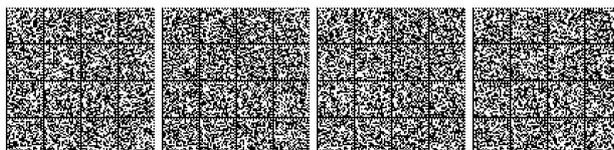
N. 228

Sentenza 19 - 22 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Impiego pubblico - Norme della Regione Abruzzo - Incarichi di direttore amministrativo e di direttore sanitario nelle Aziende sanitarie, non conferiti dai direttori generali in carica alla data di entrata in vigore della legge censurata - Cessazione automatica, senza compenso o indennizzo, se non confermati entro tre mesi dalla data di insediamento del nuovo direttore generale - Violazione dei principi di buon andamento e di continuità dell'azione amministrativa - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Abruzzo 23 giugno 2006, n. 20, art. 4, comma 1.
- Costituzione, artt. 97, primo comma, e 98, primo comma.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 23 giugno 2006, n. 20 (Misure per il settore sanità relative al funzionamento delle strutture sanitarie ed all'utilizzo appropriato dei regimi assistenziali del macrolivello ospedaliero e territoriale e per la loro regolazione), promosso dalla Corte d'appello di L'Aquila nel procedimento vertente tra D. S. F. e l'Azienda USL di Pescara, con ordinanza del 6 maggio 2010, iscritta al n. 347 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 46, 1ª serie speciale, dell'anno 2010.

Visti gli atti di costituzione di D. S. F. e dell'Azienda USL di Pescara;
udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 2011 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;
uditi gli avvocati Franco Di Teodoro per D. S. F. e Tommaso Marchese per l'Azienda USL di Pescara.

Ritenuto in fatto

1.— Con ordinanza del 6 maggio 2010, la Corte d'appello di L'Aquila, sezione lavoro e previdenza, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 23 giugno 2006, n. 20 (Misure per il settore sanità relative al funzionamento delle strutture sanitarie ed all'utilizzo appropriato dei regimi assistenziali del macrolivello ospedaliero e territoriale e per la loro regolazione), in riferimento agli artt. 97, primo comma, e 98, primo comma, della Costituzione.

La disposizione censurata stabilisce che «Gli incarichi di direttore amministrativo, direttore sanitario in corso nelle Aziende Sanitarie d'Abruzzo non conferiti dai direttori generali in carica alla data della presente legge cessano, se non confermati, entro tre mesi dalla data di insediamento del nuovo direttore generale. Nessun compenso e indennizzo è corrisposto al direttore amministrativo o direttore sanitario in caso di mancata conferma».

1.1.— La questione è stata sollevata nel corso di un giudizio civile in grado di appello, promosso dall'appellante D. S. F., ex direttore sanitario dell'Azienda U.S.L. di Pescara, contro questa ultima, avverso la sentenza n. 2035 del 6-27 novembre 2008, resa dal Giudice del lavoro del Tribunale di Pescara.

La citata sentenza – come riferisce il rimettente – aveva ad oggetto la richiesta di risarcimento, da parte dell'appellante (lavoratore subordinato a tempo determinato), per la risoluzione del rapporto di lavoro prima del decorso del termine quinquennale, contrattualmente stabilito, su iniziativa dell'AUSL, che aveva receduto in forza dell'art. 4, comma 1, della citata legge regionale n. 20 del 2006.

Sotto il profilo della rilevanza, la Corte d'appello osserva che, se la disposizione sospettata venisse espunta dall'ordinamento, la risoluzione del contratto di lavoro sarebbe illegittima, perché non prevista e consentita da norma alcuna, e, pertanto, la pretesa fatta valere in giudizio sarebbe fondata.

In punto di non manifesta infondatezza, la Corte rimettente ritiene che la norma regionale censurata sarebbe incompatibile con i principi costituzionali che regolano il buon andamento della Pubblica Amministrazione, secondo quanto previsto dagli artt. 97, primo comma, e 98, primo comma, Cost., in quanto la stessa, prevede un «potere discrezionale, incondizionato ed assoluto, del soggetto che subentri nella carica di Direttore Generale di una AUSL, di espellere dalle loro cariche il Direttore Sanitario ovvero il Direttore Amministrativo o entrambi» in contrasto anche con quanto ritenuto in merito dalla giurisprudenza costituzionale più recente.



Infatti, se è pur vero – prosegue il rimettente – che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 233 del 2006, ha ritenuto che tale potere concerne l'organizzazione amministrativa regionale in materia sanitaria, in quanto volto a garantire «all'interno di essa, la consonanza di impostazione gestionale tra il direttore generale e i direttori amministrativi e sanitari delle stesse aziende da lui nominati», tuttavia, è da ricordare come la stessa Corte, con le successive sentenze n. 81 del 2010 e n. 103 del 2007, abbia precisato che la «cessazione automatica, *ex lege* e generalizzata, degli incarichi dirigenziali “interni” di livello generale viola, in carenza di idonee garanzie procedurali, i principi costituzionali di buon andamento e di imparzialità e, in particolare, il principio di continuità dell'azione amministrativa, che è strettamente correlato a quello di buon andamento dell'azione stessa».

Nell'ordinanza di rimessione vengono altresì ricordate ulteriori decisioni con cui questa Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittime norme sia statali che regionali, in quanto tali norme, come quella oggetto del presente scrutinio, non garantivano la continuità dell'azione amministrativa e una distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico amministrativo e quelli di gestione (*cf.* sentenze n. 81 del 2010, n. 161 del 2008 e n. 103 del 2007), ledendo, in carenza di idonee garanzie procedurali, i principi costituzionali di buon andamento e imparzialità.

Pertanto, a giudizio del rimettente, le predette considerazioni portano a concludere che il giudizio *a quo* non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale, questione non manifestamente infondata per quanto attiene al prospettato contrasto tra la norma regionale censurata e gli evocati parametri costituzionali.

2.— Nel giudizio innanzi alla Corte si è costituita la parte ricorrente nel giudizio *a quo*, premettendo un'articolata ricostruzione degli atti di causa che hanno portato alla pronuncia in primo grado del Giudice del lavoro del Tribunale di Pescara e al successivo appello avverso la medesima.

In particolare, la parte ricorrente ricorda che la fattispecie di cui trattasi investe un rapporto di lavoro con incarico di direttore sanitario della ASL di Pescara, iniziato il 2 maggio 2005, a seguito di deliberazione n. 663 del 2005 del direttore generale, all'epoca in carica, dell'azienda ospedaliera di Pescara, che correlava la durata dell'incarico stesso a quella del direttore generale, la cui scadenza era fissata al 15 gennaio 2007.

La durata del rapporto veniva, poi, modificata, con successiva deliberazione n. 80 del 3 febbraio 2006, che stabiliva un termine finale quinquennale, ferma la decorrenza del rapporto dal 2 maggio 2005, in ragione dell'affermata necessità di conformare il rapporto di diritto privato alla normativa vigente. Tale contratto, modificativo del precedente quanto alla durata, veniva sottoscritto dall'interessato il 7 febbraio 2006.

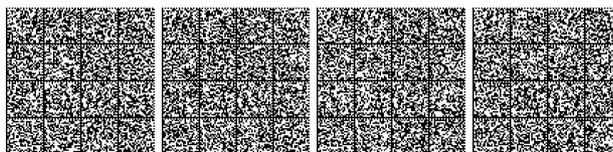
Successivamente, in forza dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 20 del 2006, il nuovo direttore generale, subentrato al precedente nel gennaio 2007, con nota n. 6347 del 23 marzo 2007, comunicava al D. S. F. che non intendeva confermarlo nel ruolo ricoperto e lo invitava a voler manifestare la sua volontà di recedere dal contratto in essere con l'azienda sanitaria.

A seguito, poi, del mancato recesso da parte dell'interessato dall'incarico ricoperto, il direttore generale, con lettera prot. n. 7236 del 6 aprile 2007, comunicava allo stesso la risoluzione del contratto con decorrenza dal 9 aprile 2007, richiamando, a motivazione di essa, in particolare, l'art. 4, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 20 del 2006.

2.1.— Ciò premesso e riportata integralmente l'ordinanza di rimessione, l'interessato ricostruisce il percorso compiuto dalla giurisprudenza costituzionale relativamente al cosiddetto spoils system, richiamando i principi da essa affermati in merito, con particolare riguardo al rapporto tra organi politici e organi dirigenziali, nonché alla compatibilità delle disposizioni oggetto delle citate pronunce con i principi costituzionali di cui ai parametri 97 e 98 Cost. (sentenze n. 34 del 2010; n. 390, n. 351 e n. 161 del 2008; n. 104 e n. 103 del 2007; n. 233 del 2006).

Secondo la difesa del ricorrente nel giudizio *a quo*, la Corte costituzionale, con le riportate decisioni, avrebbe pertanto escluso che il meccanismo del cosiddetto spoils system sia compatibile con i principi costituzionali affermati dall'art. 97 Cost. qualora riferiti a figure dirigenziali «non apicali», quale quella di specie, essendo il ricorrente un direttore sanitario.

2.2.— Del resto, prosegue la difesa di parte privata, nell'ordinamento regionale abruzzese, così come in quello della Regione Calabria, censurato dalla Corte nella citata sentenza n. 34 del 2010, i rapporti fra il direttore generale della AUSL (e, quindi, ancor di più quello con il direttore sanitario) e l'organo politico risultano «mediati da strutture dipendenti dalla Giunta» (si vedano gli artt. 3 e 4 della legge della Regione Abruzzo 24 dicembre 1996, n. 146, recante «Norme in materia di programmazione, contabilità, gestione e controllo delle Aziende del servizio sanitario regionale, in attuazione del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 - Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421», così come modificato dal decreto legislativo 7 dicembre 1993, n. 517).



Inoltre, la norma regionale impugnata, prevedendo una cessazione automatica da un incarico conferito con durata certa (quinquennale), contrattualmente stabilita, violerebbe anche il principio del legittimo affidamento (art. 3 Cost.), che i dirigenti dichiarati decaduti avevano «riposto nella possibilità di portare a termine, nel termine stabilito dalla legge, le funzioni loro conferite e, quindi, nella stabilità della posizione giuridica acquisita» (è citata la sentenza n. 236 del 2009).

2.3.— Viene altresì ricordata, in quanto particolarmente significativa, la sentenza n. 81 del 2010 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 161, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, nella legge 24 novembre 2006, n. 286.

Infatti, anche in quel caso – che riguardava, peraltro, incarichi conferiti a persone non dipendenti dalla pubblica amministrazione, ma di provata qualificazione professionale (ex art. 19, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 recante «Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche») – la Corte ha riaffermato il principio secondo il quale il rapporto di lavoro instaurato con la amministrazione che attribuisce la relativa funzione deve essere «connotato da specifiche garanzie, le quali presuppongono che esso sia regolato in modo tale da assicurare la tendenziale continuità dell'azione amministrativa e una chiara distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione [...]».

Conclusivamente – sulla base di quanto affermato dalla ricordata giurisprudenza costituzionale – una immediata ed anticipata cessazione del rapporto dirigenziale, in assenza di una provata responsabilità del dirigente, viola, secondo la difesa privata, i principi costituzionali di buon andamento e di imparzialità, impedendo anche che l'attività del dirigente possa svolgersi secondo il nuovo modello di azione della pubblica amministrazione previsto dalle recenti leggi di riforma in materia.

3.— Si è costituita in giudizio anche l'Azienda USL di Pescara chiedendo alla Corte che la questione di legittimità costituzionale venga dichiarata inammissibile e/o infondata.

Dopo aver sinteticamente esposto le circostanze di fatto, l'AUSL ritiene che i richiami giurisprudenziali sottesi all'impianto motivazionale dell'ordinanza di rimessione (in particolare, i richiami alle sentenze n. 81 del 2010, n. 161 del 2008 e n. 103 del 2007) siano inconferenti, in quanto la norma censurata in realtà fissa una disciplina diversa da quella prevista dalle norme dichiarate illegittime, oggetto dei precedenti giudizi di costituzionalità.

Infatti, il rapporto tra il direttore sanitario e l'Azienda sanitaria locale non è assimilabile alla dirigenza statale e, dunque, i principi affermati dalla Corte non sembrerebbero applicabili alla questione in esame. Tra l'altro, la norma impugnata non prevede alcun automatismo nel meccanismo di cessazione dell'incarico, dal momento che esso è subordinato alla non riconferma, alla scadenza dei tre mesi dall'insediamento dei nuovi organi di amministrazione.

Conseguentemente, non vi sarebbe alcuna violazione dei principi generali di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione pubblica ex art. 97 Cost. dal momento che la permanenza del direttore sanitario nell'AUSL non viene esclusa dalla legge, ma viene solo subordinata al potere confermativo da esercitarsi entro tre mesi dalla nomina da parte del nuovo direttore generale. Questo potere di conferma, quindi, garantirebbe la posizione del direttore sanitario (oltre che di quello amministrativo), poiché i tre mesi previsti assicurerebbero al lavoratore un congruo periodo di «preavviso», e al nuovo direttore generale la possibilità di verificare l'effettiva sussistenza dell'*intuitus personae*.

Di qui la legittimità della citata previsione normativa, che, lungi dall'aver ridotto al minimo i tempi del procedimento, azzerandoli di fatto in una comunicazione istantanea di rimozione fatta al dirigente sanitario, ha invece garantito l'instaurazione del contraddittorio tra le parti, prevedendo altresì un termine congruo per valutare correttamente l'operato del dirigente medesimo. La legittimità costituzionale sarebbe confermata, secondo l'AUSL di Pescara, anche dalla conformità del dettato della disposizione regionale a quello della disciplina statale, in particolare a quanto stabilito dall'art. 3-bis, comma 8, sempre del d.lgs. n. 502 del 1992. La disposizione regionale abruzzese, infatti, stabilirebbe una disciplina coerente con i principi costituzionali e con il quadro normativo statale di riferimento, disciplina basata sull'intento, identico per il legislatore statale come per quello regionale, di assicurare la permanenza del rapporto fiduciario fra il direttore generale delle AUSL ed i suoi più importanti collaboratori e, pertanto, la presente questione sarebbe manifestamente infondata, in quanto non saremmo in un'ipotesi di spoils system in senso tecnico.

3.1.— La disposizione regionale censurata, poi, non violerebbe gli artt. 97 e 98 Cost. neanche sotto il profilo della «fiduciarità» del rapporto contrattuale tra il direttore generale e i direttori amministrativo e sanitario, poiché riconosce al primo la facoltà di confermare o meno coloro che trova in carica, in ragione del programma gestionale che intende realizzare durante il proprio mandato (a supporto dell'argomentazione viene richiamata la sentenza n. 233 del 2006, che ha ritenuto non illegittima analoga norma della Regione Calabria – precisamente l'art. 14, comma 3, della legge



della Regione Calabria 17 agosto 2005, n. 13, recante «Provvedimento generale recante norme di tipo ordinamentale e finanziario. Collegato alla manovra di assestamento di bilancio per l'anno 2005 ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge regionale 4 febbraio 2002, n. 8» – nonché, relativamente all'art. 2 della legge regionale abruzzese 12 agosto 2005, n. 27, recante «Nuove norme sulle nomine di competenza degli organi di direzione politica della Regione Abruzzo», ha ritenuto che le nomine degli enti dell'ordinamento regionale, effettuate dagli organi rappresentativi della Regione, siano caratterizzate dall'*intuitus personae*).

I principi di distinzione tra indirizzo e controllo, da un lato, ed attuazione e gestione, dall'altro, si traducono in un rapporto più stretto – rispetto alle Amministrazioni dello Stato – in termini funzionali, dell'organo di vertice rispetto alla sua dirigenza (art. 3-*bis*, comma 5 e seguenti, del d.lgs. n. 502 del 1992). Ed è proprio in questa prospettiva, prosegue la AUSL, che il direttore generale nomina i direttori amministrativo e sanitario.

Il rapporto tra l'organo di governo e la dirigenza è di natura spiccatamente fiduciaria, essendo la seconda preposta al conseguimento, in posizione di autonomia, di risultati prestabiliti dall'indicato organo. Conseguentemente, tale tipo di rapporto non può consistere in un'irrilevante affinità di idee personali o politiche, ma deve basarsi su obiettivi comuni per un ottimale svolgimento delle mansioni, finalizzati al perseguimento dell'interesse pubblico. Pertanto, l'azione coordinata dei direttori sanitario e amministrativo, di concerto con il direttore generale, dà luogo alla cosiddetta «direzione strategica», orientata al raggiungimento degli obiettivi aziendali, che si realizza attraverso un articolato sistema di deleghe, con le quali il direttore generale assegna le funzioni di gestione, mantenendo per sé compiti e poteri più strettamente inerenti al governo e al controllo.

3.2.— Infondata, oltre che irrilevante, sarebbe anche la presente questione sotto l'ulteriore e connesso profilo afferente la prevista non spettanza del compenso e indennizzo al direttore amministrativo o al direttore sanitario in caso di mancata conferma. Come, difatti, è stato chiarito dalla sentenza n. 351 del 2008, l'espressa previsione di un risarcimento economico da riconoscere al soggetto non confermato nell'incarico precedentemente rivestito risulterebbe in contrasto con i principi regolatori dell'attività amministrativa.

4.— In prossimità dell'udienza pubblica, l'appellante nel giudizio *a quo* ha depositato una memoria con la quale ha confutato le argomentazioni della difesa dell'Azienda USL di Pescara, in base anche alle più recenti sentenze della Corte costituzionale, insistendo per l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale.

In particolare, nella memoria si contesta il tentativo volto a sostenere che l'art. 4, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 20 del 2006 non preveda «alcun automatismo nel meccanismo di cessazione dall'incarico», sottolineando come la previsione normativa sia analoga a quella contenuta nelle norme statali e regionali che la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto illegittime, proprio per la carenza di un procedimento idoneo a garantire che la cessazione anticipata dell'incarico fosse motivata da specifiche violazioni delle direttive ricevute ovvero da risultati negativi nello svolgimento delle funzioni affidate.

Al riguardo, si richiama, in particolare, la sentenza n. 224 del 2010 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma ritenuta «identica» a quella della legge regionale abruzzese sospettata di incostituzionalità, e, precisamente, l'art. 15, comma 6, della legge della Regione Lazio 6 giugno 1994, n. 18 (Disposizioni per il riordino del servizio sanitario regionale ai sensi del D.Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni e integrazioni. Istituzione delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere), che stabiliva, così come la disposizione legislativa censurata, meccanismi automatici di cessazione dall'incarico per cause estranee alle vicende del rapporto.

5.— Anche l'Azienda USL di Pescara, in prossimità dell'udienza, ha depositato memoria nella quale ribadisce l'inammissibilità e/o l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale della norma regionale censurata con argomentazioni in gran parte già svolte nell'atto di costituzione.

Considerato in diritto

1.— La Corte d'appello di L'Aquila, sezione lavoro e previdenza, con ordinanza del 6 maggio 2010, ha sollevato, in riferimento agli artt. 97, primo comma, e 98, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 23 giugno 2006, n. 20 (Misure per il settore sanità relative al funzionamento delle strutture sanitarie ed all'utilizzo appropriato dei regimi assistenziali del macrolivello ospedaliero e territoriale e per la loro regolazione).



La disposizione regionale censurata statuisce che il direttore amministrativo e il direttore sanitario cessano dall'incarico, non conferito dal direttore generale in carica alla data della presente legge, se questo non è confermato entro tre mesi dalla data di insediamento del nuovo direttore generale. Inoltre, la disposizione regionale impugnata prevede anche, in caso di mancata conferma dell'incarico, che nessun compenso e indennizzo è corrisposto ai suddetti dirigenti.

Secondo il Collegio rimettente, la disposizione legislativa violerebbe gli artt. 97, primo comma, e 98, primo comma, Cost., in quanto – prevedendo il potere «discrezionale, incondizionato ed assoluto del direttore generale di una Azienda USL di rimuovere sia il direttore sanitario che quello amministrativo (o entrambi) dalle loro cariche» – si porrebbe in contrasto con i principi espressi dalle predette disposizioni costituzionali, secondo le quali «I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità della amministrazione» e «I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione».

2.— La questione di legittimità costituzionale della disposizione censurata è fondata.

La norma censurata stabilisce che il direttore amministrativo e il direttore sanitario cessano dall'incarico entro tre mesi dalla data di nomina del nuovo direttore generale se non confermati entro tale periodo e che nessuna forma di compenso e di indennizzo è previsto nel caso di mancata conferma.

Si tratta di una disposizione, quindi, che determina una decadenza automatica e generalizzata di tutti i direttori amministrativi e sanitari entro tre mesi dalla data di nomina del nuovo direttore generale, in quanto il potere a quest'ultimo attribuito di far cessare il rapporto di lavoro dei suddetti dirigenti, non riconfermandoli, non è sottoposto né a vincoli, né ad obblighi di motivazione.

Tale sostanziale decadenza automatica – come più volte affermato da questa Corte – lede il principio di buon andamento dell'azione amministrativa e il correlato principio di continuità dell'azione stessa (art. 97 Cost.), poiché consente l'interruzione del rapporto di ufficio in corso senza che siano riscontrabili ragioni oggettive "interne", legate al comportamento del dirigente, idonee a recare un *vulnus* ai predetti principi.

3.— Rilevato che la giurisprudenza costituzionale è posta a fondamento sia delle censure prospettate dalla Corte d'appello rimettente, sia dalla difesa privata, sia ancora, ma con lettura del tutto diversa, dalla difesa della azienda USL di Pescara, è necessario svolgere il percorso argomentativo partendo proprio da quanto da essa affermato, in particolare dalla sentenza n. 233 del 2006.

Questa sentenza – richiamata sia dallo stesso rimettente sia dall'appellante nel giudizio principale, nonché, con diversa lettura, dalla difesa della azienda USL di Pescara a riprova dell'infondatezza della presente questione – ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Calabria 3 giugno 2005, n. 12 (Norme in materia di nomine e di personale della Regione Calabria), che prevedeva la decadenza automatica, alla data della proclamazione del presidente della Giunta regionale, di un ampio numero di titolari di organi o enti regionali, nominati nei nove mesi antecedenti la data delle elezioni per il rinnovo degli organi di indirizzo politico della Regione.

In proposito, le motivazioni poste a fondamento della dichiarazione di non fondatezza di cui alla sopra citata sentenza possono sintetizzarsi nell'affermazione del principio che le disposizioni legislative che prevedono l'automatica decadenza di titolari di uffici amministrativi a seguito del rinnovo dell'organo politico possono essere non incompatibili con l'art. 97 Cost. solo quando esse si riferiscano a titolari di «organi di vertice», necessariamente nominati sulla base di «valutazioni personali coerenti all'indirizzo politico regionale».

Quanto poi all'applicazione concreta di tale principio – come puntualizzato dalla successiva decisione di questa Corte (sentenza n. 34 del 2010) – lo stesso, stante l'ampiezza della fattispecie di riferimento, è stato ritenuto riferibile alle «molte e diverse categorie di soggetti, comprese nell'ampia elencazione contenuta nella disposizione regionale censurata» (art. 1, comma 1, legge della Regione Calabria n. 12 del 2005), «considerate nel loro insieme e senza una valutazione specifica riferita a ciascuna figura» (sentenza n. 34 del 2010).

3.1.— Conseguentemente, la successiva giurisprudenza costituzionale ne ha puntualizzato e precisato la portata.

In particolare, questa Corte, nel ricondurre a sistema il rapporto tra indirizzo politico ed azione amministrativa, ha chiarito che i meccanismi di decadenza automatica, cioè del cosiddetto *spoils system*, si pongono in contrasto con l'art. 97 Cost. quando essi siano riferiti a figure dirigenziali non apicali ovvero a titolari di uffici amministrativi per i quali non assuma rilievo, in via esclusiva o prevalente, il criterio «della personale adesione del nominato agli orientamenti politici del titolare dell'organo che nomina» (sentenza n. 34 del 2010), ciò in quanto i predetti meccanismi pregiudicano il buon andamento dell'azione amministrativa, incidendo sulla sua continuità ed introducendo elementi di parzialità, nonché sottraggono all'interessato, con la decadenza automatica e/o discrezionale dell'incarico, la valu-



tazione oggettiva dei risultati conseguiti (sentenze n. 224 e n. 34 del 2010; n. 390, n. 351 e n. 161 del 2008; n. 104 e n. 103 del 2007).

La Corte ha pertanto ritenuto che i meccanismi di decadenza automatica, nei quali debbono essere inclusi anche quelli che si manifestano nel senso della cessazione del rapporto in caso di mancata conferma entro un ridotto periodo temporale – mancata conferma che è decisa sulla base di una determinazione del tutto discrezionale, e come tale non sottoposta né sottoponibile a controllo giurisdizionale – «si pongono in contrasto con l'art. 97 Cost. – sotto il duplice profilo dell'imparzialità e del buon andamento – in quanto pregiudicano la continuità dell'azione amministrativa, introducono in quest'ultima un elemento di parzialità, sottraggono al soggetto dichiarato decaduto dall'incarico le garanzie del giusto procedimento e svincolano la rimozione del dirigente dall'accertamento oggettivo dei risultati conseguiti». Conseguentemente, è stata più volte dichiarata l'illegittimità costituzionale di meccanismi di spoils system relativi ad incarichi dirigenziali comportanti l'esercizio di compiti di gestione (da ultimo, sentenze n. 124 del 2011, n. 224 e n. 34 del 2010, n. 104 del 2007).

3.2.— Con la sentenza n. 104 del 2007, quindi, è stato affermato, con riferimento alla legislazione della Regione Lazio in tema, che il direttore generale di aziende sanitarie locali – nominato, con ampio potere discrezionale, dal Presidente della Regione per un periodo determinato – non può decadere automaticamente in connessione con l'insediamento del nuovo Consiglio regionale. È stata ritenuta, infatti, in contrasto con l'art. 97 della Cost. la previsione della cessazione del soggetto, cui sia stata affidata tale funzione, dal rapporto di ufficio e di lavoro con la Regione «per una causa estranea alle vicende del rapporto stesso, e non sulla base di valutazioni concernenti i risultati aziendali o il raggiungimento degli obiettivi di tutela della salute e di funzionamento dei servizi, o – ancora – per una delle altre cause che legittimerebbero la risoluzione per inadempimento del rapporto».

Anche recentemente, proprio con riferimento ad una norma della Regione Lazio analoga a quella della Regione Abruzzo qui censurata, la Corte (sentenza n. 224 del 2010) ha riaffermato tale orientamento, ritenendo costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 97 Cost., l'art. 15, comma 6, della legge della Regione Lazio 16 giugno 1994, n. 18 (Disposizioni per il riordino del servizio sanitario regionale ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modificazioni e integrazioni, Istituzione delle aziende unità sanitarie locali e delle aziende ospedaliere), secondo cui il direttore amministrativo e il direttore sanitario delle aziende unità sanitarie locali o ospedaliere cessano dall'incarico entro tre mesi dalla data di nomina del nuovo direttore generale e possono essere riconfermati, poiché tale disposizione aveva previsto «un meccanismo di decadenza automatica e generalizzata dalle suddette funzioni dirigenziali» lesivo del principio di continuità dell'azione amministrativa che rinviene il suo fondamento nell'art. 97 Cost. La scelta fiduciaria del direttore amministrativo, effettuata con provvedimento ampiamente discrezionale del direttore generale, non implica che l'interruzione del conseguente rapporto di lavoro possa avvenire con il medesimo margine di apprezzamento discrezionale, poiché, una volta «instaurato il rapporto di lavoro, con la predeterminazione contrattuale della sua durata, vengono in rilievo altri profili, connessi, in particolare, da un lato, alle esigenze dell'Amministrazione ospedaliera concernenti l'espletamento con continuità delle funzioni dirigenziali proprie del direttore amministrativo, e, dall'altro lato, alla tutela giudiziaria, costituzionalmente protetta, delle situazioni soggettive dell'interessato, inerenti alla carica. [...] La valutazione di tali esigenze determina il contrasto della disposizione impugnata con il principio di buon andamento sancito dall'art. 97 Cost., in quanto la disposizione stessa non ancora l'interruzione del rapporto di ufficio in corso a ragioni "interne" a tale rapporto, che – legate alle modalità di svolgimento delle funzioni del direttore amministrativo – siano idonee ad arrecare un vulnus ai principi di efficienza, efficacia e continuità dell'azione amministrativa».

Tale interruzione automatica del rapporto prima della scadenza contrattualmente prevista, – prosegue la Corte – non consente, inoltre, la possibilità di una valutazione qualitativa dell'operato del direttore amministrativo, che sia effettuata con le garanzie del giusto procedimento, nel cui ambito il dirigente potrebbe far valere il suo diritto di difesa, sulla base eventualmente dei risultati delle proprie prestazioni e delle competenze esercitate in concreto nella gestione dei servizi amministrativi a lui affidati, e il nuovo direttore generale sarebbe tenuto a specificare le ragioni, connesse alle pregresse modalità di svolgimento delle funzioni dirigenziali da parte dell'interessato, idonee a fare ritenere sussistenti comportamenti di quest'ultimo suscettibili di integrare la violazione delle direttive ricevute o di determinare risultati negativi nei servizi di competenza e giustificare, dunque, il venir meno della necessaria consonanza di impostazione gestionale tra direttore generale e direttore amministrativo.

3.3.— Né, infine – a differenza di quanto sostenuto dalla difesa della azienda USL di Pescara – sarebbe sufficiente a far ritenere la disposizione regionale qui censurata non lesiva dei principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione ex art. 97 Cost. la considerazione che essa preveda la possibilità di riconferma del direttore sanitario o di quello amministrativo, entro tre mesi dalla data di insediamento del nuovo direttore generale, in quanto,



come già affermato da questa Corte al riguardo, nella sopra citata sentenza, «il potere del direttore generale di conferma [...] non attribuisce, infatti, al rapporto dirigenziale in corso con l'interessato alcuna significativa garanzia, atteso che dal mancato esercizio del predetto potere la norma censurata fa derivare la decadenza automatica senza alcuna possibilità di controllo giurisdizionale» (sentenza n. 224 del 2010).

4.— In ordine, poi, all'altro evocato parametro costituzionale, non è necessaria, da parte del funzionario o del dirigente non apicale, «la condivisione degli orientamenti politici della persona fisica che riveste la carica politica o la fedeltà personale nei suoi confronti», là dove, al contrario, la Costituzione richiede ai pubblici impiegati, in quanto al servizio esclusivo della Nazione (art. 98, primo comma, Cost.), «il rispetto del dovere di neutralità, che impone al funzionario, a prescindere dalle proprie personali convinzioni, la corretta e leale esecuzione delle direttive che provengono dall'organo politico, quale che sia il titolare *pro tempore* di quest'ultimo» (sentenza n. 34 del 2010).

5.— Né ad una diversa conclusione in ordine alla illegittimità costituzionale della norma qui censurata può pervenirsi – come sostenuto dall'azienda USL di Pescara nella sua memoria con un errato riferimento a quanto affermato nella sentenza della Corte n. 351 del 2008 – perché in detta disposizione non è previsto alcun indennizzo per il direttore sanitario e per il direttore amministrativo nel caso di mancata conferma da parte del direttore generale.

Se infatti in tale sentenza questa Corte ha affermato che, sul piano degli strumenti di tutela, «forme di riparazione economica, quali, ad esempio il risarcimento del danno o le indennità riconosciute dalla disciplina privatistica in favore del lavoratore ingiustamente licenziato, non possono rappresentare, nel settore pubblico, strumenti efficaci di tutela degli interessi collettivi lesi dagli atti illegittimi di rimozione di dirigenti amministrativi», ciò avveniva in quanto, in quel caso, la disposizione legislativa censurata prevedeva «la facoltà della Giunta regionale di offrire al dirigente [dichiarato decaduto ai sensi della normativa che prevedeva lo *spoils system*] un indennizzo in luogo della reintegrazione».

Ed è, quindi, con riferimento a questa specifica disciplina legislativa che la Corte ha ritenuto che la suddetta facoltà attribuita dalla legge regionale alla Giunta non attenuava in alcun modo «il pregiudizio da quella rimozione arrecato all'interesse collettivo all'imparzialità e al buon andamento della pubblica amministrazione», ed anzi ha rilevato che tale disposizione determinava un ulteriore *vulnus* all'interesse collettivo, in ragione del maggior onere a carico della collettività derivante dalla somma della retribuzione corrisposta ai nuovi dirigenti e del ristoro economico erogato a quelli «automaticamente decaduti».

Quindi, nessun sostegno a favore della sua tesi può trarre l'AUSL da quanto affermato nella suddetta sentenza che faceva riferimento ad una ben diversa questione.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Abruzzo n. 20 del 2006.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 23 giugno 2006, n. 20 (Misure per il settore sanità relative al funzionamento delle strutture sanitarie ed all'utilizzo appropriato dei regimi assistenziali del macrolivello ospedaliero e territoriale e per la loro regolazione).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 luglio 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: NAPOLITANO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 22 luglio 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI



N. 229

Sentenza 19 - 22 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Sardegna - Patto di stabilità territoriale - Comunicazione all'Assessorato regionale degli enti locali, finanze ed urbanistica delle modifiche agli obiettivi dei singoli enti locali per garantire il pieno utilizzo della capacità finanziaria e il rispetto dei vincoli di finanza pubblica - Previsione del termine di scadenza del 30 settembre di ciascun anno e in via transitoria, per il 2010, del termine di sette giorni dall'entrata in vigore della legge regionale - Contrasto con le disposizioni statali sui termini per la trasmissione dei dati relativi alla verifica del mantenimento dei saldi di finanza pubblica - Conseguente violazione della normativa statale di principio nella materia del coordinamento della finanza pubblica estensibile anche alle Regioni ad autonomia differenziata - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.

- Legge della Regione Sardegna 19 novembre 2010, n. 16, art. 6.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; (artt. 117, primo comma, 119, secondo comma, e 120, secondo comma); Statuto della Regione Sardegna, art. 3, comma 1, lett. *b*), e Titolo *III*); d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2008, n. 133), art. 77-ter; d.l. 10 febbraio 2009, n. 5 (convertito, con modificazioni, nella legge 9 aprile 2009, n. 33), art. 7-*quater*, comma 7; legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 142.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 6 della legge della Regione Sardegna 19 novembre 2010, n. 16 (Disposizioni relative al patto di stabilità territoriale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24-27 gennaio 2011, depositato in cancelleria il 27 gennaio 2011 ed iscritto al n. 3 del registro ricorsi 2011.

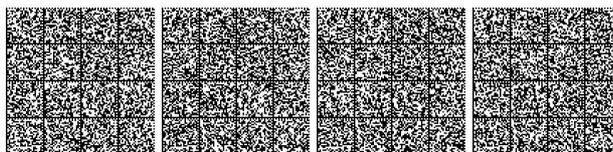
Visto l'atto di costituzione della Regione Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 2011 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Luciani per la Regione Sardegna.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 24-27 gennaio 2011 e depositato il successivo 27 gennaio, il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 6 della legge della Regione Sardegna 19 novembre 2010, n. 16 (Disposizioni relative al patto di stabilità territoriale), in riferimento agli artt. 117, primo e terzo comma, 119, secondo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione, all'art. 3, comma 1, lettera *b*), e al Titolo III della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).



La norma impugnata stabilisce:

«1. Gli enti locali trasmettono le richieste di modifica di cui all'articolo 3, comma 2, all'Assessorato regionale degli enti locali, finanze ed urbanistica, entro il 30 settembre di ciascun anno.

2. In via transitoria, per l'anno 2010, in sede di prima applicazione gli enti locali trasmettono le richieste di modifica di cui al comma 1, entro sette giorni dall'entrata in vigore della presente legge».

Secondo il ricorrente, il censurato art. 6, recante «Norme attuative e transitorie» in tema di patto di stabilità territoriale, non è conforme alle disposizioni statali che fissano le scadenze entro le quali devono essere effettuate la rimodulazione e la conseguente comunicazione degli obiettivi dei singoli enti locali al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

In particolare, la disciplina impugnata non consentirebbe il monitoraggio del patto di stabilità interno, posto a salvaguardia dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva. Infatti, l'individuazione del termine del 30 settembre di ciascun anno e, in via transitoria per l'anno 2010, del termine di sette giorni dall'entrata in vigore della legge regionale in esame, per la comunicazione anzidetta, risulterebbe in contrasto con quanto stabilito dall'art. 7-*quater*, comma 7, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5 (Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, nonché disposizioni in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 aprile 2009, n. 33.

Il citato art. 7-*quater*, comma 7, dispone che – ai fini dell'applicazione dell'art. 77-*ter*, comma 11, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133 – la Regione comunichi al Ministero dell'economia e delle finanze, entro il mese di maggio di ciascuno degli anni 2009/2011, con riferimento ad ogni ente locale, gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica.

Secondo la difesa statale, la comunicazione di cui sopra riguarda «le modifiche regionali degli obiettivi assegnati agli enti locali al fine di consentire al Ministero dell'economia e delle finanze di verificare, attraverso il monitoraggio semestrale, il mantenimento dei saldi di finanza pubblica nel corso dell'anno».

La disposizione regionale impugnata, invece, prevedendo termini successivi al 31 maggio per la suddetta comunicazione, non consentirebbe al Ministero dell'economia di effettuare, nel corso dell'anno 2010 e di quelli successivi, il monitoraggio, diretto non solo alla verifica degli adempimenti relativi al patto, ma anche all'acquisizione di elementi informativi utili per la finanza pubblica (ex art. 77-*bis*, comma 14, del d.l. n. 112 del 2008).

Inoltre, in assenza della fissazione del termine di cui sopra al 31 maggio – di recente differito al 30 giugno dall'art. 1, commi 140 e 142, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2011) – la disciplina regionale del patto di stabilità interno risulterebbe «priva della natura programmatica che caratterizza le norme statali» e si configurerebbe «come una disciplina elusiva del regime sanzionatorio previsto a livello nazionale». La previsione impugnata, infatti, renderebbe possibili interventi tali da configurarsi come «“sanatoria” di fine esercizio, finalizzati esclusivamente a far risultare adempiente il maggior numero di enti locali».

Così facendo, la norma regionale potrebbe rendere sempre più difficile nel tempo il raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità interno, comportando effetti peggiorativi sui saldi di finanza pubblica, in quanto gli enti locali, confidando nell'anzidetta «sanatoria a chiusura dell'esercizio», sarebbero indotti a comportamenti finanziari poco virtuosi.

Per le ragioni sopra esposte, il ricorrente ritiene che l'art. 6 della legge reg. Sardegna n. 16 del 2010 ecceda le competenze statutarie previste dall'art. 3, comma 1, lettera *b*), nonché dal Titolo III dello statuto speciale per la Sardegna. La normativa in questione, infatti, non potrebbe essere ricondotta all'ambito materiale dell'ordinamento degli enti locali, trattandosi di regole volte al raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità interno per concorrere a quello più ampio, dato dal patto di stabilità e crescita europeo. Né rileverebbero le competenze regionali previste dal Titolo III dello statuto speciale, in riferimento alle finanze, al demanio e al patrimonio.

La norma impugnata, ponendosi in contrasto con la disciplina statale sopra richiamata, violerebbe anche gli artt. 117, primo e terzo comma, 119, secondo comma, e 120, secondo comma, Cost., «in riferimento, rispettivamente, ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, al coordinamento della finanza pubblica e alla tutela dell'unità economica della Repubblica».

2. — Con atto depositato il 1° marzo 2011, la Regione Sardegna si è costituita in giudizio chiedendo che le questioni prospettate siano dichiarate inammissibili e comunque non fondate.

2.1. — Dopo aver sottolineato che la legge impugnata è finalizzata alla garanzia del pieno utilizzo della capacità finanziaria degli enti locali, e del rispetto dei vincoli del cosiddetto patto di stabilità interno, la difesa regionale si ferma sui profili di inammissibilità delle censure proposte.



La resistente rileva, in particolare, come l'indicazione dei parametri violati sia contenuta solo nelle ultime righe del ricorso e non sia «minimamente dettagliata» nel corpo del medesimo. Quanto poi alla presunta violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., il ricorrente non avrebbe indicato alcuna norma comunitaria qualificabile come norma interposta nel presente giudizio di legittimità costituzionale. Ciò determinerebbe l'inammissibilità del ricorso per carenza di uno dei suoi elementi necessari.

Analoga eccezione è sollevata in relazione alla censura per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.; anche in questo caso non sarebbe puntualmente identificata la legge statale che dovrebbe fungere da parametro interposto, né sarebbe chiarito quale sia il titolo di competenza concorrente nel cui esercizio lo Stato avrebbe adottato le norme asseritamente violate. A tal proposito, la difesa regionale precisa che le norme statali menzionate dal ricorrente sono elencate in modo indistinto, senza che sia argomentata la pretesa violazione dei parametri costituzionali evocati.

Da ultimo, la Regione Sardegna sottolinea come non sia affatto provata la natura di principi fondamentali delle norme statali richiamate nel ricorso; natura che, comunque, non potrebbe trarsi dalla sola autoqualificazione operata negli artt. 77-bis e 77-ter del d.l. n. 112 del 2008.

2.2. — Nel merito, la resistente ritiene che il ricorso debba essere rigettato in quanto «frutto di un palese equivoco» ed «affetto da una palese contraddizione».

2.2.1. — Dall'esame dell'art. 7-*quater*, comma 7, del d.l. n. 5 del 2009 e dell'art. 77-*ter*, comma 11, del d.l. n. 112 del 2008 la difesa regionale deduce che tali disposizioni sono state «concepite» per le Regioni ad autonomia ordinaria e si applicano a quelle speciali solo nel caso in cui, entro il 31 dicembre, non sia raggiunto l'accordo tra il Presidente della Regione ed il Ministro dell'economia e delle finanze, previsto dall'art. 77-*ter*, comma 6, del d.l. n. 112 del 2008. Inoltre, la normativa sopra indicata si applica agli enti locali delle Regioni speciali solo se queste ultime non provvedono a definire le modalità di raggiungimento delle finalità del patto di stabilità interno entro il 31 dicembre.

Al riguardo, la resistente precisa di aver raggiunto l'intesa con il Ministro dell'economia in data 8 febbraio 2011 e di aver definito, entro il 31 dicembre 2010, le compensazioni fra gli enti locali. Pertanto, a suo dire, la disciplina comune non poteva e non può essere applicata agli enti locali della Regione Sardegna.

La difesa regionale rileva peraltro che, alla data di proposizione del ricorso, il procedimento previsto dal comma 2 dell'art. 6 della legge impugnata si era già concluso con l'adozione di una deliberazione della Giunta regionale, immediatamente trasmessa al Ministero dell'economia e delle finanze. Siffatta circostanza – osserva la resistente – non ha impedito il raggiungimento dell'intesa sul patto di stabilità per il 2010; sarebbe pertanto dimostrato che la resistente non ha in alcun modo leso le prerogative dello Stato, anzi la stipula dell'accordo porrebbe in evidenza la carenza di interesse all'impugnazione.

La Regione Sardegna richiama altresì una nota del Ragioniere generale dello Stato del 28 giugno 2010, nella quale si precisa che la facoltà di rimodulazione degli obiettivi degli enti locali è preclusa in sede di consuntivo e che gli enti stessi devono garantire il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nella medesima misura stabilita dalla normativa nazionale, anche se attraverso l'applicazione di regole regionali.

Secondo la difesa della resistente, la specificità della disciplina riservata alle Regioni speciali troverebbe conferma nell'evoluzione storica della normativa statale in tema di patto di stabilità interno. Le norme statali vigenti in materia prevedono che, per le autonomie speciali, a seguito dell'intesa tra il Ministro dell'economia e la Regione o la Provincia autonoma, venga definito un macro-obiettivo, che sarà poi specificato dalla stessa Regione o Provincia autonoma in relazione ai singoli enti locali. Inoltre, solo per le autonomie speciali la normativa regionale può essere applicata agli enti locali in luogo di quella statale, sempre che ricorrano le condizioni sopra indicate.

2.2.2. — La resistente procede quindi ad illustrare la scansione temporale degli adempimenti previsti dalle norme statali in materia, assumendo che la questione prospettata dal ricorrente – nella misura in cui presuppone che la norma regionale impugnata possa risolversi in una sanatoria per gli enti locali che non rispettino il patto di stabilità interno – sia inammissibile ed infondata.

Sarebbe inammissibile per la natura meramente ipotetica della censura; il ricorrente, infatti, non avrebbe dimostrato il nesso eziologico tra la norma e gli effetti indicati.

Sarebbe infondata perché, contrariamente a quanto sostenuto dall'Avvocatura generale, gli enti locali verrebbero comunque sottoposti al regime sanzionatorio previsto dalle norme statali in caso di mancato invio delle certificazioni annuali e delle comunicazioni trimestrali, prescritte dall'art. 77-*bis* del d.l. n. 112 del 2008.

Pertanto, la legge regionale impugnata, inserendosi in maniera armonica nella sequenza procedimentale prevista dalla normativa statale, non altererebbe né il procedimento di verifica annuale dell'adempimento, da parte degli enti locali, degli obiettivi del patto, né quello di monitoraggio trimestrale dell'andamento delle gestioni di competenza mista.



2.2.3. — Quanto alla «grave contraddizione» in cui sarebbe incorso il ricorrente, la Regione Sardegna rileva come quest'ultimo non abbia contestato il meccanismo della rimodulazione, applicabile solo se il saldo finanziario totale e finale resti inalterato. Pertanto, non si comprenderebbe quale pregiudizio la norma impugnata arrechi al patto di stabilità interno.

Al riguardo, la resistente osserva che il termine del 31 maggio di cui all'art. 7-*quater*, comma 7, del d.l. n. 5 del 2009 riguarda solo la comunicazione degli «elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica». Questa comunicazione, a sua volta, non è disciplinata dalla legge regionale impugnata, la quale non prevedrebbe affatto che gli elementi informativi non debbano essere trasmessi, ma si limiterebbe a consentire la compensazione tra un ente locale e l'altro.

In sostanza, secondo la Regione Sardegna, la diversa collocazione nel tempo del momento della comunicazione degli elementi informativi non metterebbe a rischio il principio dell'intangibilità dei saldi e non determinerebbe le conseguenze lamentate dal ricorrente.

2.2.4. — Peraltro, sempre a parere della resistente, «non è affatto vero che la comunicazione degli elementi informativi debba seguire e non precedere la compensazione, anzi è logico che la compensazione possa intervenire dopo il 31 maggio, quando il quadro della situazione dei singoli enti locali si sarà più puntualmente definito».

Ancora, la difesa regionale ritiene che la norma di cui all'art. 7-*quater*, comma 7, del d.l. n. 5 del 2009 non sia qualificabile come principio fondamentale della materia per due ordini di motivi.

In primo luogo, l'avvenuto differimento del termine ivi previsto al 30 giugno e, per il solo anno 2011, al 30 ottobre (art. 1, comma 142, della legge n. 220 del 2010), escluderebbe la natura di principio fondamentale, trattandosi di «un termine che lo stesso legislatore statale modula a piacimento».

In secondo luogo, la Regione Sardegna richiama la sentenza n. 82 del 2007 della Corte costituzionale, la quale, in relazione ad una fattispecie analoga a quella odierna, ha definito come ordinario uno dei termini previsti nel procedimento di attuazione del patto di stabilità, escludendone – a detta della resistente – la natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica.

2.2.5. — Da ultimo, la difesa regionale rileva come gli artt. 3, comma 1, lettera *b*), e 7 dello statuto speciale per la Sardegna, e l'art. 8 del d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Sardegna in riferimento alla legge 22 luglio 1975, n. 382, e al d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616) attribuiscono alla Regione resistente una specifica autonomia nella materia della finanza pubblica ed, in particolare, della finanza locale.

3. — In prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri e la Regione Sardegna hanno depositato memorie nelle quali insistono nelle conclusioni già rassegnate, rispettivamente, nel ricorso e nell'atto di costituzione.

3.1. — In particolare, l'Avvocatura generale contesta le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla resistente, osservando che le censure prospettate sono «chiare e determinate e non lasciano dubbi sull'oggetto della contestazione».

Secondo la difesa statale, la diversa regolamentazione dei termini entro i quali gli enti locali possono rideterminare gli obiettivi già fissati si pone in contrasto con la disciplina statale indicata nel ricorso, le cui disposizioni costituiscono, ai sensi dell'art. 77-*ter*, comma 1, del d.l. n. 112 del 2008, «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica».

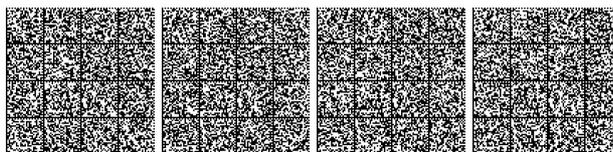
Quanto all'asserita carenza di indicazione delle norme comunitarie violate, l'Avvocatura generale precisa che i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario sono, nel caso di specie, quelli disposti dal patto di stabilità e di crescita, stipulato dai Paesi membri dell'Unione europea e recepito negli artt. 121 (ex art. 99 *TCE*) e 126 (ex art. 104 *TCE*) del Trattato 25 marzo 1957 (Trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

Sarebbe, inoltre, «perfettamente coerente e giustificata dal tenore della disposizione regionale censurata» la questione prospettata in relazione all'art. 120, secondo comma, Cost., che prevede il potere sostitutivo del Governo «a tutela dell'unità economica» in caso di «mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria».

Infine, la difesa statale contesta l'eccezione sollevata dalla Regione Sardegna, riguardante il significato delle censure prospettate, posto che il Ministero dell'economia e delle finanze ha manifestato il proprio assenso all'accordo sulla proposta formulata dalla stessa Regione in merito al patto di stabilità territoriale per l'anno 2010.

Siffatta eccezione sarebbe infondata, in quanto l'assenso del Ministero dell'economia all'accordo sul patto di stabilità, proposto dalla Regione ai sensi dell'art. 77-*ter*, comma 6, del d.l. n. 112 del 2008, avrebbe un oggetto diverso dalla rideterminazione degli obiettivi dei singoli enti e, quindi, non inciderebbe sui tempi previsti dal censurato art. 6 della legge regionale, per trasmettere le relative richieste di modifica.

Peraltro, aggiunge la difesa statale, la facoltà delle Regioni di differenziare all'interno del territorio, anche secondo proprie regole, i vincoli posti dal legislatore nazionale in relazione alle differenze esistenti, è azionabile sempre nel rispetto dell'obiettivo determinato in attuazione della normativa nazionale.



Di conseguenza, l'introduzione di una tempistica diversa da quella stabilita dalle disposizioni in materia di patto di stabilità disattenderebbe le regole poste dallo Stato per il coordinamento e il monitoraggio della finanza pubblica, pregiudicando anche il perseguimento degli obiettivi posti a livello europeo.

3.2. — Nel merito, l'Avvocatura generale ribadisce le censure già prospettate nel ricorso, evidenziando – anche alla luce di quanto disposto dall'art. 1, commi 141 e 142, della legge n. 220 del 2010 – che il tempestivo adempimento da parte delle Regioni consente al Ministero dell'economia e delle finanze di verificare, attraverso il monitoraggio semestrale, il mantenimento dei saldi di finanza pubblica nel corso dell'anno; così disponendo, il legislatore statale ha voluto evitare le ricadute di carattere economico che un irrazionale ricorso a modifiche di vincoli statali da parte degli enti locali avrebbe potuto produrre. Da quanto appena detto discenderebbe la «espressa previsione della perentorietà del termine», stabilita dalla citata legge n. 220 del 2010.

Considerato in diritto

1. — Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'articolo 6 della legge della Regione Sardegna 19 novembre 2010, n. 16 (Disposizioni relative al patto di stabilità territoriale), in riferimento agli artt. 117, primo e terzo comma, 119, secondo comma, e 120, secondo comma, della Costituzione, all'art. 3, comma 1, lettera *b*), e al Titolo III della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

2. — La questione sollevata in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. è fondata.

2.1. — L'art. 7-*quater*, comma 7, del decreto-legge 10 febbraio 2009, n. 5 (Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, nonché disposizioni in materia di produzione lattiera e rateizzazione del debito nel settore lattiero-caseario), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 aprile 2009, n. 33, prescrive l'obbligo per le Regioni di comunicare al Ministero dell'economia e delle finanze, «entro il mese di maggio di ciascuno degli anni 2009/2011, con riferimento a ciascun ente locale, gli elementi informativi occorrenti per la verifica del mantenimento dell'equilibrio dei saldi di finanza pubblica».

L'art. 1, comma 142, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2011) ha spostato il suddetto termine al 30 giugno di ciascun anno, definendo lo stesso «perentorio».

2.2. — Occorre – al fine di valutare in modo sistematico la norma impugnata – prendere in esame altre norme della legge reg. Sardegna n. 16 del 2010, rilevanti per il presente giudizio.

Il legislatore regionale, già nell'art. 1, precisa che «la presente legge disciplina il patto di stabilità degli enti locali ai sensi dell'articolo 77-*ter* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112». L'art. 2 stabilisce, tra l'altro, che la Regione – in attuazione delle disposizioni di cui all'art. 77-*ter*, comma 11, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133 – provvede ad adattare per gli enti locali le regole ed i vincoli posti dal legislatore nazionale riguardanti la disciplina del patto di stabilità interno, fermo restando il rispetto dell'obiettivo complessivamente determinato in attuazione della normativa nazionale.

Si deve al proposito osservare che lo stesso legislatore sardo riconosce l'applicabilità, nei confronti della Regione Sardegna, del comma 11 del citato art. 77-*ter*, a differenza di quanto invece sostiene nell'odierno giudizio la difesa regionale, secondo cui le censure governative sarebbero infondate, poiché la suddetta disposizione non si applicherebbe alle Regioni a statuto speciale.

L'art. 3 consente alla Giunta regionale di ridefinire, con propria deliberazione, gli obiettivi dei singoli enti locali. In particolare, il comma 2 del suddetto articolo prevede che gli obiettivi dei singoli enti possano essere modificati in senso peggiorativo o in senso migliorativo, nel rispetto dell'obiettivo aggregato. A tal fine, gli enti trasmettono le richieste di modifica all'Assessorato regionale degli enti locali, finanze e urbanistica. Il successivo comma 3 pone dei limiti alle richieste di modifica degli obiettivi dei singoli enti locali. Il comma 4 stabilisce che la Giunta regionale, prima di ridefinire gli obiettivi dei singoli enti locali, promuove un'intesa in sede di concertazione istituzionale con gli enti locali, finalizzata alla rimodulazione dei singoli obiettivi. Infine, il comma 5 obbliga la Regione a comunicare gli obiettivi rideterminati al Ministero dell'economia e delle finanze entro sette giorni dall'adozione della delibera di cui al comma 1.

L'art. 6, comma 1, oggetto delle odierne questioni di legittimità costituzionale, stabilisce che gli enti locali trasmettono all'Assessorato regionale competente le richieste di modifica degli obiettivi entro il 30 settembre di ciascun



anno. Il comma 2 dell'art. 6, anch'esso impugnato nel presente giudizio, prevede che, per l'anno 2010, in sede di prima applicazione della legge in esame, gli enti locali trasmettono le richieste di modifica entro sette giorni dall'entrata in vigore della legge regionale.

In sintesi, oggetto delle censure del ricorrente è il termine fissato dalla legge regionale per la trasmissione all'Assessorato regionale, da parte degli enti locali, delle richieste di modifica degli obiettivi dei singoli enti locali.

3. — È necessario, in primo luogo, individuare l'ambito materiale di incidenza delle norme impuginate.

Al suddetto scopo, occorre notare che l'art. 6 si colloca all'interno di un quadro normativo, statale e regionale, volto ad assicurare il rispetto dei vincoli posti dal patto di stabilità, sia a livello nazionale, sia a livello comunitario. Pertanto, le norme impuginate sono riconducibili all'ambito del coordinamento della finanza pubblica, piuttosto che a quello dell'ordinamento degli enti locali o della finanza locale, ancorché il citato art. 6 concerna la trasmissione di dati degli enti locali alla Regione Sardegna. Difatti, le ricadute che tali norme hanno sugli equilibri della finanza pubblica generale sono tali da rendere obbligata la soluzione prima prospettata.

3.1. — Il punto da definire riguarda l'accertamento della denunciata violazione, da parte della disposizione impugnata, dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica. A tal fine, bisogna stabilire se le norme statali richiamate dal ricorrente contengano principi fondamentali idonei a vincolare il legislatore regionale, anche se trattasi di Regione ad autonomia speciale.

Al riguardo, è utile richiamare la giurisprudenza di questa Corte, la quale, per un verso, ha elaborato una nozione ampia di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, per altro verso, ha precisato come la piena attuazione del coordinamento della finanza pubblica possa far sì che la competenza statale non si esaurisca con l'esercizio del potere legislativo, ma implichi anche «l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo» (sentenza n. 376 del 2003; in senso conforme, sentenze n. 112 del 2011, n. 57 del 2010, n. 190 e n. 159 del 2008).

Questa Corte ha messo pure in rilievo il carattere "finalistico" dell'azione di coordinamento e, quindi, l'esigenza che «a livello centrale» si possano collocare anche «i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento» venga «concretamente realizzata» (sentenza n. 376 del 2003, già citata).

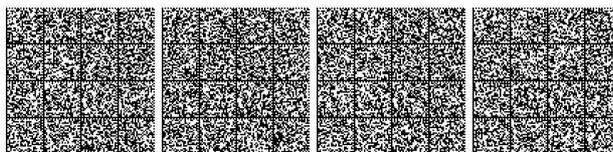
Si deve pure ricordare come questa Corte abbia ritenuto, con giurisprudenza costante, che i principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica siano applicabili anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome (*ex plurimis*, sentenze n. 120 del 2008, n. 169 del 2007).

4. — In definitiva, la competenza statale a fissare una tempistica uniforme per tutte le Regioni, circa la trasmissione di dati attinenti alla verifica del mantenimento dei saldi di finanza pubblica, può logicamente dedursi dalle esigenze di coordinamento, specie in un ambito – come quello del patto di stabilità interno – strettamente connesso alle esigenze di rispetto dei vincoli comunitari. Tempi non coordinati delle attività di monitoraggio – strumentali, queste ultime, allo scopo di definire, per ciascun anno, i termini aggiornati del patto di stabilità – provocherebbero difficoltà operative e incompletezza della visione d'insieme, indispensabile perché si consegua l'obiettivo del mantenimento dei saldi di finanza pubblica.

La premessa per la determinazione del quadro nazionale – da inserirsi in quello europeo – è la disponibilità preventiva di dati certi e completi. Non è pertanto accettabile che i termini per la comunicazione dei dati, che le singole Regioni, anche a statuto speciale, fissano al proprio interno, nei rapporti con gli enti locali, siano successivi a quelli stabiliti su base nazionale. Non le singole date – stabilite ed eventualmente modificate dalle leggi statali – costituiscono principi fondamentali, ma il necessario allineamento cronologico, che consenta lo svolgimento armonico e coordinato di tutte le procedure atte a rendere concreto l'impegno ad osservare il patto di stabilità.

Si deve pertanto concludere che l'art. 6 della legge reg. Sardegna n. 16 del 2010 è costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto non è consentito alle Regioni, ivi comprese quelle ad autonomia differenziata, modificare i termini per la trasmissione dei dati relativi alla verifica del mantenimento dei saldi di finanza pubblica.

5. — Sono assorbite le altre censure di legittimità costituzionale prospettate dal ricorrente nell'atto introduttivo del presente giudizio.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6 della legge della Regione Sardegna 19 novembre 2010, n. 16 (Disposizioni relative al patto di stabilità territoriale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 luglio 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: SILVESTRI

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 22 luglio 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0499

N. 230

Sentenza 19 - 21 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Professioni - Sport - Norme della Regione Calabria - Istituzione di albi regionali relativi alle figure professionali operanti in ambito sportivo, condizioni per l'iscrizione in essi e disciplina del loro aggiornamento - Attribuzione alla Giunta regionale del potere di definire i profili professionali non disciplinati da legge statale, individuarne gli elementi costitutivi ed i percorsi formativi, nonché di costituire i relativi albi - Violazione del principio fondamentale in materia di «professioni», che riserva allo Stato l'individuazione di nuove figure professionali e la disciplina dei relativi profili e titoli abilitanti - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Calabria 22 novembre 2010, n. 28, artt. 3, comma 1, lett. *m*), 11, commi 5, 6 e 7, e 17, comma 1, lett. *a*) e *b*).
- Costituzione, art. 117, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

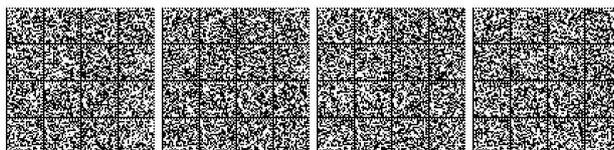
Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera *m*), 11, commi 5, 6 e 7, e 17, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge della Regione Calabria 22 novembre 2010, n. 28 (Norme in materia di sport nella Regione Calabria),



promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 31 gennaio - 3 febbraio 2011, depositato in cancelleria il 4 febbraio 2011 ed iscritto al n. 5 del registro ricorsi 2011.

Udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 2011 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;
udito l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato il 31 gennaio 2011 e depositato il successivo 4 febbraio (reg. ric. n. 5 del 2011) il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera *m*), 11, commi 5, 6 e 7, e 17, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge della Regione Calabria 22 novembre 2010, n. 28 (Norme in materia di sport nella Regione Calabria), in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

La legge impugnata reca un'articolata disciplina dello sport e delle attività sportive sul territorio regionale, includendo in tale ambito un intervento relativo a figure professionali operanti in tale settore.

In particolare, l'art. 3, comma 1, lettera *m*), stabilisce che la Regione istituisce gli albi relativi alle figure professionali operanti in ambito sportivo.

L'art. 11, comma 5, individua nominativamente tali figure nelle seguenti: *a*) associazioni sportive dilettantistiche; *b*) dirigenti sportivi; *c*) esperti gestori di impianti sportivi; *d*) istruttori qualificati; *e*) tecnici federali; *f*) assistenti o operatori specializzati; *g*) atleti e praticanti; *h*) fisioterapisti e massaggiatori; *i*) altre figure tecnico-sportive. Sempre l'art. 11, comma 6, prevede che l'iscrizione agli albi necessiti di un titolo professionale rilasciato previo espletamento di uno specifico corso, mentre il comma 7 regola l'aggiornamento degli albi.

Infine, l'art. 17, comma 1, lettere *a*) e *b*), attribuisce alla Giunta regionale il potere sia di definire con regolamento i profili professionali, laddove non disciplinati dalla legge statale, individuando caratteristiche e requisiti dei percorsi formativi, sia di costituire i relativi albi.

Il ricorrente, basandosi su ampi richiami alla giurisprudenza di questa Corte, ritiene che tali disposizioni violino la competenza dello Stato a determinare i principi fondamentali della materia professioni (art. 117, terzo comma, Cost.), posto che tra di essi si deve includere la definizione delle figure professionali e l'istituzione dei relativi albi, senza spazio per la legislazione regionale che pretenda di «riempire un vuoto normativo» avocando a sé la competenza dello Stato.

2. – La Regione Calabria non si è costituita in giudizio.

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera *m*), 11, commi 5, 6 e 7, e 17, comma 1, lettere *a*) e *b*), della legge della Regione Calabria 22 novembre 2010, n. 28 (Norme in materia di sport nella Regione Calabria), in relazione all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Con la legge impugnata, il legislatore regionale ha inteso disciplinare organicamente le attività sportive e ricreative: in tale ambito, le disposizioni specificamente oggetto di censura si occupano della disciplina dei profili professionali rilevanti e della istituzione dei relativi albi.

In particolare, l'art. 11, comma 5, reca un elenco delle «professioni in ambito sportivo», mentre il comma 6 indica le condizioni richieste ai fini dell'iscrizione negli albi professionali, di cui il comma 7 regola l'aggiornamento.

L'istituzione di tali albi è disciplinata dall'art. 3, comma 1, lettera *m*), e dall'art. 17, comma 1, lettera *b*), che assegna alla Giunta il potere di costituirli, mentre la lettera *a*) le conferisce il compito di definire i profili professionali nelle discipline sportive, laddove non disciplinati dalla legge statale, e di individuare caratteristiche e requisiti dei percorsi formativi.

Il ricorrente ritiene che tali disposizioni ledano la competenza dello Stato a dettare i principi fondamentali della materia a riparto concorrente professioni, nella quale rientra l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e ordinamenti didattici, come è stato affermato da questa Corte fin dalla sentenza n. 353 del 2003.

2. – La questione è fondata.



Le disposizioni impugnate vanno senza dubbio ascritte alla materia, di legislazione concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), delle professioni, dato che ne è evidente la finalità, e l'effetto obiettivo, di incidere sulla individuazione dei profili professionali operanti nell'ambito sportivo: questa Corte ha già ritenuto che, ai fini della selezione della materia pertinente, non abbia «alcuna influenza» l'oggetto su cui si esercita l'attività professionale, venendo in rilievo la sola prioritaria attinenza dell'intervento legislativo al campo delle professioni (sentenze n. 424 del 2005, n. 138 del 2009, n. 222 del 2008, n. 40 del 2006).

Si tratta, perciò, di decidere se il legislatore regionale abbia ecceduto i limiti della normativa di dettaglio.

Sotto tale profilo, va posto in rilievo che le norme censurate operano su di un duplice livello: da un lato, esse consentono alla Giunta, ove la legge statale non abbia riconosciuto determinate figure professionali, di definirne gli elementi costitutivi e le modalità formative (art. 17, comma 1, lettera *a*); dall'altro lato, istituiscono direttamente (art. 3, comma 1, lettera *m*; art. 11, comma 5) o per atto della Giunta (art. 17, comma 1, lettera *b*), e comunque disciplinano (art. 11, commi 6 e 7) gli albi professionali.

Si è perciò in presenza di un articolato intervento, il cui nucleo si colloca nella fase genetica di individuazione normativa della professione: all'esito di essa una particolare attività lavorativa assume un tratto che la distingue da ogni altra e la rende oggetto di una posizione qualificata nell'ambito dell'ordinamento giuridico, di cui si rende espressione, con funzione costitutiva, l'albo.

Questa Corte ha costantemente ritenuto che una simile operazione abbia carattere di principio e competa pertanto al solo legislatore statale (*ex plurimis*, sentenze n. 300 del 2010, n. 328 del 2009, n. 93 del 2008, n. 57 del 2007, n. 153 del 2006, n. 424 del 2005 e n. 353 del 2003).

In particolare, non spetta alla legge regionale né creare nuove professioni, né introdurre diversificazioni in seno all'unica figura professionale disciplinata dalla legge dello Stato (sentenza n. 328 del 2009), né, infine, assegnare tali compiti all'amministrazione regionale, e in particolare alla Giunta (sentenze n. 93 del 2008, n. 449 del 2006). Infatti, la potestà legislativa regionale si esercita sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale (art. 1, comma 3, del decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 30, recante norme in tema di ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131).

Nel caso di specie, le disposizioni impugnate sono incorse in tutti questi profili di invasione della competenza statale: l'art. 11, comma 5, contiene un elenco di professioni sportive, anche ignote, in quanto tali, alla legge nazionale (cariche nelle associazioni sportive dilettantistiche; dirigenti sportivi; esperti gestori di impianti sportivi; istruttori qualificati; tecnici federali; assistenti o operatori specializzati; atleti e praticanti; altre figure tecnico-sportive): l'incompletezza della descrizione normativa rende, poi, obbligato il ricorso ad un atto della Giunta, al fine di definirne in forma sufficientemente analitica gli elementi costitutivi.

Nel contempo, l'albo professionale non svolge una funzione meramente ricognitiva o di comunicazione e di aggiornamento di professioni già riconosciute dalla legge statale, come è invece consentito disporre da parte della legge regionale (sentenza n. 271 del 2009), ma, all'esito di un percorso formativo cui è subordinata l'iscrizione, assume una particolare capacità selettiva ed individuatrice delle professioni, che ne tradisce l'illegittimità costituzionale, «anche prescindendo dal fatto che la iscrizione nel suddetto registro si ponga come condizione necessaria ai fini dell'esercizio della attività da esso contemplata» (sentenze n. 93 del 2008, n. 132 del 2010, n. 138 del 2009).

L'introduzione dell'albo, inoltre, diviene indice sintomatico (sentenza n. 93 del 2008) dell'illegittimità dell'intervento normativo regionale, anche con riguardo alle figure dei fisioterapisti e dei massaggiatori, indicate dall'art. 11, comma 5, lettera *h*), ma oggetto di normazione da parte della stessa legge dello Stato.

Quanto ai fisioterapisti, non è consentito alla legge regionale, a fronte di un profilo compiutamente descritto dal decreto ministeriale 14 settembre 1994, n. 741 (Regolamento concernente l'individuazione della figura e del relativo profilo professionale del fisioterapista), sulla base dell'art. 6, comma 3, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), conferire una particolare specificità al fisioterapista sportivo, giungendo a richiedere a tal fine il conseguimento di un titolo rilasciato da enti pubblici o istituzioni sportive abilitate, in potenziale contrasto con le competenze attribuite sul punto al Ministro dell'università e della ricerca scientifica (art. 6, comma 3, del d. lgs. n. 502 del 1992).

Analogamente, la normativa statale si è limitata ad istituire l'albo dei massaggiatori privi della vista (art. 8 della legge 21 luglio 1961, n. 686, recante norme sul collocamento obbligatorio dei massaggiatori e massofisioterapisti ciechi), senza conferire invece ai massaggiatori sportivi alcuna posizione differenziata, rispetto a quanto previsto in via generale, e con riguardo anche al titolo di studio necessario, dalla legge 19 maggio 1971, n. 403 (Nuove norme sulla professione e sul collocamento dei massaggiatori e massofisioterapisti ciechi) (sentenze n. 179 del 2008, n. 449 del 2006, n. 319 del 2005).



Né emerge quale particolare collegamento vi possa essere tra le disposizioni censurate e le peculiari esigenze della realtà territoriale cui la legge regionale si rivolge, e in relazione alle quali soltanto si giustifica l'intervento legislativo di dettaglio nella materia delle professioni (sentenza n. 153 del 2006).

3. – In conclusione, tutte le disposizioni impugnate si pongono in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost., e vanno conseguentemente dichiarate costituzionalmente illegittime.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera m), 11, commi 5, 6 e 7, e 17, comma 1, lettere a) e b), della legge della Regione Calabria 22 novembre 2010, n. 28 (Norme in materia di sport nella Regione Calabria).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 luglio 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: LATTANZI

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 22 luglio 2011

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0500

N. 231

Sentenza 19 - 22 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Criteri di scelta delle misure cautelari - Obbligatorietà della custodia cautelare in carcere quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope (art. 74 del d.P.R. n. 309 del 1990), salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - Omessa salvezza, altresì, dell'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure - Violazione dei principi di uguaglianza, di ragionevolezza e del minore sacrificio necessario della libertà personale dell'indagato o dell'imputato nell'applicazione delle misure cautelari - Contrasto con la presunzione di non colpevolezza dell'imputato sino alla condanna definitiva - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Cod. proc. pen., art. 275, comma 3, secondo periodo, come modificato dall'art. 2 del d.l. 23 febbraio 2009, n. 11 (convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38).
- Costituzione, artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo MADDALENA;

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Torino nel procedimento penale a carico di B.B. con ordinanza del 5 novembre 2010, iscritta al n. 21 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2011.

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

udito nella camera di consiglio dell'11 maggio 2011 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto in fatto

1. – Con ordinanza depositata il 5 novembre 2010, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Torino ha proposto, in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, nella parte in cui non consente di applicare la misura degli arresti domiciliari, o altra misura cautelare comunque meno afflittiva della custodia in carcere, in relazione al delitto di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope, previsto dall'art. 74 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza).

Il giudice *a quo* premette di dover decidere su un'istanza di revoca della misura cautelare della custodia in carcere, o di sostituzione della stessa con altra misura meno grave, proposta dal difensore di una persona imputata dei delitti di cui agli artt. 74 e 73 del d.P.R. n. 309 del 1990. All'interessata – sottoposta a custodia in carcere a partire dal 22 aprile 2009 – erano stati contestati, in particolare, la partecipazione a un'associazione a delinquere finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti e plurimi fatti di acquisto e vendita illeciti di tali sostanze: reati per i quali, con sentenza del 16 giugno 2010, emessa a seguito di giudizio abbreviato, ella era stata condannata in primo grado alla pena di nove anni di reclusione.

A sostegno dell'istanza, il difensore aveva dedotto che le esigenze cautelari, legate al pericolo di commissione di reati analoghi, dovevano ritenersi cessate o quantomeno affievolite, alla luce di un complesso di circostanze: quali, in specie, l'«efficacia deterrente» del lungo periodo di detenzione fino ad allora patito dall'imputata, la sua incensuratezza, il comportamento sostanzialmente collaborativo da lei tenuto nel corso del processo e l'esigenza di riallacciare i rapporti con i figli minori, interrotti dall'inizio della carcerazione preventiva. Il difensore aveva prodotto, altresì, la dichiarazione di disponibilità del responsabile di un istituto religioso ad accogliere l'imputata in regime di arresti domiciliari.

Ad avviso del giudice *a quo*, gli elementi addotti dalla difesa, seppure inidonei a dimostrare il venir meno delle esigenze cautelari, sarebbero comunque indicativi di una loro significativa attenuazione: ciò, anche alla luce delle peculiarità della vicenda concreta, che aveva visto il vincolo associativo svilupparsi in un ambito «sostanzialmente familiare» e in un periodo nel quale quasi tutti gli associati erano anche consumatori di sostanze stupefacenti. Le evidenziate circostanze farebbero ritenere, in specie, che il *periculum libertatis* possa essere adeguatamente fronteggiato



con la misura degli arresti domiciliari in un luogo diverso da quello in cui le condotte criminose si erano sviluppate, quale l'istituto religioso indicato dal difensore.

All'accoglimento dell'istanza osterebbe, tuttavia, la preclusione, introdotta dalla novella legislativa modificativa dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., in forza della quale, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza per una serie di reati, – tra cui quello di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope (evocato tramite il rinvio all'art. 51, comma 3-bis, cod. proc. pen.) – «è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari».

Tale disposizione, secondo il corrente orientamento della giurisprudenza di legittimità, dovrebbe trovare applicazione – in forza del principio *tempus regit actum*, trattandosi di norma processuale – anche in rapporto alle misure cautelari da adottare per i fatti delittuosi commessi – come nel caso di specie – anteriormente alla data di entrata in vigore della novella legislativa.

Il rimettente dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale della norma denunciata, in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma, Cost.

Al riguardo, il giudice *a quo* rileva come questa Corte, con la sentenza n. 265 del 2010, abbia già dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., per contrasto con gli indicati parametri costituzionali, nella parte in cui – nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti di cui agli artt. 600-bis, primo comma, 609-bis e 609-quater cod. pen., è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari – non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure.

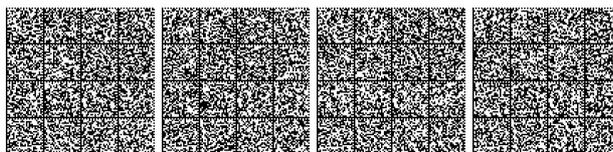
Con la pronuncia ora ricordata – il cui *iter* argomentativo viene ampiamente ripercorso nell'ordinanza di rimesione – la Corte avrebbe individuato precisi limiti entro i quali la presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia in carcere a soddisfare le esigenze cautelari – sancita dalla norma censurata in deroga ai principi generali regolativi della materia – può ritenersi compatibile con il dettato costituzionale.

Si tratterebbe, da un lato, di limiti negativi derivanti dalla presunzione di non colpevolezza, a fronte dei quali detta disciplina derogatoria non può essere giustificata né dalla gravità astratta del reato – rilevante solo ai fini della determinazione del trattamento sanzionatorio – né della necessità di eliminare o ridurre l'allarme sociale causato dal reato medesimo, essendo questa una funzione istituzionale della pena, perché presuppone la certezza circa il responsabile dell'allarme.

Dall'altro lato, sussisterebbero limiti positivi legati al rispetto del principio di ragionevolezza, posto alla base del giudizio di bilanciamento fra i diversi interessi tutelati dall'ordinamento. Affinché la disciplina in questione risulti costituzionalmente tollerabile, dovrebbe risultare enucleabile, in relazione a determinate fattispecie criminose, una regola di esperienza che consenta di formulare a priori una valutazione di adeguatezza della sola misura cautelare carceraria, escludendo l'agevole ipotizzabilità di accadimenti contrari alla generalizzazione posta a fondamento della presunzione. Si tratterebbe di una «prova di resistenza», da effettuare sulla base delle caratteristiche strutturali delle figure delittuose prese in considerazione: «prova di resistenza» che la Corte avrebbe in effetti espletato, con esito positivo, in rapporto ai delitti di mafia (ordinanza n. 450 del 1995).

Quanto alla figura criminosa che interessa, il delitto di cui all'art. 74 del d.P.R. n. 309 del 1990 è una figura speciale del delitto di associazione per delinquere, che si differenzia da questo solo per la specificità del programma criminoso, costituito dalla commissione di più delitti tra quelli previsti dall'art. 73 del medesimo decreto. Le caratteristiche strutturali della fattispecie criminosa non divergerebbero, per il resto, da quelle del reato associativo comune. Per costante giurisprudenza, infatti, i suoi elementi essenziali sarebbero costituiti dal carattere indeterminato del programma criminoso e dalla permanenza della struttura, senza che occorra un accordo consacrato in manifestazioni di formale adesione né un'organizzazione con gerarchie interne e distribuzione di specifiche cariche e compiti: essendo sufficiente, al contrario, una qualunque forma organizzativa, sia pure rudimentale, deducibile dalla predisposizione di mezzi, anche semplici, per il perseguimento del fine comune.

Si sarebbe, dunque, al cospetto di una «fattispecie aperta», idonea ad abbracciare fenomeni criminali fortemente eterogenei tra loro, che spaziano dal grande sodalizio internazionale con struttura imprenditoriale, che controlla tanto la produzione che l'immissione sul mercato dello stupefacente, fino ad arrivare al gruppo attivo in ambito puramente locale e con organizzazione del tutto rudimentale, spesso limitata all'impiego di autovetture e telefoni cellulari. La giurisprudenza di legittimità ha, d'altra parte, ravvisato l'ipotesi criminosa in questione anche nel vincolo che accomuna, in maniera durevole, il fornitore della droga e coloro che la ricevono per rivenderla «al minuto», non ritenendo di ostacolo alla configurabilità del rapporto associativo la diversità degli scopi personali e la differente utilità che i singoli si propongono di ricavare.



Risulterebbero, quindi, evidenti le differenze strutturali tra il delitto in esame e i reati di mafia, in rapporto ai quali la Corte ha ritenuto giustificabile la presunzione assoluta posta dalla norma denunciata. Il delitto previsto dall'art. 74 del d.P.R. n. 309 del 1990 non sarebbe, infatti, necessariamente connotato da un forte radicamento nel territorio dell'associazione, da fitti collegamenti personali e da una particolare forza intimidatrice. Difetterebbero, soprattutto, le peculiarità «storiche e sociologiche», prima ancora che giuridiche, dell'associazione mafiosa, consistenti nell'adesione degli associati, senza possibilità di recesso, ad un sistema illegale parallelo a quello dello Stato, consolidato nel tempo e preesistente, nella sua struttura essenziale, rispetto ai singoli fenomeni associativi: sistema che, attraverso attività criminose che coinvolgono i più diversi settori della vita pubblica e privata, mira ad interferire con le istituzioni per assicurarsi «potere e stabilità». Caratteristiche, queste, che rendono possibile, per i reati di mafia, enucleare una regola di esperienza in base alla quale soltanto la custodia cautelare in carcere è idonea a preservare le condizioni di base della convivenza e della sicurezza collettiva, messe a rischio da simili reati.

Analoga generalizzazione sarebbe, per converso, impraticabile in rapporto al delitto previsto dall'art. 74 del d.P.R. n. 309 del 1990, il cui paradigma coprirebbe situazioni che incidono in misura sensibilmente differenziata sul bene protetto (l'ordine pubblico) e che, sotto il profilo cautelare, potrebbero essere fronteggiate anche con misure diverse dalla custodia in carcere, tenuto conto di plurimi elementi, anche sopravvenuti rispetto all'applicazione della misura: quali, ad esempio, l'allentarsi dei legami tra gli associati a seguito di prolungate detenzioni o il superamento dello stato personale di tossicodipendenza, che spesso favorisce la creazione di gruppi criminali dediti allo spaccio. Accadimenti, questi, viceversa non ipotizzabili in relazione ai delitti di mafia, i quali presupporrebbero, nella generalità dei casi, un patto inscindibile tra gli associati che resiste alle vicende giudiziarie, traducendosi in una «radicale scelta di vita alternativa alla legalità».

Una regola generalizzata di esperienza che giustifichi la presunzione sancita dall'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., con riferimento al delitto che interessa, non potrebbe essere ricavata neppure dal suo carattere di reato associativo, che lo accomuna a quello previsto dall'art. 416-bis del codice penale. Diversamente, non si spiegherebbe l'esclusione dal novero dei reati soggetti al regime cautelare speciale, in base alla novella legislativa del 2009, dei reati associativi comuni (fatta eccezione per l'ipotesi prevista dal sesto comma dell'art. 416 cod. pen.).

La presunzione in questione non potrebbe trovare fondamento, da ultimo, neanche nella natura dei reati-scopo dell'associazione e nella tutela particolarmente rigorosa accordata dal legislatore al bene della salute pubblica nei confronti del fenomeno dello spaccio di stupefacenti. Come già rimarcato, infatti, dalla sentenza n. 265 del 2010, la gravità astratta del reato, desunta dalla misura della pena o dalla natura dell'interesse tutelato, non può legittimare una preclusione alla verifica giudiziale del grado delle esigenze cautelari e all'individuazione della misura più idonea a fronteggiarle, rilevando solo ai fini della commisurazione della sanzione.

Alla luce di tali rilievi, la norma censurata, nella parte in cui estende la presunzione di adeguatezza della sola custodia cautelare carceraria al delitto di cui all'art. 74 del d.P.R. n. 309 del 1990, violerebbe l'art. 3 Cost., sottoponendo ad un eguale trattamento situazioni differenti tra loro, senza che vi siano fondate ragioni per impedire la «piena individualizzazione» della coercizione cautelare.

La medesima disposizione si porrebbe, altresì, in contrasto con il principio di inviolabilità della libertà personale, sancito dall'art. 13, primo comma, Cost., imponendo il massimo sacrificio di tale bene primario all'esito di un giudizio di bilanciamento non corretto, in quanto non rispettoso del principio di ragionevolezza.

Essa lederebbe, infine, la presunzione di non colpevolezza, prevista dall'art. 27, secondo comma, Cost., affidando al regime cautelare funzioni proprie della pena, la cui applicazione presuppone un giudizio definitivo di responsabilità.

2. – È intervenuto nel giudizio di legittimità costituzionale il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

La difesa dello Stato ricorda come questa Corte abbia affermato – in particolare, con l'ordinanza n. 450 del 1995 – che mentre l'apprezzamento delle esigenze cautelari deve essere lasciato al giudice, la scelta della misura può bene essere operata in via generale dal legislatore, nei limiti della ragionevolezza e del corretto bilanciamento dei beni coinvolti.

La particolare gravità del delitto di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope, la pericolosità sociale degli associati e la grave minaccia per la collettività che può derivare dalla reiterazione della condotta accomunerebbero, d'altro canto, il delitto in questione a quelli di tipo mafioso, rispetto ai quali la Corte, con la medesima ordinanza, ha ritenuto ragionevole l'imposizione della misura carceraria.

La norma censurata non lederebbe neppure l'art. 13, primo comma, Cost., essendo stato rispettato il principio della riserva di legge in materia di provvedimenti restrittivi della libertà personale; né, da ultimo, si comprenderebbe come detta norma possa essere ritenuta incompatibile con la presunzione di non colpevolezza dell'imputato, enunciata



dall'art. 27, secondo comma, Cost., trattandosi di disposizione che, disciplinando in modo non irragionevole l'adozione delle misure cautelari, opera su un piano diverso da quello dell'irrogazione della sanzione penale.

Considerato in diritto

1. – Il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Torino dubita della legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, nella parte in cui non consente di applicare misure cautelari diverse e meno afflittive della custodia in carcere alla persona raggiunta da gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope, previsto dall'art. 74 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza).

Il rimettente reputa estensibili ai procedimenti relativi a detto reato le ragioni che hanno indotto questa Corte, con la sentenza n. 265 del 2010, a dichiarare costituzionalmente illegittima la norma censurata in riferimento a taluni delitti a sfondo sessuale (artt. 600-*bis*, primo comma, 609-*bis* e 609-*quater* del codice penale).

Al pari di tali delitti, neppure quello previsto dall'art. 74 d.P.R. n. 309 del 1990 potrebbe essere, infatti, assimilato, sotto il profilo in esame, ai delitti di mafia, in relazione ai quali tanto questa Corte che la Corte europea dei diritti dell'uomo hanno ritenuto giustificabile la presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere, stabilita dalla norma censurata. Per quanto gravi, i fatti che integrano tale delitto presenterebbero disvalori ampiamente differenziabili sul piano della condotta e, soprattutto, potrebbero bene proporre anche esigenze cautelari suscettibili di essere soddisfatte con misure diverse dalla custodia carceraria.

La presunzione censurata, di conseguenza, si porrebbe in contrasto – conformemente a quanto deciso dalla citata sentenza n. 265 del 2010 – con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 Cost.) e di inviolabilità della libertà personale (art. 13, primo comma, Cost.), nonché con la presunzione di non colpevolezza (art. 27, secondo comma, Cost.).

2. – La questione è fondata, nei termini di seguito specificati.

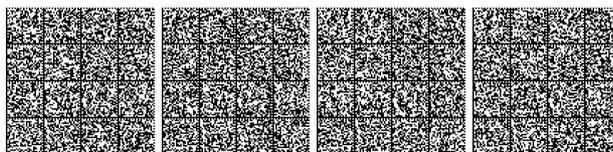
3. – Con la sentenza n. 265 del 2010, questa Corte ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma censurata, nella parte in cui configura una presunzione assoluta – anziché soltanto relativa – di adeguatezza della sola custodia in carcere a soddisfare le esigenze cautelari nei confronti della persona raggiunta da gravi indizi di colpevolezza per taluni delitti a sfondo sessuale: in particolare, per i reati di induzione o sfruttamento della prostituzione minorile, violenza sessuale e atti sessuali con minorenni (artt. 600-*bis*, primo comma, 609-*bis* e 609-*quater* cod. pen.).

Ad analoga declaratoria di illegittimità costituzionale questa Corte è altresì pervenuta, successivamente all'odierna ordinanza di rimessione, con la sentenza n. 164 del 2011, nei riguardi della medesima norma, nella parte in cui assoggetta a detta presunzione assoluta anche il delitto di omicidio volontario (art. 575 cod. pen.).

3.1. – In entrambe le occasioni, la Corte ha rilevato come i limiti di legittimità delle misure cautelari – nell'ambito della cui disciplina si colloca la disposizione scrutinata – risultino espressi, a fronte del principio di inviolabilità della libertà personale (art. 13, primo comma, Cost.) – oltre che dalle riserve di legge e di giurisdizione (art. 13, secondo e quarto comma, Cost.) – anche e soprattutto dalla presunzione di non colpevolezza (art. 27, secondo comma, Cost.), a fronte della quale le restrizioni della libertà personale dell'indagato o dell'imputato nel corso del procedimento debbono assumere connotazioni nitidamente differenziate da quelle della pena, irrogabile solo dopo l'accertamento definitivo della responsabilità.

I principi costituzionali di riferimento implicano che la disciplina della materia debba essere ispirata al principio del «minore sacrificio necessario» (sentenza n. 295 del 2005): la compressione della libertà personale va contenuta, cioè, entro i limiti minimi indispensabili a soddisfare le esigenze cautelari del caso concreto. Ciò impegna il legislatore, da una parte, a strutturare il sistema cautelare secondo il modello della pluralità graduata, predisponendo una gamma di misure alternative, connotate da differenti gradi di incidenza sulla libertà personale; dall'altra, a prefigurare, in corrispondenza, criteri per scelte individualizzanti del trattamento cautelare, coerenti e adeguate alle esigenze configurabili nei singoli casi concreti.

Questo insieme di indicazioni costituzionali trova puntuale espressione nella disciplina generale dettata in materia dal codice di procedura penale. A fronte della tipizzazione di un ventaglio di misure, di gravità crescente (artt. 281-285), il criterio di «adeguatezza» (art. 275, comma 1) – dando corpo al principio del «minore sacrificio necessario» – impone



al giudice di scegliere la misura meno afflittiva tra quelle astrattamente idonee a tutelare le esigenze cautelari ravvisabili nel caso di specie.

Da tali coordinate si discosta vistosamente la disciplina dettata dal secondo e dal terzo periodo del comma 3 dell'art. 275 cod. proc. pen. – inserita tramite una serie di interventi novellistici – la quale stabilisce, rispetto ai soggetti raggiunti da gravi indizi di colpevolezza per taluni delitti, una duplice presunzione: relativa, quanto alla sussistenza delle esigenze cautelari; assoluta, quanto alla scelta della misura, reputando il legislatore adeguata, ove la presunzione relativa non risulti vinta, unicamente la custodia cautelare in carcere, senza alcuna possibile alternativa.

Proprio per i marcati profili di eccezione rispetto al regime ordinario, la disciplina derogatoria – riferita, ai suoi esordi, ad un ampio ed eterogeneo parco di figure criminose – era stata limitata, a partire dal 1995 e in una prospettiva di recupero delle garanzie, ai soli procedimenti per i «delitti di cui all'articolo 416-bis del codice penale o ai delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dal predetto articolo 416-bis ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo» (art. 5, comma 1, della legge 8 agosto 1995, n. 332, recante «Modifiche al codice di procedura penale in tema di semplificazione dei procedimenti, di misure cautelari e di diritto di difesa»).

Così circoscritta, essa aveva superato il vaglio tanto di questa Corte (ordinanza n. 450 del 1995), che della Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenza 6 novembre 2003, Pantano contro Italia). Entrambe le Corti avevano, infatti, in vario modo valorizzato la specificità dei predetti delitti, la cui connotazione strutturale astratta (come reati associativi entro un contesto di criminalità organizzata di tipo mafioso, o come reati a questo comunque collegati) valeva a rendere «ragionevoli» le presunzioni in questione, e segnatamente quella di adeguatezza della sola custodia carceraria: trattandosi, in sostanza, della misura più idonea a neutralizzare il periculum libertatis connesso al verosimile protrarsi dei contatti tra imputato e associazione.

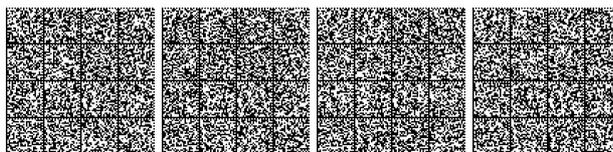
Con l'intervento novellistico del 2009 (art. 2, comma 1, lettere a e a-bis, del decreto-legge n. 11 del 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 38 del 2009), il legislatore ha compiuto «un salto di qualità a ritroso», ri-espandendo l'ambito di applicazione della disciplina eccezionale a numerose altre fattispecie penali, in larga misura eterogenee fra loro quanto a oggettività giuridica (fatta eccezione per i delitti a sfondo sessuale), struttura e trattamento sanzionatorio.

3.2. – Ciò posto, questa Corte, nelle citate sentenze n. 265 del 2010 e n. 164 del 2011, ha ricordato che «le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'id quod plerumque accidit. In particolare, l'irragionevolezza della presunzione assoluta si coglie tutte le volte in cui sia agevole formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa (sentenza n. 139 del 2010)».

Sotto tale profitto, né ai delitti a sfondo sessuale dianzi indicati (sentenza n. 265 del 2010) né al delitto di omicidio volontario (sentenza n. 164 del 2011) poteva estendersi la *ratio* giustificativa del regime derogatorio già ravvisata in rapporto ai delitti di mafia: ossia che dalla struttura stessa della fattispecie e dalle sue connotazioni criminologiche – legate alla circostanza che l'appartenenza ad associazioni di tipo mafioso implica un'adesione permanente ad un sodalizio criminoso di norma fortemente radicato nel territorio, caratterizzato da una fitta rete di collegamenti personali e dotato di particolare forza intimidatrice – deriva, nella generalità dei casi e secondo una regola di esperienza sufficientemente condivisa, una esigenza cautelare alla cui soddisfazione sarebbe adeguata solo la custodia in carcere (non essendo le misure minori sufficienti a troncare i rapporti tra l'indiziato e l'ambito delinquenziale di appartenenza, neutralizzandone la pericolosità).

Pur nella loro indubbia gravità e riprovevolezza – la quale peserà opportunamente nella determinazione della pena inflitta all'autore, quando ne sia riconosciuta in via definitiva la colpevolezza – i delitti in discorso possono essere, e spesso sono, fatti meramente individuali, che trovano la loro matrice in pulsioni occasionali o passionali, ovvero in situazioni maturate nell'ambito di specifici contesti (familiare, scolastico, dei rapporti socio-economici, e così via dicendo). Di conseguenza, in un numero tutt'altro che marginale di casi, le esigenze cautelari – pur non potendo essere completamente escluse – sarebbero suscettibili di trovare idonea risposta anche in misure diverse da quella carceraria, che valgono a neutralizzare il fattore scatenante o ad impedirne la riproposizione. E così, anzitutto, quanto ai fatti legati a particolari contesti, tramite misure che valgono comunque ad operare una forzosa separazione da questi dell'imputato o dell'indagato: arresti domiciliari in luogo diverso dall'abitazione (art. 284 cod. proc. pen.), eventualmente accompagnati da particolari strumenti di controllo (quale il cosiddetto braccialetto elettronico: art. 275-bis); obbligo o divieto di dimora o anche solo di accesso in determinati luoghi (art. 283); allontanamento dalla casa familiare (art. 282-bis).

3.3. – Alla luce di tali rilievi, questa Corte ha quindi concluso che la norma impugnata violava, *in parte qua*, sia l'art. 3 Cost., per l'ingiustificata parificazione dei procedimenti relativi ai delitti considerati a quelli concernenti i delitti di mafia, nonché per l'irrazionale assoggettamento a un medesimo regime cautelare delle diverse ipotesi concrete riconducibili ai relativi paradigmi punitivi; sia l'art. 13, primo comma, Cost., quale referente fondamentale del regime



ordinario delle misure cautelari privative della libertà personale; sia, infine, l'art. 27, secondo comma, Cost., in quanto attribuiva alla coercizione processuale tratti funzionali tipici della pena.

Al fine di ricondurre il sistema a sintonia con i valori costituzionali, la Corte ha ritenuto che non fosse, peraltro, necessario rimuovere integralmente la presunzione *de qua*, ma solo il suo carattere assoluto, che implicava una indiscriminata e totale negazione di rilievo al principio del minore sacrificio necessario. La previsione di una presunzione solo relativa di adeguatezza della custodia carceraria – atta a realizzare una semplificazione del procedimento probatorio suggerita da aspetti ricorrenti del fenomeno criminoso considerato, ma comunque superabile da elementi di segno contrario – non eccede, per contro, i limiti di compatibilità costituzionale, rimanendo per tale verso non censurabile l'apprezzamento legislativo circa la ordinaria configurabilità di esigenze cautelari nel grado più intenso.

4. – Le considerazioni dianzi ricordate risultano valedoli, con gli opportuni adattamenti e precisazioni, anche in rapporto al delitto di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope: delitto al quale il regime cautelare speciale risulta esteso tramite il richiamo mediato alla norma processuale di cui all'art. 51, comma 3-*bis*, cod. proc. pen.

4.1. – Pur nella particolare gravità che il fatto assume nella considerazione legislativa, anche nel caso in esame la presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia carceraria non può considerarsi, in effetti, rispondente a un dato di esperienza generalizzato, ricollegabile alla «struttura stessa» e alle «connotazioni criminologiche» della figura criminosa.

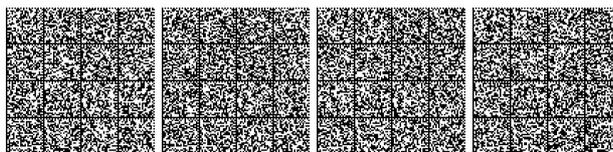
È ben vero che, nelle ipotesi descritte dall'art. 74 del d.P.R. n. 309 del 1990, diversamente che nei casi precedentemente scrutinati da questa Corte, non si è di fronte a un reato suscettibile di presentarsi come fatto meramente individuale ed episodico: trattandosi, al contrario, di un reato che – come la generalità delle fattispecie di tipo associativo – presuppone uno stabile vincolo di appartenenza del soggetto a un sodalizio criminoso, volto al compimento di una pluralità non predeterminata di delitti. Questa sola caratteristica non è, tuttavia, ancora sufficiente a costituire un'adeguata base logico-giuridica della presunzione di cui si discute. Lo dimostra eloquentemente già la semplice circostanza che lo stesso legislatore ordinario abbia ritenuto di dover includere fra i reati soggetti al regime cautelare censurato solo talune particolari figure associative, e non anche quella generale dell'associazione per delinquere, prevista dall'art. 416 cod. pen. (fatta eccezione per i casi in cui essa è menzionata dal richiamato art. 51, comma 3-*bis*, cod. proc. pen., in quanto diretta a commettere determinati reati-fine: in pratica, alla data di entrata in vigore della novella del 2009, le sole ipotesi di cui al sesto comma dello stesso art. 416).

Questa Corte, d'altro canto – nel ritenere assistita da adeguato fondamento razionale la presunzione *de qua* in rapporto al delitto di associazione di tipo mafioso – ha già avuto modo di porre in evidenza come tale conclusione si giustifichi alla luce non del mero vincolo associativo a scopi criminosi, quanto piuttosto delle particolari caratteristiche che esso assume nella cornice di detta fattispecie (sentenze n. 164 del 2011 e n. 265 del 2010).

Il delitto di associazione di tipo mafioso è, infatti, normativamente connotato – di riflesso ad un dato empirico-sociologico – come quello in cui il vincolo associativo esprime una forza di intimidazione e condizioni di assoggettamento e di omertà, che da quella derivano, per conseguire determinati fini illeciti. Caratteristica essenziale è proprio tale specificità del vincolo, che, sul piano concreto, implica ed è suscettibile di produrre, da un lato, una solida e permanente adesione tra gli associati, una rigida organizzazione gerarchica, una rete di collegamenti e un radicamento territoriale e, dall'altro, una diffusività dei risultati illeciti, a sua volta produttiva di accrescimento della forza intimidatrice del sodalizio criminoso. Sono tali peculiari connotazioni a fornire una congrua base statistica alla presunzione considerata, rendendo ragionevole la convinzione che, nella generalità dei casi, le esigenze cautelari derivanti dal delitto in questione non possano venire adeguatamente fronteggiate se non con la misura carceraria, in quanto idonea – per valersi delle parole della Corte europea dei diritti dell'uomo – «a tagliare i legami esistenti tra le persone interessate e il loro ambito criminale di origine», minimizzando «il rischio che esse mantengano contatti personali con le strutture delle organizzazioni criminali e possano commettere nel frattempo delitti» (sentenza 6 novembre 2003, Pantano contro Italia).

Altrettanto non può dirsi per il delitto di associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope. Quest'ultimo si concreta, infatti, in una forma speciale del delitto di associazione per delinquere, qualificata unicamente dalla natura dei reati-fine (i delitti previsti dall'art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990). Per consolidata giurisprudenza, essa non postula necessariamente la creazione di una struttura complessa e gerarchicamente ordinata, essendo viceversa sufficiente una qualunque organizzazione, anche rudimentale, di attività personali e di mezzi economici, benché semplici ed elementari, per il perseguimento del fine comune. Il delitto in questione prescinde, altresì, da radicamenti sul territorio, da particolari collegamenti personali e soprattutto da qualsivoglia specifica connotazione del vincolo associativo, tanto che, ove questo in concreto si presentasse con le caratteristiche del vincolo mafioso, il reato ben potrebbe concorrere con quello dell'art. 416-*bis* cod. pen. (come già ritenuto dalle Sezioni unite della Corte di cassazione: sentenza 25 settembre 2008-13 gennaio 2009, n. 1149).

Si tratta, dunque, di fattispecie, per così dire, aperta, che, descrivendo in definitiva solo lo scopo dell'associazione e non anche specifiche qualità di essa, si presta a qualificare penalmente fatti e situazioni in concreto i più diversi ed



eterogenei: da un sodalizio transnazionale, forte di una articolata organizzazione, di ingenti risorse finanziarie e rigidamente strutturato, al piccolo gruppo, talora persino ristretto ad un ambito familiare – come nel caso oggetto del giudizio *a quo* – operante in un'area limitata e con i più modesti e semplici mezzi.

Proprio per l'eterogeneità delle fattispecie concrete riferibili al paradigma punitivo astratto, ricomprendenti ipotesi nettamente differenti quanto a contesto, modalità lesive del bene protetto e intensità del legame tra gli associati, non è dunque possibile enucleare una regola di esperienza, ricollegabile ragionevolmente a tutte le «connotazioni criminologiche» del fenomeno, secondo la quale la custodia carceraria sarebbe l'unico strumento idoneo a fronteggiare le esigenze cautelari. In un significativo numero di casi, al contrario, queste ultime potrebbero trovare risposta in misure diverse e meno afflittive, che valgano comunque ad assicurare – nei termini in precedenza evidenziati – la separazione dell'indiziato dal contesto delinquenziale e ad impedire la reiterazione del reato.

4.2. – Né può considerarsi significativa, in senso contrario, la circostanza che la fattispecie associativa prevista dall'art. 74 del d.P.R. n. 309 del 1990 risulti accomunata all'associazione di tipo mafioso nella sottoposizione alla disciplina stabilita all'art. 51, comma 3-*bis*, cod. proc. pen.: disposizione alla quale – come accennato – la norma censurata preliminarmente rinvia al fine di individuare i delitti soggetti allo speciale regime cautelare di cui si discute.

Per corrente rilievo, infatti, la predetta disciplina risponde a una logica distinta ed eccentrica rispetto a quella sottesa alla disposizione sottoposta a scrutinio. Il richiamato art. 51, comma 3-*bis*, cod. proc. pen. prevede una deroga all'ordinaria regola (recata dal comma 3 dello stesso articolo ed espressione del cosiddetto principio di accessorialità) che vorrebbe attribuite le funzioni di indagine, di esercizio dell'azione penale e di sostegno dell'accusa nei procedimenti di primo grado all'ufficio del pubblico ministero presso il giudice competente, devolvendole a quello presso il tribunale del capoluogo del distretto nel cui ambito ha sede il giudice competente.

Si tratta di norma ispirata da ragioni di opportunità organizzativa degli uffici del pubblico ministero, anche in relazione alla tipicità e alla qualità delle tecniche di indagine richieste da taluni reati, ma che non consentono inferenze in materia di esigenze cautelari, tantomeno al fine di omologare quelle relative a tutti i procedimenti per i quali quella deroga è stabilita. Ne è evidente riprova l'eterogeneità della lista delle fattispecie criminose cui la norma stessa fa riferimento, che già primo visu evidenzia come il relativo criterio di selezione non consista affatto in una particolare qualità del *periculum libertatis*. Detta lista – mentre non include, ad esempio, l'associazione per delinquere finalizzata a commettere rapine a mano armata o estorsioni – abbraccia invece figure quali l'associazione finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri (art. 291-*quater* del d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, recante «Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale») o l'associazione diretta a commettere i delitti di cui agli artt. 473 e 474 cod. pen., in materia di contraffazione di marchi o altri segni distintivi e di commercio di prodotti con segni mendaci (ciò a seguito dell'interpolazione dell'art. 51, comma 3-*bis*, cod. proc. pen. operata dall'art. 15, comma 4, della legge 23 luglio 2009, n. 99, recante «Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia»).

4.3. – Contrariamente a quanto assume l'Avvocatura dello Stato, la presunzione assoluta censurata non può neppure rinvenire, da ultimo, la sua base di legittimazione costituzionale nella gravità astratta del delitto associativo che qui viene in rilievo, desumibile dalla severità della pena edittale, o nell'esigenza di eliminare o ridurre situazioni di allarme sociale, correlate alla pericolosità della diffusione del traffico e del consumo di sostanze stupefacenti rispetto a beni quali l'ordine pubblico e la salute individuale. A tale riguardo, non si può, infatti, che ribadire quanto già affermato da questa Corte nelle precedenti pronunce sul tema (sentenze n. 164 del 2011 e n. 265 del 2010). In primo luogo, cioè, che la gravità astratta del reato, considerata in rapporto alla misura della pena o alla natura dell'interesse protetto, è elemento significativo in sede di giudizio di colpevolezza, particolarmente ai fini della determinazione della sanzione, ma inidoneo a fungere da elemento preclusivo della verifica del grado delle esigenze cautelari e all'individuazione della misura concretamente idonea a farvi fronte. In secondo luogo, poi, che il contenimento dell'allarme sociale causato dal reato non può essere annoverato tra le finalità della custodia cautelare, costituendo una funzione istituzionale della pena, perché presuppone la certezza circa il responsabile del delitto che ha provocato l'allarme.

5. – Alla luce delle considerazioni che precedono, la presunzione assoluta sancita dalla norma censurata va dunque trasformata, anche in rapporto al delitto oggetto dell'odierno scrutinio, in presunzione solo relativa.

L'art. 275, comma 3, secondo periodo, cod. proc. pen. va dichiarato, pertanto, costituzionalmente illegittimo nella parte in cui – nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di cui all'art. 74 del d.P.R. n. 309 del 1990, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari – non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure.



6. – Giova precisare che non interferisce con l'odierno *thema decidendum* il problema dell'operatività o meno del regime cautelare previsto dalla norma censurata in rapporto all'ipotesi – che non risulta ricorrere nel giudizio *a quo* – contemplata dal comma 6 dell'art. 74 del d.P.R. n. 309 del 1990 (associazione finalizza a commettere fatti di «lieve entità» ai sensi dell'art. 73, comma 5, del medesimo decreto): problema che trae origine dalla sancita applicabilità a tale fattispecie delle disposizioni generali in tema di associazione per delinquere (delitto non assoggettato, come detto, al regime cautelare speciale). Qualora si opti, infatti, per la soluzione negativa, all'ipotesi in parola non si applicherebbe neppure la presunzione relativa di adeguatezza della sola custodia in carcere, nei termini stabiliti dalla presente sentenza, rimanendo la fattispecie integralmente soggetta alla disciplina ordinaria in punto di trattamento cautelare.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, secondo periodo, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, nella parte in cui – nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di cui all'art. 74 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza) è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari – non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 luglio 2011.

Il Presidente: MADDALENA

Il redattore: FRIGO

Il cancelliere: MELATTI

Depositato in cancelleria il 22 luglio 2011

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0501

N. 232

Sentenza 19 - 22 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Ricorso della Regione Puglia - Impugnazione di numerose disposizioni del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010 - Trattazione delle questioni riguardanti l'art. 43 - Decisione sulle altre disposizioni impugnate riservata a separate pronunce.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 43.
- Costituzione, artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma.

Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Istituzione nel Meridione d'Italia di «zone a burocrazia zero» - Vantaggi a favore delle «nuove iniziative produttive» - Ricorso della Regione Puglia - Eccezioni inammissibilità per tardività del ricorso - Reiezione.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 43.
- Costituzione, artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma.



Bilancio e contabilità pubblica - Amministrazione pubblica - Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica - Istituzione, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di «zone a burocrazia zero» nel Meridione d'Italia - Vantaggi a favore delle «nuove iniziative produttive» - Possibilità di applicazione anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono nell'ambito delle materie di competenza regionale concorrente o residuale - Violazione della competenze regionali nonché dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento della ulteriore censura.

- D.l. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 43.
- Costituzione, artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo e secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 43 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, promosso con ricorso della Regione Puglia notificato il 28 settembre 2010, depositato in cancelleria il 7 ottobre 2010 ed iscritto al n. 107 del registro ricorsi 2010.

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

udito nell'udienza pubblica dell'8 giugno 2011 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Puglia e l'avvocato dello Stato Antonio Tallarida per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato il 28 settembre 2010 e depositato il successivo 7 ottobre, la Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, ha impugnato numerose disposizioni del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), come convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, tra le quali l'articolo 43, che prevede (al comma 1) la istituzione, «nel Meridione d'Italia», di «zone a burocrazia zero», mediante l'emanazione (comma 2) di un «decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno». La disposizione in questione stabilisce (sempre al comma 2) che in tali zone, una volta istituite, le «nuove iniziative produttive» godano di alcuni vantaggi, prevedendo in particolare (nella lettera *a*) che «nei riguardi delle predette nuove iniziative i provvedimenti conclusivi dei procedimenti amministrativi di qualsiasi natura ed oggetto avviati su istanza di parte, fatta eccezione per quelli di natura tributaria, di pubblica sicurezza e di incolumità pubblica, sono adottati in via esclusiva da un Commissario di Governo che vi provvede, ove occorrente, previa apposite conferenze di servizi ai sensi della legge n. 241 del 1990; i provvedimenti conclusivi di tali procedimenti si intendono senz'altro positivamente adottati entro 30 giorni dall'avvio del procedimento se un provvedimento espresso non è adottato entro tale termine. Per i procedimenti amministrativi avviati d'ufficio, fatta eccezione per quelli di natura tributaria, di pubblica sicurezza e di incolumità pubblica, le amministrazioni che li promuovono e li istruiscono trasmettono, al Commissario di Governo, i dati e i documenti occorrenti per l'adozione dei relativi provvedimenti conclusivi. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano agli atti riguardanti la pubblica sicurezza e l'incolumità pubblica;».



In primo luogo, la Regione rileva che la disposizione impugnata – avendo un ambito di applicazione generalizzato, non limitato a particolari settori materiali – appare destinata ad avere vigore in tutti i procedimenti amministrativi ad istanza di parte concernenti le «nuove iniziative produttive», a prescindere dalla materia nel cui contesto incidono tali procedimenti; pertanto, secondo la ricorrente, nella parte in cui coinvolge anche procedimenti destinati ad esplicarsi in ambiti materiali di competenza regionale concorrente o residuale, essa viola rispettivamente i commi terzo e quarto dell'art. 117 della Costituzione. Escluso che la disciplina in questione riguardi la materia della determinazione dei livelli essenziali dei diritti civili e sociali, la Regione ritiene che essa rientri piuttosto nel paradigma dell'art. 118, secondo comma, Cost., il quale prevede che ad allocare le funzioni amministrative debba essere il legislatore statale nelle materie di propria competenza, ed il legislatore regionale nelle altre materie.

E, d'altra parte, la ricorrente – poiché lo Stato può allocare funzioni amministrative nelle materie di cui ai commi terzo e quarto dell'art. 117 della Costituzione, avocandole a se stesso, in virtù dell'art. 118, primo comma, Cost., ma solo ove ricorrano i presupposti della c.d. «chiamata in sussidiarietà», nel caso in cui il livello regionale sia inadeguato allo svolgimento della specifica funzione amministrativa considerata – rileva che nella specie tale condizione non ricorre, in quanto la norma prevede una attribuzione generalizzata ed astratta ad un organo statale di un insieme indifferenziato di funzioni, individuate in modo del tutto generico e caratterizzate anche da una notevole eterogeneità dell'una rispetto all'altra. Tale attribuzione, inoltre, prescinde da quella valutazione di adeguatezza-inadeguatezza del livello territoriale di governo coinvolto (invece necessaria per verificare l'effettiva sussistenza in concreto delle esigenze di esercizio unitario), che giustifica l'avocazione in capo al livello statale e che va condotta in riferimento alle singole funzioni coinvolte ed alle loro peculiari caratteristiche.

Pertanto, secondo la ricorrente, la normativa impugnata – nella parte in cui è destinata ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono entro l'ambito delle materie di competenza regionale concorrente e residuale – contrasta non solo con l'art. 117, secondo e terzo [recte: terzo e quarto] comma, Cost., ma anche con l'art. 118, secondo comma, Cost., il quale vincola la possibilità di allocare funzioni amministrative alla titolarità della competenza legislativa nella materia in cui esse sono destinate a svolgersi.

Ove, peraltro, si ritenesse esistente un titolo di legittimazione della competenza legislativa statale, per la ricorrente la norma impugnata sarebbe comunque costituzionalmente illegittima perché in contrasto con i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, ai quali l'art. 118, primo comma, Cost., impone di adeguarsi nella allocazione di funzioni amministrative; laddove il legislatore statale ha compiuto una valutazione di inadeguatezza di tutti i livelli amministrativi regionali e locali del Meridione d'Italia del tutto presuntiva e aprioristica, palesemente sganciata dalla considerazione delle singole funzioni che concretamente vengono in gioco in relazione alle «nuove iniziative produttive».

In via subordinata, la Regione – rilevato che l'istituzione in concreto di una «zona a burocrazia zero» potrebbe trovare legittimazione solo ed esclusivamente nella «chiamata in sussidiarietà» di tale funzione al livello statale, con il necessario coinvolgimento di tipo codecisionale della Regione territorialmente interessata – impugna il comma 2 dell'art. 43, per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost., nella parte in cui, nel disciplinare la procedura di istituzione delle «zone a burocrazia zero» (affidata ad un semplice «decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno») non prevede l'intesa con la Regione interessata, per l'ipotesi in cui risultino coinvolti procedimenti amministrativi che si svolgono nelle materie di competenza regionale concorrente e residuale.

2. – Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo in termini generali la tardività del ricorso proposto contro disposizioni del decreto-legge non modificate dalla legge di conversione, e chiedendo nello specifico la declaratoria di non fondatezza della proposta questione, poiché le censure non tengono conto del fatto che la norma impugnata è diretta ad assicurare effettività al diritto di libertà di iniziativa economica di rilievo costituzionale (art. 41 Cost.), che giustifica da sé la disposta semplificazione procedurale. Secondo l'Avvocatura, la disposizione in esame attiene ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ex art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., attraverso una previsione di semplificazione amministrativa, rispettosa del principio di sussidiarietà, che passa per la conferenza di servizi, la introduzione del silenzio-assenso, la conclusione da parte di un commissario *ad hoc*.

Peraltro, l'Avvocatura sostiene che la previsione normativa in esame rientra nell'ambito dei poteri statali di coordinamento della finanza pubblica in quanto diretta a favorire la ripresa e lo sviluppo del sistema produttivo, nell'ottica di una maggiore competitività delle imprese. E ciò, tanto più in quanto la disposizione impugnata (al pari delle altre contenute nella legge *de qua*) fa parte di una manovra complessiva di riequilibrio e contenimento finanziario di tutela del bilancio dello Stato e di supporto all'economia del Paese, nel contesto di una grave situazione di crisi internazionale, in cui deve riconoscersi allo Stato medesimo l'esercizio di una potestà legislativa primigenia, fondata sui principi fondamentali di unità (art. 5 Cost.), di solidarietà politica economica e sociale (art. 2 Cost.) di sussidiarietà (art. 118 Cost.) e di responsabilità a tutela dell'unità economica della Nazione (art. 120 Cost.).



3. – Nell'imminenza dell'udienza, entrambe le parti hanno depositato memorie nelle quali ribadiscono le rispettive argomentazioni e conclusioni. In particolare, la Regione Puglia deduce l'estraneità, rispetto alla specifica normativa censurata, dei titoli di legittimazione esclusiva statale e concorrente evocati dall'Avvocatura dello Stato a sostegno della non fondatezza della questione.

Considerato in diritto

1. – La Regione Puglia, con il ricorso in epigrafe, impugna numerose disposizioni del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), come convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

Tra queste disposizioni, la ricorrente censura l'articolo 43 che prevede la istituzione, «nel Meridione d'Italia» di «zone a burocrazia zero» (comma 1), mediante l'emanazione di un «decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno» (comma 2); e stabilisce che, in tali zone, una volta istituite, le «nuove iniziative produttive» godano di alcuni vantaggi, prevedendo, in particolare, che «nei riguardi delle predette nuove iniziative i provvedimenti conclusivi dei procedimenti amministrativi di qualsiasi natura ed oggetto avviati su istanza di parte, fatta eccezione per quelli di natura tributaria, di pubblica sicurezza e di incolumità pubblica, sono adottati in via esclusiva da un Commissario di Governo che vi provvede, ove occorrente, previa apposite conferenze di servizi ai sensi della legge n. 241 del 1990; i provvedimenti conclusivi di tali procedimenti si intendono senz'altro positivamente adottati entro 30 giorni dall'avvio del procedimento se un provvedimento espresso non è adottato entro tale termine. Per i procedimenti amministrativi avviati d'ufficio, fatta eccezione per quelli di natura tributaria, di pubblica sicurezza e di incolumità pubblica, le amministrazioni che li promuovono e li istruiscono trasmettono, al Commissario di Governo, i dati e i documenti occorrenti per l'adozione dei relativi provvedimenti conclusivi. Le disposizioni di cui al presente comma non si applicano agli atti riguardanti la pubblica sicurezza e l'incolumità pubblica;» (lettera a del comma 2).

2. – La trattazione della questione di legittimità costituzionale relativa a tale disposizione viene qui separata da quella delle altre questioni, promosse dalla Regione Puglia con il medesimo ricorso, per le quali è opportuno procedere ad un esame distinto.

3. – Nell'esordio della memoria di costituzione, l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce, in termini generali e pregiudiziali, la tardività del ricorso, in quanto proposto avverso norme del decreto-legge non modificate in sede di conversione e quindi immediatamente lesive. L'eccezione non può essere condivisa, giacché – indipendentemente dalla circostanza che nella specie la legge di conversione ha modificato la lettera a) del censurato art. 43, comma 2 –, secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, la Regione che ritenga lese le proprie competenze da norme contenute in un decreto-legge può sollevare la relativa questione di legittimità costituzionale anche in relazione a questo atto, con effetto estensivo alla legge di conversione, ovvero può riservare l'impugnazione a dopo l'entrata in vigore di quest'ultima (sentenze n. 430 del 2007, n. 383 e n. 62 del 2005; n. 287 e n. 272 del 2004), poiché «soltanto a partire da tale momento il quadro normativo assume un connotato di stabilità e l'iniziativa d'investire la Corte non rischia di essere vanificata dall'eventualità di una mancata conversione» (sentenza n. 25 del 1996).

4. – La Regione ricorrente ritiene che l'impugnata disposizione si ponga in contrasto con l'articolo 117, secondo e terzo [*recte*: terzo e quarto] comma, e con l'art. 118, secondo comma, della Costituzione (che vincola la possibilità di allocare funzioni amministrative alla titolarità della competenza legislativa nella materia in cui esse sono destinate a svolgersi), nella parte in cui è destinata ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono entro l'ambito delle materie di competenza regionale concorrente e residuale; ovvero con l'art. 118, primo comma, Cost., perché lesiva dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, in quanto il legislatore statale ha compiuto una valutazione di inadeguatezza di tutti i livelli amministrativi regionali e locali del Meridione d'Italia del tutto presuntiva e aprioristica, palesemente sganciata dalla considerazione delle singole funzioni che concretamente vengono in gioco in relazione alle «nuove iniziative produttive».

In via subordinata, la ricorrente censura l'art. 43, comma 2, del decreto-legge n. 78 del 2010, come convertito dalla legge n. 122 del 2010, nella parte in cui disciplina il procedimento di istituzione delle «zone a burocrazia zero», affidandolo ad un «decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno», per violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, e dell'art. 118, primo comma, Cost., in quanto – poiché l'istituzione in concreto di una «zona a burocrazia zero» potrebbe trovare legittimazione solo ed esclusivamente nella «chiamata in sussidiarietà» di tale funzione al livello statale, con il necessario coinvolgimento di tipo codecisionale della Regione territorialmente interessata – non prevede l'intesa con la Regione interessata, per



l'ipotesi in cui risultino coinvolti procedimenti amministrativi che si svolgono nelle materie di competenza regionale concorrente e residuale.

5.1. – La questione è fondata nei termini che seguono.

5.2. – Preliminarmente, non può essere condivisa la tesi difensiva del Presidente del Consiglio dei ministri che riconduce la norma censurata (per vero, in modo sommario, generico ed apodittico) nell'ambito della competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ovvero – in via subordinata – di quella concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

È sufficiente ribadire che il titolo di legittimazione di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., non può essere invocato se non in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione (sentenze n. 383 e n. 285 del 2005), mediante la determinazione dei relativi standard strutturali e qualitativi, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione stessa (da ultimo, sentenze n. 92 e n. 8 del 2011). Poiché tale competenza esclusiva, per sua natura trasversale, consente allo Stato una forte restrizione dell'autonomia legislativa delle Regioni allo scopo appunto di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione stessa (sentenza n. 387 del 2007), ad essa evidentemente non può farsi riferimento rispetto ad una scelta legislativa che, prevedendo la possibilità di istituzione di zone a burocrazia zero solo in talune parti del territorio statale (il Meridione d'Italia), tende viceversa ad avvantaggiare, rispetto alla generalità degli utenti che intendono intraprendere nuove iniziative produttive, quelli che agiscono nelle suddette zone.

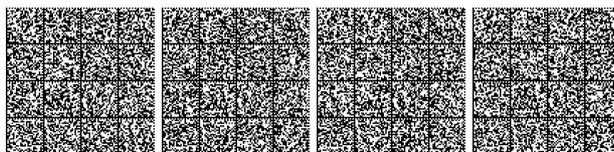
Quanto, invece, al richiamo alla competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, ex art. 117, terzo comma, Cost., è chiaro che la disposizione censurata (al di là di una indiretta correlazione con le finalità di risanamento economico che caratterizzano il provvedimento legislativo che la contiene) non possa, per ciò solo, essere ascritta a tale competenza, e quindi qualificarsi come relativo principio fondamentale, poiché, lungi dal porre obiettivi di riequilibrio finanziario (sentenze n. 156 del 2010 e n. 297 del 2009), e tantomeno dall'indicare generali strumenti o modalità per il perseguimento di siffatti obiettivi, prescrive una disciplina di dettaglio in tema di trattazione e definizione di procedimenti amministrativi, del tutto estranea alla evocata materia.

5.3. – Vero è, invece, che la disposizione impugnata – prevedendo una attribuzione generalizzata ed astratta ad un organo statale di un insieme indifferenziato di funzioni, individuate in modo generico e caratterizzate anche da una notevole eterogeneità quanto alla possibile incidenza sulle specifiche attribuzioni di competenza – è destinata ad avere vigore in tutti i procedimenti amministrativi ad istanza di parte o avviati d'ufficio concernenti le «nuove iniziative produttive», a prescindere dalla materia nel cui contesto hanno rilievo tali procedimenti, i quali possono essere destinati ad esplicarsi nei più svariati ambiti materiali, sia di competenza esclusiva statale (ad esempio, in materia di organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali), sia di competenza concorrente ovvero residuale regionale (ad esempio, in materia di governo del territorio, promozione ed organizzazione di attività culturali, ovvero di industria, commercio, agricoltura, artigianato, turismo etc.).

Ed è, appunto, sulla indefinita molteplicità di materie coinvolte e sull'affidamento del potere decisorio di emettere i provvedimenti conclusivi dei procedimenti amministrativi de quibus ad un unico organo governativo che si incontrano le censure della Regione Puglia. La quale, da un lato, deduce che la normativa impugnata – nella parte in cui si applica anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono entro l'ambito delle materie di competenza regionale concorrente e residuale – contrasterebbe non solo con l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., ma anche con l'art. 118, secondo comma, Cost., il quale vincola la possibilità di allocare funzioni amministrative alla titolarità della competenza legislativa nella materia in cui esse sono destinate a svolgersi. E, dall'altro lato, esclude che nella specie ricorrano i presupposti della c.d. «chiamata in sussidiarietà», ai sensi del primo comma dell'art. 118 Cost., in quanto la previsione normativa censurata prescinde da qualsiasi valutazione di adeguatezza-inadeguatezza del livello territoriale di governo coinvolto, che è invece necessaria per verificare l'effettiva sussistenza in concreto delle esigenze di esercizio unitario, che giustifica l'avocazione in capo al livello statale, e che va condotta in riferimento alle singole funzioni coinvolte ed alle loro peculiari caratteristiche.

5.4. – Orbene, l'assunto da cui muove la ricorrente, secondo cui lo Stato potrebbe allocare funzioni amministrative esclusivamente nelle materie di sua competenza esclusiva indicate nel secondo comma dell'art. 117 Cost., non è condivisibile.

Invero, questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 278 del 2010, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003) ha ritenuto (fin dalla citata sentenza n. 303 del 2003) che, nell'art. 118, primo comma, Cost., vada rinvenuto un peculiare elemento di flessibilità, il quale – nel prevedere che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza – introduce un meccanismo dinamico (incidente anche sulla stessa distribuzione delle



competenze legislative) diretto appunto a superare l'equazione tra titolarità delle funzioni legislative e titolarità delle funzioni amministrative.

La Regione ricorrente (trascurando di dare rilievo alla compresenza, nella specie, di una molteplicità di materie che possono essere incise dalla normativa censurata, le quali ben possono ripartirsi diversamente lungo l'asse delle competenze normative di Stato e Regioni) basa invece la sua censura sulla acritica e categorica affermazione, di ordine generale, della insuperabilità di tale rigida corrispondenza, che questa Corte ha costantemente negato (fin dalla citata sentenza n. 303 del 2003), ritenendo coerente con la matrice teorica e con il significato pratico della sussidiarietà il fatto che essa agisca come *subsidium* quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere.

5.5. – D'altro canto, tuttavia, la Regione – pur ammesso che lo Stato possa allocare funzioni amministrative nelle materie di cui ai commi terzo e quarto dell'art. 117 della Costituzione, avocandole a se stesso, in virtù dell'art. 118, primo comma, cost. – Osserva che ciò può avvenire solo ove ricorrano i presupposti dell'esercizio unitario delle funzioni amministrative; presupposti che essa esclude che si riscontrino nelle disposizioni normative impugnate, derivandone per questo la violazione del medesimo art. 118, primo comma, Cost.

Tale censura è fondata.

Per costante affermazione di questa Corte – poiché la valutazione della necessità del conferimento di una funzione amministrativa ad un livello territoriale superiore rispetto a quello comunale deve essere effettuata dall'organo legislativo corrispondente almeno al livello territoriale interessato –, in relazione al principio di legalità sostanziale (per tutte, sentenza n. 6 del 2004), tale scelta deve giustificarsi in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (*ex plurimis* sentenze n. 278 del 2010, n. 76 del 2009, n. 165 e n. 88 del 2007, n. 214 del 2006, n. 151 del 2005). E, dunque, proprio in ragione della rilevanza dei valori coinvolti, una deroga al riparto operato dall'art. 117 cost. può essere giustificata solo se la valutazione dell'interesse unitario sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata.

Affinché, dunque, nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa detti una disciplina logicamente pertinente (dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni), che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine e che sia adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, attraverso adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali (da ultimo, sentenza n. 278 del 2010). Infatti, solo la presenza di tali presupposti, alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, consente di giustificare la scelta statale dell'esercizio unitario di funzioni, allorquando emerga l'esigenza di esercizio unitario delle funzioni medesime (*ex plurimis*, sentenze n. 76 del 2009, n. 339 e n. 88 e del 2007, n. 214 del 2006, n. 242 e n. 151 del 2005).

Condotta alla stregua di siffatto canone ermeneutico, l'analisi della norma censurata – che, come detto, possiede un campo di applicazione generalizzato (riferito a tutti i procedimenti amministrativi in tema di nuove iniziative produttive) e quindi idoneo a coinvolgere anche procedimenti destinati ad esplicarsi entro ambiti di competenza regionale concorrente o residuale – conduce a ritenere fondati i dubbi di legittimità costituzionale, in ragione della assenza nel contesto dispositivo di una qualsiasi esplicitazione, sia dell'esigenza di assicurare l'esercizio unitario perseguito attraverso tali funzioni, sia della congruità, in termini di proporzionalità e ragionevolezza, di detta avocazione rispetto al fine voluto ed ai mezzi predisposti per raggiungerlo, sia della impossibilità che le funzioni amministrative de quibus possano essere adeguatamente svolte agli ordinari livelli inferiori. Né, d'altra parte, alle conseguenze derivanti dalla rilevata carenza dei presupposti sostanziali che, nella specie, giustifichino la chiamata in sussidiarietà delle funzioni amministrative de quibus, può sopperirsi evocando il richiamo, di per sé neutro, al «rispetto del principio di sussidiarietà e dell'art. 118 della Costituzione», contenuto nell'*incipit* del comma 2 del medesimo art. 43.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale del censurato art. 43 del decreto-legge n. 78 del 2010, come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, nella parte in cui è destinata ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono entro l'ambito delle materie di competenza regionale concorrente e residuale.

6. – Resta, di conseguenza, assorbita l'ulteriore censura formulata in via subordinata dalla ricorrente avverso il comma 2 del menzionato art. 43 – per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, cost. – in ragione della dedotta mancata previsione dell'ulteriore presupposto del coinvolgimento della Regione territorialmente interessata.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Puglia con il ricorso iscritto al n. 107 del registro ricorsi 2010 indicato in epigrafe,

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 43 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), come convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nella parte in cui è destinata ad applicarsi anche ai procedimenti amministrativi che si svolgono entro l'ambito delle materie di competenza regionale concorrente e residuale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 luglio 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: GROSSI

Il cancelliere: MELATTI

Depositato in cancelleria il 22 luglio 2011

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0502

N. 233

Sentenza 19 - 22 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Misure cautelari personali - Computo dei termini di durata nell'ipotesi di ordinanze sequenziali che dispongono misure cautelari per fatti diversi - Applicazione del meccanismo di retrodatazione dei termini anche quando, per i fatti contestati con la prima ordinanza, l'imputato sia stato condannato con sentenza passata in giudicato anteriormente all'adozione della seconda misura - Mancata previsione, secondo l'interpretazione giurisprudenziale qualificabile come diritto vivente - Ingiustificata disparità di trattamento tra imputati - Possibile elusione dei limiti massimi di durata della custodia cautelare prefigurati dal legislatore - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento dell'ulteriore censura.

- Cod. proc. pen., art. 297, comma 3.
- Costituzione, artt. 3 e 13, quinto comma (art. 27, secondo comma).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI;

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 297, comma 3, del codice di procedura penale promosso dalla Corte di cassazione nel procedimento penale a carico di B.M. con ordinanza del 26 novembre 2010, iscritta al n. 30 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Udito nella camera di consiglio del 22 giugno 2011 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto in fatto

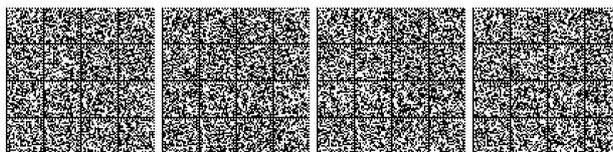
Con ordinanza depositata il 26 novembre 2010, la Corte di cassazione, prima sezione penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 13, quinto comma, e 27, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 297, comma 3, del codice di procedura penale, nella parte in cui – secondo l'interpretazione datane dalle Sezioni unite della stessa Corte di cassazione, qualificabile come «diritto vivente» – «impedisce la retrodatazione della custodia cautelare in carcere nelle ipotesi in cui per i fatti contestati nella prima ordinanza l'imputato sia stato condannato con sentenza passata in giudicato, prima della adozione della seconda misura».

Il Collegio rimettente riferisce, in punto di fatto, che l'imputato ricorrente nel giudizio principale era stato raggiunto da due ordinanze applicative della custodia cautelare, emesse dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano «in [...] solo apparentemente, in una prospettiva diacronica, distinti procedimenti». La prima ordinanza – emessa il 18 maggio 2008 ed eseguita il 20 maggio 2008 – atteneva a un delitto di detenzione e spaccio, in concorso, di sostanza stupefacente, commesso nei giorni 30 settembre e 1° ottobre 2006: reato per il quale l'imputato era stato condannato, a seguito di giudizio abbreviato, alla pena di sei anni e otto mesi di reclusione con sentenza del 16 settembre 2008, passata in giudicato in difetto di impugnazione. La seconda ordinanza, del 24 settembre 2009 ed eseguita il 14 ottobre 2009, era stata emessa nello stesso procedimento, proseguito nei confronti degli imputati – alcuni dei quali concorrenti con l'interessato nel reato che aveva dato luogo all'applicazione della prima misura – e atteneva a ulteriori fatti di detenzione e spaccio di sostanze stupefacenti, nonché alla partecipazione a una associazione finalizzata al loro commercio: reati commessi nel corso dell'anno 2006 e fino al gennaio 2007.

In relazione alla custodia cautelare applicata con tale seconda ordinanza, l'imputato aveva quindi presentato una istanza di scarcerazione per decorrenza dei termini di durata massima di fase, basata sul disposto dell'art. 297, comma 3, cod. proc. pen., in tema di cosiddette contestazioni a catena: norma in forza della quale, «se nei confronti di un imputato sono emesse più ordinanze che dispongono la medesima misura per uno stesso fatto, benché diversamente circostanziato o qualificato, ovvero per fatti diversi commessi anteriormente alla emissione della prima ordinanza, in relazione ai quali sussiste connessione ai sensi dell'articolo 12, comma 1, lettera b) e c), limitatamente ai casi di reati commessi per eseguire gli altri, i termini decorrono dal giorno in cui è stata eseguita o notificata la prima ordinanza e sono commisurati all'imputazione più grave». Secondo la difesa, nell'ipotesi di specie avrebbero dovuto ravvisarsi tutti i presupposti di operatività della previsione normativa considerata, giacché i fatti oggetto della seconda ordinanza cautelare erano stati commessi anteriormente all'emissione del primo provvedimento restrittivo ed erano, altresì, legati da connessione qualificata al fatto con esso contestato.

Contro il provvedimento del Giudice per le indagini preliminari, di rigetto dell'istanza, l'interessato aveva proposto appello, che era stato a sua volta respinto dal Tribunale di Milano con ordinanza del 6 maggio 2010, sul rilievo – reputato assorbente – della carenza del presupposto di operatività dell'invocato meccanismo di retrodatazione, costituito dalla coesistenza delle due misure. Il Tribunale aveva fatto, in particolare, applicazione del principio affermato dalle Sezioni unite della Corte di cassazione con la sentenza 24 aprile 2009-18 maggio 2009, n. 20780, in forza del quale la disciplina dettata dalla norma censurata non opera qualora – come nel caso di specie – per i fatti oggetto della prima ordinanza cautelare, l'imputato sia stato condannato con sentenza passata in giudicato anteriormente all'emissione della seconda ordinanza.

Avverso la decisione l'imputato aveva proposto il ricorso per cassazione di cui la Corte rimettente è investita, assumendo che l'art. 297, comma 3, cod. proc. pen., nella lettura datane dalle Sezioni unite, violerebbe la *ratio* di garanzia sottesa alla disposizione, legittimando l'arbitrio del pubblico ministero nel ritardare la richiesta della successiva ordinanza cautelare e determinando, così, irragionevoli disparità di trattamento tra imputati in eguale situazione.



Tutto ciò Premesso, la Corte rimettente Osserva come il principio affermato dalle Sezioni unite nella sentenza dianzi richiamata costituisca «diritto vivente»: con la conseguenza che l'ordinanza impugnata, che ad esso si è adeguata, dovrebbe essere confermata.

Il giudice *a quo* dubita, tuttavia, sotto plurimi profili, della legittimità costituzionale della norma censurata, quale risultante alla luce della predetta interpretazione.

Essa contrasterebbe, anzitutto, con l'art. 3 Cost., generando irragionevoli disparità di trattamento tra situazioni omologhe. Ne sarebbe dimostrazione eloquente la vicenda oggetto del giudizio *a quo*, in cui, nell'ambito di un unico procedimento originario, per il primo reato contestato al ricorrente era intervenuto, a seguito di giudizio abbreviato, il giudicato di condanna; mentre il procedimento era proseguito sia nei confronti dei coimputati nel medesimo reato, sia in rapporto a ulteriori reati, successivamente contestati al ricorrente, sempre in concorso con altre persone. Con la irrazionale conseguenza che i coimputati, i quali avevano proseguito il giudizio ordinario, avevano maturato, grazie al meccanismo della retrodatazione, il diritto alla scarcerazione per decorrenza dei termini in rapporto ad ogni imputazione; mentre il ricorrente – che aveva optato per il giudizio abbreviato, senza poi nemmeno impugnare la sentenza di condanna – era rimasto detenuto per i reati contestati successivamente. Ciò, pur trattandosi di fatti commessi anteriormente alla prima ordinanza cautelare, avvinti da connessione qualificata al reato con questa contestato e addirittura conoscibili sulla base degli atti originariamente acquisiti (essendo stati desunti – secondo le deduzioni difensive, non contestate dall'ordinanza impugnata – da intercettazioni telefoniche cessate nel gennaio 2007).

Risulterebbe leso, in secondo luogo, l'art. 13, quinto comma, Cost., giacché l'inserimento, tra gli elementi ostativi alla scarcerazione, di un evento, quale il passaggio in giudicato della sentenza di condanna per il reato contestato con la prima ordinanza cautelare, violerebbe la regola costituzionale – debitamente valorizzata dalla giurisprudenza di questa Corte – in forza della quale la durata massima della custodia cautelare deve essere determinata dal legislatore, e non dipendere da iniziative, dolose o colpose, del pubblico ministero, ovvero da circostanze accidentali estranee alle esigenze di garanzia della libertà personale dell'imputato nel corso del processo (quali la colpa del giudice nella conoscenza degli atti processuali, l'eccessivo carico di lavoro gravante sugli uffici, le loro disfunzioni o la loro efficienza).

L'aver stabilito che la formazione del giudicato in ordine al primo reato in connessione qualificata fa venire meno la condizione di operatività della retrodatazione, costituita dalla contestualità delle misure, rifletterebbe, d'altra parte, una concezione del giudicato ormai superata dagli sviluppi della legislazione. Lungi dal cristallizzare in modo definitivo la situazione processuale, anche con riferimento alla pena inflitta, il giudicato sarebbe divenuto ormai «permeabile», tanto da poter essere modificato e «ridotto» a fronte di eventi successivi, quale, in particolare, il riconoscimento della continuazione tra il reato già giudicato e altro «sub iudice».

In questa prospettiva, la sopravvenienza del giudicato relativamente al reato oggetto della prima ordinanza cautelare non avrebbe alcun significato rilevante, tale da giustificare il depotenziamento della *ratio* di garanzia sottesa alla disciplina della retrodatazione, la cui applicazione non sopporterebbe limitazioni che non si connettano a interessi di pari o superiore rango costituzionale. Conclusione, questa, condivisa anche da alcune pronunce della stessa Corte di cassazione, sia pure in rapporto alla diversa fattispecie del giudicato intervenuto successivamente all'emissione della seconda ordinanza cautelare.

La norma censurata violerebbe, da ultimo, la presunzione di non colpevolezza, sancita dall'art. 27, secondo comma, cost. Attribuendo al giudicato formatosi in relazione a uno solo dei reati in connessione qualificata un effetto ostativo alla retrodatazione, si correrebbe, infatti, il rischio di imputare l'esecuzione della pena, in corso per il reato già giudicato, ove questo sia meno grave – stante la più che probabile riduzione conseguente al riconoscimento del nesso della continuazione – alla pena conseguente ai reati più gravi oggetto della seconda ordinanza cautelare e ancora da giudicare: sicché, in pratica, l'imputato sconterebbe una pena per reati relativamente ai quali non è ancora intervenuta una sentenza definitiva.

Considerato in diritto

1. – La Corte di cassazione, prima sezione penale, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 297, comma 3, del codice di procedura penale, nella parte in cui – secondo l'interpretazione accolta dalle Sezioni unite della stessa Corte di cassazione, qualificabile come «diritto vivente» – «impedisce la retrodatazione della custodia cautelare in carcere nelle ipotesi in cui per i fatti contestati nella prima ordinanza l'imputato sia stato condannato con sentenza passata in giudicato, prima della adozione della seconda misura».



Ad avviso del giudice *a quo*, la norma censurata, intesa in tali termini, violerebbe, anzitutto, l'art. 3 della Costituzione, determinando una irragionevole disparità di trattamento di situazioni eguali. In particolare, i coimputati dei medesimi reati si vedrebbero negato o riconosciuto il diritto alla scarcerazione, a seconda che nei loro confronti si sia formato o meno il giudicato sui fatti oggetto della prima ordinanza cautelare, col risultato, tra l'altro, di penalizzare coloro che abbiano scelto riti alternativi e omesso di impugnare la sentenza di condanna.

Sarebbe lesa, altresì, l'art. 13, quinto comma, Cost., giacché l'attribuzione al giudicato sui fatti contestati con la prima ordinanza di un effetto ostativo alla retrodatazione violerebbe la regola che vuole i termini massimi della custodia cautelare predeterminati dal legislatore, e non dipendenti da iniziative, dolose o colpose, del pubblico ministero, ovvero da circostanze accidentali estranee alle esigenze di garanzia della libertà personale dell'imputato nel corso del processo.

La norma denunciata si porrebbe in contrasto, da ultimo, con la presunzione di non colpevolezza, sancita dall'art. 27, secondo comma, Cost.: presunzione che rischierebbe di essere elusa, ove risulti prevedibile che la pena definitiva in corso di esecuzione – relativa ai reati meno gravi contestati con la prima ordinanza cautelare – dovrà essere imputata, in forza del vincolo della continuazione con i reati più gravi ancora da giudicare, oggetto della seconda ordinanza, alla pena conseguente al futuro giudicato di condanna per questi ultimi.

2. – In riferimento agli artt. 3 e 13, quinto comma, Cost., la questione è fondata, nei termini di seguito specificati.

3. – Il quesito di costituzionalità sottoposto all'esame della Corte investe la disciplina delle cosiddette contestazioni a catena: disciplina che – raccordandosi in modo diretto ai parametri costituzionali ora evocati – trova la sua *ratio* fondante nell'esigenza di evitare che prassi artificiose o colpevoli inerzie dell'autorità giudiziaria possano incidere in senso negativo sulla permanenza in *vinculis* dell'imputato, determinando uno spostamento in avanti del *dies a quo* per il computo dei termini massimi di durata delle misure cautelari.

Giova, al riguardo, ricordare come, nel vigore del codice di procedura penale del 1930 – che ignorava, in origine, il fenomeno – fosse stata la giurisprudenza di legittimità ad enucleare, in via interpretativa, eccezioni al principio di autonomia decorrenza dei termini in rapporto a ciascun titolo custodiale, finalizzate ad arginare possibili fenomeni elusivi. Si era ritenuto, in particolare, che nel caso in cui una persona risultasse colpita da una pluralità di provvedimenti cautelari, la colpevole inerzia dell'autorità giudiziaria nell'adottare i provvedimenti successivi al primo, e a maggior ragione l'artificioso ritardo nelle nuove contestazioni, non potessero dar luogo a un prolungamento della custodia: dovendo, in tal caso, operare una regola di retrodatazione, in forza della quale i termini di durata delle misure successive andavano computati dal momento di esecuzione del primo provvedimento.

Detto orientamento giurisprudenziale trovava una eco normativa dapprima nell'art. 2 della legge 28 luglio 1984, n. 398 (Nuove norme relative alla diminuzione dei termini di carcerazione cautelare e alla concessione della libertà provvisoria), che sostituiva l'art. 271 del codice di rito del 1930; indi nell'originario art. 297, comma 3, del codice vigente, sostanzialmente riproduttivo della disposizione ora citata, e, infine, nell'art. 12 della legge 8 agosto 1995, n. 332 (Modifiche al codice di procedura penale in tema di semplificazione dei procedimenti, di misure cautelari e di diritto di difesa), che ha sostituito, ampliandone la portata, detto art. 297, comma 3.

La regolamentazione legislativa del fenomeno – pur partecipando della medesima *ratio* – si è posta, peraltro, in una prospettiva differenziata, quanto a meccaniche di intervento, rispetto all'indirizzo giurisprudenziale dianzi ricordato. In luogo, cioè, di far perno sulla rimproverabilità all'autorità giudiziaria della frammentazione temporale delle misure, il legislatore ha preferito individuare talune relazioni tra i reati oggetto dei plurimi provvedimenti cautelari, reputandole di per sé giustificative della retrodatazione dei termini. In particolare, il nuovo testo dell'art. 297, comma 3, cod. proc. pen. introdotto dalla legge n. 332 del 1995 rende applicabile detta disciplina – oltre che alle ordinanze cautelari emesse «per uno stesso fatto», benché «diversamente circostanziato o qualificato» – anche alle ordinanze emesse per «fatti diversi», laddove si tratti di fatti commessi anteriormente all'emissione della prima ordinanza e sempre che tra gli stessi intercorra una connessione qualificata (concorso formale, continuazione o connessione teleologica).

Alla luce di una lettura ormai consolidata, in presenza delle condizioni ora ricordate la retrodatazione opera automaticamente: senza, cioè, che occorra accertare che i fatti oggetto del secondo provvedimento cautelare fossero desumibili dagli atti acquisiti dall'autorità giudiziaria al momento dell'emissione della prima ordinanza e, tanto meno, che dagli atti emergessero elementi già idonei a giustificare l'adozione della misura cautelare.

Si tratta di soluzione che questa Corte ha giudicato del tutto ragionevole, in quanto sorretta dal preminente intento «di comprimere entro spazi sicuri il termine di durata massima delle misure cautelari, in perfetta aderenza con quanto previsto dall'art. 13, ultimo comma, della Carta fondamentale». Obiettivo, questo, con il quale non può «ritenersi incoerente [...] la scelta di individuare alcune ipotesi che, più di altre, presentano elementi di correlazione contenutistica di spessore tale da consentirne una valutazione unitaria agli effetti del trattamento cautelare», secondo una prospettiva volta ad «impedire che, nel corso delle indagini, le contestazioni cautelari plurime per fatti connessi ammettano un diverso trattamento sul piano della durata delle misure a seconda che l'indagato riesca o meno a provare l'artificiosità



diluizione nel tempo delle singole ordinanze» (sentenza n. 89 del 1996; in senso conforme, ordinanze n. 20 del 1999, n. 349 e n. 221 del 1996).

Secondo quanto chiarito dalla giurisprudenza di legittimità (si veda, in particolare, la sentenza delle Sezioni unite della Corte di cassazione 22 marzo 2005-10 giugno 2005, n. 21957), tale disciplina opera non soltanto quando le ordinanze cautelari siano emesse nello stesso procedimento, ma anche quando – come nel caso oggetto del giudizio *a quo* (a seguito della intervenuta separazione dei procedimenti) – le misure vengano adottate nell’ambito di procedimenti distinti. Ciò, a evitare che la separazione dei procedimenti si traduca in un meccanismo elusivo: prospettiva nella quale, peraltro, l’operatività della regola di computo dei termini di cui si discute resta subordinata all’ulteriore condizione – stabilita dal secondo periodo dello stesso art. 297, comma 3, cod. proc. pen. – che i fatti oggetto del diverso procedimento e del secondo titolo custodiale risultino desumibili dagli atti prima del rinvio a giudizio per i fatti contestati con la prima ordinanza (in caso contrario, infatti, lo svolgimento separato dei procedimenti dovrebbe ritenersi imposto da ragioni oggettive).

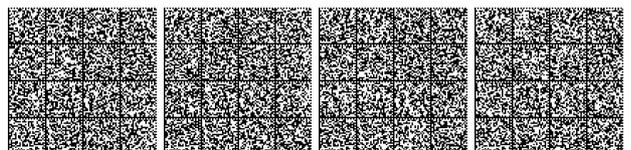
Dopo la novellazione operata dalla legge n. 332 del 1995, rimaneva, per converso, incerto il trattamento da riservare all’ipotesi – non regolata dalla legge – in cui i plurimi provvedimenti cautelari riguardassero reati non uniti da un rapporto di connessione qualificata. A fronte della formazione di un indirizzo giurisprudenziale contrario all’operatività della retrodatazione in tale ipotesi – il quale, benché successivamente smentito dalle Sezioni unite della Corte di cassazione (si veda la già citata sentenza 22 marzo 2005-10 giugno 2005, n. 21957), vincolava, nel caso di specie, i giudici rimettenti quale principio di diritto enunciato in sede di rinvio – questa Corte interveniva, dichiarando costituzionalmente illegittimo l’art. 297, comma 3, cod. proc. pen., «nella parte in cui non si applica anche a fatti diversi non connessi, quando risulti che gli elementi per emettere la nuova ordinanza erano già desumibili dagli atti al momento della emissione della precedente ordinanza» (sentenza n. 408 del 2005).

La Corte rilevava come, nell’evenienza ora indicata, nella quale la diluizione temporale delle misure risulta concretamente ascrivibile a scelte o a negligenze dell’autorità giudiziaria, l’esclusione della retrodatazione dei termini di durata resti «del tutto ingiustificata». In un contesto normativo attento a calibrare l’intera disciplina dei termini di durata delle misure limitative della libertà personale sulla falsariga dei valori della adeguatezza e proporzionalità, infatti, «nessuno spazio può residuare in capo agli organi titolari del potere cautelare di scegliere il momento a partire dal quale possono essere fatti decorrere i termini custodiali in caso di pluralità di titoli e di fatti reato cui essi si riferiscono. Se dunque il legislatore, in perfetta aderenza con i valori di certezza e di durata minima della custodia cautelare (v. art. 13, primo ed ultimo comma, Cost., nonché art. 5, comma 3, Convenzione europea dei diritti dell’uomo), ha ritenuto di dover stabilire [...] meccanismi legali di retrodatazione automatica dei termini, in presenza di certe condizioni, nel caso in cui tra i diversi titoli sussista l’indicato nesso di connessione qualificata, a fortiori l’identico regime di garanzia dovrà operare in tutti i casi in cui, pur potendo i diversi provvedimenti coercitivi essere adottati in un unico contesto temporale, per qualsiasi causa l’autorità giudiziaria abbia invece prescelto momenti diversi per l’adozione delle singole ordinanze». In simile evenienza, difatti, la durata della custodia viene a dipendere «non da un fatto obiettivo (rispettoso, dunque, del canone dell’uguaglianza e della ragionevolezza), quale quello dell’acquisizione di elementi idonei e sufficienti per adottare i diversi provvedimenti cautelari, ma da una imponderabile valutazione soggettiva degli organi titolari del potere cautelare».

4. – Ciò Premesso, nell’odierno frangente viene in rilievo un ulteriore profilo problematico del fenomeno: quello, cioè, delle interferenze tra la disciplina delle contestazioni a catena e il giudicato di condanna formatosi in rapporto ai reati oggetto del primo provvedimento cautelare.

Come si ricorda nell’ordinanza di rimessione, il tema ha formato oggetto di una pronuncia delle Sezioni unite della Corte di cassazione, la quale – dirimendo il pregresso contrasto di giurisprudenza, nel senso dell’adesione all’indirizzo in precedenza maggioritario – ha individuato nella formazione di detto giudicato, se anteriore alla data di adozione della seconda ordinanza cautelare, un elemento preclusivo implicito all’operatività della disciplina in questione (sentenza 23 aprile 2009-18 maggio 2009, n. 20780). Secondo la citata decisione, infatti, la sentenza definitiva di condanna, determinando la cessazione della prima vicenda cautelare (cui si sostituisce l’espiazione della pena inflitta) ancora prima che si innesti la seconda, esclude eo ipso la configurabilità di una situazione di «coesistenza» tra plurime misure. Situazione, che deve considerarsi, di contro, presupposta ai fini dell’applicabilità della regola stabilita dalla disposizione censurata, alla luce di un complesso di argomenti, a cominciare da quello letterale: l’art. 297, comma 3, cod. proc. pen. – rivolgendosi all’«imputato» e facendo riferimento all’«imputazione» più grave, quale parametro per la commisurazione dei termini cautelari – mostra, infatti, di richiedere l’attuale pendenza dei procedimenti e la contestualità temporale tra le ordinanze concatenate.

Al principio ora ricordato si è conformata la successiva giurisprudenza di legittimità: il che consente di parlare di una lettura, allo stato, consolidata della norma sottoposta a scrutinio.



5. – Questa Corte è chiamata quindi a verificare se l'indicata preclusione all'operatività del regime della retrodatazione possa ritenersi conforme ai parametri evocati dal giudice *a quo*.

Al riguardo, è opportuno ribadire e sottolineare come il nucleo di disvalore del fenomeno delle contestazioni a catena risieda nell'impedimento, ad esso conseguente, al contemporaneo decorso dei termini relativi a plurimi titoli custodiali nei confronti del medesimo soggetto. Il ritardo nell'adozione della seconda ordinanza cautelare non vale, ovviamente, a prolungare i termini di durata massima della prima misura – essendo gli stessi predeterminati per legge, ai sensi dell'art. 303 cod. proc. pen. – ma, in difetto di adeguati correttivi, avrebbe l'effetto di espandere la restrizione complessiva della libertà personale dell'imputato, tramite il cumulo materiale – totale o parziale – dei periodi custodiali afferenti a ciascun reato. Ciò, col risultato di porre l'interessato in situazione peggiore rispetto a chi, versando nella medesima situazione sostanziale, venga invece raggiunto da provvedimenti cautelari coevi, e di rendere, al tempo stesso, aggirabile la predeterminazione legale dei termini di durata massima delle misure, imposta dall'art. 13, quinto comma, cost. Ed è questo l'effetto che la disciplina dettata dall'art. 297, comma 3, cod. proc. pen., quale integrata dalla citata sentenza di questa Corte n. 408 del 2005, mira a prevenire: in termini rigidi e di protezione avanzata, quando tra i reati contestati con i provvedimenti cautelari sequenziali sussista un legame contenutistico di particolare spessore, quale quello espresso dalla identità del fatto o dalla connessione qualificata; ovvero subordinatamente alla concreta verifica della rimproverabilità del ritardo all'autorità giudiziaria, in assenza di quel legame.

Se così è, non si può peraltro ritenere che – in linea generale – la «coesistenza» tra le misure cautelari rappresenti, sul piano logico-giuridico, un presupposto necessario affinché si producano le conseguenze lesive che il meccanismo della retrodatazione tende a scongiurare. Il vulnus arrecato ai principi costituzionali che presiedono alla disciplina della libertà personale dell'imputato è, anzi, maggiore allorché la seconda ordinanza cautelare intervenga dopo che la prima, per qualunque ragione, ha cessato di produrre i suoi effetti. Il prolungamento della restrizione della libertà personale risulta, infatti, massimo allorché il secondo titolo – anziché sovrapporsi, per un periodo più o meno lungo, al primo, confluendo, così, almeno in parte, in un unico periodo custodiale – sia adottato quando il precedente ha già esaurito completamente le sue potenzialità, con conseguente cumulo integrale dei due periodi di privazione della libertà personale.

Altrettanto evidente è l'irrelevanza, sotto il profilo considerato, dello iato temporale che eventualmente intercorra tra la cessazione degli effetti della prima misura e l'applicazione della seconda. Per quanto ampio, esso non elide la circostanza che a un periodo di custodia cautelare – magari interamente patito per scadenza del termine finale – se ne sommi successivamente un altro che – alla luce della regola legale di retrodatazione – non sarebbe dovuto affatto iniziare o, comunque, avrebbe avuto una durata inferiore a quella consentita dai normali criteri di computo. Unica conseguenza della mancanza di continuità tra le misure è l'assolutamente ovvia impossibilità di tenere conto del periodo nel quale il soggetto è tornato in libertà, nella verifica della scadenza dei termini della custodia.

6. – La conclusione – per il profilo che qui interessa – non muta, peraltro, neppure quando l'evento che determina la cessazione della prima vicenda cautelare sia costituito dal passaggio in giudicato della sentenza di condanna relativa al reato che l'ha originata.

Per escludere la lesione costituzionale denunciata non è, infatti, sufficiente evocare la fondamentale regola in materia di esecuzione penale stabilita dall'art. 657, comma 1, cod. proc. pen., che impone di detrarre la custodia cautelare subita dalla pena detentiva inflitta con la sentenza irrevocabile: meccanismo che, trasformando il periodo di custodia già sofferto in espiazione di pena, impedirebbe, in tesi, di imputare – con operazione di segno inverso – quello stesso periodo alla durata massima della custodia cautelare applicata con una diversa ordinanza.

A prescindere da ogni altro rilievo, il ragionamento ora ricordato non vale, di nuovo, a cancellare il fatto che, anche nell'ipotesi considerata, l'adozione scaglionata nel tempo dei titoli custodiali pone l'imputato in situazione oggettivamente peggiore, rispetto a quella in cui si sarebbe trovato ove le ordinanze fossero state emesse nel medesimo contesto temporale. In quest'ultimo caso, infatti, il tempo massimo di durata si sarebbe consumato parallelamente per entrambe le misure cautelari, confluendo in un unico periodo di privazione della libertà personale. Non solo: ma, dopo il passaggio in giudicato della sentenza di condanna per il reato contestato con la prima ordinanza, nel computo del termine della custodia cautelare applicata con la seconda ordinanza si sarebbe dovuto comunque tenere conto anche del periodo nel quale la misura in questione si è sovrapposta all'esecuzione della pena inflitta per il primo reato. Ciò, in forza dell'espressa previsione dell'art. 297, comma 5, secondo periodo, cod. proc. pen., secondo la quale «ai soli effetti del computo dei termini di durata massima, la custodia cautelare si considera compatibile con lo stato detentivo per esecuzione di pena». Questa previsione rende palese come, se la custodia cautelare riguarda un reato diverso da quello oggetto della condanna irrevocabile, il passaggio alla fase esecutiva – e, dunque, anche l'ipotizzato fenomeno di trasformazione della custodia già sofferta per il reato già giudicato in espiazione di pena, a seguito della regola di detrazione prevista dall'art. 657, comma 1, cod. proc. pen. – non precluda l'operatività dell'art. 303 cod. proc. pen. – e, quindi, la rilevanza del decorso dei termini da esso previsti – per il reato ancora da giudicare.



Anche nell'evenienza considerata sussiste, dunque, l'esigenza di prevenire possibili fenomeni di aggiramento dei termini massimi di custodia. Tale situazione potrebbe prestarsi, in effetti, ad abusi persino più gravi: quale quello di attendere, prima dell'emissione della seconda ordinanza relativa a fatti diversi, non soltanto l'esaurimento della prima vicenda cautelare, ma anche l'intera espiatione della pena inflitta per il reato cui questa si riferisce, evitando così di rendere operante la regola di computo di cui al citato art. 297, comma 5, secondo periodo, cod. proc. pen.

7. – Neppure, da ultimo, è possibile ritenere che, nell'ipotesi di cui si discute, le esigenze di garanzia sottese alla disciplina delle contestazioni a catena restino integralmente soddisfatte dal principio del *ne bis in idem*, enunciato dall'art. 649 cod. proc. pen.

È ben vero che il divieto di un secondo giudizio per lo stesso fatto sul quale è intervenuta una pronuncia irrevocabile – anche se diversamente considerato per il titolo, il grado o le circostanze – opera anche in rapporto alle iniziative cautelari: determinando, perciò, una preclusione radicale all'emissione di ulteriori titoli custodiali, che assorbe le finalità cui è preordinata la regola di retrodatazione dell'art. 297, comma 3, cod. proc. pen. Ma tale assorbimento si produce esclusivamente in rapporto alle ordinanze cautelari emesse in sequenza per uno «stesso fatto»: lasciando, per converso, totalmente scoperta, sul piano della tutela, l'ipotesi – estranea allo spettro di operatività dell'art. 649 cod. proc. pen. e che viene specificamente in rilievo nel giudizio *a quo* – delle ordinanze sequenziali relative a «fatti diversi».

8. – Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve dunque concludere che – in rapporto a tale ipotesi – la preclusione all'applicazione del meccanismo di retrodatazione dei termini, connessa alla formazione del giudicato sui fatti oggetto della prima ordinanza cautelare in data anteriore a quella di adozione della seconda ordinanza – evento sul quale incide, peraltro, un complesso di fattori, anche casuali – viola l'art. 3 Cost., determinando, per le ragioni dianzi evidenziate, ingiustificate disparità di trattamento tra imputati che versano in situazioni eguali.

La medesima preclusione viola, altresì, l'art. 13, quinto comma, Cost., nella misura in cui apre la via alla possibile elusione dei limiti massimi di durata della custodia cautelare prefigurati dal legislatore.

9. – L'art. 297, comma 3, cod. proc. pen. (come integrato dalla sentenza di questa Corte n. 408 del 2005) va dichiarato, pertanto, costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui – con riferimento alle ordinanze che dispongono misure cautelari per fatti diversi – non prevede che la regola in tema di decorrenza dei termini in esso stabilita si applichi anche quando, per i fatti contestati con la prima ordinanza, l'imputato sia stato condannato con sentenza passata in giudicato anteriormente all'adozione della seconda misura.

La censura formulata dal giudice *a quo* in riferimento all'art. 27, secondo comma, cost. resta assorbita.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 297, comma 3, del codice di procedura penale, nella parte in cui – con riferimento alle ordinanze che dispongono misure cautelari per fatti diversi – non prevede che la regola in tema di decorrenza dei termini in esso stabilita si applichi anche quando, per i fatti contestati con la prima ordinanza, l'imputato sia stato condannato con sentenza passata in giudicato anteriormente all'adozione della seconda misura.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 luglio 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: FRIGO

Il cancelliere: MELATTI

Depositato in cancelleria il 22 luglio 2011

Il direttore della cancelleria: MELATTI



N. 234

Sentenza 19 - 22 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Previdenza - Lavoratori che fruiscono di assegno o pensione di invalidità ed aventi diritto ai trattamenti di disoccupazione - Diritto di optare tra tali trattamenti e quelli di invalidità, limitatamente al periodo di disoccupazione indennizzato - Mancata previsione - Denunciata violazione della garanzia previdenziale - Difetto di motivazione autosufficiente specificamente riferibile all'evocato parametro - Inammissibilità della questione.

- D.l. 20 maggio 1993, n. 148, art. 6, comma 7 (convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236); legge 19 luglio 1993, n. 236, art. 1.
- Costituzione, art. 38.

Previdenza - Lavoratori che fruiscono di assegno o pensione di invalidità ed aventi diritto ai trattamenti di disoccupazione - Diritto di optare tra tali trattamenti e quelli di invalidità, limitatamente al periodo di disoccupazione indennizzato - Mancata previsione - Eccezione di inammissibilità della questione siccome motivata, in punto di non manifesta infondatezza, per relationem - Reiezione.

- D.l. 20 maggio 1993, n. 148, art. 6, comma 7 (convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236); legge 19 luglio 1993, n. 236, art. 1.
- Costituzione, art. 3.

Previdenza - Lavoratori che fruiscono di assegno o pensione di invalidità ed aventi diritto ai trattamenti di disoccupazione - Diritto di optare tra tali trattamenti e quelli di invalidità, limitatamente al periodo di disoccupazione indennizzato - Mancata previsione - Eccezione di inammissibilità della questione per non essere il richiesto intervento additivo «a rime obbligate» - Reiezione.

- D.l. 20 maggio 1993, n. 148, art. 6, comma 7 (convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236); legge 19 luglio 1993, n. 236, art. 1.
- Costituzione, art. 3.

Previdenza - Lavoratori che fruiscono di assegno o pensione di invalidità ed aventi diritto ai trattamenti di disoccupazione - Diritto di optare tra tali trattamenti e quelli di invalidità, limitatamente al periodo di disoccupazione indennizzato - Mancata previsione - Lesione del principio di uguaglianza tra i lavoratori - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- D.l. 20 maggio 1993, n. 148, art. 6, comma 7 (convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236); legge 19 luglio 1993, n. 236, art. 1.
- Costituzione, art. 3.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148 (Interventi urgenti a sostegno dell'occupazione), convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, e dell'articolo 1 della stessa legge n. 236 del 1993, promosso dal Tribunale di Bologna nel procedimento vertente tra M.L.



e l'Istituto nazionale per la previdenza sociale (INPS), con ordinanza del 4 maggio 2010, iscritta al n. 375 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2010.

Visti gli atti di costituzione di M. L. e dell'INPS, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 2011 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi gli avvocati Amos Andreoni e Vittorio Angiolini per M.L., Antonietta Coretti per l'INPS e l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.— Con ordinanza del 4 maggio 2010, il Tribunale di Bologna ha sollevato, in riferimento agli articoli 3 e 38 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148 (Interventi urgenti a sostegno dell'occupazione), convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, nonché dell'articolo 1 della stessa legge n. 236 del 1993, «nella parte in cui tali norme non prevedono che i lavoratori che fruiscono di assegno o pensione di invalidità, nel caso si trovino ad avere diritto ai trattamenti di disoccupazione, possono optare tra tali trattamenti e quelli di invalidità, limitatamente al periodo di disoccupazione indennizzato».

Il rimettente riferisce che, nel giudizio sottoposto al suo esame la ricorrente, dopo la concessione dell'assegno di invalidità parziale, aveva continuato a prestare la propria attività lavorativa. Licenziata per riduzione di personale, ed essendo assicurata contro la disoccupazione presso l'Istituto nazionale di previdenza sociale (INPS), la predetta ricorrente aveva dichiarato di optare per il trattamento più favorevole tra l'assegno di invalidità e l'indennità di disoccupazione. La sede INPS competente, tuttavia, aveva respinto la domanda, affermando che l'assegno di invalidità era incompatibile con l'indennità di disoccupazione, in forza dell'art. 5 del decreto-legge 11 dicembre 1992, n. 478 (Interventi urgenti a salvaguardia dei livelli occupazionali), non convertito in legge, i cui effetti sono stati fatti salvi dal successivo decreto-legge n. 148 del 1993, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 236 del 1993.

L'art. 6, comma 7, del predetto decreto-legge n. 148 del 1993, infatti, riferisce il rimettente, inizialmente prevedeva solo che i trattamenti ordinari e speciali di disoccupazione e l'indennità di mobilità fossero incompatibili con i trattamenti pensionistici diretti a carico dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti, nonché dei lavoratori autonomi. In seguito, prosegue il rimettente, tale norma è stata modificata per effetto della sentenza n. 218 del 1995, con cui questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dello stesso articolo, nonché dell'art. 1 della legge n. 236 del 1993, solo per lavoratori aventi diritto alla mobilità, nella parte in cui non prevedono che, all'atto di iscrizione nelle liste di mobilità, i lavoratori che fruiscono dell'assegno o della pensione di invalidità, possono optare tra tali trattamenti e quello di mobilità, nei modi e con gli effetti di cui agli artt. 2, comma 5, e 12, comma 2, del decreto-legge 16 maggio 1994, n. 299 (Disposizioni urgenti in materia di occupazione e di fiscalizzazione degli oneri sociali), convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1994, n. 451.

Tornando al caso del giudizio *a quo*, il rimettente riferisce che, poiché la normativa in vigore prevede tale facoltà solo nel caso di concorso tra il trattamento di mobilità e l'assegno o la pensione di invalidità, la ricorrente, avendo diritto al solo trattamento ordinario di disoccupazione, non aveva avuto la facoltà di optare tra l'assegno di invalidità, di cui è titolare, e il predetto trattamento di disoccupazione, in concreto più favorevole.

Ebbene, secondo il Tribunale di Bologna, la mancata previsione delle facoltà di opzione anche nel caso di concorso tra indennità di disoccupazione e trattamento di invalidità, si pone in contrasto con gli artt. 3 e 38 Cost., per le stesse ragioni poste a fondamento della già citata sentenza n. 218 del 1995 della Corte costituzionale, violando ulteriormente l'art. 3 della Carta costituzionale, sotto l'aspetto della disparità di trattamento tra chi, fruendo di un trattamento di invalidità, si trova in stato di disoccupazione con o senza collocazione in mobilità, posto che nel primo caso può esercitare la facoltà di opzione del trattamento più favorevole, mentre nel secondo tale facoltà è preclusa.

Secondo il rimettente, la questione di costituzionalità della norma citata, inoltre, è rilevante nel giudizio *a quo*, posto che l'art. 6, comma 7, del decreto-legge n. 148 del 1993 e l'art. 1 della legge n. 236 del 1993 non prevedono la suddetta opzione e non sono superabili in via meramente interpretativa, stante il letterale e chiaro disposto delle norme in questione.

2.— Con memoria depositata il 22 dicembre del 2010, l'Istituto nazionale per la previdenza sociale ha chiesto che la sollevata questione sia dichiarata inammissibile e infondata.



Quanto alla dedotta inammissibilità, secondo l'INPS, l'ordinanza di rimessione non sarebbe motivata in modo esauriente ed autosufficiente, facendo rinvio alle «ragioni poste a fondamento della già citata sentenza n. 218 del 1995 della Corte costituzionale», senza motivare in ordine alla configurabilità di una coincidenza – quanto a natura, presupposti ed effetti – tra il trattamento di disoccupazione ed il trattamento di mobilità, così riproducendo il profilo di inammissibilità stigmatizzato dalla Corte nell'ordinanza n. 297 del 2000, in relazione ad altra questione sollevata con riferimento alla medesima norma.

Quanto al merito, l'INPS ha chiesto che la questione di costituzionalità sia dichiarata infondata, attesa la non comparabilità tra l'istituto dell'indennità di disoccupazione, rispetto al quale è intervenuta la sentenza citata dal rimettente, e quello dell'indennità di disoccupazione. Secondo l'INPS, infatti, nei due istituti sarebbero diversi la natura giuridica, i presupposti di applicabilità e la struttura, per cui, come rimarcato dalla Corte nella citata ordinanza n. 297 del 2000, la pronuncia additiva richiesta non sarebbe a rime obbligate.

3.– Con memoria, depositata il 23 dicembre 2011, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, ed ha chiesto che la questione di legittimità sollevata sia dichiarata inammissibile e comunque infondata.

Quanto al primo aspetto, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sottolineato il carattere eccezionale dell'art. 2, comma 5, del decreto-legge n. 299 del 1994 – norma della cui efficacia il rimettente ha chiesto l'estensione anche alla fattispecie sottoposta al suo esame – atteso che, come già la Corte costituzionale avrebbe evidenziato nell'ordinanza n. 218 del 2000, tale norma, introducendo l'opzione soltanto tra l'indennità di mobilità e le prestazioni di invalidità, costituirebbe eccezione al principio generale, dettato dall'art. 6, comma 7, del decreto-legge n. 148 del 1993, di incompatibilità tra trattamenti ordinari e speciali di disoccupazione, indennità di mobilità e trattamenti pensionistici diretti.

Nel merito, secondo il Presidente del Consiglio non vi sarebbe coincidenza tra l'indennità di mobilità e l'indennità di disoccupazione: mentre la prima, connessa strettamente al trattamento di integrazione salariale, sarebbe svincolata dall'accertamento dello stato di bisogno individuale e sarebbe legata a obiettivi di politica economico-sociale di tutela dell'occupazione (tanto da essere strettamente connessa alla dimensione occupazionale dell'azienda presso la quale il lavoratore presta la sua opera), la seconda avrebbe natura prettamente assicurativa e sarebbe legata funzionalmente alla situazione di bisogno del lavoratore. Inoltre, quanto ai presupposti, l'indennità di mobilità, a differenza di quella di disoccupazione (riconosciuta a tutti i lavoratori, in conseguenza di un licenziamento anche individuale), è attribuita ai soli lavoratori dipendenti di imprese del settore industriale con almeno quindici dipendenti e a condizione che possano far valere un minimo di anzianità lavorativa presso l'azienda datrice di lavoro, e solo a seguito di licenziamento collettivo e dopo l'inizio di una procedura sindacale di messa in mobilità.

Diverse, poi, sarebbero anche la struttura e l'articolazione dei due istituti indennitari, sia con riferimento all'entità che alla durata dei benefici concessi.

4.– Si è costituita in giudizio anche la ricorrente L.M., chiedendo che la questione di costituzionalità sollevata sia dichiarata rilevante nel giudizio *a quo*, a causa della impossibilità di riconoscere al titolare dell'indennità di invalidità il diritto di optare per l'indennità di disoccupazione in via interpretativa, sulla base della legislazione vigente. Essa ha poi chiesto che la questione sia dichiarata fondata, potendosi desumere la *ratio* decidendi dell'accoglimento dalla stessa sentenza n. 218 del 1995, citando alcuni passi della stessa pronuncia e svolgendo ulteriori considerazioni a sostegno della tesi della perfetta adattabilità di tale pronuncia anche al caso della opzione tra indennità di invalidità ed indennità di disoccupazione.

5.– Con memoria depositata in data 14 giugno 2001, la parte privata ha illustrato ulteriormente le proprie argomentazioni a sostegno della sollevata questione.

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale di Bologna dubita, in riferimento agli articoli 3 e 38 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148 (Interventi urgenti a sostegno dell'occupazione), convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, nonché dell'articolo 1 della stessa legge 19 luglio 1993, n. 236, nella parte in cui non prevedono che i lavoratori che fruiscono di assegno o pensione di invalidità, nel caso si trovino ad avere diritto ai trattamenti di disoccupazione, possono optare tra tali trattamenti e quelli di invalidità, limitatamente al periodo di disoccupazione indennizzato.

1.1.– La norma censurata, nella sua originaria formulazione, si limitava ad introdurre il divieto di cumulo dei trattamenti ordinari e speciali di disoccupazione e dell'indennità di mobilità con i trattamenti pensionistici diretti a carico dell'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità e la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti,



degli ordinamenti sostitutivi, esonerativi ed esclusivi dell'assicurazione medesima, nonché delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi; escludendo, dunque, che i soggetti che si trovavano nelle condizioni di poter astrattamente fruire, contemporaneamente, di entrambi tali tipologie di prestazioni previdenziali potessero in concreto godere di entrambe, cumulandole.

1.2.— Successivamente alla sua emanazione, la norma è stata integrata per effetto dell'art. 2 del decreto-legge 16 maggio 1994, n. 299 (Disposizioni urgenti in materia di occupazione e di fiscalizzazione degli oneri sociali), convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1994, n. 451, che ha introdotto un temperamento al divieto di cumulo, consentendo, ai soli lavoratori aventi diritto alla mobilità, di scegliere, all'atto di iscrizione nelle liste di mobilità, tra tali trattamenti e quello di mobilità e stabilendo che, in caso di opzione a favore del trattamento di mobilità, l'erogazione dell'assegno o della pensione di invalidità resti sospesa per tutto il periodo di fruizione del predetto trattamento.

Tale facoltà di opzione, invece, non risulta estensibile ai lavoratori titolari dell'assegno di invalidità che abbiano diritto al solo trattamento ordinario di disoccupazione. Questi ultimi, al momento del licenziamento, durante il periodo di disoccupazione potranno percepire il solo assegno parziale di invalidità.

1.3.— In seguito, questa Corte, con la sentenza n. 218 del 1995, ha esteso l'operatività del diritto di opzione anche al periodo precedente alla riforma del 1994, rendendo, dunque, retroattiva la norma introdotta dal legislatore appena l'anno precedente.

2.— Preliminarmente, deve Osservarsi che la questione è stata sollevata con riferimento sia all'art. 6, comma 7, del decreto-legge n. 148 del 1993, sia all'art. 1 della legge n. 236 del 1993, che, nel convertire in legge il predetto decreto, ha fatto salvi gli effetti prodotti da analoghe disposizioni di decreti-legge non convertiti (decreto-legge 10 marzo 1993, n. 57, decreto-legge 5 gennaio 1993, n. 1, decreto-legge 5 dicembre 1992, n. 472, decreto-legge 1° febbraio 1993, n. 26, decreto-legge 8 ottobre 1992, n. 398, decreto-legge 11 dicembre 1992, n. 478 e decreto-legge 12 febbraio 1993, n. 31), tra i quali v'è quella posta a fondamento dell'impugnato provvedimento di reiezione dell'istanza di opzione.

2.1.— Sempre in via preliminare, l'INPS e il Presidente del Consiglio hanno eccepito l'inammissibilità della questione, in quanto la stessa, in punto di non manifesta infondatezza, risulterebbe motivata solo per relationem, mediante rinvio integrale alle argomentazioni contenute in altra sentenza di questa Corte.

Tale eccezione è fondata solo con riferimento all'art. 38 Cost.

Questa Corte ha avuto modo di ribadire (*ex plurimis*, sentenze n. 64 del 2009, n. 328 del 2008 e ordinanze n. 354, n. 75 e n. 42 del 2007, n. 312 del 2005) che, nell'ordinanza di rimessione, il giudice deve rendere esplicite le ragioni che lo portano a dubitare della costituzionalità della norma con una motivazione autosufficiente, non potendosi limitare ad un generico richiamo alla giurisprudenza, o ad altri atti estranei all'ordinanza stessa.

Ebbene, con riferimento al parametro di cui all'art. 38 Cost., l'ordinanza di rimessione, oggi in esame, risulta motivata unicamente attraverso il rinvio recettizio alle motivazioni contenute nella già citata sentenza n. 218 del 1995. Al di fuori di tale inammissibile rinvio, non è rinvenibile alcuna motivazione specificamente riferibile all'art. 38 cost. Pertanto, la predetta questione va dichiarata, *in parte qua*, inammissibile.

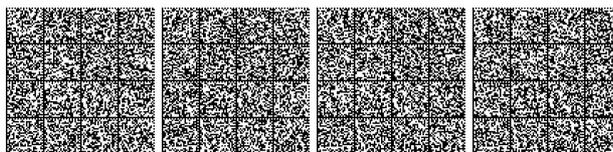
Al contrario, con riferimento al principio di cui all'art. 3 Cost., l'eccezione di inammissibilità deve essere respinta. Il rimettente, infatti, dopo aver richiamato le argomentazioni contenute nella motivazione della predetta sentenza, nel prosieguo dell'ordinanza, individua in modo autonomo il vulnus costituzionale denunciato con riferimento al principio di uguaglianza, identificandolo nella disparità di trattamento tra lavoratori aventi diritto alla mobilità e lavoratori che, pur disoccupati, ne sono esclusi. Tale motivazione, ancorché sintetica, deve ritenersi idonea a circoscrivere in modo adeguato ed autosufficiente l'oggetto dello scrutinio di costituzionalità demandato a questa Corte.

2.3.— Né sussiste l'eccepito profilo di inammissibilità, connesso all'asserito carattere non a rime obbligate dell'intervento additivo richiesto, perché quest'ultimo costituisce l'unica possibile soluzione alla denunciata disparità di trattamento.

3.— Nel merito, la questione è fondata.

3.1.— La disposizione censurata, come integrata dall'art. 2 del decreto-legge n. 299 del 1994 e dalla sentenza n. 218 del 1995, determina un'oggettiva diversità di trattamento tra il lavoratore inabile, titolare di un assegno o di una pensione di invalidità che, al momento del licenziamento, rientri nel novero dei lavoratori aventi diritto al trattamento di mobilità e quello che abbia invece diritto al solo trattamento ordinario di disoccupazione.

Mentre nel primo caso, infatti, il lavoratore che, a causa del regime di incompatibilità, non può percepire entrambi gli assegni (di invalidità e di mobilità), ha però la facoltà di scegliere tra le due prestazioni, a seconda di quale dei



due trattamenti sia, in concreto, più conveniente, nel secondo caso, non ha tale possibilità di scelta e si trova, di fatto, obbligato a beneficiare di quello connesso al suo stato di invalidità. L'impossibilità di optare per il trattamento di disoccupazione in occasione del licenziamento, determina, dunque, per i soli lavoratori inabili non aventi diritto alla mobilità, la concreta inutilizzabilità di tale tutela assicurativa.

3.2.— Come questa Corte ha affermato, il legislatore, nel regolamentare il concorso tra più assicurazioni sociali e, in particolare, tra quelle connesse allo stato di invalidità e vecchiaia e quelle connesse allo stato di disoccupazione, gode certamente della più ampia discrezionalità (e può ben valutare, quindi, come sufficiente l'attribuzione di un unico trattamento previdenziale al fine di garantire al lavoratore assicurato mezzi adeguati alle esigenze di vita sue e della sua famiglia), ma, nel fare tale scelta, deve soddisfare il principio di eguaglianza e di ragionevolezza (sentenza n. 218 del 1995).

Nel caso in esame, la descritta diversità di disciplina tra indennità di disoccupazione ed indennità di mobilità non è ragionevole, perché, non essendo connessa a rilevanti differenze strutturali delle due situazioni poste a confronto, risulta irragionevolmente discriminatoria.

Diversamente, infatti, da quello che sostengono l'INPS e il Presidente del Consiglio dei ministri, circa la non equiparabilità dell'assegno ordinario di disoccupazione al trattamento di mobilità, le differenze tra i due emolumenti (che si assumono essere connesse a diversità di presupposti, entità e struttura degli stessi) sono marginali e non giustificano, per i lavoratori non aventi diritto alla mobilità, la mancata previsione del diritto di opzione.

Infatti, l'indennità ordinaria di disoccupazione e l'indennità di mobilità - valutate non in astratto ma con specifico riferimento alla *ratio* della disposizione di cui si chiede l'estensione - presentano, nella finalità e nella struttura, assorbenti analogie, perché tali sussidi rientrano nel più ampio genus delle assicurazioni sociali contro la disoccupazione.

Un tale inquadramento è stato già avallato, da questa Corte, nella sentenza n. 184 del 2000, laddove si è affermato che, nell'ambito dei cosiddetti ammortizzatori sociali, l'indennità di mobilità - a differenza della Cassa integrazione guadagni, connessa ad un mero stato transitorio di crisi dell'impresa - è finalizzata a favorire il ricollocamento del lavoratore in altre imprese ed è, dunque, collegata ad una crisi irreversibile dell'impresa. Essa, cioè, deve considerarsi un vero e proprio trattamento di disoccupazione.

3.3.— D'altra parte, la norma censurata, come da questa Corte sottolineato (per i lavoratori in mobilità) nella citata sentenza n. 218 del 1995, presenta un'ulteriore disparità di trattamento, perché discrimina i lavoratori disoccupati invalidi, non aventi diritto alla mobilità, anche rispetto agli altri lavoratori disoccupati pienamente validi. I primi, infatti, secondo la normativa attualmente vigente, percepiscono la sola indennità di invalidità (che potrebbe, peraltro, essere solo parziale), mentre i secondi, a partire dal momento del licenziamento, godono del più vantaggioso trattamento, ordinario o speciale, di disoccupazione.

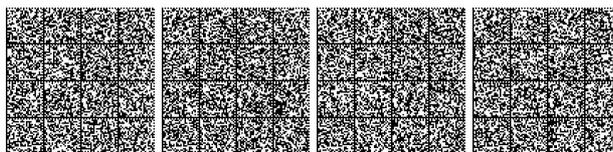
Anche sotto tale profilo, pertanto, la norma censurata determina una lesione del principio di uguaglianza, dal momento che, come questa Corte ha avuto modo di chiarire nella più volte citata sentenza n. 218 del 1995, «il lavoratore parzialmente invalido, ove collocato in mobilità, viene a trovarsi in una situazione di più urgente bisogno del lavoratore valido, anch'egli collocato in mobilità, essendo prevedibile che egli, rispetto a quest'ultimo, abbia maggiori esigenze di mantenimento», e considerato che «chi subisce plurimi eventi pregiudizievoli si trova esposto ad una situazione di bisogno maggiore di chi ne subisce uno solo e quindi il primo non potrà, rispetto a quest'ultimo, avere un trattamento deteriore».

4.— Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale, *in parte qua*, delle norme censurate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 6, comma 7, del decreto-legge 20 maggio 1993, n. 148 (Interventi urgenti a sostegno dell'occupazione), convertito, con modificazioni, dalla legge 19 luglio 1993, n. 236, nonché dell'articolo 1 della stessa legge n. 236 del 1993, che ha fatti salvi gli effetti prodotti da analoghe disposizioni di decreti-legge non convertiti (decreto-legge 10 marzo 1993, n. 57, decreto-legge 5 gennaio 1993, n. 1, decreto-legge 5 dicembre 1992, n. 472, decreto-legge 1° febbraio 1993, n. 26, decreto-legge 8 ottobre 1992, n. 398, decreto-legge



11 dicembre 1992, n. 478 e decreto-legge 12 febbraio 1993, n. 31), nella parte in cui dette norme non prevedono, per i lavoratori che fruiscono di assegno o pensione di invalidità, nel caso si trovino ad avere diritto ai trattamenti di disoccupazione, il diritto di optare tra tali trattamenti e quelli di invalidità, limitatamente al periodo di disoccupazione indennizzato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 luglio 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: MAZZELLA

Il cancelliere: MELATTI

Depositato in cancelleria il 22 luglio 2011

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0504

N. 235

Sentenza 19 - 22 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Paesaggio - Edilizia e urbanistica - Turismo - Norme della Regione Campania - Disciplina concernente le strutture turistiche ricettive e balneari - Ricorso del Governo - *Ius superveniens* in senso satisfattivo delle ragioni del ricorrente - Impossibilità di escludere l'applicazione *medio tempore* della disposizione censurata - Insussistenza dei presupposti per la declaratoria di cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Campania 25 ottobre 2010, n. 11, art. 1, comma 1, nella parte in cui riformula il comma 13 dell'art. 1 della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2, periodi terzo, quarto e quinto, lett. c) e ultimo capoverso.
- Costituzione, artt. 9, 117, commi secondo, lett. l) ed s), e terzo; d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 135, 143, 146 e 149.

Paesaggio - Edilizia e urbanistica - Turismo - Norme della Regione Campania - Previsione che le strutture turistiche ricettive e balneari, in deroga alla normativa primaria e speciale e agli strumenti urbanistici paesistici, possano realizzare piscine, previo parere della competente Sovrintendenza ai beni ambientali e culturali e della competente autorità demaniale - Violazione della disciplina statale riguardante la pianificazione paesaggistica e le procedure di autorizzazione paesaggistica, con invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.

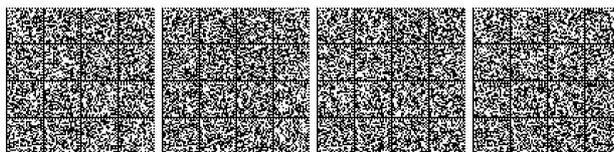
- Legge della Regione Campania 25 ottobre 2010, n. 11, art. 1, comma 1, nella parte in cui riformula il comma 13 dell'art. 1 della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2, periodi terzo, quarto e quinto, lett. c).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. s), (artt. 9 e 117, terzo comma); d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 135, 143, 146 e 149.

Paesaggio - Edilizia e urbanistica - Turismo - Norme della Regione Campania - Disciplina riguardante le modalità di accesso alla battigia - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ordinamento civile stante l'appartenenza della battigia al demanio marittimo - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Campania 25 ottobre 2010, n. 11, art. 1, comma 1, nella parte in cui riformula il comma 13 dell'art. 1 della legge della Regione Campania 21 gennaio 2010, n. 2, ultimo capoverso.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. l); d.l. 5 ottobre 1993, n. 400, convertito in legge 4 dicembre 1993, n. 494.

Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni - Acque minerali e termali - Norme della Regione Campania - Concessioni demaniali idriche - sottrazione delle concessioni demaniali idriche in quanto «afferenti alle attività sanitarie» all'applicazione delle norme statali relative ai servizi nel mercato interno - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.

- Legge della Regione Campania 25 ottobre 2010, n. 11, art. 1, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lett. e); (artt. 70 e 117, commi primo e secondo, lett. m) ed s); d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, art. 7.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI ;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, e 2 della legge della Regione Campania 25 ottobre 2010, n. 11 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria anno 2010), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 29 dicembre 2010-4 gennaio 2011, depositato in cancelleria il 4 gennaio 2011 ed iscritto al n. 1 del registro ricorsi 2011.

Udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 2011 il Giudice relatore Sabino Cassese;

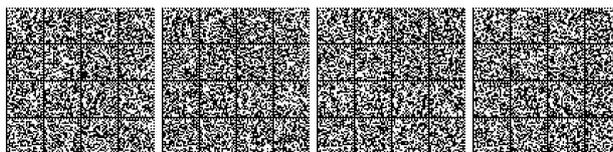
Udito l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso depositato il 4 gennaio 2011 (reg. ric. n. 1 del 2011), ha impugnato gli artt. 1, comma 1, e 2 della legge della Regione Campania 25 ottobre 2010, n. 11 (Modifica alla legge regionale 21 gennaio 2010, n. 2 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria anno 2010»), per violazione degli artt. 9, 70, 117, commi primo, secondo, lettere *e*), *l*), *m*) e *s*), e terzo, della Costituzione.

2. – La legge della Regione Campania n. 11 del 2010 detta disposizioni in materia di strutture turistiche presso stabilimenti balneari (art. 1) e in materia di rinnovo delle concessioni per la ricerca e l'uso di acque minerali e termali, risorse geotermiche e acque di sorgente (art. 2)

2.1. – L'art. 1, comma 1, della legge censurata riformula il comma 13 dell'art. 1 della legge regionale 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Campania - Legge finanziaria anno 2010) nel modo seguente: «13. Gli stabilimenti balneari del litorale Domitio/Flegreo usufruiscono in regime de minimis degli sgravi contributivi per gli oneri previdenziali sostenuti per ciascun dipendente nel periodo compreso dal 1° maggio 2009 al 31 agosto 2009. A tali oneri finanziari si provvede mediante apposito prelievo sull'UPB 2.9.26. Le strutture turistiche ricettive e balneari, in deroga alla normativa primaria e speciale e agli strumenti urbanistici paesistici, sovracomunali e comunali vigenti, possono realizzare piscine, previo parere della competente Sovrintendenza ai beni ambientali e culturali e della competente autorità demaniale. In attesa dell'approvazione del Piano di utilizzo delle aree demaniali (Puad) e della legge regionale sul turismo, è consentita a tutti gli stabilimenti balneari del litorale regionale campano la permanenza delle installazioni e delle strutture, realizzate per l'uso balneare, per l'intero anno solare. È fatto obbligo ai Comuni di rilasciare apposite autonome autorizzazioni per le attività che, in alta stagione, si presentano collegate e connesse alla prevalente attività di stabilimento balneare. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale adotta, in connessione con la legge sul turismo e con il Piano di utilizzo delle aree demaniali, o anche in forma anticipata rispetto ai predetti atti, le "Linee guida per la destagionalizzazione degli stabilimenti balneari e per la progettazione delle strutture balneari ecocompatibili", con i seguenti indirizzi: *a*) gli stabilimenti balneari ed elioterapici sono ritenuti imprese di rilevanza turistica; *b*) la concessione demaniale degli stabilimenti balneari ed elioterapici ha una disciplina diversificata rispetto a quella generale della concessione in uso dei beni demaniali in quanto trattasi di imprese di particolare rilievo per il sistema turistico ricettivo della Campania; *c*) le strutture degli stabilimenti balneari ed elioterapici realizzate prima del 31 dicembre 2009 sono di competenza della regione Campania dal punto di vista della valutazione paesaggistico ambientale, tutte le strutture da realizzare *ex novo* o in ampliamento sono soggette al regime dell'autorizzazione paesaggistica semplificata; *d*) la destagionalizzazione dei predetti stabilimenti comporta il rilascio di autorizzazioni specifiche per le attività che durante



l'alta stagione sono connesse e collegate all'autorizzazione all'esercizio dello stabilimento balneare. Non è possibile prevedere biglietti di ingresso per l'accesso alla battigia ove l'unico accesso alla stessa è quello dell'uso in concessione ai privati».

2.2. – L'art. 2 della legge impugnata dispone che «le norme relative al rinnovo delle concessioni previste dalla legge regionale 29 luglio 2008, n. 8 (Disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente), e nel successivo regolamento attuativo n. 10/2010 emanato con D.P.G.R. 9 aprile 2010, n. 95 (Disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque minerali e termali, delle ricerche geotermiche e delle acque di sorgente), si interpretano nel senso che, alle stesse, non si applicano le disposizioni del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), in quanto afferenti ad attività sanitarie sottratte alla disciplina comunitaria sui Servizi ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera b), del medesimo decreto legislativo».

3. – Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna gli artt. 1, comma 1, e 2 della legge della Regione Campania n. 11 del 2010 sotto diversi profili.

3.1. – La difesa dello Stato, innanzitutto, censura l'art. 1, comma 1, della legge impugnata nella parte in cui prevede che «le strutture turistiche ricettive e balneari, in deroga alla normativa primaria e speciale e agli strumenti urbanistici paesistici, sovracomunali e comunali vigenti, possono realizzare piscine, previo parere della competente Sovrintendenza ai beni ambientali e culturali e della competente autorità demaniale».

In primo luogo, la deroga agli strumenti paesaggistici lederebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., perché contrasterebbe con quanto previsto in punto di pianificazione paesaggistica e di tutela del paesaggio dagli artt. 135 e 143 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), in base ai quali le modifiche e le eventuali deroghe alla pianificazione paesaggistica vigente possono essere introdotte esclusivamente mediante le forme dettate dal Codice.

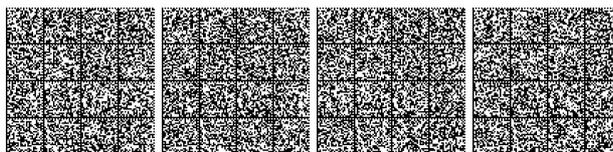
In secondo luogo, la norma regionale, nella parte in cui prevede esclusivamente il «previo parere della competente Sovrintendenza», contrasterebbe con l'art. 146 del decreto legislativo n. 42 del 2004, che impone, invece, una diversa procedura speciale (parere vincolante del Soprintendente sulla proposta di autorizzazione presentata dall'autorità locale competente).

In terzo luogo, la difesa dello Stato rileva che la possibilità di realizzare piscine in deroga «alla normativa primaria e speciale e agli strumenti urbanistici paesistici, sovracomunali e comunali vigenti» eccederebbe la competenza concorrente attribuita alla Regione in materia di governo del territorio, ponendosi in contrasto con i principi fondamentali dettati dal legislatore statale ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. In particolare, la norma in questione non si atterrebbe a quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), perché, in base alla giurisprudenza della Corte di cassazione, le piscine costituirebbero lavori edilizi che necessitano del preventivo rilascio del permesso di costruire «non soltanto per la realizzazione di manufatti che si elevano al di sopra del suolo, ma anche per i lavori edilizi in tutto o in parte interrati, che trasformano in modo durevole l'area impegnata dai lavori stessi».

3.2. – Il Presidente del Consiglio dei ministri censura poi l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania n. 11 del 2010 nella parte in cui prevede che «[i]n attesa dell'approvazione del Piano di utilizzo delle aree demaniali (Puad) e della legge regionale sul turismo, è consentita a tutti gli stabilimenti balneari del litorale regionale campano la permanenza delle installazioni e delle strutture, realizzate per l'uso balneare, per l'intero anno solare». Ad avviso della difesa dello Stato, la disposizione consentirebbe che, in località sottoposte a tutela paesaggistica (e tali sono le coste per una profondità di 300 metri dalla linea di battigia, ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 42 del 2004), siano realizzabili «strutture che permangono oltre il periodo stagionale in forza di un'autorizzazione legislativa prevista anche in deroga agli ordinari vincoli fissati dalla legislazione statale». La norma violerebbe, quindi, gli artt. 146 e 149 del decreto legislativo n. 42 del 2004, con conseguente lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

3.3. – Il Presidente del Consiglio dei ministri censura, inoltre, l'art. 1, comma 1, della legge impugnata, nella parte in cui prevede l'obbligo del Comune «di rilasciare apposite autonome autorizzazioni per le attività che, in alta stagione, si presentano collegate e connesse alla prevalente attività di stabilimento balneare». Tale disposizione postulerebbe «la necessità del rilascio favorevole del titolo autorizzatorio finalizzato alla stabilizzazione e alla destagionalizzazione degli impianti balneari in questione anche sotto il profilo paesaggistico, trattandosi di aree normalmente ricadenti nel vincolo della legge Galasso». Ne deriverebbe quindi un contrasto con l'art. 146 del decreto legislativo n. 42 del 2004, che assegna alle amministrazioni competenti (ivi inclusi i Comuni) un'ampia facoltà di valutazione tecnico-discrezionale in ordine alla compatibilità del manufatto con i valori paesaggistici protetti, con conseguente lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

3.4. – Ad avviso della difesa dello Stato, poi, l'art. 1, comma 1, lettera c), della legge impugnata, in base a cui «le strutture degli stabilimenti balneari ed elioterapici realizzate prima del 31 dicembre 2009 sono di competenza



della regione Campania dal punto di vista della valutazione paesaggistico ambientale, tutte le strutture da realizzare *ex novo* o in ampliamento sono soggette al regime dell'autorizzazione paesaggistica semplificata», sarebbe in contrasto con il riparto delle competenze normative in materia di tutela del paesaggio e con la normativa primaria e secondaria vigente (art. 146 del decreto legislativo n. 42 del 2004 e allegato 1 del decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 139 «Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, a norma dell'articolo 146, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni», che reca un elenco tassativo degli interventi di «lieve entità»). La norma impugnata, pertanto, lederebbe non solo l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., ma anche l'art. 9 Cost., nella parte in cui «le disposizioni regionali diminuiscono o eliminano le misure di tutela dei beni paesaggistici previste dalla vigente disciplina statale».

3.5. – Il Presidente del Consiglio dei ministri censura, inoltre, l'art. 1, comma 1, ultimo capoverso, della legge impugnata. Esso, nel disporre che «Non è possibile prevedere biglietti di ingresso per l'accesso alla battigia ove l'unico accesso alla stessa è quello dell'uso in concessione ai privati», lederebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. in materia di ordinamento civile, in relazione alle disposizioni del codice civile di cui agli artt. 822 e seg. in tema di demanio marittimo. Il ricorrente rileva che lo Stato ha già provveduto a stabilire l'«obbligo per i titolari delle concessioni di consentire il libero e gratuito accesso e transito per il raggiungimento della battigia antistante l'area ricompresa nella concessione, anche al fine di balneazione» (art. 3, comma 1, lettera *e*), del decreto legge 5 ottobre 1993, n. 400, «Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime», convertito in legge 4 dicembre 1993, n. 494).

3.6. – Il ricorrente impugna l'art. 2 della legge censurata, riguardante la ricerca e l'uso delle acque minerali e termali, perché la disposizione «nel fornire un'interpretazione delle norme relative al rinnovo delle concessioni in materia di utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente, sottrae queste ultime dall'applicabilità delle disposizioni del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno) in quanto ritiene che le norme in questione siano «afferenti alle attività sanitarie»».

La difesa dello Stato rileva che la Regione Campania, così disponendo, eviterebbe che le concessioni demaniali idriche siano soggette alla disciplina statale di cui al decreto legislativo n. 59 del 2010, il cui art. 7, comma 1, richiamato dalla norma impugnata, prevede che le attività sanitarie siano sottratte all'applicabilità della direttiva servizi, ma nulla dispone in materia di esclusione del demanio idrico.

La norma censurata, inoltre, violerebbe le finalità poste a fondamento del decreto legislativo n. 59 del 2010, con riguardo ai seguenti parametri costituzionali: l'art. 117, primo comma, Cost., in riferimento ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario; l'art. 117, secondo comma, lettere *e*) e *m*), Cost., in riferimento alla libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità e il corretto e uniforme funzionamento del mercato, nonché in riferimento al livello minimo e uniforme di condizioni di accessibilità ai servizi sul territorio nazionale; l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., in riferimento alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Secondo la difesa dello Stato, infine, l'art. 2 della legge impugnata si autoqualifica come norma di interpretazione autentica della legge regionale n. 8 del 2008, anche se «le disposizioni riguardano la normativa statale e in particolare l'art. 7 del decreto legislativo n. 59 del 2010». Con la norma censurata, la Regione Campania, interpretando una legge statale, si sarebbe sostituita al Parlamento, violando i limiti di cui all'art. 70 Cost.

4. – La Regione Campania non si è costituita in giudizio.

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso depositato il 4 gennaio 2011 (reg. ric. n. 1 del 2011), ha impugnato gli artt. 1, comma 1, nella parte in cui riformula il comma 13 dell'articolo 1 della legge regionale 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Campania – Legge finanziaria anno 2010), periodi terzo, quarto e quinto, lettera *c*) e ultimo capoverso, e 2 della legge della Regione Campania 25 ottobre 2010, n. 11 (Modifica alla legge regionale 21 gennaio 2010, n. 2 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria anno 2010»), per violazione degli artt. 9, 70 e 117, commi primo, secondo, lettere *e*), *m*), *l*) e *s*), e terzo, della Costituzione.

2. – Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, innanzitutto, l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania n. 11 del 2010, nella parte in cui riformula il comma 13 dell'art. 1 della legge regionale n. 2 del 2010. La disposizione censurata, quanto ai periodi terzo, quarto e quinto e alla lettera *c*), lederebbe gli artt. 9, 117, commi secondo, lettera *s*), in materia di tutela del paesaggio, e terzo, in materia di governo del territorio, Cost. In particolare,



essa detterebbe norme difformi dalla disciplina legislativa statale di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), con particolare riguardo alla pianificazione paesaggistica (artt. 135 e 143) e al regime dell'autorizzazione paesaggistica (artt. 146 e 149).

Il ricorrente censura, inoltre, l'art. 1, comma 1, della legge impugnata, nella parte in cui riformula l'ultimo capoverso del comma 13 dell'articolo 1 della legge regionale n. 2 del 2010. La disposizione, nel regolare l'accesso alla battigia, lederebbe l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. in materia di ordinamento civile.

2.1. – Successivamente alla presentazione del ricorso, con la legge regionale 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – «Legge finanziaria regionale 2011»), la Regione Campania ha soppresso il comma 13 dell'art 1 della legge regionale n. 2 del 2010, abrogando così l'art. 1, comma 1, della legge censurata.

Lo *ius superveniens* potrebbe consentire alla Corte di dichiarare cessata la materia del contendere qualora la normativa impugnata non avesse trovato medio tempore applicazione (*ex plurimis*, sentenze n. 153 e n. 89 del 2011). La norme censurate, tuttavia, nel disciplinare le strutture turistiche presso gli stabilimenti balneari, prevedono in gran parte misure di immediata efficacia, come, ad esempio, «la permanenza delle installazioni e delle strutture, realizzate per l'uso balneare, per l'intero anno solare», oppure divieti, come nel caso della formula «[n]on è possibile prevedere biglietti di ingresso per l'accesso alla battigia».

Può, quindi, ragionevolmente presumersi che le disposizioni impugnate, nel periodo di tempo in cui sono state in vigore, abbiano trovato applicazione. Ne discende che questa Corte deve pronunciarsi su tutte le questioni promosse dal ricorrente con riferimento all'art. 1, comma 1, della legge censurata.

2.2. – Le questioni sono fondate.

2.2.1. – Per quanto riguarda le censure riferite ai periodi terzo, quarto e quinto, e alla lettera c) del riformulato comma 13 dell'art. 1 della legge della Regione Campania n. 2 del 2010, la legge impugnata ha violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., con riferimento alla tutela del paesaggio.

La normativa censurata prevede sia deroghe alla pianificazione paesaggistica, sia apposite procedure di autorizzazione paesaggistica. Vi è, quindi, una invasione nella competenza legislativa statale, in quanto le disposizioni impugnate intervengono in materia di tutela del paesaggio, ambito riservato alla potestà legislativa dello Stato, e sono in contrasto con quanto previsto dal decreto legislativo n. 42 del 2004 (da ultimo, sentenze n. 101 del 2010 e n. 272 del 2009).

Come ribadito da questa Corte, la legislazione regionale non può prevedere una procedura per l'autorizzazione paesaggistica diversa da quella dettata dalla legislazione statale, perché alle Regioni «non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme valevole su tutto il territorio nazionale nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica» (sentenze n. 101 del 2010 e n. 232 de 2008). Peraltro, la normativa censurata si pone in contrasto con l'art. 146 – che regola il procedimento di autorizzazione paesaggistica – e con l'art. 149 – che individua tassativamente le tipologie di interventi in aree vincolate realizzabili anche in assenza di autorizzazione – del decreto legislativo n. 42 del 2004, nonché con l'allegato 1 del decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 139 (Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, a norma dell'articolo 146, comma 9, del decreto legislativo n. 42 del 2004), che reca un elenco tassativo degli interventi di «lieve entità».

2.2.2. – Parimenti fondata è la questione riguardante l'ultimo capoverso del riformulato comma 13 dell'art. 1 della legge regionale n. 2 del 2010, secondo cui «[n]on è possibile prevedere biglietti di ingresso per l'accesso alla battigia ove l'unico accesso alla stessa è quello dell'uso in concessione ai privati».

La battigia fa parte del demanio marittimo e la relativa disciplina rientra nella materia dell'ordinamento civile, riservata alla potestà legislativa esclusiva statale. La legislazione regionale non può disciplinare le modalità di accesso alla battigia, che sono regolate dal decreto legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito in legge 4 dicembre 1993, n. 494.

3. – Il ricorrente impugna, poi, l'art. 2 della legge della Regione Campania n. 11 del 2010 perché la disposizione, «nel fornire un'interpretazione delle norme relative al rinnovo delle concessioni in materia di utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente, sottrae queste ultime dall'applicabilità delle disposizioni del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno) in quanto ritiene che le norme in questione siano «afferenti alle attività sanitarie»». La norma violerebbe gli artt. 70 e 117, commi primo e secondo, lettere e), m) e s), Cost.

La questione è fondata.

L'art. 2 della legge censurata, nel disporre che le concessioni demaniali idriche sono «afferenti alle attività sanitarie», sottrae le relative attività all'applicabilità delle disposizioni del decreto legislativo n. 59 del 2010. L'art. 7 di



tale decreto, richiamato dalla norma impugnata, prevede, infatti, che le attività sanitarie siano sottratte all'applicabilità della direttiva 2006/123/CE, ma nulla stabilisce in materia di esclusione del demanio idrico. La disposizione censurata, pertanto, incide sulla disciplina relativa ai servizi nel mercato interno, che rientra nella competenza legislativa statale, in quanto è diretta a tutelare la concorrenza (art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.), assicurando il corretto e uniforme funzionamento del mercato.

4. – Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, nella parte in cui riformula il comma 13 dell'articolo 1 della legge regionale 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Campania – Legge finanziaria anno 2010), periodi terzo, quarto e quinto, lettera c) e ultimo capoverso, e 2 della legge della Regione Campania 25 ottobre 2010, n. 11 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria anno 2010).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 luglio 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: CASSESE

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 22 luglio 2011

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0505

N. 236

Sentenza 19 - 22 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Modifiche al codice penale in materia di prescrizione - Inapplicabilità dei nuovi termini di prescrizione, se più brevi, ai processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione - Denunciata violazione del principio di retroattività della legge penale più favorevole al reo garantito dall'art. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo - Carente descrizione della fattispecie concreta e carente motivazione sulla rilevanza - Omessa motivazione sulle ragioni dell'asserita violazione del parametro evocato - Inammissibilità della questione.

- Legge 5 dicembre 2005, n. 251, art. 10, comma 3.
- Costituzione, art. 117.

Reati e pene - Modifiche al codice penale in materia di prescrizione - Inapplicabilità dei nuovi termini di prescrizione, se più brevi, ai processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione - Denunciata violazione del principio di ragionevole durata del processo ed asserita lesione del principio di retroattività della legge penale più favorevole al reo garantito dall'art. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo - Carente descrizione della fattispecie concreta - Difetto di rilevanza - Inammissibilità della questione.

- Legge 5 dicembre 2005, n. 251, art. 10, comma 3.
- Costituzione, artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 7.

Costituzione e leggi costituzionali - Potestà legislativa - Limite del rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (art. 117, primo comma, Cost.) - Obblighi derivanti dalla Con-



venzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) - Eventuale contrasto di norma interna con norma CEDU - Impossibilità di interpretare la norma interna in senso conforme alla Convenzione - Necessità di proposizione della questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. (ovvero all'art. 10, primo comma, Cost.) - Spettanza alla Corte costituzionale del compito di verificare la conformità a Costituzione della norma convenzionale e, dunque, la sua idoneità ad integrare il suddetto parametro, nonché di valutare, in termini di bilanciamento, come e in qual misura l'insindacabile interpretazione della CEDU fornita dalla Corte europea dei diritti dell'uomo si inserisca nell'ordinamento costituzionale.

- Legge 5 dicembre 2005, n. 251, art. 10, comma 3.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 7.

Reati e pene - Modifiche al codice penale in materia di prescrizione - Inapplicabilità dei nuovi termini di prescrizione, se più brevi, ai processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione - Denunciata violazione del principio di retroattività della legge penale più favorevole al reo garantito dall'art. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- Legge 5 dicembre 2005, n. 251, art. 10, comma 3.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 7.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), promossi con ordinanze dell'11 giugno 2010 dalla Corte di cassazione, del 4 novembre 2010 dalla Corte d'appello di Venezia e del 17 dicembre 2010 dalla Corte d'appello di Bari, rispettivamente iscritte al n. 344 del registro ordinanze 2010 ed ai nn. 1 e 47 del registro ordinanze 2011 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2010 e nn. 3 e 13, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di costituzione di De Giovanni Fabrizio, Micciché Giovanni, Deliu Fatos nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 2011 e nella camera di consiglio del 22 giugno 2011 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

Uditi gli avvocati Emanuele Fragasso per Deliu Fatos, Franco Coppi e Francesco Bertorotta per Micciché Giovanni, Pilerio Plastina per De Giovanni Fabrizio e l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - La Corte di cassazione, seconda sezione penale, con ordinanza emessa l'11 giugno 2010 e pervenuta a questa Corte il 6 ottobre 2010 (r.o. n. 344 del 2010), ha sollevato, per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costitu-



zione, in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 (d'ora in avanti «CEDU»), come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), nella parte in cui esclude l'applicazione dei nuovi termini di prescrizione, se più brevi, ai «processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione».

Il giudice *a quo* premette che con sentenza del 30 maggio 2007 la Corte di appello di Palermo aveva confermato la sentenza del Tribunale di Agrigento, la quale aveva dichiarato gli imputati G. M. e F. D.G. colpevoli del delitto di cui all'art. 12-*quinquies* del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 (Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356.

La Corte rimettente riferisce che gli imputati avevano proposto, a mezzo dei rispettivi difensori, tempestivo ricorso per cassazione contro la sentenza di secondo grado, chiedendone l'annullamento, tra l'altro, perché al momento dell'entrata in vigore della legge n. 251 del 2005 il procedimento non era ancora pendente in appello, non essendo gli atti pervenuti al giudice di secondo grado: il reato, pertanto, si sarebbe prescritto prima della pronuncia della sentenza di appello. In via subordinata, la difesa di G. M. aveva sollevato eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge n. 251 del 2005 per contrasto con l'art. 117 Cost.

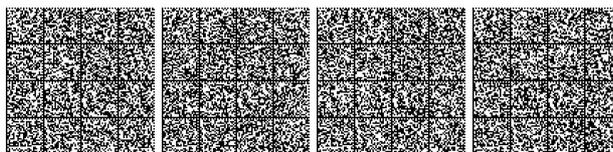
Secondo il giudice *a quo*, il motivo con il quale, sulla base della normativa vigente, era stata dedotta l'avvenuta prescrizione è infondato, in quanto le sezioni unite della Corte di cassazione hanno stabilito, con sentenza n. 47008 del 29 ottobre 2009, che – ai fini dell'applicazione della disciplina transitoria di cui all'art. 10 della legge n. 251 del 2005 – il processo deve considerarsi pendente in appello subito dopo la pronuncia della sentenza di condanna di primo grado. Nel caso in esame, la sentenza di condanna di primo grado era stata pronunciata il 2 maggio 2005 e quindi, secondo il diritto vivente, il processo doveva ritenersi pendente in appello in data anteriore all'entrata in vigore dei nuovi, e più favorevoli, termini di prescrizione.

La Corte rimettente, innanzitutto, ricorda che il ricorrente ha richiamato l'art. 15, primo comma, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici adottato a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881, il quale stabilisce che «se, posteriormente alla commissione di un reato, la legge prevede l'applicazione di una pena più lieve, il colpevole deve beneficiarne», e ha «correttamente osservato che già questa norma internazionale, se parametrata non all'art. 3 ma all'art. 117, primo comma, della Costituzione, rende non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della disciplina transitoria in esame, perché priva l'imputato, il cui processo sia già pendente in appello o in cassazione, dell'ottemperanza alla regola cogente, imposta dalla norma pattizia (“deve beneficiarne”) per la quale la *lex mitior* deve essere di immediata applicazione, senza che le deroghe disposte dalla legge ordinaria possano essere giustificate dal bilanciamento con interessi di analogo rilievo».

Ciò premesso, muovendo dall'analisi della sentenza n. 393 del 2006, la Corte di cassazione richiama l'orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo cui, da un lato, l'art. 2, quarto comma, del codice penale deve essere interpretato nel senso che la locuzione «disposizioni più favorevole al reo» si riferisce a tutte quelle norme che apportino modifiche *in melius* alla disciplina di una fattispecie criminosa, ivi comprese quelle che incidono sulla prescrizione del reato, dall'altro, «il regime giuridico riservato alla *lex mitior*, e segnatamente la sua retroattività, non riceve nell'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25, secondo comma, della Costituzione, che concerne soltanto il divieto di applicazione retroattiva della norma incriminatrice, nonché di quella altrimenti più sfavorevole per il reo», con la conseguenza che «eventuali deroghe al principio di retroattività della *lex mitior*, ai sensi dell'art. 3 della Costituzione, possono essere disposte dalla legge ordinaria quando ricorra una sufficiente ragione giustificativa».

Viene poi in rilievo, nella prospettazione della Corte rimettente, la giurisprudenza costituzionale sulle norme della CEDU, «che – nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione (art. 32, paragrafo 1, della Convenzione) – integrano, quali norme interposte, il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali (sentenze n. 317 e n. 311 del 2009, n. 39 del 2008)».

Il giudice *a quo* richiama, infine, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, e segnatamente la sentenza della Grande Camera del 17 settembre 2009 (Scoppola contro Italia), secondo cui «l'art. 7 della Convenzione, che stabilisce il principio del divieto di applicazione retroattiva della legge penale, incorpora anche il corollario del diritto dell'accusato al trattamento più lieve», sancendo non solo il principio dell'irretroattività della legge penale più severa, ma anche, implicitamente, il principio della retroattività della legge penale meno severa. Per cui, prosegue la Corte di cassazione, «se la legge penale in vigore al momento della perpetrazione del reato e le leggi penali posteriori



adottate prima della pronuncia di una sentenza definitiva sono diverse, il giudice deve applicare quella le cui disposizioni sono più favorevoli all'imputato».

Poiché l'art. 7 della CEDU, nel significato chiarito, integra una norma interposta rispetto al parametro costituzionale di cui all'art. 117 Cost. – conclude il giudice rimettente – la Corte costituzionale, nel valutare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge n. 251 del 2005, «resta legittimata a verificare se la norma della Convenzione – norma che si colloca pur sempre ad un livello sub-costituzionale – si ponga eventualmente in conflitto con altre norme della Costituzione», nel qual caso dovrà essere esclusa la sua idoneità a integrare il parametro considerato. Ad avviso della Corte di cassazione però, questo scrutinio non è stato effettuato con la sentenza n. 393 del 2006, non solamente perché il parametro di riferimento era l'art. 3 Cost., ma anche perché «gli elementi assunti come *tertium comparationis* [erano] costituiti da interessi di analogo valore, senza indicazione specifica di conflitto con altre norme della Costituzione».

La questione sarebbe infine rilevante: in primo luogo, perché il reato per cui si procede è punito nel massimo con la pena detentiva di sei anni di reclusione, sicché secondo la regola dettata dall'art. 157 cod. pen., come modificato dalla legge n. 251 del 2005, la prescrizione massima, tenuto conto del novellato art. 160, terzo comma, cod. pen., è di sette anni e sei mesi e il termine sarebbe già decorso; in secondo luogo, perché – a fronte dell'infondatezza di altri motivi di ricorso – è, invece, fondato quello con cui le difese degli imputati avevano lamentato la violazione dell'art. 519 cod. proc. pen., perché il Tribunale di Agrigento, prima, e la Corte di appello di Palermo, poi, non avevano proceduto all'assunzione di una prova decisiva (l'audizione di nuovi testimoni), richiesta dagli imputati a seguito della modifica dell'imputazione effettuata dal pubblico ministero.

Ad avviso della Corte rimettente, l'accoglimento del suddetto motivo di ricorso comporterebbe l'annullamento della sentenza impugnata con rinvio ad altra sezione della Corte di appello di Palermo. Pertanto – conclude il giudice *a quo* – la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge n. 251 del 2005 è rilevante: «ove [infatti] dovesse dichiararsi l'estinzione per prescrizione del reato ascritto, sarebbe del tutto inutile procedere all'assunzione delle prove indicate dalla difesa, in omaggio alla regola dettata dall'art. 129 cod. proc. pen.».

1.1. – È intervenuto nel giudizio di costituzionalità, con atto depositato il 30 novembre 2010, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

La difesa dello Stato rileva come l'art. 10, comma 3, della legge n. 251 del 2005 contenga una disposizione, derogatoria rispetto al principio di retroattività della norma più favorevole al reo, ragionevole e rispettosa degli altri principi costituzionali. L'intervenuta condanna degli imputati in primo grado, infatti, renderebbe ragionevole la scelta normativa di mantenere il pregresso termine di prescrizione, «non venendo meno la pretesa punitiva [dello Stato] in presenza di un *fumus* di colpevolezza derivante da quella condanna».

Inoltre, conclude l'Avvocatura generale dello Stato, la circostanza che si sia interamente svolto il giudizio di primo grado, con l'acquisizione delle prove e la pronuncia della sentenza di condanna, avrebbe l'effetto di evitare che la causa estintiva del reato ponga nel nulla un intero dibattimento, vanificando l'attività processuale compiuta, con conseguente lesione del principio del giusto processo sancito dall'art. 111 Cost.

1.2. – Nel giudizio di costituzionalità si è costituito, con memoria depositata il 10 novembre 2010, G. M., imputato nel giudizio *a quo*, che ha concluso per la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma impugnata.

La difesa dell'imputato premette che la questione sollevata dalla Corte remittente è rilevante, in quanto l'applicazione del nuovo e più favorevole termine di prescrizione, che imporrebbe al giudice di pronunciare sentenza dichiarativa di estinzione del reato, sarebbe impedita, nel processo in corso, dal contenuto normativo dell'art. 10, comma 3, della legge n. 251 del 2005: il giudizio a carico di G. M., infatti, era già pendente in grado di appello al momento dell'entrata in vigore della suddetta legge (l'8 dicembre 2005), essendo stata pronunciata sentenza di condanna in primo grado in data 2 maggio 2005.

In ordine alla fondatezza della questione, la difesa dell'imputato richiama, da un lato, l'orientamento della giurisprudenza costituzionale sul rapporto tra le fonti di diritto interno e il diritto internazionale pattizio, tra cui si colloca la CEDU, dall'altro, le sentenze della Corte costituzionale n. 393 del 2006 e n. 72 del 2008 che hanno negato la costituzionalizzazione, e quindi l'inderogabilità, del principio sancito dall'art. 2, quarto comma, cod. pen. Con la seconda pronuncia, in particolare, la Corte costituzionale ha ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge n. 251 del 2005, reputando ragionevole la scelta legislativa di escludere l'applicazione della *lex mitior* per gli imputati i cui processi pendano in grado di appello o in cassazione, al momento dell'entrata in vigore della legge stessa.

Tuttavia, a parere della difesa dell'imputato, «il parametro costituzionale prospettato dal giudice *a quo* nel presente giudizio (art. 117, primo comma, della Costituzione) fa mutare il criterio di valutazione e (...) anche il risultato del



giudizio di compatibilità costituzionale della norma oggi sindacata (...)». Il parametro che viene in rilievo, infatti, non è quello della ragionevolezza della scelta normativa nell'individuazione del momento processuale dal quale far scaturire l'irretroattività della norma penale favorevole, bensì quello del contrasto della legge che impedisce l'applicazione della *lex mitior* ai processi in corso con la disposizione dell'art. 7 della CEDU, nel significato ad essa attribuito dalla Corte di Strasburgo.

La difesa dell'imputato richiama, in proposito, la sentenza del 17 settembre 2009 (Scoppola contro Italia), con cui la Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato che l'art. 7 della CEDU – che sancisce il principio di irretroattività della legge penale sfavorevole – include nel suo contenuto normativo anche il principio del diritto dell'accusato ad ottenere un trattamento *in mitius* nel caso di successione di leggi penali nel tempo prima del passaggio in giudicato della sentenza. La difesa dell'imputato ricorda, ancora, come tra le disposizioni più favorevoli al reo rientrino anche quelle in materia di prescrizione, data la natura sostanziale dell'istituto e considerato l'effetto prodotto, consistente nella rinuncia totale dello Stato alla potestà punitiva: la disposizione transitoria contenuta nell'art. 10, comma 3, della legge n. 251 del 2005, nella parte in cui non consente l'applicabilità dei più brevi termini di prescrizione nei giudizi in corso alla data della sua entrata in vigore, pertanto, «negando il principio di retroattività della legge penale più favorevole all'accusato, [contrasterebbe] con l'art. 7 della CEDU e, quindi, [violerebbe] l'art. 117 della Costituzione».

Il principio di retroattività *in mitius* riconosciuto dall'art. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo – conclude la difesa dell'imputato – da un lato, determina un ampliamento di tutela di un diritto fondamentale della persona ed è connaturato a valori che trovano la loro espressione nel principio di uguaglianza, nel principio di legalità materiale, nella presunzione di non colpevolezza dell'imputato e in quello del favor rei, dall'altro, non contrasta con altre norme costituzionali poste a loro volta a garanzia di diritti fondamentali. In particolare, gli interessi dell'efficienza del processo e della salvaguardia dei diritti dei destinatari della funzione giurisdizionale, che sono stati individuati dalla Corte costituzionale come parametro del giudizio di ragionevolezza della scelta legislativa di derogare al principio sancito dall'art. 2, quarto comma, cod. pen. in quanto privi di copertura costituzionale, non possono essere ritenuti in contrasto con il principio dell'applicazione retroattiva della legge penale *mitior*, inteso come diritto inalienabile ed universale dell'uomo riconosciuto a livello di diritto internazionale pattizio. Il principio di retroattività della legge penale più favorevole non contrasterebbe né con il principio di efficienza del processo, «di per sé di difficile collocazione all'interno di una norma costituzionale (che non sia l'art. 111 del Costituzione)», né con il principio della salvaguardia dei diritti dei soggetti che, in vario modo, sono destinatari della funzione giurisdizionale: l'imputato non subirebbe alcuna diminuzione delle garanzie offerte dalle norme costituzionali; la parte civile non perderebbe il diritto di agire in giudizio, in sede civile, per il risarcimento del danno; il principio di obbligatorietà dell'azione penale non subirebbe limitazioni, attesa la natura sostanziale e non processuale della prescrizione.

1.3. – Si è altresì costituito nel presente giudizio di costituzionalità, con memoria depositata il 23 novembre 2010, F. D.G., anch'egli imputato nel giudizio *a quo*, chiedendo che la norma impugnata sia dichiarata incostituzionale sulla base di considerazioni del tutto analoghe a quelle svolte dalla difesa di G. M.

1.4. – Con una successiva memoria, depositata il 31 maggio 2011, l'Avvocatura generale dello Stato rileva che le norme internazionali pattizie citate dall'ordinanza di rimessione, facendo riferimento al principio «dell'applicazione retroattiva della pena più mite», utilizzano una formula ben diversa da quella dell'art. 2, quarto comma, cod. pen. Ne consegue che solamente una forzatura del testo sovranazionale potrebbe far rientrare tra le leggi che stabiliscono una pena più lieve anche quelle che riducono i termini di prescrizione del reato.

Inoltre – osserva la difesa dello Stato – il sindacato di costituzionalità per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. deve essere improntato al ragionevole bilanciamento tra il vincolo derivante dagli obblighi internazionali e la tutela di altri interessi costituzionali. La deroga all'applicazione retroattiva dei più brevi termini di prescrizione, come chiarito dalla sentenza n. 72 del 2008, non è irragionevole ed è diretta a tutelare interessi di non minor rilievo, quali l'efficienza del processo e la salvaguardia dei soggetti destinatari della funzione giurisdizionale.

2. – La Corte di Appello di Venezia, con ordinanza emessa il 4 novembre 2010 e pervenuta a questa Corte il 3 gennaio 2011 (r.o. n. 1 del 2011), dubita, del pari, della legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge n. 251 del 2005, per violazione degli artt. 111 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Il giudice *a quo* riferisce di essere investito dell'appello proposto dall'imputato D. F. e dal procuratore generale contro la sentenza emessa dal Tribunale di Padova il 15 gennaio 2001, «che ha giudicato del reato di cui agli artt. 110 cod. pen., 3 n. 8 e 4 nn. 1 e 7 l. 75/1958 ed altro».

Il rimettente reputa la questione proposta rilevante ai fini della decisione, perché «i fatti per cui è processo sarebbero stati commessi nel corso di vari mesi (da ultimo, dicembre) dell'anno 1995»; la sentenza di primo grado è stata



emessa nel 2001 per cui, ai sensi dell'art. 10, comma 3, della legge n. 251 del 2005, si applicano i termini di prescrizione precedentemente vigenti; qualora fossero applicabili le più favorevoli disposizioni previste dalla novella legislativa, invece, i reati di favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione sarebbero prossimi all'estinzione per prescrizione e gli altri reati sarebbero già prescritti.

In ordine alla fondatezza della questione, il rimettente – premessa la rilevanza che le norme internazionali pattizie hanno assunto nel nostro ordinamento costituzionale – richiama l'ordinanza dell'11 giugno 2010 con cui la Corte di cassazione ha sollevato analoga questione di legittimità costituzionale, ritenendone fondati i rilievi in riferimento all'art. 117 Cost. e si riporta alla relativa motivazione, laddove rileva che, secondo l'interpretazione della Corte di Strasburgo, l'art. 7 della CEDU sancisce il principio di retroattività della legge penale più favorevole al reo.

Il giudice *a quo* ritiene, inoltre, che «la modifica dei termini di prescrizione è stata determinata per la stragrande maggioranza dei reati evidentemente proprio dalla volontà di non mantenere per un tempo eccessivamente lungo un imputato nel circuito penale» e, quindi, di «addivenire a tempi processuali maggiormente equilibrati». Il proseguire ad applicare termini di prescrizione molto più lunghi di quelli attuali – conclude il remittente – rappresenterebbe «un chiaro *vulnus* delle regole costituzionali (...) in riferimento all'art. 111».

2.1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio di costituzionalità, con atto depositato l'8 febbraio 2011, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

La difesa dello Stato rileva come l'art. 7 della CEDU, «lungi dall'enunciare il principio della retroattività della *lex mitior*, (...) non [abbia] fatto altro che ribadire il principio di irretroattività delle norme incriminatrici»: ne conseguirebbe l'insussistenza della violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

Inoltre, conclude l'Avvocatura dello Stato, l'art. 111 Cost., nella parte in cui enuncia il principio della ragionevole durata del processo, ha valenza esclusivamente processuale, mentre l'istituto della prescrizione ha natura sostanziale: il fatto che la riduzione dei termini di prescrizione comporti una riduzione dei tempi processuali, pertanto, sarebbe solamente un effetto indiretto della scelta del legislatore.

2.2. – Si è costituito nel giudizio di costituzionalità, con memoria depositata il 16 febbraio 2011, D. F., imputato nel giudizio *a quo*, che ha concluso per la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma impugnata, condividendo le argomentazioni dell'ordinanza di rimessione e prospettando anche la violazione dell'art. 3 Cost. per irragionevolezza.

2.3. – Con successiva memoria, depositata il 31 maggio 2011, l'Avvocatura generale dello Stato eccepisce l'inammissibilità della censura relativa alla violazione dell'art. 3 Cost. prospettata dalla parte privata, perché mira ad ampliare il *thema decidendum* fissato dall'ordinanza di rimessione.

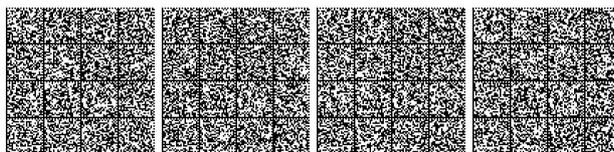
Nel merito, rileva che la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione all'art. 117, primo comma, Cost. è infondata, perché sia l'art. 15, primo comma, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, sia l'art. 7 della CEDU, come interpretato dalla giurisprudenza europea e segnatamente dalla sentenza del 17 settembre 2009 (Scoppola contro Italia), enunciano il principio di retroattività della *lex mitior* «con specifico riferimento alla comminatoria di una pena più lieve», con la conseguenza che detto principio non sarebbe applicabile alla prescrizione.

Inoltre – osserva la difesa dello Stato – da un lato, manca una giurisprudenza consolidata della Corte europea sulla portata del principio di retroattività *in mitius*, dall'altro, il sindacato di costituzionalità per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. deve essere improntato al ragionevole bilanciamento tra il vincolo derivante dagli obblighi internazionali e la tutela di altri interessi costituzionali. La Corte, con la sentenza n. 72 del 2008, ha già ritenuto ragionevole la scelta legislativa di escludere l'applicazione dei nuovi termini di prescrizione ai giudizi pendenti in appello o avanti alla Corte di cassazione.

L'Avvocatura generale rileva, infine, l'infondatezza della questione sollevata con riferimento all'art. 111 Cost., perché la prescrizione ha natura sostanziale e non può «essere valutata alla stregua del principio, squisitamente processuale, della durata ragionevole del processo».

3. – L'art. 10, comma 3, della legge 5 dicembre 2005, n. 251, è sottoposto a scrutinio di legittimità costituzionale, con riferimento all'art. 117 Cost., anche dalla Corte di appello di Bari, con ordinanza emessa il 17 dicembre 2010 e pervenuta a questa Corte il 16 febbraio 2011 (r.o. n. 47 del 2011).

Il giudice *a quo* reputa la questione rilevante ai fini della decisione, perché «i reati oggetto di contestazione sarebbero suscettibili di estinzione per prescrizione nell'eventualità che, venendo meno la previsione dell'art. 10, comma 3, della legge n. 251 del 2005, risultasse applicabile la più favorevole disciplina di cui al combinato disposto degli artt. 157 e 161 cod. pen.».



A parere del giudice rimettente, la questione sarebbe altresì fondata, per «le condivisibili ragioni ed argomentazioni espresse dalla Suprema Corte di cassazione» nell'ordinanza dell'11 giugno 2010, con cui è stata sollevata analoga questione di legittimità costituzionale.

3.1. – È intervenuto nel giudizio di costituzionalità, con atto depositato il 12 aprile 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha chiesto la declaratoria di inammissibilità e, in subordine, di infondatezza della questione.

In primo luogo, la questione sarebbe inammissibile, perché il giudice rimettente ha ommesso di descrivere la fattispecie sottoposta alla sua cognizione, non indicando, in particolare, se il giudizio di appello fosse pendente alla data di entrata in vigore della legge n. 251 del 2005 (8 dicembre 2005).

Ulteriore ragione di inammissibilità sarebbe da ravvisare nell'omessa motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza, essendosi limitato il giudice *a quo* a un mero richiamo all'ordinanza con cui la Corte di cassazione ha sollevato analoga questione di legittimità costituzionale, senza indicare le ragioni per le quali ritiene di dover condividere le argomentazioni poste a fondamento della decisione richiamata.

In ordine alla fondatezza della questione, la difesa dello Stato richiama le sentenze n. 393 del 2006 e n. 72 del 2008, con le quali la Corte costituzionale ha chiarito che «il principio di retroattività della *lex mitior*, lungi dall'essere assolutamente cogente sulla base delle indicazioni fornite dai trattati internazionali cui l'Italia ha dato esecuzione, nonché del diritto comunitario, è derogabile qualora le disposizioni derogatorie siano conformi al canone della ragionevolezza». La scelta legislativa di escludere l'applicazione retroattiva delle disposizioni più favorevoli all'imputato, introdotte in materia di prescrizione dalla legge n. 251 del 2005, sarebbe giustificata dall'esigenza di evitare la dispersione di attività processuali già compiute, in omaggio a interessi costituzionalmente rilevanti, quali l'efficienza del processo e la salvaguardia dei diritti dei destinatari della funzione giurisdizionale. Dalla ragionevolezza della scelta effettuata dal legislatore con la disposizione censurata deriverebbe allora – conclude l'Avvocatura generale – l'insussistenza della denunciata incostituzionalità anche con riferimento all'art. 117 Cost.

Considerato in diritto

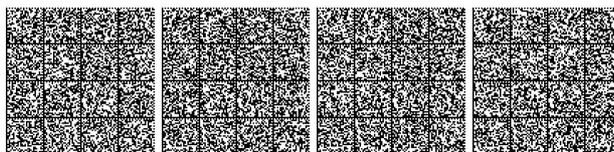
1. – La Corte di cassazione, seconda sezione penale, in riferimento all'art. 117, primo comma, della Costituzione e all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), nella parte in cui esclude l'applicazione dei nuovi termini di prescrizione, se più brevi, ai «processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione».

La Corte rimettente – rilevato che, secondo la più recente giurisprudenza costituzionale, le norme della CEDU, nell'interpretazione loro attribuita dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, costituiscono norme interposte ai fini della verifica del rispetto dell'art. 117, primo comma, Cost. – pone a base delle proprie censure l'affermazione contenuta nella sentenza della Grande Camera della Corte di Strasburgo del 17 settembre 2009 (Scoppola contro Italia), secondo cui «l'art. 7 della Convenzione, che stabilisce il principio del divieto di applicazione retroattiva della legge penale, incorpora anche il corollario del diritto dell'accusato al trattamento più lieve».

Secondo il giudice *a quo* la disposizione transitoria censurata, impedendo l'applicazione dei più brevi termini di prescrizione del reato nei processi in corso, pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione, si porrebbe in contrasto con l'art. 7 della CEDU che, nell'interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo, sancisce non solo il principio dell'irretroattività della legge penale più severa, ma anche, implicitamente, il principio della retroattività della legge penale più favorevole al reo.

2. – La Corte di appello di Venezia dubita, del pari, della legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge n. 251 del 2005, per violazione degli artt. 111 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Richiamata l'ordinanza con cui la Corte di cassazione ha sollevato un'analoga questione di legittimità costituzionale e ritenuti fondati i rilievi in essa svolti in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., il giudice *a quo* afferma che la disposizione censurata si pone in contrasto anche con l'art. 111, secondo comma, Cost., in quanto la riduzione dei termini di prescrizione serve ad assicurare tempi processuali maggiormente equilibrati, sicché «continuare ad applicare



termini di prescrizione molto più lunghi di quelli attuali rappresenterebbe un vulnus delle regole costituzionali» e, in particolare, del principio della ragionevole durata del processo.

3. – Anche la Corte di appello di Bari, con riferimento all'art. 117 Cost., muove analoghe censure all'art. 10, comma 3, della legge n. 251 del 2005, richiamandosi alle «condivisibili ragioni ed argomentazioni espresse dalla suprema Corte di cassazione» nell'ordinanza dell'11 giugno 2010, con cui è stata sollevata la medesima questione di legittimità costituzionale.

4. – Le ordinanze di rimessione sollevano questioni identiche o analoghe, sicché i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica decisione.

5. – L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità della questione sollevata dalla Corte di appello di Bari, sulla base di un duplice rilievo: perché il giudice rimettente avrebbe ommesso di descrivere la fattispecie sottoposta alla sua cognizione e perché non avrebbe motivato sulla non manifesta infondatezza, limitandosi a un mero richiamo all'ordinanza con cui la Corte di cassazione aveva sollevato un'analogha questione di legittimità costituzionale.

L'eccezione è fondata.

Innanzitutto l'ordinanza di rimessione presenta carenze di descrizione della fattispecie concreta e di motivazione sulla rilevanza, omettendo di indicare il titolo del reato per cui si procede, la data della sua commissione e se l'appello fosse pendente al momento dell'entrata in vigore della legge n. 251 del 2005: in tal modo, impedisce a questa Corte di verificare la rilevanza della questione (*ex multis*: sentenza n. 72 del 2008; ordinanza n. 64 del 2011).

In secondo luogo, il giudice *a quo* non motiva sulle ragioni dell'asserita violazione del parametro evocato, limitandosi a richiamare, in termini puramente generici e apodittici, l'ordinanza con cui la Corte di cassazione ha sollevato un'analogha questione di legittimità costituzionale, senza indicare le ragioni per le quali ritiene di dover condividere le argomentazioni poste a fondamento della decisione richiamata. Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la carente motivazione sulla non manifesta infondatezza della questione non può essere colmata dal rinvio al contenuto di altre ordinanze di rimessione, dello stesso o di diverso giudice, dovendo il rimettente rendere esplicite le ragioni per le quali ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione sollevata, mediante una motivazione autonoma e autosufficiente (*ex multis*: sentenze n. 103 del 2007 e n. 266 del 2006; ordinanze n. 321 del 2010 e n. 75 del 2007).

6. – Anche la questione sollevata dalla Corte di appello di Venezia è inammissibile, per carente descrizione della fattispecie concreta e difetto di rilevanza.

Il giudice *a quo*, infatti, si limita a riferire di essere investito dell'appello contro la sentenza di primo grado, emessa il 15 gennaio 2001, «che ha giudicato del reato di cui agli artt. 110 cod. pen., 3 n. 8 e 4 nn. 1 e 7 l. 75/1958 ed altro», «commissi nel corso di vari mesi (da ultimo, dicembre) dell'anno 1995», specificando che, qualora fossero applicabili le più favorevoli disposizioni previste dalla novella legislativa, i reati di favoreggiamento e sfruttamento della prostituzione sarebbero prossimi all'estinzione per prescrizione e gli altri reati sarebbero già prescritti.

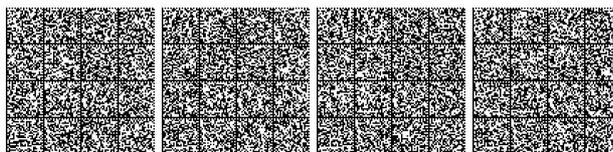
La questione di legittimità costituzionale pertanto è in parte irrilevante, in quanto, con riferimento alle imputazioni di favoreggiamento e di sfruttamento della prostituzione, anche nel caso di declaratoria di illegittimità della norma censurata, l'applicazione della *lex mitior* non comporterebbe una pronuncia di estinzione del reato, non essendo ancora maturato – per affermazione dello stesso rimettente – il più breve termine di prescrizione introdotto dalla legge n. 251 del 2005. Inoltre, con riferimento alle altre imputazioni – per le quali, secondo il giudice *a quo*, applicando la legge penale più favorevole, sarebbe maturato il termine di prescrizione – l'ordinanza di rimessione non descrive compiutamente le fattispecie oggetto del giudizio, omettendo ogni indicazione sul titolo e sulla natura degli «altri reati» per cui si procede, con conseguente impossibilità, per questa Corte, di verificare la rilevanza della questione.

7. – La questione sollevata dalla Corte di cassazione invece è ammissibile, ma non fondata nel merito.

8. – L'art. 10, comma 3, della legge n. 251 del 2005 originariamente era così formulato: «Se, per effetto delle nuove disposizioni, i termini di prescrizione risultano più brevi, le stesse si applicano ai procedimenti e ai processi pendenti alla data di entrata in vigore della presente legge, ad esclusione dei processi già pendenti in primo grado ove vi sia stata la dichiarazione di apertura del dibattimento, nonché dei processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione».

Con la sentenza n. 393 del 2006, questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione, nella parte in cui individuava nella dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado il discrimine temporale per l'applicazione della nuova disciplina della prescrizione, se più favorevole al reo, ritenendo che questa scelta legislativa non fosse «assistita da ragionevolezza» e quindi violasse l'art. 3 Cost.

Per effetto della pronuncia i nuovi termini più favorevoli di prescrizione sono rimasti inapplicabili nei soli processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione. Sotto tale profilo la norma è stata nuovamente inve-



stata da una questione di legittimità costituzionale, che questa Corte, con la sentenza n. 72 del 2008, ha giudicato priva di fondamento, ritenendo ragionevole il residuo limite posto alla retroattività del più favorevole regime di prescrizione.

La nuova questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge n. 251 del 2005, nel testo risultante dalla sentenza n. 393 del 2006, proposta dalla Corte di cassazione, non fa riferimento all'art. 3 Cost., ma chiama in causa il diverso parametro espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., assumendo, quale norma interposta, l'art. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo nella sentenza della Grande Camera del 17 settembre 2009 (Scoppola contro Italia).

9. – Il contenuto della nuova censura mossa nei confronti della norma impugnata, concernendo la sua conformità all'art. 7 della CEDU, impone, in via preliminare, di ricordare quale sia la giurisprudenza di questa Corte sul rango delle disposizioni della CEDU nel nostro ordinamento e sulla loro efficacia, quali norme interposte, rispetto all'art. 117, primo comma, Cost.

A partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, la giurisprudenza costituzionale è costante nel ritenere che «le norme della CEDU – nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione (art. 32, paragrafo 1, della Convenzione) – integrano, quali norme interposte, il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali» (sentenze n. 113 e n. 1 del 2011, n. 196, n. 187 e n. 138 del 2010, n. 317 e n. 311 del 2009, n. 39 del 2008; sulla perdurante validità di questa ricostruzione dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, sentenza n. 80 del 2011).

Questa Corte ha chiarito che «l'art. 117, primo comma, Cost., ed in particolare l'espressione “obblighi internazionali” in esso contenuta, si riferisce alle norme internazionali convenzionali anche diverse da quelle comprese nella previsione degli artt. 10 e 11 Cost. Così interpretato, l'art. 117, primo comma, Cost., ha colmato la lacuna prima esistente rispetto alle norme che a livello costituzionale garantiscono l'osservanza degli obblighi internazionali pattizi. La conseguenza è che il contrasto di una norma nazionale con una norma convenzionale, in particolare della CEDU, si traduce in una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.» (sentenza n. 311 del 2009).

Nel caso in cui si profili un contrasto tra una norma interna e una norma della CEDU, quindi, «il giudice nazionale comune deve preventivamente verificare la praticabilità di un'interpretazione della prima conforme alla norma convenzionale, ricorrendo a tutti i normali strumenti di ermeneutica giuridica» (sentenze n. 93 del 2010, n. 113 del 2011, n. 311 e n. 239 del 2009). Se questa verifica dà esito negativo e il contrasto non può essere risolto in via interpretativa, il giudice comune, non potendo disapplicare la norma interna né farne applicazione, avendola ritenuta in contrasto con la CEDU, e pertanto con la Costituzione, deve denunciare la rilevata incompatibilità proponendo una questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., ovvero all'art. 10, primo comma, Cost., ove si tratti di una norma convenzionale ricognitiva di una norma del diritto internazionale generalmente riconosciuta (sentenze n. 113 del 2011, n. 93 del 2010 e n. 311 del 2009).

Sollevata la questione di legittimità costituzionale, questa Corte – dopo aver accertato che il denunciato contrasto tra norma interna e norma della CEDU sussiste e non può essere risolto in via interpretativa – è chiamata a verificare se la norma della Convenzione – norma che si colloca pur sempre ad un livello sub-costituzionale – si ponga eventualmente in conflitto con altre norme della Costituzione. In questa, seppur eccezionale, ipotesi, deve essere esclusa l'idoneità della norma convenzionale a integrare il parametro costituzionale considerato (sentenze n. 113 del 2011, n. 93 del 2010, n. 311 del 2009, n. 349 e n. 348 del 2007).

Questa Corte ha, inoltre, reiteratamente affermato di non poter sindacare l'interpretazione della Convenzione fornita dalla Corte di Strasburgo: le norme della CEDU, quindi, devono essere applicate nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (sentenze n. 113 e n. 1 del 2011, n. 93 del 2010, n. 311 e n. 239 del 2009, n. 39 del 2008, n. 349 e n. 348 del 2007).

Ma se questa Corte non può sostituire la propria interpretazione di una disposizione della CEDU a quella della Corte di Strasburgo, può però «valutare come ed in qual misura il prodotto dell'interpretazione della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano. La norma CEDU, nel momento in cui va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., da questo ripete il suo rango nel sistema delle fonti, con tutto ciò che segue, in termini di interpretazione e bilanciamento, che sono le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza» (sentenza n. 317 del 2009).

A questa Corte compete, insomma, di apprezzare la giurisprudenza europea consolidatasi sulla norma conferente, in modo da rispettarne la sostanza, ma con un margine di apprezzamento e di adeguamento che le consenta di tener conto delle peculiarità dell'ordinamento giuridico in cui la norma convenzionale è destinata a inserirsi (sentenza n. 311 del 2009).



10. – Poiché, come si è visto, la norma oggetto di impugnazione è censurata in quanto introduce un limite all'applicabilità retroattiva della nuova disciplina della prescrizione, qualora sia più favorevole al reo, occorre anche ripercorrere brevemente la giurisprudenza costituzionale in tema di retroattività *in mitius*.

Questa Corte ha reiteratamente affermato che il principio di retroattività della disposizione penale più favorevole al reo – previsto a livello di legge ordinaria dall'art. 2, secondo, terzo e quarto comma, cod. pen. – non è stato costituzionalizzato dall'art. 25, secondo comma, Cost., che si è limitato a sancire l'irretroattività delle norme incriminatrici e, in generale, delle norme penali più severe. Esso, dunque, ben può subire deroghe per via di legislazione ordinaria, quando ne ricorra una sufficiente ragione giustificativa (*ex plurimis*: sentenze n. 215 del 2008, n. 393 del 2006, n. 80 del 1995, n. 74 del 1980, n. 6 del 1978; ordinanza n. 330 del 1995).

Secondo la giurisprudenza costituzionale, infatti, «il principio di retroattività della *lex mitior* ha una valenza ben diversa, rispetto al principio di irretroattività della norma penale sfavorevole. Quest'ultimo si pone come essenziale strumento di garanzia del cittadino contro gli arbitri del legislatore, espressivo dell'esigenza della "calcolabilità" delle conseguenze giuridico-penali della propria condotta, quale condizione necessaria per la libera autodeterminazione individuale. (...) In questa prospettiva, è dunque incontrovertito che il principio *de quo* trovi diretto riconoscimento nell'art. 25, secondo comma, Cost. in tutte le sue espressioni: e, cioè, non soltanto con riferimento all'ipotesi della nuova incriminazione, sulla quale pure la formula costituzionale risulta all'apparenza calibrata; ma anche con riferimento a quella della modifica peggiorativa del trattamento sanzionatorio di un fatto già in precedenza penalmente represso. In questi termini, il principio in parola si connota, altresì, come valore assoluto, non suscettibile di bilanciamento con altri valori costituzionali. (...) Invece, il principio di retroattività della norma più favorevole non ha alcun collegamento con la libertà di autodeterminazione individuale, per l'ovvia ragione che, nel caso considerato, la *lex mitior* sopravviene alla commissione del fatto, al quale l'autore si era liberamente autodeterminato sulla base del pregresso (e per lui meno favorevole) panorama normativo. In quest'ottica, la Corte ha quindi costantemente escluso che il principio di retroattività *in mitius* trovi copertura nell'art. 25, secondo comma, Cost.» (sentenza n. 394 del 2006).

L'ambito di operatività del principio di retroattività *in mitius* non deve essere limitato alle sole disposizioni concernenti la misura della pena, ma va esteso a tutte le norme sostanziali che, pur riguardando profili diversi dalla sanzione in senso stretto, incidono sul complessivo trattamento riservato al reo. Come chiarito dalla sentenza n. 393 del 2006, infatti, «la norma del codice penale [che sancisce la regola generale della retroattività della *lex mitior*] deve essere interpretata, ed è stata costantemente interpretata dalla giurisprudenza di questa Corte (e da quella di legittimità), nel senso che la locuzione "disposizioni più favorevoli al reo" si riferisce a tutte quelle norme che apportino modifiche *in melius* alla disciplina di una fattispecie criminosa, ivi comprese quelle che incidono sulla prescrizione del reato».

Ciò premesso sull'ambito di operatività del principio di retroattività *in bonam partem*, merita di essere ricordato che, secondo questa Corte, «la regola della retroattività della *lex mitior*, pur avendo rango diverso dal principio d'irretroattività della norma incriminatrice, di cui all'art. 25, secondo comma, Cost., non è priva di un fondamento costituzionale» (sentenza n. 215 del 2008). Questo fondamento è stato individuato nel «principio di eguaglianza, che impone, in linea di massima, di equiparare il trattamento sanzionatorio dei medesimi fatti, a prescindere dalla circostanza che essi siano stati commessi prima o dopo l'entrata in vigore della norma che ha disposto l'abolitio criminis o la modifica mitigatrice» (sentenza n. 394 del 2006).

Non sarebbe ragionevole punire (o continuare a punire più gravemente) una persona per un fatto che, secondo la legge posteriore, chiunque altro può impunemente commettere (o per il quale è prevista una pena più lieve). Per il principio di eguaglianza, infatti, la modifica mitigatrice della legge penale e, ancor di più, l'abolitio criminis, disposte dal legislatore in dipendenza di una mutata valutazione del disvalore del fatto tipico, devono riverberarsi anche a vantaggio di coloro che hanno posto in essere la condotta in un momento anteriore, salvo che, in senso opposto, ricorra una sufficiente ragione giustificativa (sentenze n. 215 del 2008, n. 394 e n. 393 del 2006, n. 80 del 1995, n. 74 del 1980, n. 6 del 1978 e n. 164 del 1974).

Il principio di eguaglianza costituisce, però, come è stato chiarito da questa Corte, non solo il fondamento, ma anche il limite dell'applicabilità retroattiva della *lex mitior*. Mentre il principio di irretroattività della norma penale sfavorevole, infatti, costituisce un valore assoluto e inderogabile, quello della retroattività *in mitius* è suscettibile di limitazioni e deroghe legittime sul piano costituzionale, ove sorrette da giustificazioni oggettivamente ragionevoli e, in particolare, dalla necessità di preservare interessi, ad esso contrapposti, di analogo rilievo (*ex multis*: sentenze n. 215 del 2008, n. 394 del 2006, n. 74 del 1980 e n. 6 del 1978).

11. – La sentenza n. 393 del 2006, pur ammettendo che «eventuali deroghe al principio di retroattività della *lex mitior*, ai sensi dell'art. 3 Cost., possono essere disposte dalla legge ordinaria quando ricorra una sufficiente ragione giustificativa», così mostrando di condividere la costante giurisprudenza costituzionale sul «regime giuridico riservato



alla *lex mitior*, e segnatamente [alla] sua retroattività», non si è limitata a ricollegare il suddetto principio a quello di eguaglianza, ma gli ha riconosciuto un valore autonomo anche attraverso il riferimento alla normativa internazionale e comunitaria. In tale sentenza questa Corte infatti ha rilevato che il principio di retroattività della legge penale più favorevole non è affermato solamente, seppure come criterio di portata generale, da una norma del codice penale (l'art. 2), ma è riconosciuto anche dal diritto internazionale e comunitario, in particolare dall'art. 15, primo comma, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, adottato a New York il 16 dicembre 1966, ratificato e reso esecutivo con legge 25 ottobre 1977, n. 881, e dall'art. 49, comma 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e successivamente recepita dal Trattato di Lisbona, modificativo del Trattato sull'Unione europea e del Trattato che istituisce la Comunità europea, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, che le ha attribuito lo stesso valore giuridico dei trattati. Del resto la Corte di giustizia dell'Unione europea, già prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, aveva ritenuto che il principio della *lex mitior* facesse parte delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri e, come tale, dovesse essere considerato parte integrante dei principi generali del diritto comunitario di cui la Corte di giustizia stessa garantisce il rispetto e che il giudice nazionale deve osservare quando applica il diritto nazionale adottato per attuare l'ordinamento comunitario (sentenza 3 maggio 2005, Berlusconi e altri, cause riunite C-387/02, C-391/02, C-403/02; tale principio è stato successivamente ribadito dalle sentenze 11 marzo 2008, Jager, C-420/06, e 28 aprile 2011, El Dridi, C-61/11).

Anche se, nella sentenza n. 393 del 2006, le fonti internazionali non sono invocate come norme interposte nel giudizio di costituzionalità, ma solo come dati normativi da cui desumere la rilevanza dell'interesse tutelato dal principio di retroattività della *lex mitior*, questa Corte, attraverso il loro richiamo, ha fatto assumere al principio di retroattività *in mitius* una propria autonomia, che ha ora, attraverso l'art. 117, primo comma, Cost., acquistato un nuovo fondamento con l'interposizione dell'art. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo.

Rimane, però, da stabilire se il riconoscimento, da parte della giurisprudenza europea, del principio di retroattività della norma più favorevole e la sua iscrizione tra le garanzie sancite dalla citata norma convenzionale, oltre a fargli acquistare autonomia, ne abbia mutato natura e caratteristiche, se cioè esso sia assoluto e inderogabile come il principio di non retroattività delle norme penali di sfavore, ovvero se la sua diversità rispetto alla garanzia fondamentale che questo rappresenta renda possibile, in presenza di particolari ragioni giustificative, l'applicabilità della disposizione meno favorevole che era in vigore quando il reato è stato commesso, o comunque l'introduzione di limiti alla regola della retroattività *in mitius*. In secondo luogo, occorre individuare quale ne sia l'oggetto, se cioè riguardi solamente le disposizioni che prevedono il reato e la pena o anche qualunque altra disposizione che incida sul trattamento penale, come in particolare quelle sulla prescrizione.

12. – L'art. 7, paragrafo 1, della CEDU sancisce il divieto di applicazione retroattiva delle norme penali incriminatrici e, in generale, delle norme penali più severe, in modo da assicurare che, «nel momento in cui un imputato ha commesso l'atto che ha dato luogo all'azione penale, [esistesse] una disposizione legale che rendeva l'atto punibile, e che la pena imposta non [abbia] superato i limiti fissati da tale disposizione» (sentenza 22 giugno 2000, Coëme e altri contro Belgio; sentenza 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia).

La Corte di Strasburgo ha costantemente escluso che l'art. 7 della Convenzione sancisse anche «il diritto di beneficiare dell'applicazione di una pena meno severa prevista da una legge posteriore al reato» (decisione della Commissione 6 marzo 1978, X. contro Germania; decisione 5 dicembre 2000, Le Petit contro Regno Unito; decisione 6 marzo 2003, Zaprianov contro Bulgaria, tutte relative a ipotesi di successiva depenalizzazione del reato per il quale il ricorrente era stato condannato), pur ammettendo la non contrarietà alla citata norma convenzionale dell'applicazione retroattiva della disposizione penale più favorevole da parte delle giurisdizioni interne (sentenza 27 settembre 1995, G. contro Francia; decisione del 9 febbraio 2006, Karmo contro Bulgaria). Di recente, però, con la sentenza del 17 settembre 2009 (Scoppola contro Italia) la Grande Camera, mutando il proprio precedente e consolidato orientamento, ha ammesso che «l'art. 7 § 1 della Convenzione non sancisce solo il principio della irretroattività delle leggi penali più severe, ma anche, e implicitamente, il principio della retroattività della legge penale meno severa», traducendosi «nella norma secondo cui, se la legge penale in vigore al momento della commissione del reato e le leggi penali posteriori adottate prima della pronuncia definitiva sono diverse, il giudice deve applicare quella le cui disposizioni sono più favorevoli all'imputato».

A questa conclusione la Corte europea è pervenuta tenendo conto dell'«evoluzione della situazione nello Stato convenuto e negli Stati contraenti in generale» e dando atto della necessità di adottare un «approccio dinamico ed evolutivo» nell'interpretazione della Convenzione, che renda «le garanzie concrete ed effettive, e non teoriche e illusorie»: ha così registrato «un consenso a livello europeo e internazionale per considerare che l'applicazione della legge



penale che prevede una pena meno severa, anche posteriormente alla commissione del reato, è divenuta un principio fondamentale del diritto penale».

Il nuovo orientamento è stato confermato in una successiva pronuncia (decisione 27 aprile 2010, Morabito contro Italia), con cui la Corte europea ha ribadito che «le disposizioni che definiscono i reati e le pene sottostanno a delle regole particolari in materia di retroattività, che includono anche il principio di retroattività della legge penale più favorevole all'imputato», sottolineando però che l'art. 7 riguarda solamente le norme penali sostanziali, e in particolare le disposizioni che influiscono sull'entità della pena da infliggere.

Ancorché tenda ad assumere un valore generale e di principio, la sentenza pronunciata dalla Corte di Strasburgo nel caso Scoppola resta pur sempre legata alla concretezza della situazione che l'ha originata: la circostanza che il giudizio della Corte europea abbia ad oggetto un caso concreto e, soprattutto, la peculiarità della singola vicenda su cui è intervenuta la pronuncia devono, infatti, essere adeguatamente valutate e prese in considerazione da questa Corte, nel momento in cui è chiamata a trasporre il principio affermato dalla Corte di Strasburgo nel diritto interno e a esaminare la legittimità costituzionale di una norma per presunta violazione di quello stesso principio.

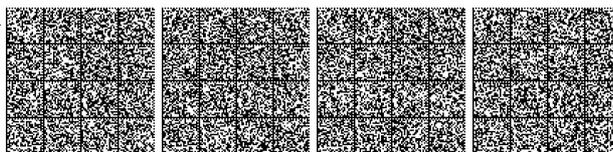
13. – Se si ritenesse che il principio di retroattività della legge penale più favorevole, affermato dalla Corte di Strasburgo, si differenzi per la sua rigidità da quello che aveva già trovato riconoscimento nella giurisprudenza di questa Corte, nel senso che tale principio non tollera deroghe o limitazioni giustificate da situazioni particolari, se ne dovrebbe vedere in questa sua caratteristica il profilo veramente innovativo, fermo rimanendo in ogni caso che il momento in cui la norma CEDU va ad integrare il primo comma dell'art. 117 Cost., da questo ripete il suo rango nel sistema delle fonti, con tutto ciò che segue, in termini di interpretazione e bilanciamento, che sono le ordinarie operazioni cui questa Corte è chiamata in tutti i giudizi di sua competenza (sentenza n. 317 del 2009).

Dalla sentenza della Corte europea del 17 settembre 2009 (Scoppola contro Italia) però non emerge una novità siffatta. Nulla la Corte ha detto per far escludere la possibilità che, in presenza di particolari situazioni, il principio di retroattività *in mitius* subisca deroghe o limitazioni: è un aspetto che la Corte non ha considerato, e che non aveva ragione di considerare, date le caratteristiche del caso oggetto della sua decisione. È però significativo che la Corte abbia espressamente posto un limite, escludendo che il principio in questione possa travolgere il giudicato (nella sentenza si fa esclusivo riferimento a «leggi penali posteriori adottate prima della pronuncia di una sentenza definitiva»), diversamente da quanto prevede nel nostro ordinamento l'art. 2, secondo e terzo comma, cod. pen. È da aggiungere che la sentenza Scoppola, anche se in modo non inequivoco, induce a ritenere che il principio di retroattività della norma più favorevole sia normalmente collegato dalla Corte europea all'assenza di ragioni giustificative di deroghe o limitazioni. Si legge infatti nella sentenza che «infliggere una pena più severa solo perché essa era prevista al momento della commissione del reato si tradurrebbe in una applicazione a svantaggio dell'imputato delle norme che regolano la successione delle leggi penali nel tempo» e che «ciò equivarrebbe inoltre a ignorare i cambiamenti legislativi favorevoli all'imputato intervenuti prima della sentenza e continuare a infliggere pene che lo Stato e la collettività che esso rappresenta considerano ormai eccessive». Ma, se la retroattività non può essere esclusa «solo» perché la pena più mite non era prevista al momento della commissione del reato, è legittimo concludere che la soluzione può essere diversa quando le ragioni per escluderla siano altre e consistenti.

Insomma, secondo la Corte europea, la circostanza che un determinato fatto era previsto come reato dalla legge in vigore al momento della sua commissione ed era punito con un certa sanzione non può costituire, di per sé, valida ragione per giustificare l'applicazione di tale legge, ancorché successivamente abrogata o modificata *in melius*, continuando così a «infliggere pene che lo Stato e la collettività che esso rappresenta considerano ormai eccessive». Perciò, qualora vi sia una ragione diversa, che risulti positivamente apprezzabile, la deroga all'applicazione della legge sopravvenuta più favorevole al reo dovrebbe ritenersi possibile anche per la giurisprudenza di Strasburgo, specie quando, come è avvenuto nel caso in esame, fattispecie incriminatrice e pena siano rimaste immutate.

Alla luce delle considerazioni che precedono, non è arbitraria la conclusione che il riconoscimento da parte della Corte europea del principio di retroattività *in mitius* – che già operava nel nostro ordinamento in forza dell'art. 2, secondo, terzo e quarto comma, cod. pen. e aveva trovato un fondamento costituzionale attraverso la giurisprudenza di questa Corte – non abbia escluso la possibilità di introdurre deroghe o limitazioni alla sua operatività, quando siano sorrette da una valida giustificazione.

A ben vedere, il principio di retroattività della *lex mitior* presuppone un'omogeneità tra i contesti fattuali o normativi in cui operano le disposizioni che si succedono nel tempo, posto che, come è stato chiarito da questa Corte, il principio di eguaglianza, così come ne costituisce un fondamento, può rappresentare anche il limite dell'applicabilità retroattiva della legge penale più favorevole (sentenza n. 394 del 2006). È proprio la diversità di contesto, ad esempio,



che giustifica la deroga posta dal quinto comma dell'art. 2 cod. pen. stabilendo che «Se si tratta di leggi eccezionali o temporanee, non si applicano le disposizioni dei capoversi precedenti»; ciò infatti significa che deve continuare ad applicarsi la disposizione che vigeva al momento della commissione del fatto, anche se successivamente entra in vigore un trattamento penale più favorevole o addirittura il fatto cessa di costituire reato. Alla eccezionalità della situazione esistente al momento della commissione del fatto (tale è anche quella che giustifica una legge temporanea) deve corrispondere il trattamento che il legislatore ritiene adeguato ad essa e non l'altro, successivo, più favorevole, dettato per una situazione di normalità.

È dunque chiaro che, a differenza di quello di irretroattività della legge penale sfavorevole, il principio di retroattività della legge favorevole non può essere senza eccezioni.

Oltre alla diversità del contesto di fatto anche quella del contesto normativo può giustificare o addirittura imporre discipline transitorie volte a limitare gli effetti retroattivi delle modificazioni normative più vantaggiose. È quanto, ad esempio, è avvenuto allorché per alcune ipotesi criminose si è sostituita la punibilità d'ufficio con quella a querela e si è data, con una norma transitoria, la possibilità di presentare la richiesta di punizione entro un termine, diverso da quello ordinario (art. 124 cod. pen.), decorrente dal giorno dell'entrata in vigore della nuova legge o, se già pendeva il procedimento, dal giorno in cui il giudice aveva informato la persona offesa della facoltà di esercitare il diritto di querela (art. 99 della legge 24 novembre 1981, n. 689; art. 19 della legge 25 giugno 1999, n. 205; si veda inoltre l'art. 5 del decreto legislativo 11 aprile 2002, n. 61).

Pure la norma censurata, nell'escludere l'applicazione retroattiva dei nuovi termini di prescrizione, se più favorevoli al reo, ai processi già pendenti in grado di appello e avanti alla Corte di cassazione, fa riferimento a due contesti processuali diversi: quello dei processi pendenti in primo grado, ove non è ancora stata pronunciata una sentenza, che, mediante una riorganizzazione dei tempi e delle attività processuali, sono suscettibili di essere definiti prima che decorra il nuovo e più breve termine di prescrizione; quello dei processi pendenti in appello, o avanti alla Corte di cassazione, in cui ciò è meno agevole o addirittura non è più possibile, con la conseguenza che il giudice in seguito all'entrata in vigore della legge n. 251 del 2005 dovrebbe dichiarare l'estinzione del reato per prescrizione.

È per tale ragione che questa Corte, con la sentenza n. 393 del 2006, facendo operare il principio di retroattività *in mitius*, ha dichiarato la parziale illegittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge n. 251 del 2005, mentre successivamente, con la sentenza n. 72 del 2008, ha ritenuto priva di fondamento la questione relativa allo stesso articolo nella parte residua, in cui esclude l'applicazione dei nuovi termini di prescrizione ai «processi già pendenti in grado di appello o avanti alla Corte di cassazione». La ragionevolezza di questa soluzione, come ha rilevato la sentenza n. 72 del 2008, «è poi ulteriormente comprovata dal rilievo che essa – poiché nei giudizi in esame il materiale probatorio, in linea di massima, è ormai stato acquisito – mira ad evitare la dispersione delle attività processuali già compiute all'entrata in vigore della legge n. 251 del 2005, secondo scadenze calcolate in base ai tempi di prescrizione più lunghi vigenti all'atto del loro compimento, e così tutela interessi di rilievo costituzionale sottesi al processo (come la sua efficienza e la salvaguardia dei diritti dei destinatari della funzione giurisdizionale)», oltre – si può aggiungere – al principio di effettività del diritto penale).

14. – Come si è già detto, questa Corte deve anche chiedersi quali norme penali formino oggetto del principio di retroattività *in mitius* riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte europea, deve cioè verificare se esso riguardi solamente le disposizioni che individuano il reato e la pena o anche qualunque altra disposizione che incida sul trattamento penale, come in particolare le disposizioni sulla prescrizione.

La Corte europea dei diritti dell'uomo, ritenendo che il principio in esame sia un corollario di quello di legalità, consacrato dall'art. 7 della CEDU, ha fissato dei limiti al suo ambito di applicazione, desumendoli dalla stessa norma convenzionale. Il principio di retroattività della *lex mitior*, come in generale «le norme in materia di retroattività contenute nell'art. 7 della Convenzione», concerne secondo la Corte le sole «disposizioni che definiscono i reati e le pene che li reprimono» (decisione 27 aprile 2010, Morabito contro Italia; nello stesso senso, sentenza 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia).

Il principio riconosciuto dalla CEDU, quindi, non coincide con quello che vive nel nostro ordinamento ed è regolato dall'art. 2, quarto comma, cod. pen. Quest'ultimo infatti riguarda ogni disposizione penale successiva alla commissione del fatto, che apporti modifiche *in melius* di qualunque genere alla disciplina di una fattispecie criminosa, incidendo sul complessivo trattamento riservato al reo, mentre il primo ha una portata più circoscritta, concernendo le sole norme che prevedono i reati e le relative sanzioni.

La diversa, e più ristretta, portata del principio convenzionale è confermata dal riferimento che la giurisprudenza europea fa alle fonti internazionali e comunitarie, e alle pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea. Sia



l'art. 15 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, sia l'art. 49 della Carta di Nizza, infatti, non si riferiscono a qualsiasi disposizione penale, ma solo alla «legge [che] prevede l'applicazione di una pena più lieve».

Del resto la sentenza Scoppola riguardava proprio una questione relativa alla pena, e non è senza significato che, nel richiamare la precedente e consolidata giurisprudenza sull'art. 7 della CEDU e sulla sua portata, la Corte europea abbia avvertito l'esigenza di chiarire la nozione di pena cui fa riferimento la citata norma convenzionale, specificando che si tratta della misura che viene «imposta a seguito di una condanna per un reato», e non di qualsiasi elemento incidente sul trattamento penale. Perciò è da ritenere che il principio di retroattività della *lex mitior* riconosciuto dalla Corte di Strasburgo riguardi esclusivamente la fattispecie incriminatrice e la pena, mentre sono estranee all'ambito di operatività di tale principio, così delineato, le ipotesi in cui non si verifica un mutamento, favorevole al reo, nella valutazione sociale del fatto, che porti a ritenerlo penalmente lecito o comunque di minore gravità.

15. – Una volta individuati i limiti oggettivi del principio di retroattività *in mitius*, riconosciuto dalla Corte europea sulla base dell'art. 7 della CEDU, è agevole la conclusione che esso non può riguardare le norme sopravvenute che modificano, in senso favorevole al reo, la disciplina della prescrizione, con la riduzione del tempo occorrente perché si produca l'effetto estintivo del reato.

Del resto dalla stessa giurisprudenza della Corte europea emerge che l'istituto della prescrizione, indipendentemente dalla natura sostanziale o processuale che gli attribuiscono i diversi ordinamenti nazionali, non forma oggetto della tutela apprestata dall'art. 7 della Convenzione, come si desume dalla sentenza 22 giugno 2000 (Coëme e altri contro Belgio) con cui la Corte di Strasburgo ha ritenuto che non fosse in contrasto con la citata norma convenzionale una legge belga che prolungava, con efficacia retroattiva, i tempi di prescrizione dei reati.

16. – In conclusione deve ritenersi che l'art. 10, comma 3, della legge n. 251 del 2005 – nella parte in cui esclude l'applicazione dei nuovi termini di prescrizione, se più brevi, nei processi pendenti in appello o avanti alla Corte di cassazione – non si ponga in contrasto con l'art. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo, e quindi non violi l'art. 117, primo comma, Cost.

La questione sollevata dalla Corte di cassazione, seconda sezione penale, va dichiarata, pertanto, non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), sollevate, in riferimento agli artt. 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, dalla Corte di appello di Venezia e dalla Corte di appello di Bari con le ordinanze indicate in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, comma 3, della legge n. 251 del 2005, sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., dalla Corte di cassazione con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 luglio 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: LATTANZI

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 22 luglio 2011.

Il Direttore della Cancelleria: MELATTI



N. 237

Ordinanza 19 - 22 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Sardegna - Interventi di adeguamento e ampliamento del patrimonio edilizio esistente - Possibilità di adeguamento e incremento volumetrico dei fabbricati ad uso residenziale, di quelli destinati a servizi connessi alla residenza e di quelli relativi ad attività produttive, anche mediante il superamento degli indici massimi di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici ed in deroga alle vigenti disposizioni regionali, nella misura massima, per ciascuna unità immobiliare, del 20 per cento della volumetria esistente - Denunciata violazione di plurimi parametri costituzionali - Sopravvenuto mutamento del quadro normativo - Necessità di una nuova valutazione della rilevanza della questione - Restituzione degli atti al rimettente.

- Legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2009, n. 4, art. 2.
- Costituzione, artt. 3, 25, 117, commi primo e sesto, ultimo periodo, e 118; Statuto speciale della Regione Sardegna, art. 3, primo comma; direttiva n. 2001/42/CE del 27 giugno 2001.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2009, n. 4 (Disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio e per la promozione di interventi e programmi di valenza strategica per lo sviluppo), promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Oristano nel procedimento penale a carico di B. A. con ordinanza del 20 dicembre 2010, iscritta al n. 29 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2011.

Visti l'atto di costituzione di B. A. nonché l'atto di intervento della Regione Sardegna;

Udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 2011 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

Uditi gli avvocati Luigi Marcialis per B. A., Paolo Stella Richter e Massimo Luciani per la Regione Sardegna.

Ritenuto che, con ordinanza depositata il 20 dicembre 2010, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Oristano ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 25, 117 e 118 della Costituzione e all'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2009, n. 4 (Disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio e per la promozione di interventi e programmi di valenza strategica per lo sviluppo);

che il giudice *a quo* premette di essere investito di una richiesta di sequestro preventivo, proposta dal pubblico ministero nei confronti di una persona sottoposta ad indagini, in qualità di committente, per il reato previsto dall'art. 44, comma 1, lettera *a*), del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia);

che all'indagata si addebita, in particolare, di avere iniziato opere di ristrutturazione edilizia, finalizzate a ricavare tre appartamenti in luogo dei due esistenti al piano attico di uno stabile condominiale sito nel Comune di Oristano, con incremento di volume e di superficie coperta – ottenuto mediante l'abbattimento di parte della muratura



perimetrale e la sua ricostruzione in modo da inglobare la superficie occupata dalle terrazze – in violazione degli indici di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici comunali;

che, ad avviso del rimettente, il *fumus commissi delicti* si desumerebbe dalla comunicazione della notizia di reato del 23 novembre 2010 e dal verbale del sequestro dell'opera, eseguito dalla polizia municipale il 3 novembre 2010 (sequestro i cui effetti erano decaduti, donde la nuova richiesta del pubblico ministero);

che, in relazione ai lavori edili in questione, la persona sottoposta alle indagini aveva presentato una dichiarazione di inizio attività (nel prosieguo, «DIA»), ai sensi degli artt. 2 e 10 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2009, senza peraltro attendere lo spirare del termine di trenta giorni, previsto dall'art. 23 del d.P.R. n. 380 del 2001, prima di iniziare le opere;

che l'art. 2 della citata legge regionale consente, «anche mediante il superamento degli indici massimi di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici ed in deroga alle vigenti disposizioni normative regionali, l'adeguamento e l'incremento volumetrico dei fabbricati ad uso residenziale, di quelli destinati a servizi connessi alla residenza e di quelli relativi ad attività produttive, nella misura massima, per ciascuna unità immobiliare, del 20 per cento della volumetria esistente, nel rispetto delle previsioni di cui al decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 192 (Attuazione della direttiva 2002/91/CE relativa al rendimento energetico nell'edilizia) e successive modifiche ed integrazioni»;

che l'art. 10 della medesima legge regionale stabilisce, a sua volta, al comma 3, che gli interventi in questione «sono assoggettati alla procedura di denuncia di inizio attività (DIA), ad eccezione di quelli ricadenti nella zona omogenea A, nelle zone omogenee E ed F localizzate nella fascia dei 300 metri dalla linea di battigia, ridotta a 150 metri nelle isole minori, per i quali deve essere ottenuta la concessione edilizia»;

che, peraltro, il comma 4-*bis* dell'art. 49 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, ha sostituito la dichiarazione di inizio attività – disciplinata dall'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) – con la segnalazione certificata di inizio attività (di seguito, «SCIA»), introducendo un modulo procedimentale che non prevede l'osservanza di alcun termine prima dell'inizio dell'attività oggetto di segnalazione;

che, a fronte di ciò, la circostanza che, nella specie, i lavori fossero iniziati prima della scadenza del termine previsto dall'art. 23 del d.P.R. n. 380 del 2001 resterebbe – secondo il giudice *a quo* – ormai priva di rilievo, in quanto il committente sarebbe legittimato ad eseguire i lavori già con la presentazione della DIA, ora sostituita dalla SCIA: il che impedirebbe di ravvisare nella condotta dell'indagata il reato di cui alla lettera *b*) dell'art. 44, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001, «*sub specie* di esecuzione di interventi in mancanza di concessione/D.I.A.»;

che nell'informativa della polizia municipale si evidenzia, tuttavia, la difformità del progetto dalle previsioni degli strumenti urbanistici e, in particolare, dall'indice di fabbricabilità dell'area, perché con i lavori si aumenterebbe la cubatura di un lotto che ha già esaurito la propria capacità edificatoria;

che ciò implicherebbe la configurabilità del reato contemplato dalla lettera *a*) del citato art. 44, se non fosse per la possibilità di deroga agli strumenti urbanistici prevista dalla norma regionale censurata;

che il rimettente dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale di tale disposizione sotto plurimi profili;

che la disposizione stessa violerebbe, anzitutto, l'art. 117 Cost. e l'art. 3, primo comma, dello Statuto speciale della Regione Sardegna, in quanto, autorizzando in modo diretto e immediato ampliamenti volumetrici dei fabbricati esistenti, si porrebbe in contrasto con il «sistema della pianificazione», qualificabile come «normativa di principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica» e come espressione degli «interessi nazionali»: «sistema» che assegna in modo preminente ai comuni, quali enti locali più prossimi al territorio, la valutazione complessiva degli interessi coinvolti nell'attività urbanistica ed edilizia;

che la norma denunciata lederebbe, altresì, l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto consentirebbe deroghe generalizzate alle previsioni dei piani urbanistici comunali in assenza della valutazione ambientale strategica, imposta dalla direttiva 2001/42/CE del 27 giugno 2001, recepita con decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale);

che risulterebbero violati, ancora, gli artt. 117, sesto comma, ultimo periodo, e 118 Cost., giacché, per effetto della norma sottoposta a scrutinio, i Comuni verrebbero completamente esautorati delle loro competenze in tema di pianificazione urbanistica: materia qualificabile come «funzione fondamentale dei Comuni» e, in quanto tale, oggetto di legislazione esclusiva dello Stato;

che l'art. 2 della legge reg. Sardegna n. 4 del 2009 violerebbe, poi, il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.), sotto un triplice profilo: in primo luogo, perché assoggetterebbe alla medesima disciplina situazioni diverse, consentendo aumenti volumetrici tanto nelle zone in cui le esigenze poste a base del cosiddetto «piano casa» sono già state



valutate nell'ambito degli ordinari poteri pianificatori dei Comuni, quanto nelle zone in cui detti aumenti rispondono effettivamente a un bisogno collettivo; in secondo luogo, perché creerebbe nel territorio della Regione Sardegna una «zona bianca» sottratta al regime della pianificazione, a differenza del territorio delle altre Regioni che abbiano disciplinato il «piano casa» nel rispetto delle prerogative comunali; in terzo luogo, perché renderebbe lecita in Sardegna una attività edilizia contrastante con gli strumenti urbanistici che, nelle restanti Regioni, è, per contro, penalmente repressa;

che la norma censurata si porrebbe, da ultimo, in contrasto con gli artt. 25 e 117 Cost., per lesione della competenza esclusiva dello Stato in materia penale, in quanto determinerebbe una restrizione dell'ambito applicativo della norma incriminatrice di cui all'art. 44, comma 1, lettera a), del d.P.R. n. 380 del 2001, depenalizzando tanto gli interventi edilizi non conformi alla pianificazione che il superamento della volumetria massima;

che la questione sarebbe rilevante nel giudizio *a quo*, sia perché l'esaurimento della potenzialità edificatoria dell'immobile di cui si discute dipende dalla valutazione della legittimità costituzionale della norma censurata; sia perché – alla luce di quanto dianzi evidenziato, circa gli effetti della sostituzione della DIA con la SCIA – il «rilievo penale della vicenda» non potrebbe ritenersi «assorbito [...] nella configurabilità» dell'ipotesi criminosa di cui alla lettera b) dell'art. 44, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001;

che, d'altro canto, la giurisprudenza costituzionale ha reiteratamente affermato la rilevanza e l'ammissibilità delle questioni di costituzionalità delle cosiddette «norme penali di favore», in base alla considerazione che il loro accoglimento verrebbe a incidere sulle formule di proscioglimento, sul dispositivo o sul percorso argomentativo che sorregge la decisione adottata nel giudizio principale, o produrrebbe comunque un «effetto di sistema»;

che sussisterebbero, infine, nel caso di specie, le esigenze cautelari, che imporrebbero il sequestro al fine di evitare la prosecuzione di un'attività edificatoria contraria all'ordinamento, in quanto espressione di una norma ritenuta incostituzionale;

che nel giudizio di costituzionalità è intervenuta la Regione Sardegna, in persona del Presidente della Giunta regionale, eccependo, in via preliminare, l'inammissibilità della questione per carente descrizione della vicenda concreta, nonché per insufficiente e incoerente motivazione sulla rilevanza, e chiedendo, altresì, nel merito, che la questione sia dichiarata infondata;

che si è costituita, inoltre, B. A., persona sottoposta alle indagini nel procedimento *a quo*, la quale ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile per difetto di rilevanza e per omessa sperimentazione di una interpretazione costituzionalmente orientata e, comunque, respinta nel merito.

Considerato che il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Oristano dubita, sotto plurimi profili, della legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2009, n. 4 (Disposizioni straordinarie per il sostegno dell'economia mediante il rilancio del settore edilizio e per la promozione di interventi e programmi di valenza strategica per lo sviluppo): legge attuativa dell'intesa tra Stato, Regioni ed enti locali sul cosiddetto «piano casa», raggiunta il 31 marzo 2009 in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'art. 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), e sancita con deliberazione della medesima Conferenza del 1° aprile 2009, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 29 aprile 2009;

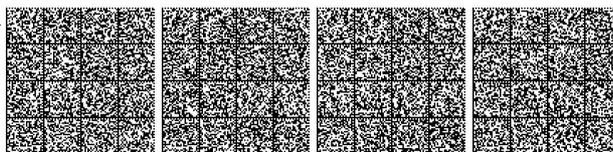
che, per la parte che qui interessa, la norma censurata consente, «anche mediante il superamento degli indici massimi di edificabilità previsti dagli strumenti urbanistici ed in deroga alle vigenti disposizioni normative regionali, l'adeguamento e l'incremento volumetrico dei fabbricati ad uso residenziale, di quelli destinati a servizi connessi alla residenza e di quelli relativi ad attività produttive, nella misura massima, per ciascuna unità immobiliare, del 20 per cento della volumetria esistente»;

che, in base all'art. 10, comma 3, della medesima legge regionale n. 4 del 2009, i predetti interventi edilizi – salve alcune eccezioni che qui non vengono in rilievo – possono essere eseguiti sulla base di semplice denuncia di inizio attività (DIA);

che, nella specie, il giudice *a quo* è chiamato a pronunciarsi su una richiesta di sequestro preventivo proposta nei confronti di una persona che, sulla base delle ricordate disposizioni regionali, aveva iniziato opere di ristrutturazione di due appartamenti, tali da comportare un aumento del numero delle unità immobiliari (da due a tre) e un incremento del volume e della superficie coperta, con superamento degli indici massimi di edificabilità stabiliti dagli strumenti urbanistici comunali;

che dette opere – secondo quanto riferisce il rimettente – erano state, peraltro, iniziate prima del decorso del termine di trenta giorni dalla presentazione della DIA, previsto dall'art. 23 del d.P.R. n. 380 del 2001;

che, ciò premesso, il giudice *a quo* basa la valutazione di rilevanza della questione sull'assunto che la condotta della persona sottoposta alle indagini non possa reputarsi integrativa della contravvenzione di cui alla lettera b) dell'art. 44, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001, quale ipotesi di esecuzione di opere edili in assenza del prescritto titolo



abilitativo: e ciò in quanto – a seguito della novellazione dell'art. 19 della legge n. 241 del 1990, operata dall'art. 49, comma 4-bis, del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010 – l'istituto della DIA sarebbe stato sostituito (già prima dei fatti oggetto del procedimento *a quo*) con quello della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), che non richiede l'osservanza di alcun termine dilatorio prima di dare corso alle opere segnalate;

che solo in conseguenza di ciò verrebbe, quindi, in rilievo – sempre secondo il rimettente – il problema della configurabilità della contravvenzione, meno grave e a carattere residuale, di cui alla lettera a) del citato art. 44, comma 1, del d.P.R. n. 380 del 2001 (che punisce, tra l'altro, le trasformazioni del territorio operate in violazione degli strumenti urbanistici): problema sulla cui soluzione inciderebbe la questione di legittimità costituzionale proposta;

che l'*iter* argomentativo ora ricordato poggia sul presupposto – implicito e indimostrato – che la neointrodotta disciplina della SCIA trovi generale applicazione – in luogo di quella della DIA – anche nella materia edilizia;

che tale conclusione, già alla data dell'ordinanza di rimessione, era lungi, tuttavia, dal potersi ritenere pacifica;

che, infatti – nonostante la lata previsione del comma 4-ter dell'art. 49 del decreto-legge n. 78 del 2010, in ordine all'ambito di sostituzione del precedente regime col nuovo – si è da più parti sostenuto, sulla scorta di un complesso di argomenti, che la speciale ed autonoma disciplina della DIA, recata dagli artt. 22 e 23 del d.P.R. n. 380 del 2001, non sarebbe stata incisa dalla modifica del generale istituto contemplato dall'art. 19 della legge n. 241 del 1990;

che, successivamente all'ordinanza di rimessione, è peraltro intervenuto il decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo – Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, il quale, all'art. 5, comma 2, lettera c), reca una norma di interpretazione autentica, i cui contenuti riflettono, nella sostanza – per la parte che qui interessa – la soluzione ermeneutica già prospettata, in sede di chiarimenti, dal Ministero per la semplificazione normativa (Ufficio legislativo, nota MSN 0001340 del 16 settembre 2010);

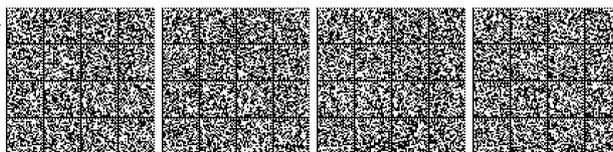
che, in forza di detta norma di interpretazione autentica, le nuove disposizioni in tema di SCIA debbono ritenersi applicabili, bensì, anche alle denunce di inizio attività in materia edilizia disciplinate dal d.P.R. n. 380 del 2001, ma «con esclusione dei casi in cui le denunce stesse, in base alla normativa statale o regionale, siano alternative o sostitutive del permesso di costruire»; le medesime disposizioni, inoltre, debbono interpretarsi nel senso che esse «non sostituiscono la disciplina prevista dalle leggi regionali che, in attuazione dell'articolo 22, comma 4, del citato decreto, abbiano ampliato l'ambito applicativo delle disposizioni di cui all'articolo 22, comma 3, del medesimo decreto e nel senso che, nei casi in cui sussistano vincoli ambientali, paesaggistici o culturali, la Scia non sostituisce gli atti di autorizzazione o nulla osta, comunque denominati, delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale»;

che, nella specie, è lo stesso rimettente che – col presupporre che la DIA richiesta per l'esecuzione degli interventi edilizi in discussione resti astrattamente soggetta alla disciplina penalistica di cui all'art. 44, comma 1, lettera b), del d.P.R. n. 380 del 2001 – mostra di ritenere che essa rientri fra le ipotesi di DIA alternativa o sostitutiva del permesso di costruire (si veda, al riguardo, il comma 2-bis del citato art. 44, in riferimento agli artt. 22, comma 3, lettera a, e 10, comma 1, lettera c);

che, in tale prospettiva – alla stregua della sopravvenuta norma di interpretazione autentica (dotata, in quanto tale, di efficacia retroattiva) – dovrebbe, peraltro, escludersi che la DIA in parola sia stata, in realtà, sostituita dalla SCIA;

che, in ogni caso, compete al rimettente verificare se la motivazione in ordine alla rilevanza della questione, prospettata nell'ordinanza di rimessione, resti o meno valida alla luce del *novum* normativo;

che va, dunque, disposta la restituzione degli atti al giudice *a quo*, per una nuova valutazione riguardo alla rilevanza della questione alla luce del mutato quadro normativo.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Ordina la restituzione degli atti al Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Oristano.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 luglio 2011.

Il Presidente: NAPOLITANO

Il redattore: FRIGO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 22 luglio 2011

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0507

N. 238

Ordinanza 19 - 22 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Amministrazione pubblica - Impiego pubblico - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Integrazione, a valere dall'anno 2010, delle risorse destinate al finanziamento del sistema premiale del personale non dirigente della Regione - Possibilità di conferire gli incarichi dirigenziali con contratto di lavoro a tempo determinato di diritto privato a soggetti esterni all'Amministrazione regionale, per un numero massimo di unità pari al 20 per cento del numero di posti previsti complessivamente per gli incarichi medesimi - Denunciata violazione di taluni parametri costituzionali - Sopravvenuta modifica delle norme impugnate, *medio tempore non applicate*, in senso soddisfacitivo delle pretese del ricorrente - Cessazione della materia del contendere.

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2010, n. 16, artt. 2, comma 6, e 7, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 81, quarto comma, 97 e 117, terzo comma; d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 19, comma 6; d.l. 31 maggio 2010, n. 78, art. 9, commi 1, 2-*bis* e 17 (convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n. 122).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

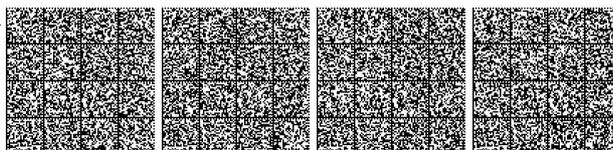
Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 6, e 7, comma 1, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2010, n. 16 (Norme in materia di personale e di organizzazione nonché in materia di passaggio



al digitale terrestre), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 12-18 ottobre 2010, depositato in cancelleria il 19 ottobre 2010 ed iscritto al n. 111 del registro ricorsi 2010.

Visto l'atto di costituzione della Regione Friuli-Venezia Giulia;

Udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 2011 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

Uditi l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto che con ricorso notificato il 12-18 ottobre 2010 e depositato il successivo 19 ottobre, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 3, 81, quarto comma, 97 e 117, terzo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 6, e 7, comma 1, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 11 agosto 2010, n. 16 (Norme in materia di personale e di organizzazione nonché in materia di passaggio al digitale terrestre);

che l'art. 2, comma 6, della citata legge regionale prevede, a valere dall'anno 2010, un'integrazione delle risorse destinate al finanziamento del sistema premiale del personale regionale non dirigente della Regione, con gli strumenti di bilancio e, comunque, nell'ambito delle effettive disponibilità, a condizione che gli obiettivi complessivamente assegnati alle diverse strutture direzionali, come verificati dal nucleo di valutazione, siano raggiunti nella misura pari all'80 per cento;

che, secondo il ricorrente, l'anzidetta disposizione regionale lede, in primo luogo, l'art. 117, terzo comma, Cost., perché urta contro l'attuale normativa fondamentale dello Stato per il contenimento della spesa in materia d'impiego pubblico, quale risulta dall'art. 9, commi 1, 2-bis e 17, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122;

che, in particolare, sarebbe violato il prescritto rispetto, per il triennio 2011-2013, sia del limite di trattamento economico complessivo ordinariamente spettante per l'anno 2010 ai singoli dipendenti, anche di rango dirigenziale, di cui ai rispettivi ordinamenti delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, ivi comprese le Regioni (art. 9, comma 1 del citato decreto-legge), sia del tetto complessivo, sempre corrispondente all'importo previsto per il 2010, delle risorse da destinare annualmente al trattamento accessorio del personale, incluso il livello dirigenziale, delle amministrazioni pubbliche altresì regionali (art. 9, comma 2-bis del citato decreto-legge);

che, inoltre, la norma impugnata, non quantificando la spesa dell'integrazione prevista, né indicando i mezzi per farvi fronte, contrasterebbe con il principio di cui all'art. 81, quarto comma, Cost.;

che, a sua volta, l'art. 7, comma 1, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2010 viene impugnato nella parte in cui modifica l'art. 47 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 27 marzo 1996, n. 18 (Riforma dell'impiego regionale in attuazione dei principi fondamentali di riforma economico-sociale desumibili dalla legge 23 ottobre 1992, n. 421), consentendo che il conferimento degli incarichi dirigenziali con contratto di lavoro a tempo determinato di diritto privato a soggetti esterni all'Amministrazione regionale possa avvenire per un numero massimo di unità pari al 20 per cento del numero di posti previsti, complessivamente, per gli incarichi medesimi;

che il ricorrente censura la norma regionale succitata sul piano della ragionevolezza (art. 3 Cost.) e del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), per avere aumentato a suo avviso illegittimamente, senza alcuna ragione giustificativa al riguardo, la possibilità di stipulare contratti dirigenziali con soggetti esterni all'Amministrazione regionale;

che con atto depositato il 26 novembre 2010 la Regione Friuli-Venezia Giulia si è costituita, chiedendo il rigetto del ricorso, in quanto inammissibile ed infondato;

che, sulle questioni relative all'art. 2, comma 6, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2010, la resistente, anzitutto, eccepisce l'inammissibilità, per assoluta genericità, della censura rispetto al comma 17 dell'art. 9 del decreto-legge n. 78 del 2010;

che, nel merito, la difesa regionale obietta che i limiti posti dalla richiamata legislazione statale risulterebbero essenzialmente osservati, poiché, in base alla norma impugnata, l'integrazione delle risorse potrebbe avvenire nel 2010 e solo eventualmente ripetersi, a seconda "delle effettive disponibilità di bilancio", nel 2011 e negli anni successivi;

che peraltro, ad avviso della resistente, l'art. 9, commi 1 e 2-bis, del decreto-legge n. 78 del 2010 non fisserebbe affatto principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, dettando, invece, norme di dettaglio non autorizzate in un ambito di competenza concorrente, in quanto prescrittive di limiti rigidi ed autoapplicativi a voci specifiche di spesa;



che ne deriverebbe l'ecceppata non conformità a Costituzione delle disposizioni di legge statale evocate dal Governo, in quanto, esse sì, lesive dell'art. 117, terzo comma, Cost., e dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione;

che sarebbe, altresì, infondata la questione di legittimità della norma regionale in questione in relazione all'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto essa non disporrebbe direttamente una spesa determinata, ma rinvierebbe implicitamente ad un ulteriore atto ricognitivo delle effettive disponibilità di bilancio occorrenti per la copertura della spesa;

che, infine, per la difesa regionale sono destituite di ogni fondamento anche le censure mosse dal ricorrente, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., all'art. 7, comma 1, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2010;

che per la resistente, infatti, nel caso in esame sarebbero soddisfatte tutte le condizioni che consentono di derogare al principio del concorso pubblico, perché la norma regionale impugnata, malgrado il denunciato innalzamento del limite, varrebbe nondimeno a circoscrivere a fondo l'affidamento di temporanei incarichi dirigenziali a soggetti diversi dai dipendenti "interni".

Considerato che, successivamente alla proposizione del ricorso con il quale sono state promosse le presenti questioni di legittimità costituzionale, è entrata in vigore la legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 29 dicembre 2010, n. 22 (Disposizioni per la formazione del bilancio pluriennale ed annuale della Regione – Legge finanziaria 2011), la quale ha modificato entrambe le norme impuginate nel senso voluto dal Governo;

che, in particolare, il censurato art. 2, comma 6, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 16 del 2010, nella nuova formulazione di cui all'art. 12, comma 29, della legge regionale n. 22 del 2010, richiede ora espressamente «il rispetto delle disposizioni di cui all'articolo 9, comma 2-bis, del decreto-legge 78 del 2010, convertito dalla legge 122 del 2010»;

che, inoltre, per effetto della modifica di cui all'art. 14, comma 36, lettera c), della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 22 del 2010, il limite degli incarichi dirigenziali conferibili con contratto di lavoro a tempo determinato a soggetti esterni all'Amministrazione regionale, già elevato alla misura del 20 per cento dall'impugnato art. 7, comma 1, lettera b), della legge regionale n. 16 del 2010, è stato riportato alla minor soglia previgente del 15 per cento, per di più a condizione che sussistano esigenze specifiche e con il vincolo di una motivazione esplicita;

che, proprio in ragione di siffatte sopravvenienze normative, ritenute integralmente soddisfattive delle pretese del ricorrente, la difesa della Regione Friuli-Venezia Giulia ha chiesto alla Corte di voler dichiarare la cessazione della materia del contendere;

che, nella specie, non risulta che le impuginate disposizione abbiano avuto, medio tempore, applicazione;

che quindi, in sede di discussione in udienza pubblica, l'Avvocatura generale dello Stato ha dato atto, in accordo con quanto affermato dalla controparte, che le norme censurate sono state modificate in sostanziale conformità ai rilievi sollevati in ricorso ed ha espressamente aderito alla richiesta declaratoria della cessazione della materia del contendere;

che, in definitiva, essendo venute meno le ragioni della controversia per concorde riconoscimento delle parti, dev'essere, conseguentemente, dichiarata la cessazione della materia del contendere (per una fattispecie analoga, ordinanza n. 136 del 2010).



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara cessata la materia del contendere in ordine al ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 luglio 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: MAZZELLA

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 22 luglio 2011

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0508

N. 239

Ordinanza 19 - 22 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Criteri di scelta delle misure cautelari - Divieto della custodia cautelare in carcere quando imputata sia la madre di un figlio minore invalido al 100%, con lei convivente, che necessiti della costante presenza della madre - Mancata previsione - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza, nonché asserita lesione del diritto alla salute del minore disabile - Sopravvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale in parte qua dell'art. 275, comma 3, secondo periodo, cod. proc. pen. - Necessità di una nuova valutazione della rilevanza della questione - Restituzione degli atti al rimettente.

- Cod. proc. pen., art. 275, comma 4.
- Costituzione, artt. 3 e 32.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Paolo MADDALENA Giudice, Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 275, comma 4, del codice di procedura penale promosso dal Tribunale di Catanzaro, sezione del riesame, nel procedimento penale a carico di P. R. con ordinanza del 24 novembre 2010, iscritta al n. 25 del registro ordinanze 2011, e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2011.

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



Udito nella camera di consiglio del 22 giugno 2011 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo.

Ritenuto che il Tribunale di Catanzaro, sezione del riesame, con ordinanza del 24 novembre 2010, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3 e 32 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 4, del codice di procedura penale, nella parte in cui «non prevede che non può essere disposta la custodia cautelare in carcere quando imputata sia la madre di un figlio minore invalido al 100%, con lei convivente, che necessiti della costante presenza della madre»;

che il rimettente riferisce di doversi pronunciare in ordine all'appello proposto dai difensori di P. R. avverso l'ordinanza, emessa il 30 settembre 2010, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Catanzaro, con la quale è stata respinta l'istanza per la revoca o sostituzione della misura della custodia cautelare in carcere, adottata nei confronti dell'indagata;

che, in particolare, il Tribunale espone che, con ordinanza n. 2367/09 R.G., il Giudice per le indagini preliminari del medesimo Tribunale ha disposto l'applicazione a carico di P. R. della indicata misura, perché gravemente indiziata dei reati di cui agli artt. 73 e 74 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza);

che avverso tale ordinanza la difesa di P. R. ha proposto istanza di riesame, ai sensi dell'art. 309 cod. proc. pen., istanza che, all'esito dell'udienza camerale del 5 gennaio 2010, è stata respinta;

che con successiva istanza, formulata ai sensi dell'art. 299 cod. proc. pen., i difensori di P. R. hanno presentato richiesta di revoca o sostituzione della misura in atto;

che all'istanza è stata allegata una relazione medica del dirigente dell'Unità operativa neuropsichiatria infantile – ASP – di Catanzaro, in data 9 agosto 2010, relativa alle condizioni di salute del figlio minore della donna, nella quale si afferma che la maturità psicofisica di detto minore, per le deficienze intellettive da cui è affetto, corrisponde a quella di un bambino di età inferiore ad anni tre;

che, alla luce di tale documentazione, i difensori dell'indagata hanno sostenuto che, nel caso di specie, dovrebbe trovare applicazione la disciplina di cui all'art. 275, comma 4, cod. proc. pen.;

che il giudice per le indagini preliminari, acquisito il parere negativo del pubblico ministero, ha respinto l'istanza con l'ordinanza oggetto di impugnazione;

che avverso tale provvedimento i difensori hanno proposto appello, con il quale hanno censurato la pronuncia di rigetto riproponendo le argomentazioni già dedotte a sostegno dell'istanza *de libertate* e contestando l'interpretazione del giudice di prime cure, il quale ha ritenuto di non ricondurre il caso in esame nel novero delle ipotesi di cui al comma 4 dell'art. 275 cod. proc. pen.;

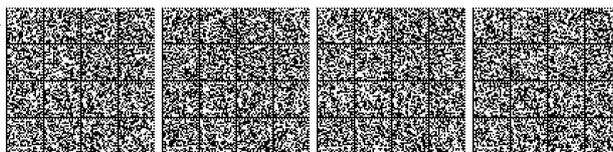
che, al riguardo, il rimettente riferisce le argomentazioni difensive dirette a sostenere la riconducibilità della fattispecie oggetto del giudizio *a quo* in quelle previste dalla norma ora citata, basate sull'assunto che la deficienza intellettiva del minore, convivente con la prevenuta, lungi dal costituire un caso analogo, rappresenterebbe una situazione identica a quella contemplata dalla norma che sancisce il divieto di applicazione della custodia cautelare in carcere nei soli casi di donna incinta o di madre di prole di età inferiore a tre anni con lei convivente, ovvero nei confronti del padre, laddove la madre sia deceduta o sia assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole;

che da ciò, ad avviso della difesa, dovrebbe dedursi che il legislatore abbia inteso tutelare l'età evolutiva e non il dato anagrafico, sicché andrebbero riconosciuti la funzione sociale della maternità ed il rilievo dell'inserimento della donna nella famiglia, nonché andrebbe affermata l'esigenza della quotidiana partecipazione della madre alla cura ed alla assistenza morale e materiale della prole disabile, consentendo una condizione esistenziale rispettosa della dignità umana e dei diritti di libertà e di autonomia del soggetto disabile;

che il rimettente, poi, espone che, all'udienza camerale del 26 ottobre 2010, fissata per la trattazione del ricorso, assente l'indagata, la difesa ha prodotto documentazione attestante lo stato detentivo di B. S. (marito dell'indagata e padre di D.), una relazione medico-legale redatta da un consulente di parte in data 27 luglio 2010 e una nota dello stesso sanitario del 22 ottobre 2010, concludendo per l'accoglimento dell'appello;

che, nel corso della discussione, il difensore dell'indagata ha eccepito l'illegittimità costituzionale dell'art. 275, comma 4, cod. proc. pen., con riferimento agli articoli 3, 29, 30 e 31 Cost., nella parte in cui la norma censurata non prevede il divieto di applicazione della custodia cautelare in carcere, quando imputata sia madre (o padre, in caso di impossibilità della prima) di prole con lei convivente, portatore di *handicap* totalmente invalidante;

che, in punto di non manifesta infondatezza, il collegio rimettente ritiene che l'atto di appello in questione sia diretto ad ottenere, in vigenza della presunzione di adeguatezza della misura carceraria ai sensi dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., la concessione della detenzione domiciliare, al fine di consentire all'indagata di prestare effettiva assi-



stenza psico-fisica nei confronti del figlio minore portatore di *handicap*, accertato come totalmente invalidante. Tale possibilità, però, non sarebbe prevista dalle norme vigenti;

che al riguardo il giudice *a quo* rileva come l'indagata sia sottoposta alla misura della custodia in carcere per il reato di cui all'art. 74 del d.P.R. n. 309 del 1990, quindi per una fattispecie delittuosa ricompresa tra quelle previste dall'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. in relazione alle quali, in presenza di esigenze cautelari di cui all'art. 274 cod. proc. pen., il legislatore ha previsto – in deroga all'ordinario potere discrezionale del giudice di valutare e scegliere quale sia la misura cautelare proporzionata ai fatti concreti ed adeguata a tutelare le esigenze cautelari – una presunzione di adeguatezza della massima misura di rigore;

che detta presunzione, salvo essere superata dalla valutazione circa l'assenza di esigenze cautelari, è derogabile soltanto nelle tassative ipotesi previste dalla medesima norma, di seguito indicate: 1) se l'imputata sia donna incinta o madre di prole di età inferiore a tre anni con lei convivente, ovvero padre, qualora la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole; 2) se imputata sia persona che abbia superato l'età di settanta anni; 3) se imputata sia persona affetta da AIDS conclamata o da grave deficienza immunitaria accertate ai sensi dell'art. 286-*bis*, comma 2, cod. proc. pen.; 4) se imputata sia persona affetta da altra malattia particolarmente grave, per effetto della quale le sue condizioni di salute risultano incompatibili con lo stato di detenzione e, comunque, tali da non consentire adeguate cure in caso di detenzione in carcere;

che, ad avviso del giudice *a quo*, attraverso la previsione delle dette ipotesi, il legislatore ha inteso codificare il principio di attenuazione della custodia cautelare in carcere nei confronti di quelle persone che si trovano «in particolari condizioni soggettive che di per sé scongiurerebbero la restrizione in carcere»;

che le ipotesi innanzi indicate, seppure differenti, presenterebbero – ad avviso del collegio – un comune denominatore, ravvisabile nella necessità di garantire la protezione di soggetti deboli non necessariamente coincidenti con il destinatario esclusivo della misura cautelare;

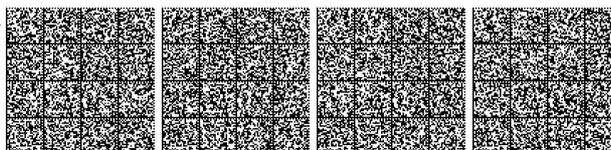
che, infatti, nel primo caso il beneficiario della previsione normativa sarebbe il minore di età inferiore ai tre anni, convivente, per assicurare la tutela del quale il legislatore avrebbe prescritto il divieto di custodia cautelare in carcere della madre, ovvero del padre qualora la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata a prestargli assistenza, onde si tratterebbe di ipotesi tassative e non suscettibili di interpretazione analogica;

che, in proposito, il rimettente ricorda la giurisprudenza della Corte di cassazione, la quale, con più pronunzie, ha affermato che, in tema di provvedimenti coercitivi, il divieto di disporre la custodia cautelare in carcere, previsto dall'art. 275, comma 4, cod. proc. pen., costituendo norma eccezionale, non è applicabile estensivamente ad altre ipotesi non espressamente contemplate ed ha carattere eccezionale, sicché ne è preclusa l'applicazione a casi analoghi;

che, inoltre, il rimettente riferisce che i giudici di legittimità hanno evidenziato, occupandosi di un caso analogo a quello in esame, che «in tema di provvedimenti coercitivi, la “ratio” della limitazione al potere del giudice di scegliere la misura cautelare personale, introdotta dall'art. 5 legge 8 agosto 1995, n. 332», che ha modificato l'art. 275, comma 4, cod. proc. pen., secondo cui non può essere disposta la custodia cautelare in carcere, salvo casi eccezionali, quando imputati siano donna incinta o madre di prole di età inferiore ai tre anni con lei convivente, ovvero padre, qualora la madre sia deceduta o assolutamente impossibilitata a dare assistenza alla prole, va individuata nell'avvertita esigenza di garantire ai figli l'assistenza familiare in un momento particolarmente significativo e qualificante della loro formazione fisica e, soprattutto psichica, qual è quello fino ai tre anni, giacché con il superamento di tale limite di età può, considerarsi concluso il primo e il più importante ciclo formativo ed aperto uno nuovo, nel quale le esigenze della prole possono essere soddisfatte da un qualsiasi altro congiunto ed, all'occorrenza, dai pubblici istituti a ciò deputati. Non è pertanto consentito interpretare estensivamente la norma fino a ricomprendere nel divieto ivi previsto ulteriori ipotesi, non espressamente contemplate, in cui si deduca la necessità, da parte dell'indagato, di prestare assistenza a familiari diversi da quelli indicati nella disposizione predetta» (Corte di cassazione, sez. II, sentenza 14 febbraio 1996, n. 795);

che il rimettente, inoltre, prosegue osservando come la scelta del legislatore, di ancorare la possibilità di applicare la misura cautelare degli arresti domiciliari al limite (convenzionale) fissato in tre anni di età del figlio ed al presupposto della convivenza, impedirebbe di seguire l'interpretazione estensiva invocata dal difensore dell'indagata;

che, pertanto, superato tale limite di età, in considerazione del fatto che lo Stato dovrebbe offrire le provvidenze legislative a favore ed a sostegno della genitorialità (anche attraverso il ricorso ad istituti sostitutivi ed economici, quali asili nido, o scuole dell'infanzia pubbliche e private convenzionate con il sistema pubblico), non sarebbe invocabile l'applicazione della norma anche nell'ipotesi in cui il minore sia, per il suo stato di portatore di *handicap* totalmente invalidante, incapace di provvedere da solo alle più elementari esigenze quotidiane ed anche se, da un punto di vista mentale (ma non anagrafico), si possa equiparare ad un minore di anni tre;



che il Tribunale, dunque, alla luce delle argomentazioni esposte, ritiene che la disciplina vigente, siccome finalizzata alla tutela e protezione di determinate categorie di soggetti “deboli”, sia in contrasto con il principio di uguaglianza e di ragionevolezza, in quanto contemplerebbe un trattamento difforme in ordine a situazioni familiari analoghe ed equiparabili tra loro, quali sono quella della madre di un figlio minore di anni tre e quella della madre di un figlio disabile e totalmente incapace di provvedere da solo anche alle più elementari esigenze: quest’ultimo, ancorché maggiore degli anni tre, avrebbe necessità di essere assistito dalla madre allo stesso modo di un bambino di età inferiore agli anni tre;

che il giudice *a quo* si sofferma sull’orientamento maggioritario della giurisprudenza di legittimità (sopra richiamato) circa la *ratio* della limitazione al potere del giudice di scegliere la misura cautelare personale, introdotta dall’art. 5 della legge 8 agosto 1995, n. 332 (Modifiche al codice di procedura penale in tema di semplificazione dei procedimenti, di misure cautelari e di diritto di difesa). Tuttavia, ritiene che, se essa fosse la *ratio* esclusiva della previsione normativa, allora sarebbe ragionevole la scelta del legislatore di escludere dalla previsione normativa stessa l’ipotesi in cui imputata sia madre di figlio maggiore di tre anni, totalmente e permanentemente invalido, perché oltre tale limite (discrezionalmente fissato dal legislatore) non vi sarebbe più necessità della presenza materna, dovendosi considerare già compiuta la fase iniziale dello sviluppo psico-fisico del minore e possibile il ricorso, anche in via esclusiva, a strutture a sostegno della genitorialità;

che, ad avviso del collegio, la disposizione impugnata dovrebbe essere considerata alla luce del più generale contesto in cui essa è inserita, con la conseguenza che, nella valutazione della scelta legislativa, non si potrebbe prescindere, da un lato, dalla finalità di assicurare il ricongiungimento tra madre e figlio incapace, e, dall’altro, da quello che è il comune denominatore delle ipotesi previste dai commi 4 e 4-*bis* dell’art. 275 cod. proc. pen., ossia la tutela e la protezione di determinate categorie di soggetti deboli;

che, peraltro, tale esigenza sarebbe sottesa anche alla disposizione che vieta l’applicazione della misura carceraria alla madre di prole di età inferiore a tre anni;

che ciò si desumerebbe anche dalla evoluzione normativa delle ipotesi derogatorie, previste dall’art. 275, comma 4, cod. proc. pen., giacché ad un ampliamento dei casi di accessibilità alla misura degli arresti domiciliari, in deroga alla presunzione di adeguatezza del comma 3, determinato dalle modifiche apportate dalla legge n. 332 del 1995 e dalla legge 12 luglio 1999, n. 231 (Disposizioni in materia di esecuzione della pena, di misure di sicurezza e di misure cautelari nei confronti dei soggetti affetti da AIDS conclamata o da grave deficienza immunitaria o da altra malattia particolarmente grave), avrebbe corrisposto, quanto alla tutela della genitorialità, l’inserimento di un parametro convenzionale, quale è quello dell’età della prole, sostituendo l’originaria previsione (donna che allatta la prole) con l’attuale, ancorata al limite dei tre anni, secondo una tendenza alimentata da spirito di favore verso le esigenze di sviluppo e formazione del bambino;

che, invero, il soddisfacimento di tali esigenze potrebbe essere gravemente pregiudicato dall’assenza della figura genitoriale;

che, però, così interpretata, la norma censurata introdurrebbe, in modo ingiustificato ed irragionevole, un trattamento peggiore nei confronti dell’indagata madre di figli minori conviventi che, pur essendo di età superiore ai tre anni, siano affetti da *handicap* invalidanti che impediscono loro di adempiere alle più elementari esigenze di vita, al pari del minore di anni tre;

che, ad avviso del rimettente, la salute psico-fisica del figlio portatore di *handicap* potrebbe essere notevolmente pregiudicata dall’assenza della madre, ristretta in regime cautelare carcerario, e dalla mancanza di cure da parte di questa, non essendo indifferente per il disabile grave, a qualsiasi età, che le cure e l’assistenza siano prestate da persone diverse dal genitore;

che, sotto tale profilo, il giudice *a quo* ritiene che la possibilità di applicare la misura cautelare degli arresti domiciliari al genitore indagato, convivente con figlio minore «totalmente handicappato», risulterebbe funzionale all’impegno della Repubblica, sancito nell’art. 3, secondo comma, Cost., volto a rimuovere gli ostacoli di ordine sociale che impediscono il pieno sviluppo della personalità, oltre che funzionale all’impegno della Repubblica di tutelare, anche nel contesto della famiglia nucleare, la salute come fondamentale diritto dell’uomo;

che, sul punto, verrebbero in rilievo: 1) l’esigenza di favorire la socializzazione del soggetto disabile, presa in considerazione dal legislatore sin dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge quadro per l’assistenza, l’integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), che ha predisposto strumenti rivolti ad agevolare il suo pieno inserimento nella famiglia, nella scuola e nel lavoro; 2) il particolare ruolo della famiglia nella socializzazione del soggetto debole, che, nel caso in esame, rileverebbe sotto il profilo della tutela del minore disabile; 3) l’esigenza di tutelare e garantire il diritto alla salute del minore disabile consentendo adeguate cure in un contesto protetto, quale è quello familiare;



che, alla luce di tali considerazioni, secondo il rimettente, la norma censurata si porrebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza, prevedendo «un sistema rigido che preclude al giudice, ai fini della concessione della misura cautelare della detenzione domiciliare, di valutare l'esistenza delle condizioni necessarie per un'effettiva assistenza psico-fisica da parte della madre indagata nei confronti del figlio minore portatore di *handicap* accertato come totalmente invalidante»;

che ciò, inoltre, determinerebbe, come già prima evidenziato, un trattamento difforme rispetto a situazioni analoghe ed equiparabili;

che, ancora, il Tribunale ritiene che la questione di legittimità costituzionale sia senz'altro rilevante nel procedimento in corso (tra l'altro) per le seguenti motivazioni:

1) l'indagata, madre convivente del minore B. D. di anni sette, è detenuta in regime di custodia cautelare in carcere per i reati di cui agli artt. 74 e 73 del d.P.R. n. 309 del 1990;

2) il minore è in condizioni di invalidità assoluta, equiparabile alla invalidità al 100 per cento, in base alle risultanze della relazione medica in data 27 luglio 2010 del consulente tecnico di parte, secondo cui il quadro clinico del minore «è certamente rappresentativo di un Ritardo Mentale di grado Grave con marcata compromissione del linguaggio espressivo e della comprensione»; «il piccolo D. non soltanto non espleta le funzioni e gli atti tipici della propria età ma è del tutto dipendente da terzi nell'assolvimento degli atti quotidiani della vita dai più semplici ai più complessi»;

3) con la relazione del dirigente dell'Unità operativa neuropsichiatria infantile – ASP – di Catanzaro del 9 agosto 2010, si certifica, tra l'altro, che «le abilità inerenti la cura e l'igiene della persona, ossia del minore B. D., non sono confacenti all'età (non ha acquisito il controllo degli sfinteri), non essendo in grado di svolgere autonomamente le principali funzioni della vita quotidiana»;

4) B. S., marito dell'indagata, nonché padre del minore, è anch'esso ristretto in carcere per i medesimi reati nell'ambito dello stesso procedimento penale;

che, infine, il Tribunale richiama la relazione del consulente di parte in data 27 luglio 2010, nella quale si attesta che «il piccolo D. nonostante abbia vissuto gli ultimi 7 mesi, dalla precedente valutazione, in un ambiente protetto e familiare, nel cui contesto era contornato da figure a lui note poiché suoi diretti congiunti (nonni, sorelle, zie) ha manifestato un severo peggioramento delle proprie abilità cognitive e comportamentali», ribadendo la rilevanza della questione, in quanto, per provvedere sull'appello, è necessario fare applicazione della norma censurata;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto nel giudizio con atto depositato in data 1° marzo 2011, ed ha chiesto che la questione sia dichiarata non fondata;

che, al riguardo, la difesa statale osserva che la *ratio* giustificativa della disposizione censurata sarebbe quella di assicurare la presenza di almeno un genitore, essendo essa sola idonea a garantire, preservare e salvaguardare l'integrità psico-fisica del bambino minore degli anni tre in un momento particolarmente significativo della sua vita;

che, invece, qualora sia imputata la madre di un figlio gravemente ammalato, con lei convivente, l'auspicata previsione della possibilità per la madre in *vinculis* di ottenere la misura degli arresti domiciliari non costituirebbe l'unico mezzo per soddisfare la diversa esigenza che siano assicurate la necessaria assistenza e cura del minore, di età superiore a tre anni ma affetto da patologie invalidanti, in quanto esse ben potrebbero essere apprestate da altri familiari, o da altre strutture assistenziali, non potendosi *a priori* ritenere il loro intervento infungibile rispetto alla presenza del genitore detenuto;

che, ad avviso della difesa erariale, inoltre, non si potrebbe ragionevolmente sostenere che l'affidamento, a soggetti diversi dalla madre, dell'assistenza e cura di un minore affetto da patologie gravemente invalidanti sia di per sé lesivo del diritto alla salute del soggetto disabile e, per ciò stesso, incompatibile con l'art. 3 della Costituzione.

Considerato che il Tribunale di Catanzaro, sezione del riesame, dubita, in riferimento agli articoli 3 e 32 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'articolo 275, comma 4, del codice di procedura penale, «nella parte in cui non prevede che non può essere disposta la custodia cautelare in carcere quando imputata sia la madre di un figlio minore invalido al 100%, con lei convivente, che necessita della costante presenza della madre»;

che, ad avviso del rimettente, la norma censurata si porrebbe in violazione dell'art. 3 Cost.: a) trattando in modo difforme situazioni familiari analoghe ed equiparabili tra loro, quali sarebbero quella della madre di un figlio minore di anni tre, all'epoca dell'ordinanza di rimessione: limite poi portato ad anni sei con la legge 21 aprile 2011, n. 62 (Modifiche al codice di procedura penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, e altre disposizioni a tutela del rapporto tra detenute madri e figli minori) e quella della madre di un figlio disabile e totalmente incapace di provvedere da solo anche alle più elementari esigenze, il quale avrebbe necessità di essere assistito dalla madre come un bambino di età inferiore a tre anni; b) non prendendo in considerazione la condizione del figlio minore gravemente invalido e,



dunque, introducendo in modo ingiustificato e irragionevole un trattamento peggiore nei confronti dell'indagata, madre di figli minori conviventi che, pur di età superiore ai tre anni (oggi a sei anni), siano affetti da *handicap* invalidanti tali da impedir loro di adempiere alle più elementari esigenze di vita, al pari del soggetto rientrante nei suddetti limiti di età; c) prevedendo «un sistema rigido che preclude al giudice, ai fini della concessione della misura cautelare della detenzione domiciliare, di valutare la consistenza delle condizioni necessarie per un'effettiva assistenza psico-fisica da parte della madre indagata, nei confronti del figlio minore portatore di *handicap* accertato come totalmente invalidante»;

che, inoltre, la detta norma si porrebbe in violazione dell'art. 32 Cost., in quanto la salute psico-fisica del figlio portatore di *handicap* «può essere notevolmente pregiudicata dall'assenza della madre, ristretta in regime cautelare carcerario, e dalla mancanza di cure da parte di questa, non essendo indifferente per il disabile grave, a qualsiasi età, che le cure e l'assistenza siano prestate da persone diverse dal genitore»;

che, con sentenza di questa Corte adottata contestualmente alla pronuncia del presente provvedimento, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, secondo periodo, cod. proc. pen., come modificato dall'art. 2 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, nella parte in cui – nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di cui all'art. 74 del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari – non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, da cui risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure;

che, a seguito della menzionata sentenza, la presunzione assoluta – secondo la quale, in presenza di gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti contemplati dalla norma censurata e, segnatamente, per quanto qui rileva, in ordine al delitto di cui all'art. 74 del d.P.R. n. 309 del 1990, unica misura applicabile era la custodia cautelare in carcere, salvo che fossero acquisiti elementi idonei a dimostrare l'insussistenza di esigenze cautelari – è venuta meno, essendo stata restituita al giudice la possibilità di valutare elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure;

che, pertanto, va disposta la restituzione degli atti al rimettente Tribunale di Catanzaro, sezione del riesame, affinché proceda a nuova valutazione della rilevanza della questione, alla luce delle statuizioni contenute nella sentenza citata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Ordina la restituzione degli atti al Tribunale di Catanzaro, sezione per il riesame.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 luglio 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: CRISCUOLO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 22 luglio 2011

Il direttore della cancelleria: MELATTI



N. 240

Ordinanza 19 - 22 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Sequestro di persona a scopo di estorsione - Trattamento sanzionatorio - Mancata previsione della circostanza attenuante di cui all'art. 3, terzo comma, della legge n. 718 del 1985, se il fatto è di lieve entità - Eccezione di inammissibilità della questione per difetto di motivazione sulla rilevanza - Reiezione.

- Cod. pen., art. 630.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.

Reati e pene - Sequestro di persona a scopo di estorsione - Trattamento sanzionatorio - Mancata previsione della circostanza attenuante di cui all'art. 3, terzo comma, della legge n. 718 del 1985, se il fatto è di lieve entità - Eccezione di inammissibilità della questione siccome costituente una mera critica a scelte di politica criminale - Reiezione.

- Cod. pen., art. 630.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.

Reati e pene - Sequestro di persona a scopo di estorsione - Trattamento sanzionatorio - Mancata previsione della circostanza attenuante di cui all'art. 3, terzo comma, della legge n. 718 del 1985, se il fatto è di lieve entità - Denunciata violazione dei principi di uguaglianza, di ragionevolezza e della finalità rieducativa della pena - Esclusione - Manifesta infondatezza della questione.

- Cod. pen., art. 630.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Alfio FINOCCHIARO Giudice, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI;

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

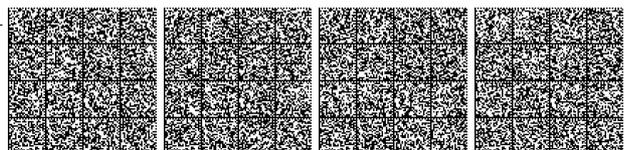
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 630 del codice penale, promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Venezia nel procedimento penale a carico di O.O.H. ed altri, con ordinanza del 13 dicembre 2010, iscritta al n. 39 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2011.

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

Udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 2011 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

Uditi l'avvocato Fabio Pinelli per O.O.H. e l'avvocato dello Stato Massimo Giannuzzi per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ordinanza del 13 dicembre 2010, il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Venezia ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 630 del codice penale, nella parte in cui non prevede, in relazione al delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione, la circostanza attenuante delineata dall'art. 3 della legge 26 novembre 1985, n. 718 (Ratifica ed esecuzione della convenzione internazionale contro la cattura degli ostaggi, aperta alla firma a New York il 18 dicembre 1979),



in forza della quale «se il fatto è di lieve entità si applicano le pene previste dall'art. 605 del codice penale aumentate dalla metà ai due terzi»;

che il giudice *a quo* riferisce di essere investito del giudizio abbreviato nei confronti di tre cittadini nigeriani, imputati del reato previsto dalla norma censurata, per avere privato della libertà personale un loro connazionale, allo scopo di ottenere, come prezzo della liberazione, il versamento della somma di 2.100 euro;

che, al riguardo, il rimettente rileva come il delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione fosse originariamente punito dall'art. 630 cod. pen., nella sua forma semplice, con la reclusione da otto a quindici anni, oltre la multa;

che il decreto-legge 21 marzo 1978, n. 59 (Norme penali e processuali per la prevenzione e la repressione di gravi reati), convertito, con modificazioni, dalla legge 18 maggio 1978, n. 191, e indi la legge 30 dicembre 1980, n. 894 (Modifiche all'articolo 630 del codice penale), nel sostituire la norma incriminatrice, hanno, peraltro, energicamente inasprito la risposta punitiva, stabilendola nella reclusione da venticinque a trenta anni;

che l'aumento della pena edittale rispondeva all'esigenza di contrastare il «dilagante fenomeno», manifestatosi in quegli anni, dei sequestri di persona a scopo di estorsione posti in essere da spietate organizzazioni criminali, le quali chiedevano riscatti elevatissimi e sottoponevano le vittime a trattamenti inumani, spesso sopprimendole anche dopo il pagamento della somma richiesta;

che in rapporto a tali fatti – nonostante il successivo smantellamento dell'«industria dei sequestri» – la pena edittale in questione apparirebbe tuttora adeguata e ragionevole;

che nella fattispecie descritta dall'art. 630 cod. pen. rientrerebbero, tuttavia, anche episodi di ben minore gravità, come attesterebbe la vicenda oggetto del giudizio *a quo*;

che, nel caso di specie, infatti – secondo quanto emergerebbe dalle risultanze processuali – il sequestrato era stato affrontato nottetempo da alcuni connazionali (parte dei quali successivamente identificati negli imputati), che, dopo averlo malmenato, lo avevano costretto a salire su un'autovettura e condotto in un appartamento;

che i sequestratori avevano, quindi, ripetutamente richiesto o fatto richiedere dal sequestrato, tramite telefono cellulare, a una cognata dello stesso sequestrato la consegna della somma di 2.100 euro, quale condizione per la sua liberazione: somma costituente il corrispettivo di una cessione di sostanza stupefacente, in precedenza effettuata a un amico della persona offesa;

che il sequestrato era stato trattenuto presso l'abitazione dalle ore 2 alle ore 21 del 27 dicembre 2009, allorché, con la scusa di aver bisogno di mangiare, aveva indotto i sequestratori ad accompagnarlo in un bar presso la stazione ferroviaria, dove era stato liberato dalla polizia, giunta sul posto a seguito delle intercettazioni telefoniche nel frattempo operate;

che, ad avviso del rimettente, nel fatto ora descritto sarebbero ravvisabili gli estremi del contestato delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione;

che non potrebbe, infatti, aderirsi all'indirizzo giurisprudenziale, ispirato da ragioni sostanzialmente equitative, secondo il quale, in situazioni quali quella considerata, non si configurerebbe la fattispecie criminosa unitaria di cui all'art. 630 cod. pen., ma il concorso tra i reati semplici di sequestro di persona e di estorsione (artt. 605 e 629 cod. pen.);

che la validità di tale soluzione è stata, infatti, esclusa dalle Sezioni unite della Corte di cassazione, con pronuncia che il rimettente reputa giuridicamente ineccepibile (sentenza 17 dicembre 2003-20 gennaio 2004, n. 962), la quale ha, tra l'altro, chiarito che la finalità di ingiusto profitto, richiesta per la configurabilità del delitto di cui all'art. 630 cod. pen., ricorre anche quando l'agente miri a conseguire, come prezzo per la liberazione del sequestrato, una prestazione patrimoniale pretesa in esecuzione di un precedente rapporto illecito;

che il fatto oggetto di giudizio sarebbe, tuttavia, «sicuramente lieve», tenuto conto della breve durata della privazione della libertà personale del sequestrato (meno di ventiquattro ore), dell'estemporaneità dell'azione criminosa (scaturita da un incontro fortuito e non preceduta da una qualche organizzazione di mezzi), dell'assenza di maltrattamenti della vittima (dopo l'aggressione iniziale) e della modestia della somma pretesa come riscatto (somma che gli imputati consideravano, peraltro, loro dovuta, sia pure per «affari illeciti»);

che rispetto a un simile episodio, ben lontano dai modelli avuti di mira dal legislatore con le novelle degli anni 1978-1980, la pena minima di venticinque anni di reclusione – superiore alla durata massima della reclusione stabilita dall'art. 23 cod. pen. (ventiquattro anni) e addirittura più severa di quella prevista per l'omicidio – si rivelerebbe manifestamente sproporzionata per eccesso;

che, nell'introdurre norme incriminatrici che comminano pene elevate nel minimo, il legislatore si sarebbe, in effetti, sempre premurato di prevedere specifiche circostanze attenuanti per i fatti di lieve o minore entità, che consen-



tano di adeguare la pena alla reale gravità del fatto concreto: quali, ad esempio, quelle delineate nell'art. 609-bis, terzo comma, cod. pen., quanto al delitto di violenza sessuale; nell'art. 73, comma 5, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), per i reati in materia di stupefacenti; nell'art. 5 della legge 2 ottobre 1967, n. 895 (Disposizioni per il controllo delle armi), relativamente ai reati in tema di armi; o nell'art. 311 cod. pen., in rapporto ai delitti contro la personalità dello Stato, ivi compreso quello di sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione (art. 289-bis cod. pen.);

che una circostanza attenuante di tal fatta è prevista anche dall'art. 3 della legge n. 718 del 1985, in relazione a una fattispecie criminosa analoga – secondo il rimettente – a quella considerata;

che la disposizione ora citata punisce, infatti, con la reclusione da venticinque a trenta anni «chiunque, fuori dei casi indicati dagli articoli 289-bis e 630 del codice penale, sequestra una persona o la tiene in suo potere minacciando di ucciderla, di ferirla o di continuare a tenerla sequestrata al fine di costringere un terzo, sia questi uno Stato, una organizzazione internazionale tra più governi, una persona fisica o giuridica od una collettività di persone fisiche, a compiere un qualsiasi atto o ad astenersene, subordinando la liberazione della persona sequestrata a tale azione od omissione»;

che il medesimo art. 3 della legge n. 718 del 1985 stabilisce, peraltro, al terzo comma, che «se il fatto è di lieve entità si applicano le pene previste dall'art. 605 del codice penale aumentate dalla metà a due terzi»;

che, omettendo di prevedere una circostanza attenuante di analogo tenore, la norma denunciata si porrebbe, quindi, in contrasto con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 Cost.), sanzionando con la medesima elevatissima pena episodi criminosi di gravità assai diversa, e comprometterebbe, altresì, la finalità rieducativa della pena (art. 27, terzo comma, Cost.), la quale esige che il trattamento sanzionatorio sia proporzionato all'effettivo disvalore del fatto;

che la questione sarebbe rilevante nel giudizio *a quo*, giacché il suo accoglimento consentirebbe, tramite l'applicazione dell'auspicata attenuante, di adeguare la pena inflitta agli imputati alla reale gravità del fatto loro ascritto;

che, nel giudizio di costituzionalità, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile per difetto di motivazione sulla rilevanza e per il suo carattere di mera critica a scelte di politica criminale, ovvero, in subordine, infondata;

che si è costituito, altresì, uno degli imputati nel giudizio *a quo*, il quale – sulla scorta di articolate considerazioni – ha chiesto che l'art. 630 cod. pen. sia dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede la circostanza attenuante indicata dal rimettente, «ovvero [...] altra circostanza ad effetto comune per i fatti di lieve entità».

Considerato che il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Venezia denuncia come contraria agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione la mancata estensione al delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione della circostanza attenuante prevista dall'art. 3, terzo comma, della legge 26 novembre 1985, n. 718, in rapporto al reato – in assunto analogo – di cosiddetto sequestro di ostaggi: attenuante in forza della quale «se il fatto è di lieve entità si applicano le pene previste dall'art. 605 del codice penale aumentate dalla metà ai due terzi»;

che l'eccezione di inammissibilità della questione per difetto di motivazione sulla rilevanza, formulata dall'Avvocatura generale dello Stato, è infondata;

che il rimettente deduce, infatti, in modo argomentato che, alla luce delle peculiarità del fatto oggetto del giudizio *a quo*, gli imputati potrebbero fruire – in caso di accoglimento della questione – dell'attenuante dianzi indicata: attenuante che comporterebbe, d'altro canto, una riduzione della pena di gran lunga superiore a quella che potrebbe eventualmente derivare dalle attenuanti comuni di cui agli artt. 62, numeri 4), 5) e 6), 62-bis e 114, primo comma, cod. pen., la cui applicabilità – secondo la difesa dello Stato – il giudice *a quo* avrebbe ommesso di valutare;

che parimenti infondata è l'ulteriore eccezione di inammissibilità, formulata dall'Avvocatura dello Stato sull'assunto che la questione si risolverebbe in una mera critica a scelte di politica criminale: trattandosi, al contrario, della deduzione di una violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza e della finalità rieducativa della pena basata su un ben preciso *tertium comparationis*;

che, nel merito, il giudice *a quo* – denunciando la violazione dei principi di eguaglianza e di ragionevolezza, nonché della funzione rieducativa della pena – ravvisa la necessità costituzionale di omologare, *in parte qua*, il trattamento sanzionatorio del sequestro di persona a scopo di estorsione a quello del cosiddetto sequestro di ostaggi;

che questa Corte ha già avuto modo, peraltro, di scrutinare una questione di legittimità costituzionale parzialmente analoga a quella odierna, volta a censurare, in riferimento ai medesimi parametri (oltre che all'art. 27, primo comma, Cost.), l'art. 630 cod. pen. nella parte in cui stabilisce la pena minima di «anni venticinque di reclusione in difetto di circostanza attenuante speciale per i fatti di minore entità o gravità»;



che, nel dichiarare la questione manifestamente inammissibile per oscurità e indeterminatezza del *petitum* – vizio non riscontrabile nel caso oggi in esame – la Corte ha incidentalmente rilevato come la disciplina del sequestro di ostaggi – anche in quell’occasione evocata dal giudice rimettente – non costituisca comunque un *tertium comparationis* idoneo a dimostrare il *vulnus* costituzionale denunciato, trattandosi di fattispecie criminosa «più ampia e generica rispetto al delitto di cui all’art. 630 cod. pen.» (ordinanza n. 163 del 2007);

che tale carattere di maggiore comprensività – attestato anche dalla clausola di sussidiarietà espressa con cui la norma incriminatrice del sequestro di ostaggi esordisce («fuori dei casi indicati negli articoli 289-*bis* e 630 del codice penale») – si coglie segnatamente in rapporto all’obiettivo della condotta, identificato nel generico «fine di costringere un terzo [...] a compiere un qualsiasi atto o ad astenersene»: finalità rispetto alla quale lo scopo di conseguire un ingiusto profitto, previsto dall’art. 630 cod. pen., rappresenta una *species* negativamente connotata;

che, per questo verso, se la cattura di ostaggi può manifestarsi in episodi di maggiore gravità rispetto al sequestro di persona a scopo di estorsione (la prestazione richiesta per la liberazione dell’ostaggio potrebbe consistere, infatti, nel compimento di atti governativi o politici molto più rilevanti del pagamento di un riscatto), essa si presta, tuttavia, a qualificare penalmente anche sequestri di persona effettuati a scopo “dimostrativo” o a sostegno di rivendicazioni sociali, etiche o politiche (persino “nobili”, da un punto di vista astratto);

che proprio in tale prospettiva si giustifica – nella valutazione del legislatore – la previsione di una attenuante ad effetto speciale, quale quella del terzo comma dell’art. 3 della legge n. 718 del 1985, grazie alla cui applicazione la pena minima per il delitto in questione – parificata, quanto all’ipotesi base, a quella del sequestro di persona a scopo di estorsione – può scendere a soli nove mesi di reclusione;

che l’accoglimento del *petitum* del giudice rimettente provocherebbe, d’altra parte, una sperequazione di segno contrario a quella denunciata: a seguito di esso, infatti, la pena minima applicabile per il sequestro di persona a scopo di estorsione finirebbe per risultare sensibilmente inferiore a quella irrogabile, ai sensi degli artt. 56, terzo comma, e 629 cod. pen., per l’estorsione, anche solo tentata, attuata con modalità diverse e meno pregne di disvalore rispetto alla privazione dell’altrui libertà personale;

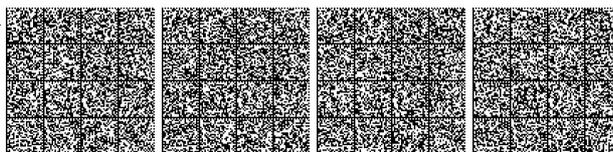
che non può essere presa in considerazione, in questa sede, la richiesta della parte privata di assumere come termine di confronto, nello scrutinio di costituzionalità, anche il delitto di sequestro di persona a scopo di terrorismo o di eversione (art. 289-*bis* cod. pen.): ciò, nella prospettiva di estendere al reato che interessa – in luogo dell’attenuante ad effetto speciale indicata dal rimettente – l’attenuante ad effetto comune di cui all’art. 311 cod. pen., applicabile alla generalità dei delitti contro la personalità dello Stato e, dunque, anche alla predetta fattispecie criminosa;

che una simile operazione comporterebbe, infatti – come rilevato anche dall’Avvocatura dello Stato – una sostanziale modifica dei termini della questione, quali risultanti dalle censure e dalle richieste formulate nell’ordinanza di remissione, le quali, per costante giurisprudenza di questa Corte, segnano i limiti del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale (*ex plurimis*, nel senso che non possano essere presi in considerazione ulteriori profili di illegittimità costituzionale dedotti dalle parti, volti ad ampliare o modificare il *thema decidendum* fissato dall’ordinanza di remissione, sentenze n. 56 del 2009 e n. 86 del 2008);

che non potrebbe essere valorizzato, in senso contrario, il richiamo all’art. 311 cod. pen., pure rinvenibile nella motivazione della suddetta ordinanza: esso è contenuto, infatti, nell’ambito di un elenco di riferimenti esemplificativi a norme che prevedono attenuanti, variamente articolate, per i fatti di minore o lieve entità (art. 609-*bis*, terzo comma, cod. pen.; art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990; art. 5 della legge n. 895 del 1967); il che non toglie che il termine di comparazione specificamente evocato dal rimettente resti l’art. 3 della legge n. 718 del 1985 e che il *petitum* sia calibrato esclusivamente su tale fattispecie;

che – impregiudicato, quindi, il diverso tema prospettato dalla parte privata – la questione va dichiarata, alla luce delle considerazioni che precedono, 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. 630 del codice penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Venezia con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 luglio 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: FRIGO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 22 luglio 2011

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0510

N. 241

Ordinanza 6 - 22 luglio 2011

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

Reati ministeriali - Richiesta di giudizio immediato della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano e decreto di giudizio immediato emesso dal Giudice per le indagini preliminari presso il medesimo Tribunale nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, membro della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Camera contro la Procura della Repubblica ed il G.I.P. del Tribunale di Milano - Asserita non spettanza all'autorità giudiziaria del potere di avviare ed esperire indagini nei confronti del Presidente de Consiglio, del potere di procedere alla richiesta di giudizio immediato nei confronti dello stesso nonché del potere di emettere il decreto di giudizio immediato senza previa trasmissione degli atti al Collegio per i reati ministeriali - Denunciata menomazione delle attribuzioni costituzionali della Camera dei deputati in merito alla qualificazione del reato addebitato nonché all'esercizio della potestà autorizzatoria di cui all'art. 96 Cost. e all'art. 9 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1 - Sussistenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso - Comunicazione e notificazione conseguenti.

- Richiesta di giudizio immediato della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano del 9 febbraio 2011; decreto di giudizio immediato emesso dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano del 15 febbraio 2011.
- Costituzione, art. 96; legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37, terzo e quarto comma.

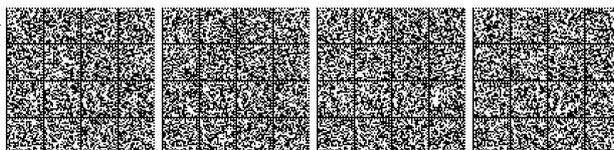
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI;

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della richiesta di giudizio immediato da parte della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano del 9 febbraio 2011 e del decreto di giudizio immediato emesso dal Giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano del 15 febbraio 2011, nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, promosso dalla Camera dei deputati con ricorso depositato in cancelleria il 17 maggio 2011 ed iscritto al n. 7 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2011, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 6 luglio 2011 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò.

Ritenuto che, con ricorso depositato il 17 maggio 2011, la Camera dei deputati ha sollevato un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano (di seguito: P.M.) e del Giudice per le indagini preliminari di quest'ultimo Tribunale (di seguito: G.i.p.), chiedendo che questa Corte: dichiarare che non spettava al primo «esperire indagini nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica», on. Silvio Berlusconi, «nonché procedere alla richiesta di giudizio immediato» «relativamente al contestato delitto di concussione, omettendo di trasmettere gli atti al Collegio per i reati ministeriali» (d'ora in poi: Collegio), ai sensi dell'art. 6 della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1 (Modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'articolo 96 della Costituzione), «in tal modo precludendo alla competente Camera dei deputati l'esercizio delle proprie attribuzioni costituzionali in materia di cui all'art. 96 Cost. ed alla legge costituzionale n. 1 del 1989, e comunque senza dare la dovuta comunicazione»; dichiarare che «non spettava» al secondo «procedere in via ordinaria ed emettere il decreto di giudizio immediato nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, né affermare, in relazione al contestato delitto di concussione, la natura non ministeriale dello stesso, omettendo di rilevare la necessaria trasmissione degli atti» al Collegio «con i provvedimenti del caso, in tal modo precludendo alla competente Camera dei deputati l'esercizio delle proprie attribuzioni costituzionali in materia di cui all'art. 96 Cost. ed alla legge costituzionale n. 1 del 1989, e comunque senza dare la dovuta comunicazione» a quest'ultima; conseguentemente, provveda all'«annullamento delle attività poste in essere e degli atti adottati» dai citati P.M. e G.i.p.;

che, secondo la ricorrente, la Giunta per le autorizzazioni della Camera dei deputati (di seguito: Giunta), in occasione della ricezione, in data 14 gennaio 2011, della domanda di autorizzazione del P.M. ad eseguire perquisizioni domiciliari (nell'ambito del procedimento penale n. 55781/2010 RGNR, per i delitti di cui agli artt. 317, 61, numero 2, 81 cpv e 600-bis, comma 2, del codice penale), integrata con ulteriori atti in data 26 gennaio 2011, apprendeva che, in relazione a tale procedimento penale, erano in corso indagini nei confronti del Presidente del Consiglio di ministri in carica, on. Silvio Berlusconi;

che la Giunta, con relazione adottata a maggioranza, in riferimento al contestato delitto di concussione: in primo luogo, osservava che, nonostante l'omissione da parte del P.M. «di qualsivoglia argomentazione circa la non ministerialità» del reato, sarebbe stata prospettabile, «in forza di una molteplicità di elementi, "l'ipotesi che si versi nel reato ministeriale"»; in secondo luogo, riteneva che la competenza a qualificare il reato come ministeriale sarebbe «essenzialmente attribuita dalla legge» al Collegio, «quanto meno per i fatti per i quali sussista un ragionevole dubbio circa il ricorrere di questo requisito», poiché «l'attivazione della procedura di rimessione» degli atti a tale organo avrebbe, «nella sistematica del procedimento, la funzione di garantire l'interesse costituzionalmente tutelato delle Camere ad operare un'autonoma valutazione sulla ministerialità del reato rispetto a quella operata dalla magistratura, garanzia» totalmente esclusa, qualora esso non sia «attivato»; in terzo luogo, proponeva di deliberare la restituzione degli «atti all'autorità giudiziaria procedente», proposta accolta in data 3 febbraio 2011 dall'Assemblea della Camera dei deputati;

che, ad avviso della ricorrente, il 1° marzo 2011 perveniva alla Presidenza della Camera dei deputati una missiva, con relativi allegati, sottoscritta da tre Presidenti di Gruppo, recante la richiesta di «accertare la sussistenza delle condizioni per sollevare un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato», «a tutela delle prerogative della Camera lese [...] dall'operato omissivo della magistratura procedente», poiché la delibera di restituzione degli atti al P.M. non aveva «sortito alcun effetto» ed il G.i.p. si era espresso nel senso di «confermare l'atteggiamento della procura», con quel che ne conseguiva sotto il profilo della «portata lesiva delle prerogative della Camera», in quanto, con decreto del 15 febbraio 2011, aveva disposto di procedere con giudizio immediato nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, dando atto della relativa richiesta avanzata dal P.M. in data 9 febbraio 2011, della quale non era stata data comunicazione alla Camera competente;

che, secondo la Camera dei deputati, il G.i.p., in detto decreto, non avrebbe tenuto conto degli elementi emersi in sede parlamentare in ordine alla natura ministeriale del reato in questione, sull'implicito presupposto che a lui spettasse in via esclusiva il potere di accertarla, ed aveva rigettato, sulla scorta delle argomentazioni sintetizzate nel ricorso, l'eccezione di incompetenza funzionale sollevata dalla difesa rispetto alla cognizione riservata al Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Milano;



che la Giunta, in data 23 marzo 2011, approvava la proposta di parere diretta a sollevare conflitto di attribuzioni nei confronti del P.M. e del G.i.p., per denunciare la lesione delle attribuzioni spettanti alla Camera dei deputati, ai sensi dall'art. 96 Cost., accolta dall'Assemblea nella seduta del 5 aprile 2011;

che, secondo la ricorrente, il P.M. ed il G.i.p. avrebbero violato l'art. 6 della legge costituzionale n. 1 del 1989, nella parte in cui stabilisce l'obbligo di trasmettere gli atti al Collegio, ai fini dell'attivazione delle indagini e, all'esito di queste, dell'adozione delle relative determinazioni, con conseguente «menomazione delle attribuzioni costituzionali spettanti alla Camera dei deputati, a seguito della comunicazione che in tutti i casi» l'organo requirente avrebbe l'obbligo di assicurare (art. 8, comma 4, della legge costituzionale n. 1 del 1989), «in ordine alla qualificazione del reato addebitato nonché all'esercizio della potestà autorizzatoria di cui all'art. 96 Cost. e all'art. 9» di tale legge, «alla stregua delle ulteriori valutazioni di cui» al comma 3 di quest'ultima norma;

che, ad avviso della Camera dei deputati, il conflitto sarebbe ammissibile, poiché essa è abilitata ad esprimere in via definitiva la volontà del potere che rappresenta e sarebbe legittimata a denunciare, mediante conflitto di attribuzioni, la lesione delle prerogative costituzionali di cui all'art. 96 Cost., in quanto è titolare del potere di autorizzazione previsto da tale parametro costituzionale, dato che il Presidente del Consiglio dei ministri in carica, on. Silvio Berlusconi, è membro della Camera dei deputati;

che, a suo avviso, sarebbero legittimati a resistere al conflitto di attribuzioni il P.M., in quanto ufficio investito delle funzioni previste dall'art. 112 Cost., ed il G.i.p., organo giurisdizionale che svolge le funzioni allo stesso spettanti, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita;

che, secondo la ricorrente, sussisterebbe il requisito oggettivo del conflitto, poiché gli atti impugnati sarebbero stati posti in essere in violazione della disciplina stabilita dalla legge costituzionale n. 1 del 1989 in materia di reati ministeriali di cui all'art. 96 Cost., riservati alla competenza del Collegio, e sarebbero, quindi, lesivi delle attribuzioni costituzionali ad essa spettanti, in quanto l'omessa «comunicazione delle risultanze delle indagini» non l'avrebbe posta in grado «di poter esprimere con cognizione di causa la propria valutazione in ordine al carattere ministeriale del reato nonché, ai fini della eventuale autorizzazione a procedere nei confronti del titolare della carica di Governo», mirando il conflitto «a reintegrare le specifiche attribuzioni di pertinenza della Camera che sono correlate alle competenze del c.d. Tribunale dei ministri»;

che, in contrario, non sarebbe evocabile l'art. 37, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), anzitutto, perché il conflitto di giurisdizione al quale fa riferimento detta norma concerne la definizione dei rapporti tra giudice ordinario e giudice speciale, quale non è il Collegio per i reati ministeriali; inoltre, in quanto i conflitti di giurisdizione e di competenza attengono al caso in cui più giudici contemporaneamente prendano, ovvero ricusino di prendere cognizione di uno stesso fatto, mentre nella specie essa ricorrente non rivendica funzioni giudiziarie, ma denuncia la menomazione delle attribuzioni costituzionali di cui è titolare in materia di reati ministeriali, destinate a rimanere altrimenti priva di tutela, poiché soltanto essa è legittimata a dolersene sotto il profilo qui considerato e la controversia va decisa all'esito dell'identificazione delle attribuzioni costituzionali spettanti al potere legislativo ed al potere giudiziario, mediante l'interpretazione di disposizioni di rango costituzionale, riservata dall'art. 134 Cost. a questa Corte;

che, secondo la ricorrente, il P.M. ed il G.i.p. hanno ritenuto di «poter procedere nelle vie ordinarie in quanto titolari in via esclusiva del potere di qualificazione dell'illecito»: il primo, senza fornire nessuna motivazione sul punto; il secondo, rigettando l'eccezione proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri, in quanto ha escluso che l'ipotizzato delitto di concussione configuri un reato ministeriale; entrambi, omettendo di comunicare alla Camera dei deputati siffatte determinazioni, senza tenere conto delle osservazioni svolte nel provvedimento di restituzione della richiesta avente ad oggetto l'autorizzazione alle perquisizioni domiciliari;

che, a suo avviso, la disciplina stabilita dalla legge costituzionale n. 1 del 1989, analiticamente riprodotta nel ricorso, evidenzerebbe, in primo luogo, che la stessa è preordinata a concentrare in capo al Collegio l'attività di indagine (finalità resa palese dalla previsione di un termine per la trasmissione a tale organo della notizia di reato da parte del P.M. e dal divieto per questi di procedere a qualunque indagine), allo scopo di realizzare le garanzie offerte dallo stesso, poiché sua «precipua finalità è assicurare che la Camera competente abbia contezza, ai fini dell'assunzione delle sue decisioni, di un esauriente materiale probatorio»; in secondo luogo, renderebbe palese che le norme di detta legge mirano a garantire che la Camera competente, sulla scorta delle indagini effettuate dal Collegio, nei casi di richiesta dell'autorizzazione a procedere e di archiviazione «anomala» (sentenza n. 241 del 2009), sia posta in grado di conoscere tutti gli elementi necessari per assumere le determinazioni di propria competenza in ordine al carattere ministeriale del reato ed alla sussistenza di eventuali esimenti;

che la brevità dei termini stabiliti dalla legge costituzionale in esame dimostrerebbe la strumentalità della disciplina rispetto al fine di assicurare che le ipotesi di reato, anteriormente all'eventuale esercizio dell'azione penale,



siano sottoposte ad una duplice valutazione, concernente «la meritevolezza circa la prosecuzione del procedimento» (spettante al Collegio) e «l'esistenza dei presupposti per l'attivazione della relativa garanzia» (riservata alla Camera di competenza), in considerazione degli «interessi di natura istituzionale» in gioco, anche in ragione dell'eventuale incidenza della pendenza del procedimento sulla compagine di Governo e sulla connessa relazione fiduciaria;

che l'inosservanza del procedimento sopra descritto, secondo la Camera dei deputati, vanificherebbe «l'intero sistema disegnato dal legislatore costituzionale nel quale si trovano contemperate “la garanzia della funzione di governo e l'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge”» (sentenza n. 241 del 2009), realizzate, da un canto, mantenendo fermo il potere dell'autorità giudiziaria ordinaria di svolgere le indagini necessarie rispetto alle notizie di reato a carico dei ministri; dall'altro, assicurando alla Camera competente, ai sensi dell'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1989, l'adeguata e tempestiva informazione sugli sviluppi e sull'esito dei procedimenti penali a carico dei componenti del Governo, costituente questo uno snodo essenziale del procedimento, comprovato dall'affermazione dell'obbligo di comunicazione anche nel caso di archiviazione conseguente alla ritenuta non ministerialità del reato oggetto della attività investigativa (sentenza n. 241 del 2009);

che sarebbe inesatto riferire l'*iter* procedimentale sopra sintetizzato al solo caso in cui «sia stato previamente accertato dall'autorità giudiziaria» il carattere ministeriale del reato, con tesi in contrasto con la disciplina stabilita dalla legge costituzionale n. 1 del 1989, anche perché, ad avviso della ricorrente, l'equilibrio tra i poteri sarebbe garantito esclusivamente dalla riserva in capo al Collegio della definitiva qualificazione in ordine alla natura del reato (anche quando il P.M. lo abbia ritenuto non ministeriale), poiché questa assicura alla Camera competente l'informazione costituzionalmente dovuta (sentenza n. 241 del 2009), in ordine alle vicende processuali concernenti componenti del Governo, ai fini delle valutazioni di propria spettanza, eventualmente divergenti rispetto a quelle operate da detto Collegio, con le conseguenze prefigurate nella sentenza n. 241 del 2009;

che, peraltro, ciò non implicherebbe che lo status di componente del Governo costituisca condizione necessaria e sufficiente per ritenere sussistente il carattere ministeriale del reato, in quanto «sia la prima e “precaria” valutazione operata dal Procuratore, finalizzata alla presentazione delle sue “richieste” al Collegio», sia quella conclusiva di quest'ultimo «verranno sui profili atti ad integrare il reato ministeriale», come risulterebbe comprovato dal divieto per il P.M. di effettuare indagini sulla notizia di reato a carico di un Ministro e dalla brevità del termine fissato per presentare le proprie richieste al Collegio, incompatibili con la possibilità di operare una ponderazione conclusiva ed adeguata in ordine alla natura del reato;

che, infatti, in virtù dell'art. 6, comma 2, della legge costituzionale n. 1 del 1989, il P.M., nel trasmettere gli atti al Collegio, deve formulare le proprie «richieste», concernenti anzitutto la qualificazione del reato, le quali non possono essere sottratte alla valutazione di tale organo;

che, ad avviso della Camera dei deputati, siffatta configurazione sarebbe confortata dai lavori preparatori della legge costituzionale n. 1 del 1989, analiticamente richiamati nel ricorso, mentre l'implausibilità dell'interpretazione sostenuta dall'autorità giudiziaria sarebbe confortata dal fatto che per il P.M. il breve lasso di tempo accordatogli da detta legge è sufficiente per adottare le determinazioni del caso, senza alcun ulteriore supporto investigativo, mentre al Collegio è concesso un termine di novanta giorni (prorogabili di altri sessanta giorni), per operare, in forza delle investigazioni esperite, la qualificazione del reato come ordinario, disponendo la cosiddetta archiviazione anomala;

che, peraltro, non sarebbe plausibile che, qualora il P.M. ritenga il reato non ministeriale, al Collegio sia impedito di esprimersi in ordine a tale determinazione, risultando tale esegesi inesatta, in considerazione dell'impossibilità di sottrarre all'organo parlamentare «una propria autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto di indagine giudiziaria» (sentenza n. 241 del 2009) ed essendo desumibile dalla legge costituzionale n. 1 del 1989 il principio, in virtù del quale la natura del reato non può essere fissata dal P.M., con determinazione suscettibile di impedire alla Camera competente la valutazione alla stessa spettante, pena la violazione dell'esigenza di certezza delle attribuzioni costituzionali, del ragionevole equilibrio nell'esercizio delle stesse e del principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato;

che, secondo la Camera dei deputati, le circostanze emerse nel corso del dibattito parlamentare, la vicenda relativa alla deliberazione adottata sulla richiesta del P.M. di autorizzazione ad effettuare alcune perquisizioni domiciliari nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri e le puntualizzazioni svolte in tale atto parlamentare anche in ordine alla posizione di quest'ultimo (analiticamente riportati nel ricorso), dimostrerebbero l'esistenza, nella specie, di dubbi in ordine alla natura ministeriale o meno del reato - i quali avrebbero dovuto indurre P.M. e G.i.p. ad investire della relativa qualificazione il Collegio (Cass. penale, sez. VI, 6 agosto 1992, n. 2865) - nonché la violazione dell'obbligo di leale collaborazione, conseguente alla mancata considerazione della delibera parlamentare di restituzione degli atti, contenente la sollecitazione ad attivare il procedimento stabilito dalla legge costituzionale n. 1 del 1989, e, quindi, la sussistenza della denunciata lesione delle attribuzioni costituzionali in esame;



che, ad avviso della ricorrente, un «ulteriore profilo di lesività» sarebbe «riscontrabile nella motivazione del decreto del G.i.p.», nella parte in cui, per sostenere la natura non ministeriale del reato, questi «si è dovuto impegnare su svariati e problematici aspetti di ordine costituzionale inerenti la complessiva posizione istituzionale della figura del Presidente del Consiglio dei ministri», senza compiutamente apprezzare le valutazioni svolte sul punto da essa istante in ordine alle funzioni a questo spettanti (puntualmente riportate nel ricorso);

che, «in via subordinata», il comportamento del P.M. e del G.i.p. sarebbero lesivi delle attribuzioni costituzionali spettanti alla Camera dei deputati, in quanto non avrebbero informato quest'ultima, «a tempo debito e nelle forme richieste», della conduzione del procedimento nelle vie ordinarie, «in particolare con riferimento alla richiesta di giudizio immediato avanzata dalla procura, nonché al relativo decreto adottato dal G.i.p.», e tale omissione avrebbe comportato la «inibizione del potere della Camera di procedere alle apposite determinazioni di sua pertinenza circa la natura del reato ed eventualmente circa la sussistenza delle esimenti» di cui all'art. 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989;

che, secondo la ricorrente, qualora detti organi si arroghino il potere di qualificare il reato come non ministeriale, sarebbero, infatti, tenuti ad osservare gli obblighi di comunicazione e di coinvolgimento della Camera competente, alla quale «non può essere sottratta una propria autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto di indagine giudiziaria» (sentenza n. 241 del 2009), restando escluso che essa «debba rimettersi all'iniziativa del singolo titolare della carica di governo, peraltro non necessariamente interessato a far valere il carattere ministeriale del reato, posto che il compito assegnato alle Camere, a seguito della novellazione dell'art. 96 Cost., è oggi quello di assicurare nel suo complesso il corretto funzionamento del sistema parlamentare e dell'integrità delle funzioni di governo»;

Considerato che in questa fase del giudizio, a norma dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, questa Corte è chiamata a delibare senza contraddittorio in ordine all'ammissibilità del conflitto di attribuzione, sotto il profilo della sussistenza della «materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza»;

che, quanto alla sussistenza dei requisiti soggettivi, impregiudicata ogni ulteriore e diversa valutazione, la Camera dei deputati è legittimata a sollevare conflitto, al fine di difendere le attribuzioni che le spettano ai sensi dell'art. 96 Cost. (ordinanza n. 104 del 2011; sentenze n. 241 del 2009 e n. 403 del 1994; ordinanze n. 211 del 2010; n. 8 del 2008; n. 217 del 1994);

che la legittimazione a resistere nel presente conflitto va riconosciuta al Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano, in quanto organo competente a dichiarare definitivamente, nel procedimento di cui è investito, la volontà del potere cui appartiene, in ragione dell'esercizio di funzioni giurisdizionali svolte in posizione di piena indipendenza, costituzionalmente garantita (in generale, sulla legittimazione del G.i.p. ad essere parte nel giudizio *ex art. 37 della legge n. 87 del 1953, tra le molte, sentenza n. 82 del 2011);

che è ugualmente legittimato a resistere nel conflitto il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano, in quanto direttamente investito delle funzioni previste dall'art. 112 Cost. e, quindi, gravato dall'obbligo di esercitare l'azione penale e di svolgere le attività di indagine a questa finalizzate (ordinanza n. 104 del 2011);

che, con riguardo ai presupposti oggettivi, il ricorso è indirizzato a garanzia di una sfera di attribuzioni costituzionali, desumibili, secondo la prospettazione della Camera dei deputati, dall'art. 96 Cost. e dalla legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1 (da ultimo, in fattispecie analoga a quella in esame, ordinanza n. 104 del 2011);

che tale preliminare valutazione, adottata prima *facie ed in assenza di contraddittorio, lascia impregiudicata ogni ulteriore e diversa determinazione concernente la stessa ammissibilità del ricorso, avuto riguardo, fra l'altro, alla natura degli atti asseritamente lesivi e alla sussistenza di un'idonea «materia di conflitto»;

che, infine, ai sensi dell'art. 37, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, va disposta la notificazione del ricorso e della presente ordinanza anche al Senato della Repubblica, stante l'identità della posizione costituzionale dei due rami del Parlamento in relazione alle questioni di principio da trattare (sentenza n. 7 del 1996; ordinanze n. 104 del 2011; n. 211 del 2010; n. 8 del 2008; n. 102 del 2000; n. 470 del 1995);

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dalla Camera dei deputati nei confronti del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano e del Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano, con il ricorso in epigrafe.



Dispone:

a) *che la cancelleria della Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza alla ricorrente Camera dei deputati;*

b) *che, a cura della ricorrente, il ricorso e la presente ordinanza siano notificati al Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Milano, al Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano, nonché al Senato della Repubblica, in persona del suo Presidente, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere successivamente depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, nella cancelleria di questa Corte entro il termine di trenta giorni dall'ultima notificazione, a norma dell'art. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 luglio 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: TESAURO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 22 luglio 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0511

N. 242

Sentenza 20 - 25 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Istruzione pubblica - Norme della Provincia autonoma di Trento - Docenti iscritti nelle graduatorie ad esaurimento, di cui all'art. 1, comma 605, lett. c), della legge n. 296 del 2006 che chiedono l'inserimento nelle graduatorie provinciali per titoli - Prevista collocazione, nelle medesime graduatorie, in posizione subordinata a tutte le fasce - Ecceppata inammissibilità per irrilevanza della questione - Reiezione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 7 agosto 2006, n. 5, art. 92, comma 2-bis, come introdotto dall'art. 53, comma 4, della legge provinciale 12 settembre 2008, n. 16.
- Costituzione, artt. 3, 4, 16, 51 e 97.

Istruzione pubblica - Norme della Provincia autonoma di Trento - Docenti iscritti nelle graduatorie ad esaurimento, di cui all'art. 1, comma 605, lett. c), della legge n. 296 del 2006 che chiedono l'inserimento nelle graduatorie provinciali per titoli - Prevista collocazione, nelle medesime graduatorie, in posizione subordinata a tutte le fasce - Ecceppata inammissibilità per difetto di incidentalità della questione - Reiezione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 7 agosto 2006, n. 5, art. 92, comma 2-bis, come introdotto dall'art. 53, comma 4, della legge provinciale 12 settembre 2008, n. 16.
- Costituzione, artt. 3, 4, 16, 51 e 97.

Istruzione pubblica - Norme della Provincia autonoma di Trento - Docenti iscritti nelle graduatorie ad esaurimento, di cui all'art. 1, comma 605, lett. c), della legge n. 296 del 2006 che chiedono l'inserimento nelle graduatorie provinciali per titoli - Prevista collocazione, nelle medesime graduatorie, in posizione subordinata a tutte le fasce - Irragionevolezza - Sacrificio del principio del merito nel reclutamento dei docenti per assicurare la migliore formazione scolastica - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 7 agosto 2006, n. 5, art. 92, comma 2-bis, come introdotto dall'art. 53, comma 4, della legge provinciale 12 settembre 2008, n. 16.
- Costituzione, artt. 3 e 97 (4, 16, 51).



Istruzione pubblica - Norme della Provincia autonoma di Trento - Aggiornamento straordinario delle graduatorie provinciali per titoli del personale docente da effettuarsi nel 2010 - Prevista attribuzione di quaranta punti (rinnovabile per un massimo di quattro volte) per il servizio prestato per tre anni scolastici continuativi nelle scuole provinciali - Eccepita inammissibilità per genericità e contraddittorietà della censura relativa all'art. 3 Cost. - Reiezione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 28 dicembre 2009, n. 19, art. 67, comma 8.
- Costituzione, art. 3.

Istruzione pubblica - Norme della Provincia autonoma di Trento - Aggiornamento straordinario delle graduatorie provinciali per titoli del personale docente da effettuarsi nel 2010 - Prevista attribuzione di quaranta punti (rinnovabile per un massimo di quattro volte) per il servizio prestato per tre anni scolastici continuativi nelle scuole provinciali - Eccepita inammissibilità per difetto di rilevanza - Reiezione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 28 dicembre 2009, n. 19, art. 67, comma 8.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Istruzione pubblica - Norme della Provincia autonoma di Trento - Aggiornamento straordinario delle graduatorie provinciali per titoli del personale docente da effettuarsi nel 2010 - Prevista attribuzione di quaranta punti (rinnovabile per un massimo di quattro volte) per il servizio prestato per tre anni scolastici continuativi nelle scuole provinciali - Eccepita inammissibilità per irrilevanza, non dovendo, il rimettente, fare applicazione della norma censurata - Reiezione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 28 dicembre 2009, n. 19, art. 67, comma 8.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Istruzione pubblica - Norme della Provincia autonoma di Trento - Aggiornamento straordinario delle graduatorie provinciali per titoli del personale docente da effettuarsi nel 2010 - Prevista attribuzione di quaranta punti (rinnovabile per un massimo di quattro volte) per il servizio prestato per tre anni scolastici continuativi nelle scuole provinciali - Eccepita inammissibilità per irrilevanza della censura relativa all'art. 3 Cost. - Reiezione.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 28 dicembre 2009, n. 19, art. 67, comma 8.
- Costituzione, art. 3.

Istruzione pubblica - Norme della Provincia autonoma di Trento - Aggiornamento straordinario, per il quadriennio 2009-2013, delle graduatorie provinciali per titoli del personale docente, da effettuarsi nell'anno 2010 - Prevista attribuzione di quaranta punti (rinnovabile per un massimo di quattro volte) per il servizio prestato per tre anni scolastici continuativi nelle scuole provinciali a carattere statale, paritarie, legalmente riconosciute, pareggiate o parificate del Trentino - Violazione del canone di ragionevolezza - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 28 dicembre 2009, n. 19, art. 67, comma 8.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 92, comma 2-bis, della legge della Provincia autonoma di Trento 7 agosto del 2006, n. 5 (Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino), come introdotto dall'articolo 53, comma 4, della legge provinciale 12 settembre 2008, n. 16 (Disposizioni per la formazione dell'assestamento del bilancio annuale 2008 e pluriennale 2008-2010 e per la formazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-



2011 della Provincia autonoma di Trento. Legge finanziaria provinciale 2009), dell'articolo 67, comma 8, della legge della Provincia autonoma di Trento 28 dicembre 2009, n. 19 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2010 e pluriennale 2010-2012 della Provincia autonoma di Trento. Legge finanziaria provinciale 2010), promossi dal Consiglio di Stato con ordinanza del 25 marzo 2010 e dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, con due ordinanze del 6 luglio 2010, rispettivamente iscritte ai nn. 251, 320 e 356 del registro ordinanze 2010 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 38, 43 e 47, prima serie speciale, dell'anno 2010.

Visti gli atti di costituzione di C.G. e della Provincia autonoma di Trento.

Udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 2011 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

uditi gli avvocati Giacomo Merlo per C.G. e Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento.

Ritenuto in fatto

1. — Il Consiglio di Stato, con ordinanza emessa il 25 marzo 2010, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 4, 16, 51 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 92, comma 2-*bis*, della legge della Provincia autonoma di Trento 7 agosto 2006, n. 5 (Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino), come introdotto dall'art. 53, comma 4, della legge provinciale 12 settembre 2008, n. 16 (Disposizioni per la formazione dell'assestamento del bilancio annuale 2008 e pluriennale 2008-2010 e per la formazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Provincia autonoma di Trento. Legge finanziaria provinciale 2009), nella parte in cui prevede che, a partire dall'anno scolastico 2009-2010, i docenti iscritti nelle graduatorie ad esaurimento che chiedono l'inserimento in quelle provinciali sono inseriti in posizione subordinata a tutte le fasce.

Il remittente è investito dell'appello proposto da C.G. contro la Provincia di Trento e altri, avverso la sentenza, emessa dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, che aveva respinto il ricorso avente ad oggetto il bando relativo alla presentazione delle domande di inserimento nelle graduatorie provinciali di Trento, per titoli, del personale docente.

In particolare, il ricorrente nel giudizio *a quo* aveva impugnato il suddetto bando nella parte in cui prevedeva, così come la norma oggetto di censura, che «a partire dall'anno scolastico 2009-2010 gli iscritti nelle graduatorie ad esaurimento previste dall'articolo 1, comma 605, lettera c), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che chiedono l'inserimento nelle graduatorie provinciali per titoli sono inseriti nelle medesime in posizione subordinata a tutte le fasce».

1.1. — In punto di rilevanza, il remittente osserva che, per effetto della disposizione sopra riportata, il ricorrente, avendo chiesto l'iscrizione nella graduatoria provinciale di Trento a partire dall'anno scolastico 2009-2010, era stato collocato in posizione subordinata a tutte le fasce in quanto proveniente dalla graduatoria ad esaurimento della Provincia di Verona.

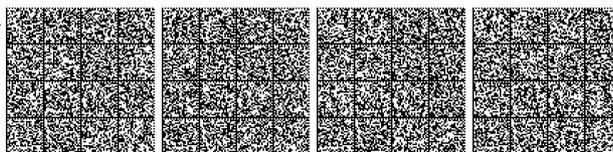
Diversamente, in assenza della contestata norma provinciale, il ricorrente si sarebbe collocato al secondo posto della graduatoria e avrebbe ottenuto per l'anno scolastico 2009-2010 un incarico annuale di insegnamento.

A parere del giudice *a quo* la rilevanza della questione non viene meno per effetto della successiva entrata in vigore dell'art. 66 della legge della Provincia autonoma di Trento 28 marzo 2009, n. 2 (Disposizioni per l'assestamento del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Provincia autonoma di Trento. Legge finanziaria di assestamento 2009). Tale disposizione nel prevedere – in deroga all'art. 92, comma 2, lettera b), della legge provinciale 7 agosto 2006, n. 5 (Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino) – l'aggiornamento delle graduatorie della Provincia di Trento, valevoli per il quadriennio 2009-2013, già dopo il primo anno di validità, stabilisce che questo avvenga inserendo gli aspiranti docenti e riconoscendo loro i punteggi attribuiti e i titoli posseduti.

Il giudice *a quo* osserva, infatti, che l'oggetto del giudizio riguarda l'inserimento in graduatoria per l'anno scolastico 2009-2010, laddove l'aggiornamento previsto dall'art. 66 potrà eventualmente consentire al ricorrente di avere un diverso inserimento a partire dall'anno scolastico 2010-2011.

1.2. — In punto di non manifesta infondatezza, il Consiglio di Stato ritiene che l'art. 92, comma 2-*bis*, nello stabilire l'inserimento in fondo alla graduatoria dei docenti provenienti da altre province indipendentemente dal punteggio da essi posseduto, determina una ingiustificata disparità di trattamento tra docenti con i medesimi requisiti che si fonda solo sulla diversa provincia di loro iscrizione.

La norma censurata si porrebbe, poi, in conflitto anche con il principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione, in quanto esso, in relazione al sistema dell'insegnamento scolastico, è assicurato da sistemi di reclutamento fondati su criteri obiettivi e ragionevoli di scelta dei docenti che privilegiano il merito. L'art. 92, comma 2-*bis*,



non terrebbe conto di tali principi, dando preferenza a docenti aventi un minore punteggio di merito, rispetto a chi ha un punteggio superiore ma proviene da una graduatoria di un'altra provincia.

La disciplina censurata contrasterebbe, poi, con l'art. 4 della Costituzione, in quanto i docenti provenienti da una provincia diversa da quella di Trento sarebbero costretti ad un anno di inattività, corrispondente all'anno scolastico 2009-2010, potendo essere inseriti nelle graduatorie trentine secondo il punteggio di merito solo a partire dall'anno successivo.

Ulteriormente lesi risulterebbero anche il diritto di ogni cittadino di circolare liberamente nel territorio nazionale e quello di accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza, dovendo nel caso specifico valere i criteri attinenti ai profili attitudinali e di idoneità e non quelli della provenienza dalla graduatoria di una determinata provincia.

2. — Si è costituito in giudizio l'appellante nel giudizio principale chiedendo l'accoglimento della sollevata questione di legittimità costituzionale.

La parte privata, nel ribadire sostanzialmente i motivi posti a fondamento dell'ordinanza di remissione, ritiene irrilevante la circostanza che le graduatorie trentine per il conferimento di incarichi di docenza sono soggette ad una disciplina del tutto peculiare rispetto a quella prevista per le analoghe graduatorie nazionali.

3. — Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Trento chiedendo che la Corte dichiari inammissibile o infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Consiglio di Stato, riservandosi con una successiva memoria di indicare le ragioni di tali richieste.

4. — In prossimità dell'udienza la Provincia ha depositato una memoria con la quale ha illustrato le motivazioni poste a fondamento delle indicate richieste.

La premessa da cui muove la Provincia autonoma di Trento è che, in ragione della propria competenza legislativa concorrente in materia di istruzione e della peculiarità del suo territorio, il legislatore provinciale si è posto l'obiettivo di perseguire la continuità didattica mediante una specifica disciplina che favorisce la maggiore permanenza possibile dei docenti nella Provincia.

Tali esigenze trovano espressione nella legge prov. n. 5 del 2006 che, nel prevedere le graduatorie provinciali del personale docente, ha introdotto dei criteri in ordine alla loro formazione del tutto peculiari rispetto a quanto previsto per le analoghe graduatorie nazionali. In particolare, se le prime hanno una validità quadriennale con aggiornamento biennale, quelle statali sono permanenti e, dal 2006, ad esaurimento; la Provincia, inoltre, attribuisce i diversi punteggi ai docenti sulla base di proprie tabelle di valutazione dei titoli.

4.1.— Alla luce di tali premesse, la Provincia autonoma di Trento, in via preliminare, ritiene che la questione di legittimità sollevata difetti del requisito della rilevanza, non avendo il remittente affrontato l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata nel giudizio principale dalla Provincia e potendo il suo esame pregiudicare l'accesso al merito dello stesso.

4.2. — Oltre a ciò la questione risulterebbe priva del carattere dell'incidentalità, in quanto il ricorrente nel giudizio principale ha impugnato il bando di concorso, meramente riproduttivo della norma oggetto del giudizio di costituzionalità, di talché il ricorso avrebbe ad oggetto sostanzialmente quest'ultima e non un atto che si possa definire applicativo di essa, quale avrebbe potuto essere la graduatoria redatta ai sensi del suddetto bando.

4.3. — Nel merito, la Provincia ritiene le censure non fondate.

Quanto all'art. 3 della Costituzione, la Provincia ritiene che le situazioni poste a raffronto non sono uguali, tenuto conto della diversa disciplina che regola le graduatorie trentine da quelle nazionali.

Il remittente, infatti, avrebbe posto sullo stesso piano il docente iscritto in una graduatoria provinciale nazionale che chiede il trasferimento in quelle trentine rispetto al docente che in queste ultime vi è già iscritto.

Tale assunto non tiene conto del fatto che se di regola l'iscrizione in una provincia dipende dal collegamento del docente con quella determinata zona, è altresì vero che molti docenti iscritti nelle graduatorie nazionali chiedono il passaggio in quelle trentine al solo fine di conseguire una più rapida immissione in ruolo, salvo poi tornare nei luoghi di originario radicamento. Oltre a ciò, l'iscrizione nelle graduatorie trentine comporta l'impossibilità di iscriversi nelle altre, laddove tale preclusione non opera a livello nazionale, dove è possibile iscriversi contemporaneamente in quattro province.

Quanto alla presunta violazione dell'art. 97 della Costituzione, la Provincia rileva che il criterio del merito trova comunque dei temperamenti. Sul punto esemplificativa è la circostanza che le graduatorie dei docenti sono organizzate in tre fasce e che i docenti iscritti nella terza, seppur in possesso di maggiori titoli, non possono sopravanzare quelli iscritti nelle prime due.

La norma censurata avrebbe operato in tal senso e, bilanciando il criterio del merito con l'esigenza di assicurare la continuità didattica, ha posto, in via temporanea, in coda alla terza fascia, i docenti provenienti da un'altra provincia.



La Provincia autonoma di Trento osserva, infine, di provvedere al conferimento degli incarichi di docenza sia attraverso le suddette graduatorie, sia mediante concorso pubblico, secondo quanto previsto dall'art. 399 del decreto legislativo 16 aprile 1994, n. 297 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative vigenti in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado), che riserva a quest'ultimo il 50% dei posti vacanti.

Quanto alla presunta violazione degli artt. 4, 16 e 51 della Costituzione, la Provincia ritiene inconferente il richiamo all'art. 16 della Costituzione, in quanto il collocamento in coda non si traduce in una limitazione della libertà di circolazione delle persone; per quanto attiene agli altri parametri, l'infondatezza delle censure risiederebbe nel carattere temporaneo della norma impugnata, essendo assicurato il diritto al lavoro degli aspiranti docenti dal rinnovo periodico delle graduatorie e dal loro carattere aperto.

La Provincia conclude ritenendo non applicabili al caso di specie le affermazioni contenute nella sentenza di questa Corte n. 41 del 2011, con la quale è stato dichiarato incostituzionale l'art. 1, comma 4-ter, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 134 (Disposizioni urgenti per garantire la continuità del servizio scolastico ed educativo per l'anno 2009-2010), aggiunto dalla legge di conversione 24 novembre 2009, n. 167, che prevedeva l'inserimento in coda dei docenti che chiedevano l'iscrizione in una graduatoria diversa da quella di provenienza.

Tale disciplina, infatti, oltre a riguardare i mutamenti di graduatoria tra province ordinarie e, dunque, omogenee tra loro, aveva una portata retroattiva ed un effetto limitato all'aggiornamento delle graduatorie statali valevole per il biennio 2009-2011.

5. — Anche l'appellante nel giudizio *a quo* ha presentato, in prossimità dell'udienza, una memoria con la quale insiste nel chiedere l'accoglimento della questione sollevata sulla base di quanto affermato dalla Corte nella sentenza n. 41 del 2011 che ha dichiarato incostituzionale una norma statale che si assume analoga a quella oggetto del presente giudizio.

6. — Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, con ordinanza emessa il 6 luglio 2010, iscritta al r.o. n. 320 del 2010, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 67, comma 8, della legge della Provincia autonoma di Trento 28 dicembre 2009, n. 19 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2010 e pluriennale 2010-2012 della Provincia autonoma di Trento. Legge finanziaria provinciale 2010), nella parte in cui stabilisce, in occasione dell'aggiornamento straordinario delle graduatorie provinciali da effettuarsi nel 2010, l'attribuzione di quaranta punti per il servizio prestato per tre anni scolastici continuativi nelle scuole provinciali, prevedendo, nel contempo, che tale punteggio sia riconosciuto per un massimo di quattro volte, purché il servizio sia stato prestato per almeno sei mesi per anno.

Il giudice *a quo* è investito del ricorso proposto da F. C., insegnante elementare iscritta nelle graduatorie per titoli della Provincia autonoma di Trento valevoli per gli anni 2009-2013, con il quale si chiede l'annullamento della deliberazione della Giunta provinciale 15 gennaio 2010, n. 14, del bando dalla stessa approvato relativo «all'aggiornamento straordinario delle graduatorie provinciali per titoli del personale docente formate per gli anni scolastici 2009-2010, 2010-2011, 2011-2012 e 2012-2013. Termini e modalità di presentazione delle domande», pubblicato il 25 gennaio 2010, e della graduatoria provvisoria medio tempore pubblicata.

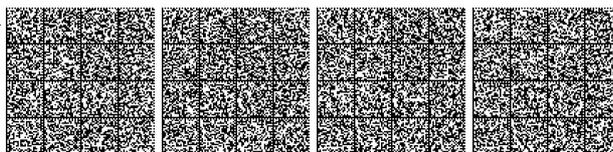
Il remittente riferisce che la ricorrente, dopo aver presentato domanda per l'inserimento nelle graduatorie provinciali degli insegnanti per gli anni 2010-2013, ha impugnato il suddetto bando nella parte in cui riproduce il testo della norma censurata.

6.1. — In punto di rilevanza, il remittente osserva che a seguito dell'assegnazione dei punteggi sopra indicati la ricorrente è arretrata di 39 posti rispetto alla sua originaria posizione con il conseguente superamento da parte di 82 insegnanti.

6.2. — In punto di non manifesta infondatezza, il Tribunale amministrativo nel rilevare che il principio della continuità didattica, quale strumento volto a garantire l'efficacia del sistema scolastico, si concretizza mediante la presenza stabile di un corpo docente che permette il migliore sviluppo degli studenti, osserva che esso assume una peculiare importanza nella Provincia di Trento le cui graduatorie, nel consentire un più facile accesso ad incarichi di docenza, si caratterizzano per l'iscrizione di numerosi docenti provenienti dalle altre province che, subito dopo aver ottenuto un incarico di docenza, fanno ritorno nei luoghi di originaria provenienza.

Proprio al fine di garantire il principio sopra indicato la Provincia autonoma di Trento nell'ambito della sua competenza in materia di istruzione, con la legge prov. n. 5 del 2006, ha stabilito i criteri direttivi validi per la formazione e l'utilizzo delle graduatorie provinciali rimettendo per la concreta disciplina di esse ad una fonte regolamentare (art. 92).

Il remittente rileva che dalla lettura di tali criteri risulta che le graduatorie in esame sono del tutto differenti da quelle nazionali. Esse permettono l'iscrizione di nuovi aspiranti docenti, mentre quelle nazionali sono ad esaurimento, durano quattro anni con possibilità di aggiornamento biennale del punteggio (quanto ai titoli medio tempore conseguiti



dai docenti) e, infine, contemplanò l'attribuzione dei punteggi sulla base di apposite tabelle di valutazione dei titoli che, nel fare salvi sia i titoli che i requisiti d'accesso validi sul territorio nazionale, valorizzano ulteriori fattori quali la continuità di servizio nelle scuole della provincia.

In particolare, l'art. 92, comma 2, lettera e), della legge prov. n. 5 del 2006 stabilisce che «per il servizio effettivamente prestato con continuità per periodi non inferiori a tre anni nelle scuole di ogni ordine e grado operanti sul territorio provinciale è attribuito uno specifico punteggio».

In applicazione di tale previsione il decreto del Presidente della Provincia 28 dicembre 2006, n. 27-80/Leg (Regolamento per la formazione e per l'utilizzo delle graduatorie provinciali, per titoli, del personale docente delle scuole provinciali a carattere statale della provincia di Trento – articolo 92 della legge provinciale 7 agosto 2006, n. 5), ha previsto l'attribuzione di 15 punti per «il servizio effettivamente prestato per cinque anni scolastici continuativi nelle scuole provinciali a carattere statale, paritarie, legalmente riconosciute, pareggiate o parificate del territorio provinciale», precisando che detto punteggio è «riconosciuto per un massimo di due volte e purché il servizio sia stato prestato per almeno 6 mesi per anno».

Ad innovare tale disciplina, sulla cui base si sono formate le graduatorie quadriennali 2009-2013, è intervenuto, dapprima, l'art. 66 della legge prov. n. 2 del 2009, con il quale si è previsto il loro aggiornamento straordinario dopo il primo anno di validità e, successivamente, la norma censurata con la quale il legislatore provinciale ha modificato le modalità di attribuzione del punteggio riconosciuto per la continuità didattica nel modo sopra indicato.

Tanto premesso, il giudice *a quo* ritiene che la norma censurata violerebbe il principio di ragionevolezza, in quanto essa si pone in rapporto di discontinuità con la disciplina previgente che prevedeva l'attribuzione, per un massimo di due volte, di 15 punti per il servizio svolto dai docenti presso le scuole della Provincia per periodi di cinque anni. L'art. 67, comma 8, infatti, assegna, per il solo aggiornamento straordinario delle graduatorie provinciali del 2010, quaranta punti per il servizio continuativo svolto in qualsivoglia scuola provinciale per tre anni scolastici, con la possibilità che esso sia attribuito per un massimo di quattro volte.

Osserva, poi, il remittente che tale punteggio sarebbe sproporzionato rispetto a quelli previsti per i diversi titoli professionali in possesso dei docenti che chiedono l'iscrizione nelle suddette graduatorie, evidenziando ciò un ulteriore aspetto di irragionevolezza della norma censurata la quale, a differenza di quanto in precedenza previsto dal legislatore provinciale, privilegia il mero dato della permanenza nella Provincia pregiudicando quello della professionalità.

Il remittente ritiene, infine, che la norma censurata contrasti anche con il principio di buon andamento dell'amministrazione, di cui all'art. 97 della Costituzione.

Il Tribunale amministrativo, dopo aver rilevato che lo strumento più utilizzato per l'attribuzione degli incarichi di docenza è quello delle graduatorie provinciali, ritiene che la norma censurata nell'attribuire il punteggio sopra indicato in modo indifferenziato a tutti i docenti e, quindi, anche a quelli che hanno prestato servizio presso istituti ove la stipula del contratto di assunzione non è subordinata a principi di evidenza pubblica, consente a questi ultimi il conseguimento di posizioni di vertice all'interno delle graduatorie scolastiche pur potendo essere stati reclutati sulla base di un parametro diverso da quello meritocratico.

7. — Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Trento chiedendo che la Corte dichiari inammissibili o infondate le sollevate questioni di legittimità costituzionale.

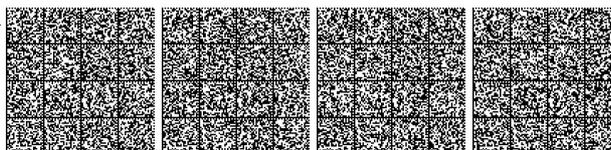
8. — In prossimità dell'udienza, la Provincia autonoma di Trento ha depositato una memoria con la quale ha illustrato i motivi posti a fondamento delle indicate richieste.

8.1. — In via preliminare, la Provincia ritiene la censura relativa alla presunta violazione dell'art. 3 della Costituzione, generica e contraddittoria, in quanto il remittente, pur rilevando che la norma impugnata si applica solo in sede di aggiornamento delle graduatorie per l'anno 2010, ritiene, poi, senza specifica motivazione, che gli effetti di essa si protrarranno nel tempo senza tener conto che le suddette graduatorie hanno, comunque, una validità di quattro anni.

Priva di rilevanza sarebbe, poi, la questione relativa alla presunta violazione del principio di uguaglianza e ciò perché la lesione del suddetto principio, oltre a non rientrare tra i motivi posti a fondamento del ricorso proposto nel giudizio principale, risulta sfornita di ogni motivazione.

Sempre in via preliminare, la Provincia di Trento osserva che la ricorrente nel giudizio principale impugna l'art. 1, comma 2, del bando di concorso che prevede l'assegnazione di 40 punti per il servizio prestato nella Provincia e, dunque, che rispetto ad esso risulterebbe estranea la disposizione censurata, la quale ne limita l'applicazione all'aggiornamento straordinario del 2010.

Infine, anche la questione relativa alla presunta violazione dell'art. 97 della Costituzione sarebbe inammissibile, in quanto il ricorso oggetto di esame da parte del remittente non indica la violazione del principio del pubblico concorso.



8.2. — Nel merito, le censure sarebbero infondate in quanto la norma censurata ha la sua *ratio* nell'esigenza di tutelare il principio della continuità didattica che, nell'ambito della Provincia di Trento, assume un ruolo peculiare.

Quest'ultimo è, infatti, nell'ambito della legislazione provinciale, oggetto di una peculiare disciplina e ciò perché la Provincia di Trento sarebbe esposta, quanto al tema dell'attribuzione delle docenze scolastiche, ad un fenomeno di continui ingressi (facilitati dall'ampia possibilità di posti disponibili) e successive uscite del corpo docente (dovuti alla scomodità della sede).

Sulla base di tali premesse, la Provincia di Trento ritiene la questione relativa alla presunta violazione dell'art. 3 della Costituzione non fondata, in quanto la norma censurata, oltre a non avere carattere retroattivo, è il risultato della discrezionalità di cui gode il legislatore provinciale, che si sarebbe limitato a prevedere i criteri di valutazione dei titoli già posseduti dai docenti, criteri che pongono quest'ultimi in posizione di assoluta parità.

Per quanto riguarda la violazione dell'art. 97 della Costituzione, sarebbe sufficiente osservare che la norma censurata non disciplina l'immissione in ruolo dei docenti ma regola i criteri di formazione delle graduatorie che rappresentano, unitamente alle procedure concorsuali, solo uno degli strumenti mediante i quali la Provincia di Trento conferisce gli incarichi di docenza.

9. — Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, con ordinanza emessa il 6 luglio 2010, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 67, comma 8, della legge della Provincia autonoma di Trento 28 dicembre 2009, n. 19, nella parte in cui prevede, in sede dell'aggiornamento straordinario delle graduatorie provinciali da effettuarsi nel 2010, l'attribuzione di quaranta punti – rinnovabile per un massimo di quattro volte – per il servizio prestato per tre anni scolastici continuativi nelle scuole provinciali.

Il Tribunale remittente è investito del ricorso proposto dall'A.N.I.E.F. (Associazione Nazionale Insegnanti Educatori in Formazione) e da vari docenti contro la Provincia autonoma di Trento, per l'annullamento della deliberazione della Giunta provinciale e del bando di concorso con la stessa approvato, già oggetto di impugnazione nel giudizio di cui all'ordinanza r.o. n. 320 del 2010.

Nel giudizio principale è anche impugnata la determinazione del Dirigente del Servizio per la gestione risorse umane scuola e F.P. n. 125 del 15 giugno 2010, avente ad oggetto l'«Approvazione e pubblicazione delle graduatorie provinciali per titoli provvisorie del personale docente per il quadriennio 2009-2013».

In punto di fatto, il giudice *a quo* riferisce che i ricorrenti, docenti abilitati per diverse classi di concorso, sono iscritti nella terza fascia delle graduatorie per titoli della Provincia di Trento valevoli per gli anni dal 2009 al 2013 e che, in ragione di ciò, hanno presentato la domanda di inserimento nelle graduatorie provinciali per il quadriennio 2010-2013 secondo le procedure stabilite dal bando sopra indicato.

In particolare, i ricorrenti impugnavano quest'ultimo nella parte in cui attribuiva «quaranta punti per il servizio effettivamente prestato per tre anni scolastici continuativi nelle scuole provinciali a carattere statale, paritarie, legalmente riconosciute, pareggiate o parificate del Trentino; tale punteggio è riconosciuto per un massimo di quattro volte e purché il servizio sia stato prestato per almeno sei mesi per anno» (art. 9, comma 1) e stabiliva che «gli aspiranti docenti che non presentano la domanda di aggiornamento conservano il punteggio posseduto, fatta salva la rideterminazione del punteggio attribuito per il servizio effettivamente prestato con continuità ai sensi del comma 1 dell'art. 9» (art. 1, comma 2).

Tale criterio di formazione delle graduatorie, pedissequa applicazione dell'art. 67, comma 8, della legge provinciale n. 19 del 2009, a parere dei ricorrenti sarebbe illegittimo, in quanto in contrasto, tra l'altro, con il principio meritocratico che, nell'attribuire i punteggi ai docenti, tiene conto del loro patrimonio culturale, rappresentato dai titoli di studio e dall'esperienza da essi maturata.

10. — In punto di rilevanza, il giudice *a quo* osserva che per effetto della norma censurata i ricorrenti si sono visti superare in graduatoria da altri insegnanti in possesso di una maggiore continuità di servizio nella Provincia autonoma di Trento, mentre con il sistema previgente, ove tale requisito incideva in misura inferiore, essi si sarebbero collocati in posizioni migliori rispetto alle attuali con la possibilità di conseguire la nomina in ruolo e, prima ancora, la priorità nella scelta della sede di lavoro.

11. — In punto di non manifesta infondatezza, l'ordinanza prospetta motivazioni del tutto identiche a quelle contenute nell'ordinanza iscritta al r.o. n. 320 del 2010.

12. — Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Trento chiedendo, con motivazioni sostanzialmente identiche a quelle contenute nella memoria relativa al giudizio che trae origine dall'ordinanza r.o. n. 320 del 2010, che la Corte dichiari inammissibili o infondate le sollevate questioni.



In particolare, in via preliminare, la Provincia solleva una specifica eccezione di inammissibilità rispetto a quelle sopra illustrate e afferente il presunto contrasto della norma censurata con l'art. 3 della Costituzione in ragione della sua retroattività. Tale censura sarebbe carente del requisito della rilevanza in quanto l'art. 67, comma 8, disciplina fattispecie successive alla sua entrata in vigore, incidendo sui criteri che devono essere utilizzati nell'aggiornamento straordinario previsto dall'art. 66 della legge provinciale n. 2 del 2009. Oltre a ciò assumerebbe rilievo la circostanza che tale aspetto non rientra tra i motivi proposti nei ricorsi che hanno dato avvio al giudizio principale.

Considerato in diritto

1. — Il Consiglio di Stato dubita, in relazione agli articoli 3, 4, 16, 51 e 97 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'articolo 92, comma 2-bis, della legge della Provincia autonoma di Trento 7 agosto 2006, n. 5 (Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino), come introdotto dall'art. 53, comma 4, della legge provinciale 12 settembre 2008, n. 16 (Disposizioni per la formazione dell'assestamento del bilancio annuale 2008 e pluriennale 2008-2010 e per la formazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Provincia autonoma di Trento. Legge finanziaria provinciale 2009), nella parte in cui prevede che, a partire dall'anno scolastico 2009-2010, i docenti iscritti nelle graduatorie ad esaurimento che chiedono l'inserimento in quelle provinciali sono inseriti in posizione subordinata a tutte le fasce.

1.1. — In punto di fatto, il remittente rileva che – per effetto della disposizione sopra riportata – il ricorrente nel giudizio *a quo*, avendo chiesto l'iscrizione nella graduatoria provinciale di Trento a partire dall'anno scolastico 2009-2010, era stato collocato in posizione subordinata a tutte le fasce, in quanto proveniente dalla graduatoria ad esaurimento della Provincia di Verona. In assenza della contestata norma provinciale, per contro, egli si sarebbe, invece, collocato al secondo posto e avrebbe ottenuto per l'anno scolastico 2009-2010 un incarico annuale di insegnamento.

Di qui, pertanto, l'impugnativa del bando di concorso.

2. — Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, con due ordinanze emesse nel corso di due distinti giudizi, dubita, in relazione agli artt. 3 e 97 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 67, comma 8, della legge della Provincia autonoma di Trento 28 dicembre 2009, n. 19 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2010 e pluriennale 2010-2012 della Provincia autonoma di Trento. Legge finanziaria provinciale 2010), nella parte in cui prevede, in sede dell'aggiornamento straordinario delle graduatorie provinciali da effettuarsi nel 2010, l'attribuzione di quaranta punti – rinnovabile per un massimo di quattro volte – per il servizio prestato per tre anni scolastici continuativi nelle scuole provinciali.

2.1. — Anche tali giudizi principali hanno ad oggetto l'impugnazione da parte di vari docenti dei bandi di concorso che, in conformità con quanto previsto dalle disposizioni provinciali sopra indicate, hanno determinato la collocazione dei ricorrenti nelle graduatorie provinciali in coda a tutte le posizioni o, comunque, in un posto peggiore rispetto a quello originariamente occupato.

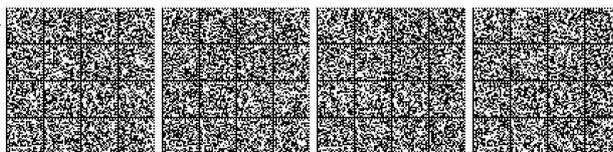
3. — In ragione dell'omogeneità della materia i predetti giudizi devono essere riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

4. — Prima di esaminare le singole censure, è opportuno rilevare che esse investono norme che si collocano nella più ampia disciplina contenuta nella legge provinciale 7 agosto 2006, n. 5 (Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino), con la quale la Provincia autonoma di Trento, nell'ambito della propria competenza legislativa concorrente in materia di istruzione, ha definito i criteri validi nel suddetto ambito.

In particolare, l'art. 92, per quanto attiene alle graduatorie provinciali per titoli del personale docente, stabilisce che:

- hanno durata di quattro anni e sono soggette ad aggiornamento con periodicità biennale al fine di permettere ai docenti di far valere eventuali titoli conseguiti nel suddetto periodo (comma 2, lettera *b*);
- sono formate sulla base dei punteggi attribuiti in relazione ai titoli posseduti e ai servizi prestati in attività di insegnamento secondo i criteri definiti da un successivo regolamento (comma 2, lettera *d*);
- per il servizio effettivamente prestato con continuità per periodi non inferiori a tre anni nelle scuole di ogni ordine e grado operanti sul territorio provinciale è attribuito uno specifico punteggio; sono inoltre previsti i casi secondo i quali il servizio è prestato con continuità (comma 2, lettera *e*).

Per tale ultimo aspetto, l'art. 92 rimette la concreta determinazione dei modi e del calcolo di attribuzione dei punteggi, ad un regolamento, che è stato successivamente adottato con decreto del Presidente della Provincia n. 27-80/



Leg del 2006, il quale prevede l'attribuzione di quindici punti per «il servizio effettivamente prestato per cinque anni scolastici continuativi nelle scuole provinciali a carattere statale paritarie, legalmente riconosciute, pareggiate o parificate del territorio provinciale». Tale punteggio è «riconosciuto per un massimo di due volte e purché il servizio sia stato prestato per almeno 6 mesi per anno».

Su tale disciplina generale il legislatore provinciale è intervenuto con le norme censurate, incidendo due volte sulle graduatorie dei docenti valide per il periodo 2009-2013.

Per effetto del primo intervento (prima norma censurata) è stato introdotto il comma 2-*bis* all'art. 92 secondo il quale, in deroga al principio del merito, i docenti che nell'anno 2009 chiedevano di essere iscritti nelle graduatorie trentine provenienti da altre province venivano collocati in coda alle stesse.

Con un successivo intervento (seconda norma censurata) si è previsto che, in occasione dell'aggiornamento eccezionale delle indicate graduatorie da effettuarsi nel 2010 (previsto dall'art. 66 della legge della Provincia di Trento 28 marzo 2009, n. 2, recante «Disposizioni per l'assestamento del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Provincia autonoma di Trento. Legge finanziaria di assestamento 2009») e, quindi, un anno prima rispetto alla cadenza biennale sopra riportata, chi abbia prestato per tre anni consecutivi servizio nelle scuole della Provincia ha diritto a quaranta punti, concedibili fino ad un massimo di quattro volte.

Dalle norme censurate consegue che, se un docente chiede di essere immesso nelle graduatorie trentine nell'anno della loro formazione, cioè nel 2009, viene collocato in coda e, a seguito del loro aggiornamento previsto l'anno successivo (2010), si vedrà scavalcato da chi vi è iscritto da più tempo, il quale può ottenere quaranta punti.

L'art. 92, comma 2-*bis*, della legge provinciale n. 5 del 2006 e l'art. 67, comma 8, della legge provinciale n. 19 del 2009 si pongono, quindi, in rapporto di stretto collegamento tra loro, in quanto accomunati dalla medesima *ratio* di scoraggiare l'ingresso nelle graduatorie trentine dei docenti provenienti da altre Province.

Così ricostruito il quadro normativo di riferimento, nell'ambito del quale si collocano le disposizioni censurate, si possono affrontare le censure sollevate dai remittenti.

5. — La prima questione ha ad oggetto l'art. 92, comma 2-*bis*, della legge provinciale di Trento n. 5 del 2006.

Il Consiglio di Stato ritiene che esso violi l'art. 3 Cost., in quanto, nel prevedere l'inserimento in fondo alla graduatoria dei docenti provenienti da altre province indipendentemente dal punteggio da loro posseduto, determinerebbe una ingiustificata disparità di trattamento tra docenti con i medesimi requisiti, fondata sulla diversa provincia di loro provenienza.

Sarebbe, altresì, violato l'art. 4 Cost. in quanto i docenti provenienti da una provincia diversa da quella di Trento sarebbero costretti, per l'anno scolastico 2009-2010, ad un periodo di inattività, potendo solo successivamente essere inseriti nelle graduatorie trentine in base al punteggio di merito.

Altro profilo di censura attiene, poi, al presunto contrasto della norma provinciale con gli artt. 16 e 51 Cost., in quanto essa limiterebbe il diritto di ogni cittadino di circolare liberamente nel territorio nazionale e di accedere agli uffici pubblici in condizioni di eguaglianza, dovendo nel caso specifico valere i criteri attinenti ai profili attitudinali e di idoneità e non quelli della provenienza dalla graduatoria di una determinata provincia.

Infine, sarebbe leso l'art. 97 Cost., fondandosi l'insegnamento scolastico su sistemi di reclutamento del personale docente che ne privilegiano la professionalità e non il luogo di provenienza.

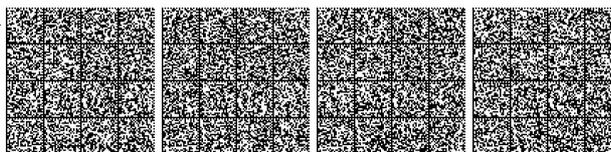
6. — In via preliminare, vanno esaminate le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Provincia autonoma di Trento.

6.1. — In primo luogo, la Provincia ritiene la questione irrilevante, in quanto il remittente, pur dandone conto, non avrebbe motivato sull'eccezione di inammissibilità del ricorso proposta nel giudizio principale, potendo il suo esame pregiudicare l'accesso al merito dello stesso.

Tale eccezione deve essere disattesa, stante la sua natura meramente processuale e quindi risultando la definizione della stessa rimessa al giudice di merito, salvo il limite estremo della manifesta implausibilità della motivazione offerta da quest'ultimo sui punti controversi.

Nel giudizio di costituzionalità ciò che rileva è, infatti, la valutazione formulata dal remittente in ordine alla ritenuta impossibilità di definire il processo principale, indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata, potendo la Corte interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appare assolutamente priva di fondamento; circostanza, questa, che non ricorre nel caso di specie.

6.2. — Altra eccezione di inammissibilità sollevata dalla Provincia resistente attiene al difetto di incidentalità della questione, in quanto, seppure sia formalmente impugnato nel giudizio *a quo* il bando di concorso che regola l'accesso nelle graduatorie provinciali di Trento, esso, poiché meramente riproduttivo e non attuativo della norma censurata, fa sì che il ricorso avrebbe ad oggetto sostanzialmente quest'ultima.



Anche tale eccezione non è fondata, «in quanto il controllo della Corte costituzionale, ai fini dell'ammissibilità della questione di legittimità ex art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, va limitato all'adeguatezza delle motivazioni in ordine ai presupposti in base ai quali il giudizio *a quo* possa dirsi concretamente ed effettivamente instaurato, con un proprio oggetto, vale a dire un *petitum*, separato e distinto dalla questione di legittimità costituzionale, sul quale il giudice remittente sia chiamato a decidere» (così, *ex multis*, sentenza n. 263 del 1994).

Nella specie tale *petitum* distinto e separato è costituito, appunto, dall'impugnativa del bando.

7. — Nel merito, la questione è fondata.

La norma censurata dispone che «a partire dall'anno scolastico 2009-2010 gli iscritti nelle graduatorie ad esaurimento previste dall'articolo 1, comma 605, lettera c), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che chiedono l'inserimento nelle graduatorie provinciali per titoli sono inseriti nelle medesime in posizione subordinata a tutte le fasce».

Tale norma, nell'utilizzare il mero dato formale della maggiore anzianità di iscrizione nelle suddette graduatorie, al fine della attribuzione al suo interno la relativa posizione, pone una deroga al principio previsto dallo stesso art. 92, comma 2, secondo il quale i docenti risultano inseriti tenuto conto dei titoli professionali posseduti.

Una simile disciplina non può superare il vaglio di ragionevolezza, in quanto la suddetta deroga comporta il totale sacrificio del principio del merito posto a fondamento della procedura di reclutamento dei docenti quale strumento volto a garantire, per quanto possibile, la migliore formazione scolastica (sentenza n. 41 del 2011).

8. — La seconda questione ha ad oggetto l'art. 67, comma 8, della legge provinciale di Trento n. 19 del 2009.

Il Tribunale regionale remittente ritiene che tale norma violi l'art. 3 della Costituzione, in quanto il punteggio da essa previsto introduce una modalità di riconoscimento del servizio prestato nella Provincia di Trento che si pone in netta discontinuità rispetto alla disciplina previgente e che, inoltre, vale per il solo aggiornamento straordinario 2010.

La norma censurata contrasterebbe, poi, con l'art. 97 della Costituzione, in quanto il suddetto punteggio è assegnato a tutti i docenti e, quindi, anche a quelli che provengono da istituti ove l'assunzione non è subordinata ai principi di evidenza pubblica, così da consentire agli interessati il conseguimento di posizioni di vertice all'interno delle graduatorie scolastiche, anche se siano stati reclutati sulla base di un parametro diverso da quello meritocratico.

9. — In via preliminare, vanno esaminate le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla resistente Provincia.

9.1. — Con una prima eccezione, la Provincia ritiene che la questione relativa alla presunta violazione dell'art. 3 Cost. sia stata sollevata in modo generico e contraddittorio, non avendo il remittente chiarito se la norma censurata produca i suoi effetti solo in occasione dell'aggiornamento delle graduatorie previsto per il 2010 o anche per quelli successivi.

L'eccezione non è fondata.

Dalla lettura delle ordinanze di remissione si evince, infatti, che l'art. 67, comma 8, della legge provinciale di Trento n. 19 del 2009, sarebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto introdurrebbe una modalità di riconoscimento del servizio prestato in continuità didattica presso la provincia che si porrebbe in contrasto con il precedente e che si applicherebbe solo per l'aggiornamento straordinario del 2010, tornandosi ad applicare, successivamente, la disciplina stabilita dall'art. 92, comma 2, lettera e), della legge provinciale n. 5 del 2006, oggetto di deroga da parte della norma censurata.

9.2. — La Provincia autonoma di Trento ritiene, poi, le censure relative alla presunta violazione del principio di uguaglianza e di buon andamento della pubblica amministrazione inammissibili per difetto di rilevanza, in quanto non contenute nei ricorsi proposti nei giudizi principali.

L'eccezione non è fondata.

Anche per tale eccezione valgono le considerazioni sopra riportate.

9.3. — La stessa Provincia rileva, poi, che la ricorrente nel giudizio iscritto al r.o. n. 320 del 2010 ha impugnato il bando nella parte in cui esso prevede l'attribuzione di quaranta punti ai docenti che hanno prestato servizio nella Provincia, risultando tale aspetto del tutto estraneo a quanto previsto dalla norma censurata, che limita l'applicazione del suddetto punteggio all'aggiornamento straordinario delle graduatorie trentine da compiersi nell'anno 2010, con la conseguenza che di essa il remittente non deve fare applicazione.

L'eccezione non è fondata.

Sul punto è sufficiente rilevare come dalla ordinanza di remissione emerga con chiarezza il *thema dedidendum* che deve affrontare il remittente e come, rispetto ad esso, sia preliminare la decisione in ordine alla questione di costituzionalità sollevata, dipendendo proprio dall'applicazione della norma censurata la soluzione del giudizio di cui è investito.

9.4. — Infine, la Provincia di Trento ritiene non rilevante la censura proposta per presunta violazione dell'art. 3 Cost., da parte dell'art. 67, comma 8, della legge provinciale di Trento n. 19 del 2009, in ragione della sua portata retro-



attiva. Ciò in quanto tale aspetto non rientra tra i motivi proposti dai ricorrenti nel giudizio che origina dall'ordinanza iscritta al r.o. n. 356 del 2010, risultando, comunque, la norma censurata destinata a disciplinare fattispecie successive alla sua entrata in vigore ed incidendo, così, sui criteri che devono essere utilizzati nell'aggiornamento straordinario previsto dall'art. 66 della legge provinciale n. 2 del 2009.

Anche detta eccezione non è fondata.

Va al riguardo osservato, da un lato, che dalla lettura dell'ordinanza di remissione risultano chiari i termini della questione sollevata come individuati nel punto 9.1. e, dall'altro, che l'attualità della lesione lamentata dalla parte ricorrente nel giudizio principale esclude, per ciò solo, che l'efficacia della norma possa ritenersi soltanto pro futuro.

10. — Nel merito, la questione è fondata.

L'art. 67, comma 8, della legge provinciale di Trento n. 19 del 2009 prevede che «in deroga all'articolo 92, comma 2, lettera e), della legge provinciale sulla scuola, ai fini dell'aggiornamento straordinario delle graduatorie provinciali per titoli del personale docente per gli anni scolastici 2009-2013, previsto dall'articolo 66 della legge provinciale 28 marzo 2009, n. 2, sono attribuiti quaranta punti per il servizio effettivamente prestato per tre anni scolastici continuativi nelle scuole provinciali a carattere statale, paritarie, legalmente riconosciute, pareggiate o parificate del Trentino; tale punteggio è riconosciuto per un massimo di quattro volte e purché il servizio sia stato prestato per almeno sei mesi per anno».

Per effetto di tale disposizione, quindi, in occasione dell'aggiornamento straordinario delle graduatorie provinciali da effettuarsi, secondo quanto previsto dall'art. 66 richiamato, dopo un anno dalla loro formazione, i docenti in esse iscritti, che hanno prestato servizio nella Provincia per tre anni consecutivi, usufruiranno di quaranta punti che potranno essere riconosciuti fino ad un massimo di quattro volte.

Tale previsione non è conforme al canone della ragionevolezza in quanto introduce, con effetto temporale rigidamente circoscritto ad un anno, una disciplina eccentrica e derogatoria rispetto a quella vigente non solo nel periodo anteriore, ma persino in quello posteriore all'esaurimento dell'anno stesso.

Ed invero, i criteri di attribuzione del punteggio previsti dall'art. 67, comma 8, della legge provinciale in esame non trovano alcuna obiettiva ragione giustificatrice, ponendosi in rapporto di assoluta discontinuità con quelli oggetto di deroga in virtù dei quali ai docenti iscritti nelle graduatorie trentine sono riconosciuti, per un massimo di due volte, quindici punti per il servizio prestato continuativamente per cinque anni nelle scuole provinciali.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 92, comma 2-bis, della legge della Provincia autonoma di Trento 7 agosto 2006, n. 5 (Sistema educativo di istruzione e formazione del Trentino), come introdotto dall'articolo 53, comma 4, della legge provinciale 12 settembre 2008, n. 16 (Disposizioni per la formazione dell'assestamento del bilancio annuale 2008 e pluriennale 2008-2010 e per la formazione del bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009-2011 della Provincia autonoma di Trento. Legge finanziaria provinciale 2009);

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 67, comma 8, della legge della Provincia autonoma di Trento 28 dicembre 2009, n. 19 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2010 e pluriennale 2010-2012 della Provincia autonoma di Trento. Legge finanziaria provinciale 2010).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 luglio 2011.

Il Presidente e redattore: QUARANTA

Il cancelliere: MELATTI

Depositato in cancelleria il 25 luglio 2011

Il direttore della cancelleria: MELATTI



N. 243

Sentenza 20 - 25 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Espropriazione per pubblica utilità - Norme della Regione Basilicata - Riapprovazione *ex lege*, con validità di due anni entro i quali i Consorzi provvedono ad adottare i nuovi strumenti di pianificazione, dei piani per le aree di sviluppo industriale approvati ai sensi dell'art. 51 del d.P.R. n. 218 del 1978 o della legge regionale n. 32 del 1994 e nel frattempo scaduti - Omessa valutazione circa la persistente attualità dell'interesse pubblico e mancato bilanciamento di quest'ultimo con gli interessi privati coinvolti dalla reiterazione dei vincoli preordinati all'esproprio - Lesione del legittimo affidamento dei proprietari sulla riespansione del proprio diritto - **Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Regione Basilicata 3 novembre 1998, n. 41, art. 7, comma 9.
- Costituzione, artt. 3, 42, 43 e 97.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 9, della legge della Regione Basilicata 3 novembre 1998, n. 41 (Disciplina dei consorzi per lo sviluppo industriale), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata nel procedimento vertente tra Staffieri Michele ed altra ed il Consorzio Area Sviluppo Industriale – Matera ed altri, con ordinanza del 18 maggio 2010, iscritta al n. 340 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2010.

Udito nella camera di consiglio del 6 luglio 2011 il Giudice relatore Alfio Finocchiaro.

Ritenuto in fatto

1. – Il Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata, nel corso del giudizio di impugnazione avverso gli atti di un procedimento espropriativo di aree per la realizzazione di un insediamento produttivo, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 42, 43 e 97 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 9, della legge della Regione Basilicata 3 novembre 1998, n. 41 (Disciplina dei consorzi per lo sviluppo industriale), nella parte in cui prevede che i Piani approvati ai sensi dell'art. 51 del decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218 (Testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno) o della legge regionale 29 luglio 1994, n. 32 (Assetto dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale), nel frattempo scaduti, sono riapprovati con la stessa legge regionale n. 41 del 1998 ed hanno una validità di due anni, durante i quali i Consorzi provvedono ad adottare i nuovi strumenti di pianificazione, con le procedure previste dalla legge medesima.

Il Collegio rimettente osserva che la questione è rilevante nel giudizio, tenuto conto della circostanza che la delibera n. 25 del 13 giugno 2000 di approvazione del progetto, dichiarativa della pubblica utilità, urgenza ed indifferibilità delle opere in questione, trova giuridico sostegno proprio e soltanto nel ripristino di efficacia che la citata disposizione,



mediante riapprovazione *ex lege*, ha assicurato alla strumentazione urbanistica consortile di cui al d.P.G.r. n. 192 del 21 febbraio 1979 e al d.P.G.r. n. 319 del 12 aprile 1985, da tempo scaduta (atteso che l'articolo 25 della legge 3 gennaio 1978, n. 1, recante «Accelerazione delle procedure per la esecuzione di opere pubbliche e di impianti e costruzioni industriali», ha a suo tempo fissato il termine di efficacia decennale dei piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale).

La questione viene ritenuta dal giudice *a quo* anche non manifestamente infondata. Nella ordinanza di rimessione si ricorda che le opere comprese nei piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale previsti dal d.P.R. n. 218 del 1978 sono considerate di pubblica utilità, urgenti ed indifferibili per effetto dell'art. 53 di tale decreto, con la conseguenza che, ai fini dell'adozione di un provvedimento di espropriazione, l'approvazione dei piani implica la valutazione della preminenza dell'interesse pubblico su quello privato (Consiglio di Stato, sezione IV, 3 giugno 1996, n. 720). I terreni compresi nei predetti piani sono in tal modo vincolati alla realizzazione delle opere ivi previste. Ma, ovviamente, come tutti i vincoli della proprietà privata, anche quelli in questione non possono avere durata indeterminata, perchè in questo caso il vincolo stesso avrebbe un effetto direttamente ed immediatamente espropriativo. Per tale ragione, con l'introduzione dell'art. 25 della legge n. 1 del 1978, è stato fissato il termine di efficacia decennale dei piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale.

La scadenza di detti vincoli non è di ostacolo alla loro riadozione in ragione di motivate esigenze di pubblico interesse, previo completo riesame dell'assetto urbanistico dell'area industriale, per evitare la sostanziale elusione dell'intervenuta scadenza del precedente piano (Consiglio di Stato, sezione II, 24 ottobre 1990, n. 438), con conseguente vulnus dei principi costituzionali in materia di rispetto della proprietà privata. È possibile anche una proroga dell'efficacia dei piani in questione, con la precisazione che essa, che per sua stessa natura, si configura come un atto accessorio rispetto ad un altro atto, principale, valido ed efficace (Consiglio di giustizia amministrativa, 25 gennaio 1990, n. 2), non può legittimamente essere adottata quando il piano originario sia già scaduto (*cf.* Consiglio di Stato, sez. IV, 14 maggio 2004, n. 3131).

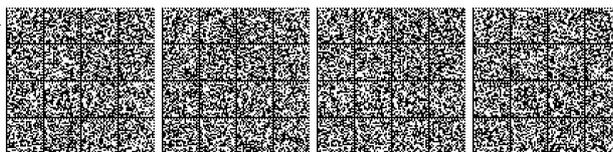
Nel caso di specie – rileva il rimettente – non è contestato che l'opera per la cui realizzazione sono stati emanati prima l'approvazione del progetto con dichiarazione di pubblica utilità e, poi, lo stesso definitivo decreto di esproprio (decreto consortile n. 54 del 16 luglio 2001) rientri nell'ambito del piano regolatore dell'area di sviluppo industriale La Martella di Matera e del successivo piano particolareggiato della medesima area e che gli stessi, per effetto dell'art. 25 della legge n. 1 del 1978 (e dell'art. 52, secondo comma, del d.P.R. n. 218 del 1978), siano scaduti il primo nel febbraio del 1989 e il secondo nell'aprile del 1985.

Va poi escluso – aggiunge il rimettente – che al piano consortile in esame sia applicabile l'art. 11 della legge 31 maggio 1990, n. 128 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), che ha prorogato al 31 dicembre 1990 il termine di validità dell'art. 25 della legge n. 1 del 1978, non potendo ammettersi la prorogabilità di un provvedimento non più efficace perchè scaduto. Neppure trova applicabilità, al caso di specie, l'ulteriore proroga triennale di validità dei piani consortili prevista dal secondo comma dell'art. 52 del d.P.R. n. 218 del 1978 (nel testo novellato dall'art. 25 della legge n. 1 del 1978), dato che i piani predetti sono stati approvati in data successiva al 15 gennaio 1978 che invece è la data presa in considerazione dalla disposizione citata.

Viene, dunque, in rilievo la disposizione di legge regionale avverso la quale si appunta l'eccezione d'illegittimità costituzionale. La stessa si colloca all'interno d'una più ampia disciplina di legge regionale relativa ai consorzi per lo sviluppo industriale culminante nell'articolo 7, col quale si prevedono nuove regole relativamente alla formazione, aggiornamento e variazione del piano territoriale consortile (commi 1, 2, 3 e 4), si fissa in venti anni l'efficacia dei piani e si conferisce loro il valore di piani territoriali di coordinamento (comma 5), si stabilisce la nuova normativa dei piani attuativi (commi 6 e 7) e si demanda a un atto regionale la definizione dei contenuti tecnici dei piani (comma 8); dopo di che, con riferimento ai vecchi piani, approvati ai sensi dell'art. 51 (piani regolatori delle aree e dei nuclei di sviluppo industriale) del d.P.R. n. 218 del 1978 o della legge regionale n. 32 del 1994 (Assetto dei consorzi per le aree di sviluppo industriale), e «nel frattempo scaduti», se ne prevede la riapprovazione con validità biennale. Tale biennio è appunto il periodo di tempo a disposizione dei Consorzi per l'adozione dei nuovi strumenti di pianificazione con le nuove procedure e decorre dall'entrata in vigore della legge regionale in esame, cioè dal novembre del 1998.

La voluntas del legislatore è stata, pertanto, quella di far rivivere tutti i piani approvati in qualsiasi tempo scaduti: ciò dovrebbe trovare giustificazione alla luce del fatto che la legge regionale in parola rappresenta per la Basilicata, dopo la citata legge regionale n. 32 del 1994, che però ha toccato soprattutto l'assetto degli enti consortili, il primo intervento normativo di ampio respiro nell'ambito di una materia così delicata quale è quella dei consorzi per le aree di sviluppo industriale e soprattutto sugli atti pianificatori ad essi demandati.

Ora, benché sia comprensibile l'esigenza che ha mosso il legislatore regionale e ancorché possa apparire limitato il periodo biennale di efficacia, nella specie, secondo il rimettente, si è in presenza di una nuova sottoposizione a vin-



colo preordinato all'esproprio di immobili, con correlati diritti di proprietà, già a suo tempo incisi dai piani durante il periodo di ordinaria efficacia, senza indennizzo alcuno e senza alcun previo bilanciamento degli interessi in gioco, quello pubblico e quello privato. La reiterazione dei vincoli espropriativi infatti deve sempre essere puntualmente motivata con riguardo alla persistente necessità di acquisire la proprietà privata (da valutare sulla base di una idonea istruttoria procedimentale da cui emerga la prevalenza dell'interesse pubblico rispetto a quello privato da sacrificare). Contemporaneamente, deve essere pure prevista la corresponsione del giusto indennizzo. In mancanza di tutto ciò vi è lesione del diritto di proprietà.

La riapprovazione dei piani per le aree di sviluppo industriale scaduti nella Basilicata interviene indiscriminatamente per il mero fatto della loro esistenza e a prescindere dal momento in cui sono scaduti. Sicché, oltre che la lesione degli articoli 41 e 42, il rimettente sospetta anche la violazione degli artt. 3 e 97 della Costituzione in relazione alla lesione al generale principio di ragionevolezza (cui dovrebbe attenersi la discrezionalità del legislatore) e al principio di legalità e di buon andamento dell'azione amministrativa che, nella specie, viene inferta dalla disposizione di legge in parola attraverso la riapprovazione *ex lege* dei piani scaduti.

Al giudice *a quo* appaiono fondate le eccezioni che pongono in rilievo l'assenza d'una qualsivoglia valutazione degli interessi pubblici e privati coinvolti dal rinnovo dei vincoli posti dai piani delle aree di sviluppo industriale, in relazione alla persistente necessità da parte della pubblica amministrazione di disporre della proprietà privata per realizzare un progetto di interesse generale. Mentre la proroga di vincoli ancora in corso, attraverso un provvedimento generale connesso ad un intervento normativo che regola l'intera materia dei consorzi delle aree di sviluppo industriale, appare giustificata, purché assistita dalla corresponsione di un indennizzo, non così può concludersi – osserva il rimettente – in relazione all'intento di far rivivere vincoli ormai scaduti, indipendentemente dal periodo della loro pregressa efficacia.

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata dubita della legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 9, della legge regionale della Basilicata 3 novembre 1998, n. 41 (Disciplina dei consorzi per lo sviluppo industriale), perché, nel prevedere che i Piani approvati ai sensi dell'art. 51 del decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 1978, n. 218 (Testo unico delle leggi sugli interventi nel Mezzogiorno) o della legge della regione Basilicata 29 luglio 1994, n. 32 (Assetto dei consorzi per le aree di sviluppo industriale), nel frattempo scaduti, sono riapprovati con la stessa legge regionale n. 41 del 1998 ed hanno una validità di due anni, durante i quali i Consorzi provvedono ad adottare i nuovi strumenti di pianificazione con le procedure previste dalla legge medesima, si porrebbe in contrasto con gli artt. 3, 42, 43 e 97 della Costituzione, sottoponendo nuovamente a vincolo preordinato all'esproprio immobili, con correlati diritti di proprietà, già a suo tempo incisi dai piani durante il periodo di ordinaria efficacia, senza indennizzo alcuno e senza alcun previo bilanciamento degli interessi in gioco, quello pubblico e quello privato, in violazione del diritto di proprietà e con lesione del generale principio di ragionevolezza e del principio di legalità e di buon andamento dell'azione amministrativa.

2. – La questione è fondata.

2.1. – Deve, preliminarmente, osservarsi che la norma impugnata, come l'intera legge regionale della Basilicata n. 41 del 1998, è stata abrogata dall'art. 39 della legge regionale della Basilicata 5 febbraio 2010, n. 18 (Misure finalizzate al riassetto ed al risanamento dei consorzi per lo sviluppo industriale). Peraltro, la norma transitoria di cui all'art. 38 della stessa legge, al comma 4, dispone che, sino all'entrata in vigore della legge di cui all'art. 33, le disposizioni contenute nell'art. 7 della legge abrogata continuano ad esplicare la loro efficacia: donde la persistente rilevanza della questione, che va esaminata nel merito.

Il sospetto di illegittimità costituzionale della normativa censurata dal TAR della Basilicata è fondato alla luce delle argomentazioni svolte da questa Corte con la sentenza n. 314 del 2007, con la quale è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione degli artt. 3, 42, terzo comma, e 97 della Costituzione, il combinato disposto dell'art. 10, comma 9, della legge della Regione Campania 13 agosto 1998, n. 16 (Assetto dei Consorzi per le aree di sviluppo industriale) e dell'art. 77, comma 2, della legge della Regione Campania 11 agosto 2001, n. 10 (Disposizioni di finanza regionale anno 2001) nella parte in cui proroga per un triennio i piani regolatori dei nuclei e delle aree industriali già scaduti (disposizione evidentemente analoga a quella all'odierno esame). In quella occasione è stato affermato che difettava una qualsivoglia valutazione degli interessi pubblici e privati coinvolti dalla proroga (*rectius*: rinnovo) dei vincoli posti dai piani delle aree di sviluppo industriale, in relazione alla persistente necessità da parte



della pubblica amministrazione di disporre della proprietà privata per realizzare un progetto di interesse generale. Difatti la diretta incidenza sulle proprietà interessate, esponendole al procedimento espropriativo cui è prodromica la dichiarazione di pubblica utilità in essi implicita, non consente il bilanciamento dell'interesse pubblico, come concretamente può atteggiarsi nelle varie porzioni del territorio, con gli interessi dei proprietari destinatari del vincolo, i quali vengono così esposti ad un ulteriore periodo di compressione del proprio diritto, quando la decorrenza, anche lontana, del periodo, legale e prevedibile, di efficacia del vincolo, poteva aver creato in essi un legittimo affidamento sulla riepansione del diritto medesimo, con l'effetto di limitare i diritti dei cittadini, attraverso la reviviscenza dei piani delle aree di sviluppo industriale, prescindendo dalla procedimentalizzazione di una verifica, caso per caso, della persistente attualità dell'interesse allo sviluppo industriale, a distanza di tempi anche considerevoli, sugli specifici contesti territoriali, in rapporto all'interesse dei proprietari.

La motivazione della richiamata declaratoria di illegittimità costituzionale si attaglia perfettamente alla fattispecie normativa sottoposta all'esame della Corte dal t.a.r. rimettente – ove pure manca una valutazione circa la persistente attualità dell'interesse pubblico – che va, pertanto, sulla base delle stesse ragioni, dichiarata costituzionalmente illegittima, ai sensi degli invocati parametri.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 7, comma 9, della legge della Regione Basilicata 3 novembre 1998, n. 41 (Disciplina dei consorzi per lo sviluppo industriale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 luglio 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: FINOCCHIARO

Il cancelliere: MELATTI

Depositato in cancelleria il 25 luglio 2011

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0513

N. 244

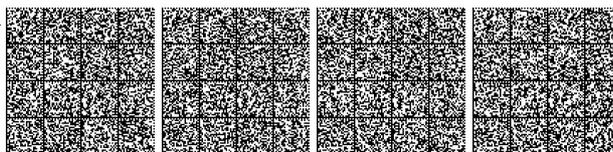
Sentenza 20 - 25 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ambiente - Rifiuti - Norme della Regione Veneto - Smaltimento dei rifiuti speciali non pericolosi - Ius superveniens - Presupposti per la restituzione degli atti al giudice *a quo* per il riesame della questione sotto i profili della non manifesta infondatezza e della rilevanza della questione prospettata - Insussistenza.

- Legge della Regione Veneto 21 gennaio 2000, n. 3, art. 33, comma 2, e combinato disposto commi 2 e 3.
- Costituzione, artt. 3, 41, 117, secondo comma, lett. s), e 120.

Ambiente - Rifiuti - Norme della Regione Veneto - Smaltimento dei rifiuti speciali non pericolosi - Limitazione ad una quota non superiore al 25% della capacità ricettiva dell'impianto per i rifiuti conferiti da soggetti terzi rispetto al titolare dell'impianto stesso - Ritenuta violazione dei principi di uguaglianza sotto il profilo dell'irrazionalità, di libertà d'iniziativa economica privata e di libera circolazione delle cose tra le Regioni, con lesione della sfera di competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Aberrazione interpretativa e contraddittorietà delle argomentazioni assunte dal rimettente - Inammissibilità della questione.



- Legge della Regione Veneto 21 gennaio 2000, n. 3, art. 33, combinato disposto commi 2 e 3.
- Costituzione, artt. 3, 41, 117, secondo comma, lett. s), e 120.

Ambiente - Rifiuti - Norme della Regione Veneto - Smaltimento dei rifiuti speciali non pericolosi - Limitazione ad una quota non superiore al 25% della capacità ricettiva dell'impianto per i rifiuti conferiti da soggetti terzi rispetto al titolare dell'impianto stesso - Contrasto con la normativa statale espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Violazione del principio di libertà d'iniziativa economica privata - Illegittimità costituzionale - Assorbimento degli altri profili di censura.

- Legge della Regione Veneto 21 gennaio 2000, n. 3, art. 33, comma 2.
- Costituzione, artt. 41 e 117, secondo comma, lett. s) (art. 3); d.lgs. 3 dicembre 2010, n. 205, art. art. 1, comma 9, che ha introdotto l'art. 182-*bis*, del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152; d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, art. 182.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI;

ha pronunciato la seguente

Sentenza

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 2, della legge della Regione Veneto 21 gennaio 2000, n. 3 (Nuove norme in materia di gestione dei rifiuti), nonché del combinato disposto dei commi 2 e 3 della medesima disposizione legislativa regionale, promosso dal Tribunale amministrativo regionale del Veneto nel procedimento vertente tra la Alles - Azienda Lavori Lagunari Escavo Smaltimenti s.p.a. ed altra e la Regione Veneto ed altri con ordinanza del 3 giugno 2010, iscritta al n. 298 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2010.

Visti gli atti di costituzione della Alles - Azienda Lavori Lagunari Escavo Smaltimenti s.p.a. ed altra, nonché l'atto di intervento della Regione Veneto;

Udito nell'udienza pubblica del 21 giugno 2011 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

Uditi gli avvocati Vincenzo Pellegrini per la Alles - Azienda Lavori Lagunari Escavo Smaltimenti s.p.a. ed altra e Giandomenico Falcon per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

1.— Nel corso di un giudizio avente ad oggetto la impugnazione di due provvedimenti amministrativi emessi da organi della Regione Veneto relativamente alla autorizzazione, con la apposizione di taluni limiti, alla gestione di una discarica di rifiuti speciali non pericolosi, il Tribunale amministrativo regionale del Veneto, con ordinanza depositata in data 3 giugno 2010, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 2, della legge della Regione Veneto 21 gennaio 2000, n. 3 (Nuove norme in materia di gestione dei rifiuti), nonché, in riferimento agli stessi parametri costituzionali ed all'art. 120 della Costituzione, del combinato disposto dei commi 2 e 3 della medesima disposizione legislativa regionale.

1.1.— Nel riferire i fatti di causa il rimettente precisa che i ricorrenti nel giudizio *a quo* hanno congiuntamente avviato un procedimento per l'approvazione della realizzazione, in territorio veneto, di un impianto di smaltimento di rifiuti speciali non pericolosi. In base agli accordi fra loro intervenuti, la Geo Nova s.p.a. aveva posto a disposizione



della Alles s.p.a. un terreno affinché quest'ultima avviasse le procedure per ottenere l'approvazione di un impianto per lo smaltimento di rifiuti speciali non pericolosi che la prima avrebbe progettato, realizzato e gestito. Infine, la ricettività di tale impianto sarebbe stata riservata, nella misura del 60% «dei volumi autorizzati», a rifiuti prodotti da Alles, mentre per il restante 40% potevano essere conferiti rifiuti prodotti da terzi, eventualmente anche fuori Regione.

Riferisce, altresì, il rimettente che nel primo dei provvedimenti impugnati viene precisato che la discarica in questione deve intendersi «in conto proprio» con possibilità di conferimento di rifiuti in «conto terzi» nei limiti di quanto previsto dall'art. 33, commi 2 e 3, della legge regionale n. 3 del 2000, mentre, nel secondo di essi, si chiarisce che il quantitativo massimo ammissibile di rifiuti in «conto terzi» sarà pari al 25% del quantitativo complessivamente concesso, conformemente alla previsione dell'art. 33, comma 2, della legge regionale n. 3 del 2000.

1.2.— Dopo avere ampiamente illustrato le posizioni espresse nel corso del giudizio *a quo* dalle parti in causa, il rimettente osserva che i due provvedimenti impugnati risulterebbero essere lesivi della posizione dei ricorrenti sotto due profili. Secondo il primo, in quanto è in essi prevista la possibilità di conferire rifiuti speciali non pericolosi in conto terzi nella discarica in questione entro il limite del 25% della sua capacità ricettiva (là dove le parti si erano accordate per consentire che il 40% dei rifiuti conferibili fossero provenienti da terzi); in base al secondo, in quanto, essendo prevista, fra le limitazioni al conferimento di rifiuti per conto di terzi, l'osservanza di quanto disposto dal comma 3 del ricordato art. 33 della legge regionale n. 3 del 2000, la possibilità di conferire rifiuti speciali prodotti al di fuori del territorio regionale era subordinata alla condizione – prevista appunto dalla disposizione ultima citata – che nella Regione nel cui territorio essi fossero stati prodotti mancasse un impianto più vicino adeguato alla smaltimento.

Con particolare riferimento a questa disposizione, tuttavia, il rimettente ritiene doveroso interrogarsi sulla sua perdurante vigenza, per concludere in senso negativo.

1.2.1.— Osserva, infatti, il rimettente che, per consolidata giurisprudenza costituzionale, la disciplina dei rifiuti rientra nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato; che l'art. 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), prevede che «le disposizioni normative regionali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione esclusiva statale continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni statali in materia»; che, successivamente alla approvazione della legge n. 131 del 2003, è entrato in vigore il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), il quale, in applicazione della competenza legislativa statale in materia di tutela dell'ambiente, ha dettato compiutamente la disciplina della gestione dei rifiuti; che, pertanto, ove una disposizione legislativa regionale, emanata anteriormente alla entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006, fosse incompatibile o contrastante con altra disposizione contenuta in quest'ultimo, detta normativa regionale dovrebbe essere ritenuta tacitamente abrogata; che, riguardo al caso di specie, il comma 3 dell'art. 33 della legge regionale n. 3 del 2000, nel prevedere che lo smaltimento dei rifiuti prodotti al di fuori della Regione Veneto in impianti situati all'interno della Regione medesima sia subordinato alla mancanza di altri impianti idonei più vicini ubicati nella Regione ove essi sono stati prodotti, confliggerebbe con i principi contenuti nell'art. 182, comma 3, lettera *b*), del d.lgs. n. 152 del 2006 (nel testo vigente al momento del deposito della ordinanza di rimessione); che, pertanto, dovrebbe ritenersi venuta meno, a seguito della entrata in vigore del d.lgs. n. 152 del 2006, la condizione, che limita la possibilità di smaltire i rifiuti speciali non pericolosi di provenienza extraregionale nelle discariche ubicate nella Regione Veneto, dettata dal comma 3 dell'art. 33 della legge regionale n. 3 del 2000.

1.2.2.— Il contrasto di una disposizione avente lo stesso tenore di quella ora citata coi principi costituzionali dettati in materia è stato affermato, rileva il rimettente, dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 10 del 2009, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge della Regione Puglia 31 ottobre 2007, n. 29 (Disciplina per lo smaltimento dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi, prodotti al di fuori della Regione Puglia, che transitano nel territorio regionale e sono destinati a impianti di smaltimento siti nella Regione Puglia), che, appunto, limitava lo smaltimento dei rifiuti speciali extraregionali alla sola ipotesi in cui le strutture ubicate nella Regione in questione costituissero gli impianti appropriati più vicini al luogo di produzione dei rifiuti medesimi.

In quel caso, chiarisce il rimettente, la dichiarazione di illegittimità costituzionale si era resa necessaria in quanto, essendo la disposizione normativa censurata successiva al d.lgs. n. 152 del 2006, non aveva potuto operare (a differenza di quanto, invece, ritiene essere avvenuto nel caso ora in esame) il meccanismo della abrogazione tacita di cui all'art. 1, comma 3, della legge n. 131 del 2003. Precisa ancora il rimettente che, là dove non avesse ritenuto operante il meccanismo di abrogazione tacita, avrebbe sollevato la questione di legittimità costituzionale della disposizione in questione non diversamente da quanto verificatosi relativamente alla citata disposizione della Regione Puglia.

1.3.— Aggiunge, tuttavia, il rimettente che, pur ritenuta la abrogazione tacita del comma 3 dell'art. 33 della legge della Regione Veneto n. 3 del 2000 nella sola parte in cui esso subordina la possibilità di smaltire i rifiuti speciali non



pericolosi provenienti da fuori regione alla condizione che nella regione di produzione non ci siano impianti idonei più vicini, il predetto comma 3 permane in vigore nella parte in cui, letto insieme al precedente comma 2, determina che la quota del 25% della capienza degli impianti di smaltimento siti nel Veneto riservata al conferimento di rifiuti speciali «in conto terzi» (cioè prodotti da soggetti diversi da coloro i quali sono stati autorizzati alla realizzazione della discarica) sia riferibile non solo ai rifiuti prodotti nella Regione Veneto ma anche a quelli di provenienza extraregionale.

Aggiunge il giudice *a quo* che tale combinato disposto si pone, però, in contrasto con l'art. 120 della Costituzione, che, secondo la lettura datane nella sentenza di questa Corte n. 505 del 2002, vieta alle Regioni di adottare provvedimenti che ostacolino la libera circolazione delle cose anche soltanto limitatamente ad una loro quantità, nonché con gli artt. 117, secondo comma, lettera s), 3 e 41 della Costituzione.

1.4.— Quanto alla rilevanza della questione, il rimettente osserva che i provvedimenti impugnati, che si fondano sull'art. 3, commi 2 e 3, della legge regionale n. 3 del 2000, indicano, in sostanza, nella misura del 25% della capienza della discarica il volume dei rifiuti «in conto terzi» che possono essere in essa conferiti, là dove l'accordo intervenuto fra i ricorrenti nel giudizio *a quo* prevede che possano essere conferiti rifiuti di terzi per il 40% della capienza della discarica. È, pertanto, evidente che l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione in questione determinerebbe l'accoglimento del ricorso di fronte al giudice amministrativo.

1.5.— Passando ad esaminare il solo comma 2 del citato art. 33, che è dal rimettente interpretato nel senso che esso, come tale, sarebbe riferibile alla sola ipotesi di rifiuti di provenienza intraregionale, se ne afferma il contrasto con gli artt. 117, secondo comma, lettera s), 3 e 41 della Costituzione nella parte in cui limita al 25% della capienza della discarica la quota di rifiuti conferibili da terzi.

Rileva, infatti, il Tar del Veneto che né dalla disciplina statale né da quella comunitaria emerge il principio secondo il quale non è ammesso nelle discariche lo smaltimento di rifiuti speciali non pericolosi conferiti da soggetti «diversi dai produttori» (*recte* dai gestori), risultando, anzi, consentito lo smaltimento «per conto terzi». Il prevedere, viceversa, dei limiti quantitativi allo smaltimento di rifiuti conferiti da soggetti diversi dal titolare dell'impianto, «determina la creazione di un ostacolo allo smaltimento del rifiuto speciale non pericoloso in uno degli impianti appropriati più vicini», introducendo limitazioni in funzione del soggetto gestore della discarica e non al fine di perseguire la razionalizzazione della rete integrata degli impianti tecnicamente idonei, in tal modo violando l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione al principio fondamentale della legislazione statale volto allo smaltimento dei rifiuti presso gli impianti specializzati più prossimi.

Afferma, infatti, il ricorrente che l'applicazione della normativa censurata potrebbe portare ad una maggiore movimentazione dei rifiuti ove l'impianto adeguato più vicino, ancorché non pienamente sfruttato, sia già saturo per la quota nella disponibilità dei terzi.

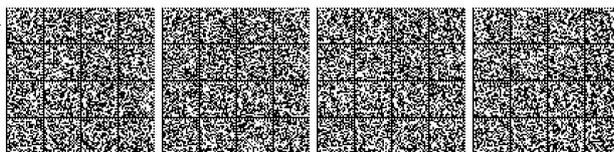
Ad avviso del Tar del Veneto la disposizione in questione sarebbe, altresì, in contrasto con l'art. 41 della Costituzione in quanto essa pregiudicherebbe sia la posizione dei gestori degli impianti di smaltimento, penalizzati dalla ingiustificata creazione di ostacoli alla libera circolazione delle merci, sia quella dei produttori di rifiuti i quali, in un settore nel quale è problematica la programmazione della quantità di rifiuti da smaltire, sono soggetti a vincoli nella circolazione di questi tali da comportare il sorgere di inefficienze.

1.6.— Precisa, infine, il rimettente che la questione di legittimità costituzionale non concerne anche l'art. 33, comma 1, della legge regionale n. 3 del 2000, giacché nella fattispecie sottoposta al suo giudizio non è in discussione la realizzazione di nuove discariche ma si controverte intorno ai limiti allo smaltimenti di «rifiuti esterni».

2.— Si sono costituiti in giudizio i due ricorrenti nel giudizio principale, svolgendo, sia pure con atti formalmente distinti, le medesime argomentazioni.

2.1.— Esaminando dapprima il problema relativo alla conferibilità dei rifiuti extraregionali, la difesa privata, argomentando sia sulla base della previgente normativa regionale, sia richiamando la sentenza della Corte costituzionale n. 505 del 2002, con la quale è stata dichiarata la illegittimità costituzionale di tale normativa, ritiene che l'art. 33, comma 2, della legge regionale n. 3 del 2000, nel limitare al 25% della capienza dell'impianto di smaltimento la possibilità di conferire rifiuti «in conto terzi», si riferisca ai soli rifiuti prodotti nella Regione Veneto, essendo la disciplina dei rifiuti extraregionali integralmente contenuta nel successivo comma 3.

Se, invece, si aderisse alla tesi esposta dal rimettente (cioè che il limite del 25% si applica a prescindere dalla provenienza del rifiuto da smaltire), la disposizione dovrebbe ritenersi tacitamente abrogata, per effetto del meccanismo di cui all'art. 1, comma 2, della legge n. 131 del 2002, stante il contrasto fra quella ed i principi contenuti negli artt. 177, 178, 182 e 199 del d.lgs. n. 152 del 2006, adottato in applicazione della competenza legislativa esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.



Là dove, infine, non si dovesse aderire neppure alla tesi della abrogazione tacita, allora la disposizione in questione dovrebbe essere dichiarata incostituzionale in quanto in contrasto coi ricordati principi di cui al d.lgs. n. 152 del 2006.

2.2.— Nell'esaminare la tematica relativa ai limiti del conferimento da parte di terzi di rifiuti prodotti nella Regione Veneto, le parti private osservano che la disposizione che pone il limite del 25% della capienza dell'impianto ostacola egualmente la realizzazione di un sistema integrato che assicuri lo smaltimento dei rifiuti nell'impianto vicino più adatto. Anche in questo caso, pertanto, il contrasto coi sopravvenuti principi statali contenuti nel d.lgs. n. 152 del 2006 dovrebbe condurre alla implicita abrogazione della norma censurata.

Ove si ritenesse, invece, che la disposizione sia tuttora in vigore, le parti private sono dell'avviso che la stessa violi gli artt. 3, 41 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione ed aggiungono, al riguardo, che in tal caso la incostituzionalità dovrebbe essere estesa anche al comma 1 dell'art. 33 della legge regionale n. 3 del 2000, in quanto la previsione di rilascio della autorizzazione per discariche di rifiuti speciali non pericolosi in conto proprio costituisce il presupposto per la introduzione del limite quantitativo di cui al successivo comma 2.

3.— È intervenuta nel giudizio la Regione Veneto, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o infondata e riservandosi di argomentare più diffusamente in una successiva memoria.

4.— In prossimità dell'udienza sia la difesa della Regione Veneto che le costituite parti private hanno depositato delle memorie illustrative.

4.1.— Mentre le parti private si sono riportate sostanzialmente agli atti di costituzione, la difesa della Regione ha chiesto, preliminarmente, che gli atti siano restituiti al giudice *a quo*, stante il mutamento del complessivo quadro normativo di riferimento, dovuto alle modificazioni introdotte, attraverso il decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205 (Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive), a numerose disposizioni contenute nel d.lgs. n. 152 del 2006, molte delle quali indicate dallo stesso rimettente a sostegno dei propri dubbi sulla legittimità costituzionale della disposizione censurata.

Riguardo alla impugnazione del comma 3 dell'art. 33 della legge regionale n. 3 del 2000, la difesa della Regione Veneto sostiene che la questione sia inammissibile per *aberratio ictus* in quanto la disposizione in base alla quale è previsto che sia possibile conferire rifiuti prodotti da chi non sia il titolare della discarica nella sola misura del 25% della capacità ricettiva delle singole discariche è contenuta nel comma 2 della norma censurata.

Passando ad esaminare il merito della questione, l'interveniente difesa ritiene che, con riferimento alla violazione dell'art. 120 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 33, comma 2, della legge regionale n. 3 del 2000 sia infondata. A suo avviso, infatti, il citato comma 2 «non è rivolto a porre un limite all'ingresso di rifiuti speciali extraregionali, ma solo a sviluppare il principio di responsabilità del produttore nella gestione dei rifiuti». Poiché la *ratio* dell'art. 120 della Costituzione è di impedire che le Regioni adottino disposizioni volte ad ostacolare l'ingresso in esse di cose provenienti da altre Regioni, mentre il comma 2 dell'art. 33 della legge regionale n. 3 del 2000 prende in esame solo il profilo soggettivo di chi conferisce i rifiuti restando del tutto irrilevante il luogo di provenienza degli stessi, non risulta limitata, per effetto di tale disposizione, la libera circolazione delle cose fra le Regioni.

In via subordinata, la Regione osserva che, onde escludere la violazione dell'art. 120 della Costituzione, basterebbe interpretare il citato art. 33, comma 2, della legge regionale n. 3 del 2000 nel senso che esso ha ad oggetto i soli rifiuti speciali prodotti nella Regione Veneto.

Quanto alla asserita violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera s), 3 e 41 della Costituzione, la difesa regionale osserva che il sistema veneto di gestione dei rifiuti speciali si fonda sulla scelta di ridurre lo smaltimento di essi in discarica responsabilizzando chi li produce; scelta perseguita – nell'esercizio delle competenze legislative regionali in tema di «governo del territorio» e di «tutela della salute» – attraverso la riduzione delle discariche «in conto terzi» e l'incentivazione degli impianti di stoccaggio.

Precisa la Regione che attraverso il sistema adottato nel Veneto, volto a privilegiare il meccanismo dell'autosmaltimento dei rifiuti, non si realizza l'effetto, paventato dal rimettente, della maggiore movimentazione dei rifiuti, dovuto al fatto che chi li produce, non essendo titolare di discarica, debba andare in cerca di una discarica che abbia la quota del 25% della sua capienza ancora disponibile. Ciò in quanto il produttore potrà liberamente conferire i rifiuti presso un impianto di stoccaggio, ove i medesimi saranno trattati. La porzione di essi che residuerà al trattamento potrà, quindi, essere conferita senza limitazioni dal titolare dell'impianto di stoccaggio nella propria discarica trattandosi di rifiuti da lui stesso prodotti.

Parimenti infondata sarebbe la questione con riferimento all'art. 3 della Costituzione, vista la ragionevolezza di un sistema che mira a ridurre lo smaltimento dei rifiuti speciali non pericolosi in discarica in assenza di un preventivo trattamento degli stessi.



La difesa regionale ritiene infondata anche la questione della violazione dell'art. 41 della Costituzione, posto che, in una visione bilanciata con l'utilità sociale della libertà di iniziativa economica, non stupisce che i gestori degli impianti di smaltimento possano ricevere senza limiti i rifiuti solo se essi stessi si occupino del loro trattamento e recupero. Quanto ai produttori di rifiuti, essi non sono soggetti ad altro vincolo che non sia volto ad incentivare il conferimento dei rifiuti negli impianti di trattamento e recupero.

Infine, la difesa regionale osserva che deve ritenersi inammissibile e, comunque, infondata, la richiesta di estendere in via consequenziale la dichiarazione di illegittimità costituzionale anche al comma 1 dell'art. 33 della legge regionale n. 3 del 2000, dato che è su tale disposizione che si fonda il sistema basato sulla responsabilità del produttore e sull'autosmaltimento. D'altra parte, se questo è il principio su cui il sistema si fonda, esso non può essere illegittimo in via consequenziale: semmai il rimettente avrebbe dovuto sollevare la questione in via prioritaria su tale disposizione basilare e, in via consequenziale, sulle altre che ne derivava.

Considerato in diritto

1.— Il Tribunale amministrativo regionale del Veneto, con ordinanza depositata il 3 giugno 2010, dubita, in riferimento agli artt. 3, 41, 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, della legittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 33 della legge della Regione Veneto 21 gennaio 2000, n. 3 (Nuove norma in materia di gestione dei rifiuti), nonché, in riferimento – oltre che ai medesimi parametri – anche all'art. 120 della Costituzione, della legittimità costituzionale del combinato disposto dei commi 2 e 3 dell'art. 33 della stessa legge regionale.

1.1.— Ritiene, infatti, il rimettente che il predetto comma 2 dell'art. 33 della legge regionale n. 3 del 2000 – nel prevedere che nelle discariche realizzate al fine di smaltire i rifiuti speciali sia riservata una quota non superiore al 25% della capacità ricettiva allo smaltimento dei rifiuti conferiti da soggetti diversi da coloro i quali hanno realizzato la discarica stessa – si ponga in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, in quanto si tratterebbe di disposizione non coerente col principio fondamentale della legislazione statale volto allo smaltimento dei rifiuti speciali presso impianti idonei prossimi al luogo di produzione dei rifiuti. La stessa disposizione sarebbe, peraltro, irragionevole, in tal modo violando l'art. 3 della Costituzione, in quanto dalla sua applicazione deriverebbe l'incremento della movimentazione sul territorio dei rifiuti speciali non pericolosi, al fine di consentirne lo smaltimento, posto che, nell'ipotesi in cui l'impianto idoneo più vicino avesse già esaurito la quota riservata allo smaltimento dei rifiuti speciali non pericolosi prodotti da soggetti diversi da quanti hanno realizzato l'impianto in questione, sarebbe necessario conferire siffatti rifiuti ad altro, più distante, impianto.

Ad avviso del rimettente, la disposizione censurata sarebbe in contrasto anche con l'art. 41 della Costituzione, espressivo del principio di libera iniziativa economica, poiché essa pregiudicherebbe sia la posizione di quanti, gestendo impianti per lo smaltimento dei rifiuti speciali, sarebbero penalizzati in tale attività dalla creazione di ingiustificati ostacoli alla libera circolazione delle merci, sia quella di quanti, producendo, s'intende nello svolgimento di un'attività di carattere imprenditoriale, rifiuti speciali non pericolosi, sarebbero soggetti a vincoli nella circolazione di questi ultimi tali da creare, a causa delle difficoltà di pianificazione economica, delle inefficienze.

1.2. — Ritiene, altresì, il Tar del Veneto che il combinato disposto dei commi 2 e 3 del ricordato art. 33 della legge regionale n. 3 del 2000 in quanto riferibile – nella parte in cui individua nel 25% della capacità ricettiva la quota riservata ai rifiuti speciali non pericolosi prodotti da soggetti terzi rispetto a chi abbia realizzato l'impianto di smaltimento – anche ai rifiuti prodotti al di fuori della Regione Veneto violi, oltre ai già citati parametri costituzionali, anche l'art. 120 della Costituzione il quale vieta alle Regioni l'adozione di provvedimenti che ostacolino la libera circolazione delle cose.

2. — Sono necessarie alcune preliminari osservazioni.

Pur avendo la difesa regionale – nella memoria illustrativa depositata in prossimità della discussione della questione – dedotto, onde sollecitare la restituzione degli atti al rimettente affinché valuti la perdurante non manifesta infondatezza e rilevanza della questione di legittimità costituzionale, l'avvenuto mutamento, successivo alla adozione della ordinanza con la quale è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale, del quadro normativo di riferimento in conseguenza dell'entrata in vigore del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205 (Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive), che ha modificato talune disposizione del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), indicate dallo stesso rimettente come espressive di principi violati dalle disposizioni censurate, ritiene questa Corte di potere ugualmente procedere all'esame del prospettato dubbio di costituzionalità.



Infatti, se è ben vero che, per effetto del comma 1 dell'art. 9 del d.lgs. n. 205 del 2010, è stato introdotto nel d.lgs. n. 152 del 2006 l'art. 182-*bis*, il quale prevede che l'attività di smaltimento dei rifiuti debba svolgersi «in uno degli impianti idonei più vicini ai luoghi di produzione o di raccolta, al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi», è altrettanto vero che ab origine identico principio era contenuto nel previgente art. 182, comma 3, lettera *b*), del d.lgs. n. 152 del 2006. Sicché può certamente escludersi che, al riguardo, sia intervenuto un mutamento del quadro normativo che possa giustificare un riesame da parte del giudice *a quo* della non manifesta infondatezza e rilevanza della prospettata questione di legittimità costituzionale.

3. — Sempre in via preliminare, ritiene questa Corte di dovere circoscrivere l'oggetto del suo esame alla sola indagine sulla legittimità costituzionale del comma 2 dell'art. 33 della legge regionale n. 3 del 2000, esulando, invece, da esso la valutazione della costituzionalità del combinato disposto dei commi 2 e 3 della medesima norma legislativa.

È, infatti, viziata da un'evidente aberrazione interpretativa la tesi assunta dal giudice rimettente secondo la quale la estensione dell'oggetto della disposizione contenuta nel comma 2 del citato art. 33 della legge regionale n. 3 del 2000 anche ai rifiuti prodotti al di fuori della Regione Veneto consegua alla applicazione in combinato disposto anche del comma 3 del ricordato art. 33.

Invero, mentre il comma 2 del citato articolo di legge, nel fissare la quota di riserva del 25% della capacità ricettiva dell'impianto di smaltimento per i rifiuti conferiti da terzi, non pare fare alcuna distinzione fra rifiuti endoregionali e extraregionali, il successivo comma 3 individua solo per questi ultimi una ulteriore condizione affinché essi possano essere smaltiti nelle discariche ubicate all'interno della Regione Veneto.

Va prioritariamente osservato che la compatibilità coi principi costituzionali della norma che fissa siffatta condizione (cioè la mancanza nella Regione di produzione di un impianto di smaltimento adeguato più vicino di quello veneto) non è oggetto di sindacato da parte di questa Corte, avendo espressamente escluso il giudice rimettente – al quale compete, nei giudizi incidentali, di stabilire il perimetro delle disposizioni legislative da sottoporre al vaglio di questa Corte – di dovere sollevare la relativa questione di costituzionalità, ritenendo la norma in questione *in parte qua* tacitamente abrogata – ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) – dalla normativa statale sopravvenuta.

Tanto considerato, rileva questa Corte che non vi è alcun elemento che giustifichi l'opzione ermeneutica fatta dal rimettente secondo la quale la disciplina regionale concernente lo smaltimento dei rifiuti speciali non pericolosi provenienti da territori esterni alla Regione Veneto sia contenuta nel solo comma 3 del ricordato art. 33. È, infatti, contraddittoria l'argomentazione del rimettente che, ritenendo tacitamente abrogate le disposizioni legislative regionali in contrasto con l'intervenuta legislazione statale nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, seziona la portata della disposizione regionale, facendone sopravvivere una parte priva di contenuto precettivo ed anche essa, per il solo fatto di presupporre la possibilità di discipline diverse a secondo della provenienza regionale o extraregionale di questo tipo di rifiuti, in contrasto con quella normativa statale che, sempre secondo il rimettente, determinerebbe l'abrogazione tacita di quella regionale.

Appare, per converso, uno sviluppo non contraddittorio con l'argomentazione del Tar l'interpretazione che, invece, assegna al comma 2 portata generale, riguardando pertanto esso i rifiuti speciali non pericolosi ovunque prodotti, ed al successivo comma 3 portata limitata ai soli rifiuti extraregionali ma esclusivamente al fine di dettare per questi ultimi una condizione aggiuntiva (rispetto a quella già fissata per ogni rifiuto speciale non pericoloso dal comma 2) alla possibilità del loro smaltimento all'interno della Regione Veneto.

3.1. — La questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dei commi 2 e 3 dell'art. 33 della legge regionale n. 3 del 2000 è quindi, stante l'erroneità interpretativa sul contenuto delle disposizioni censurate e la contraddittorietà delle argomentazioni sviluppate dal rimettente, inammissibile.

Per esclusiva completezza espositiva, si fa presente che non può essere presa in considerazione la questione relativa al primo comma del suddetto articolo della legge regionale, dato che ad esso non fa riferimento il giudice remittente – il quale considera tale disposizione non rilevante ai fini del giudizio *a quo* – ma solo la parte privata.

4. — Così delimitato l'ambito dell'incidente di costituzionalità, ritiene questa Corte che esso sia fondato.

4.1. — In diverse occasioni questa Corte ha avuto modo di precisare e di ribadire che «la disciplina dei rifiuti si colloca [...] nell'ambito della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, 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, restando ferma la competenza delle Regioni alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali» (sentenze n. 249 del 2009 e n. 62 del 2008).



È agevole osservare che il legislatore veneto, fissando dei limiti, riferiti al soggetto produttore dei rifiuti speciali non pericolosi, alla possibilità di smaltimento di questi ultimi nelle discariche ubicate nella Regione ha individuato un autonomo principio – fondato su quello che la Regione nei suoi scritti difensivi definisce sistema della responsabilità del produttore e dell'autosmaltimento – estraneo alla legislazione statale in materia ambientale (la quale esclude, anzi, la sussistenza del principio dell'autosufficienza locale con riferimento ai rifiuti speciali anche non pericolosi, come è stato affermato da questa Corte con le sentenze n. 335 del 2001 e n. 10 del 2009). Tale principio, per un verso, non è espressione di alcuna competenza regionale, non emergendo elementi specifici ed obiettivi in base ai quali ancorare – come invece sostiene la difesa della Regione – l'intervento legislativo né alla materia del governo del territorio né a quella della tutela della salute.

Si rileva anzi che l'istituzione di siffatti limiti soggettivi (peraltro assai stringenti data la ridotta quota della capacità degli impianti riservata allo smaltimento dei rifiuti prodotti da terzi), col restringere considerevolmente la generale fruibilità delle discariche, determina di necessità una maggiore movimentazione dei rifiuti sul territorio, stante la contrazione dell'offerta di idonei siti disponibili allo smaltimento dei rifiuti speciali non pericolosi.

In tal modo rimane violato il principio sancito (ora) dall'art. 182-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006 (ma già in passato, come dianzi ricordato, affermato dall'art. 182 del medesimo decreto legislativo nel testo previgente) in base al quale, tenuto conto del contesto geografico e della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti, si deve tendere «al fine di ridurre i movimenti dei rifiuti stessi».

5. — Va, d'altra parte, considerato che anche la specie rifiuto non è estranea al più ampio genere di bene commercialmente rilevante, essendo di comune esperienza il fatto che anche le operazioni di smaltimento dei rifiuti per conto terzi sono suscettibili di formare oggetto dello svolgimento di attività imprenditoriale. Del resto, già nella sentenza di questa Corte n. 335 del 2001 si è affermato che «anche alla luce della normativa comunitaria il rifiuto è pur sempre considerato un prodotto».

In base a tale prospettiva deve affermarsi il contrasto della disposizione censurata anche con l'art. 41 della Costituzione.

Infatti, attraverso la fissazione, operata dalla disposizione censurata, di un limite, rapportato alla complessiva capacità dell'impianto, alla possibilità di ricevere rifiuti speciali non pericolosi prodotti da soggetti diversi dal gestore della discarica si determina, in assenza di ragioni di utilità sociale ovvero senza che ciò valga a prevenire danni alla sicurezza, alla libertà ed alla dignità dell'uomo, un ingiustificato vincolo, a carico del gestore medesimo, alla sua libera facoltà di svolgere un'iniziativa economica.

6. — In considerazione della già affermata applicabilità della disposizione dichiarata incostituzionale sia riguardo ai rifiuti speciali non pericolosi prodotti nella Regione Veneto sia riguardo a quelli provenienti da altre Regioni, restano assorbiti i restanti profili di illegittimità costituzionale dedotti dal rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 33, comma 2, della legge della Regione Veneto 21 gennaio 2000, n. 3 (Nuove norme in materia di gestione dei rifiuti), limitamente alle parole «non superiore al venticinque per cento della capacità ricettiva»;



Dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto dei commi 2 e 3 del medesimo art. 33 della legge della Regione Veneto n. 3 del 2000, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 41, 117, secondo comma, lettera s), e 120 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo del Veneto con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 luglio 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: NAPOLITANO

Il cancelliere: MELATTI

Depositato in cancelleria il 25 luglio 2011

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0514

N. 245

Sentenza 20 - 25 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Matrimonio nella Repubblica - Obbligatoria presentazione all'ufficiale dello stato civile di un documento attestante la regolarità del soggiorno nel territorio italiano - Introduzione di una generale preclusione alla celebrazione delle nozze, non proporzionata all'obiettivo di presidiare le frontiere e controllare i flussi migratori e inidonea ad assicurare un ragionevole bilanciamento dei diversi interessi coinvolti - Lesione dell'inviolabile e fondamentale libertà di contrarre matrimonio, garantita anche dall'art. 12 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo - Illegittimità costituzionale parziale.

- Cod. civ., art. 116, primo comma.
- Costituzione, artt. 2, 3, 29, 31 e 117, primo comma; Convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 12.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 116, primo comma, del codice civile, come modificato dall'art. 1, comma 15, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), promosso dal Tribunale ordinario di Catania nel procedimento vertente tra P.A. e M.A. e il Ministero dell'interno, con ordinanza del 17 novembre 2009, iscritta al n. 26 del registro ordinanze 2011 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, 1^a serie speciale, dell'anno 2011.

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

udito nella camera di consiglio del 6 luglio 2011 il Giudice relatore Alfonso Quaranta.



Ritenuto in fatto

1. — Il Tribunale ordinario di Catania ha sollevato – in riferimento agli articoli 2, 3, 29, 31 e 117, primo comma, della Costituzione – questione di legittimità costituzionale dell'articolo 116, primo comma, del codice civile, come modificato dall'art. 1, comma 15, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), limitatamente alle parole «nonché un documento attestante la regolarità del soggiorno nel territorio italiano».

1.1. — In punto di fatto, il Tribunale remittente premette di essere stato adito da una cittadina italiana e da un cittadino marocchino per la declaratoria dell'illegittimità del diniego opposto dall'ufficiale dello stato civile alla celebrazione del loro matrimonio.

In particolare, riferisce che in data 27 luglio 2009 i ricorrenti avevano chiesto all'ufficiale dello stato civile di procedere alla pubblicazione della celebrazione del matrimonio, producendo la documentazione prevista dalla allora vigente formulazione dell'art. 116 cod. civ.

Il successivo 28 agosto, quindi, gli stessi avevano chiesto che il matrimonio venisse celebrato.

Il 31 agosto 2009, l'ufficiale dello stato civile aveva motivato il diniego alla celebrazione del matrimonio per la mancanza di un «documento attestante la regolarità del permesso di soggiorno del cittadino marocchino», così come previsto dall'art. 116 cod. civ., come novellato dalla legge n. 94 del 2009, entrata in vigore nelle more.

1.2. — Tanto premesso in fatto, il giudice *a quo* prospetta l'illegittimità costituzionale della norma suddetta, giacché essa contrasterebbe:

con l'art. 2 Cost., che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo che nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità;

con l'art. 3 Cost., per violazione del principio di eguaglianza e di ragionevolezza;

con l'art. 29 Cost., per violazione del diritto fondamentale a contrarre liberamente matrimonio e di eguaglianza morale e giuridica dei coniugi sui quali è ordinato il sistema del matrimonio nel vigente ordinamento giuridico;

con l'art. 31 Cost., perché interpone un serio ostacolo alla realizzazione del diritto fondamentale a contrarre matrimonio;

con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 12 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU).

In particolare, il remittente precisa che il matrimonio costituisce espressione della libertà e dell'autonomia della persona, ed il diritto di contrarre liberamente matrimonio è oggetto della tutela di cui agli artt. 2, 3 e 29 Cost., in quanto rientra nei diritti inviolabili dell'uomo, caratterizzati dall'universalità. Inoltre, l'art. 31 Cost., nel sancire che la Repubblica agevola la formazione della famiglia, «esclude la legittimità di limitazioni di qualsiasi tipo alla libertà matrimoniale».

La libertà di contrarre matrimonio, prosegue il Tribunale di Catania, trova fondamento anche in altre fonti. A questo riguardo richiama l'art. 16 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, il già citato art. 12 della CEDU e l'art. 9 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000 e successivamente recepita dal Trattato di Lisbona, modificativo del Trattato sull'Unione europea e del Trattato che istituisce la Comunità europea, entrato in vigore il 1° dicembre 2009. In particolare, con specifico riferimento all'art. 12 della CEDU, il remittente osserva che la predetta norma «ricomprende la libertà matrimoniale tra quei diritti e libertà che devono essere assicurati senza distinzione di sorta» e che, «pur prevedendo che tale diritto debba essere esercitato nell'ambito di leggi nazionali», tuttavia, la stessa non consente «che queste ultime possano porre condizioni o restrizioni irragionevoli».

2.— È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e, comunque, non fondata.

2.1.— L'Avvocatura dello Stato precisa, da un lato, che la modifica contenuta nella disposizione censurata «deve essere letta congiuntamente» al nuovo testo dell'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) che, in generale, prevede l'obbligo di esibizione della documentazione di soggiorno per gli atti di stato civile; dall'altro che il requisito della regolarità del soggiorno, richiesto ai fini della celebrazione del matrimonio, «tende a soddisfare l'esigenza del legislatore di garantire il presidio e la tutela delle frontiere ed il controllo dei flussi migratori».

La difesa statale sottolinea che la libertà di contrarre matrimonio e di scegliere il coniuge attiene alla sfera individuale del singolo sulla quale lo Stato, in linea di massima, non potrebbe/dovrebbe interferire, salvo che non vi siano interessi prevalenti incompatibili, quali potrebbero essere la salute pubblica, la sicurezza e l'ordine pubblico. A questo riguardo, la difesa statale ritiene che il legislatore, nella propria discrezionalità, abbia considerato «lo status di «clan-



destino”» come «una situazione giuridica soggettiva valutabile negativamente in punto di ordine pubblico e sicurezza» e, pertanto, sufficiente a giustificare la limitazione del diritto a contrarre matrimonio.

Sostiene l'Avvocatura che, in un giudizio di bilanciamento di interessi, le prerogative dello Stato volte a tutelare la sovranità dei confini territoriali ed a controllare i flussi migratori, anche per evitare matrimoni di comodo, siano prevalenti e legittimino la scelta legislativa di limitare il diritto a contrarre matrimonio delle persone che non risultino in regola con le norme che disciplinano l'ingresso ed il soggiorno nel territorio nazionale.

2.2. — La norma censurata, sempre ad avviso della difesa dello Stato, non si porrebbe in contrasto con le Convenzioni internazionali richiamate dal giudice remittente e, in particolare, con gli artt. 8 e 12 della CEDU. Entrambe le disposizioni, infatti, attribuirebbero al legislatore nazionale il potere di limitare il diritto al matrimonio, in vista della tutela di valori «evidentemente ritenuti di rango superiore», tra i quali sono inclusi la sicurezza nazionale e l'ordine pubblico. Siffatto potere di ingerenza sarebbe stato confermato, inoltre, dalla medesima Corte europea dei diritti dell'uomo.

Da ultimo, sempre a sostegno dell'esistenza di un'ampia discrezionalità legislativa, l'Avvocatura dello Stato richiama la giurisprudenza costituzionale e, in particolare, la sentenza n. 250 del 2010. Con la predetta pronuncia, la Corte costituzionale, precisa la difesa dello Stato, nel riconoscere al legislatore la discrezionalità di definire quali condotte costituiscano o meno fatti aventi rilevanza penale sembra aver «affermato la sussistenza di una discrezionalità del legislatore nel qualificare la situazione di “clandestinità” come rilevante in punto di tutela dell'ordine pubblico».

Pertanto, la necessità di un controllo giuridico dell'immigrazione, in vista della tutela di valori costituzionali – ordine pubblico, sovranità territoriale, rispetto di obblighi internazionali – giustifica e legittima la scelta legislativa oggetto di censura, frutto, prosegue l'Avvocatura, di un bilanciamento di valori, tutti di rango costituzionale, tale per cui la “clandestinità” è qualificata situazione ostativa al matrimonio, in ragione di esigenze di ordine pubblico, di difesa dei confini e di controllo del flusso migratorio.

Del pari infondati sarebbero i profili di censura relativi alla violazione degli artt. 2, 3, 29 e 31 Cost., poiché la norma impugnata «non è tale da impedire in assoluto il matrimonio tra il cittadino italiano e il cittadino straniero o tra cittadini stranieri»; piuttosto essa si limiterebbe a «regolamentare la posizione giuridica del cittadino straniero che intende contrarre matrimonio in Italia, in conformità alle norme dell'ordinamento in tema di ingresso e soggiorno degli stranieri» sul territorio nazionale. Del tutto inconfidente sarebbe, infine, la giurisprudenza richiamata dal Tribunale remittente, poiché essa investirebbe profili diversi rispetto alla questione sollevata nel giudizio *a quo*.

Considerato in diritto

1. — Il Tribunale ordinario di Catania ha sollevato – in riferimento agli articoli 2, 3, 29, 31 e 117, primo comma, della Costituzione – questione di legittimità costituzionale dell'articolo 116, primo comma, del codice civile, come modificato dall'art. 1, comma 15, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), limitatamente alle parole «nonché un documento attestante la regolarità del soggiorno nel territorio italiano». La novella introdotta dalla predetta legge, in altri termini, fa carico allo straniero che intenda contrarre matrimonio in Italia di produrre tale atto.

La questione è stata sollevata nel corso di un giudizio civile, promosso da una cittadina italiana e da un cittadino marocchino, avente ad oggetto – previo accertamento della illegittimità del rifiuto opposto dall'ufficiale dello stato civile alla celebrazione del matrimonio tra gli stessi – la richiesta di pronuncia di un ordine all'ufficiale dello stato civile medesimo di celebrazione del matrimonio in questione.

1.1. — Il remittente reputa rilevante detta questione, sul presupposto che la già intervenuta effettuazione della pubblicazione – sotto il vigore della precedente formulazione dell'art. 116 cod. civ. – non esclude l'applicazione dello *ius superveniens*. Conclusione, questa, che risulta conforme a quanto precisato dalla circolare del Ministero dell'interno 7 agosto 2009, n. 19, la quale – oltre a confermare che dall'entrata in vigore della legge n. 94 del 2009 «il matrimonio dello straniero (extracomunitario) è subordinato alla condizione che lo stesso sia regolarmente soggiornante sul territorio nazionale» – specifica che la predetta condizione «deve sussistere all'atto della pubblicazione e al momento della celebrazione del matrimonio».

1.2. — Con riguardo, invece, al profilo della non manifesta infondatezza, il Tribunale pone in luce, in primo luogo, come il matrimonio costituisca espressione della libertà e dell'autonomia della persona, sicché il diritto a contrarlo liberamente è oggetto della tutela primaria assicurata dagli artt. 2, 3 e 29 Cost., in quanto rientra nel novero dei diritti inviolabili dell'uomo.



Tale diritto, infatti, tende a tutelare – osserva sempre il remittente – la piena espressione della persona umana, e come tale deve essere garantito a tutti in posizione di eguaglianza, come aspetto essenziale della dignità umana, senza irragionevoli discriminazioni. Inoltre, l'art. 31 Cost., nel prevedere che la Repubblica agevola «la formazione della famiglia», esclude la legittimità di limitazioni di qualsiasi tipo alla libertà matrimoniale.

Secondo il giudice *a quo*, questa Corte avrebbe ripetutamente affermato come nella sfera personale di chi si sia risolto a contrarre matrimonio non possa sfavorevolmente incidere alcunché che vi sia assolutamente estraneo, al di fuori cioè di quelle regole, anche limitative, proprie dell'istituto. Infatti, prosegue il remittente, il relativo vincolo, cui tra l'altro si riconnettono valori costituzionalmente protetti, deve rimanere frutto di una libera scelta autoresponsabile attenendo ai diritti intrinseci ed essenziali della persona umana ed alle sue fondamentali istanze, sottraendosi a ogni forma di condizionamento indiretto, ancorché eventualmente imposto dall'ordinamento (sono richiamate le sentenze di questa Corte n. 445 del 2002, n. 187 del 2000, n. 189 del 1991, n. 123 del 1990, n. 73 del 1987, n. 179 del 1976, n. 27 del 1969).

Ne deriverebbe, pertanto, la necessità – conclude sul punto il Tribunale di Catania – di sottrarre la libertà matrimoniale ad inammissibili condizionamenti, diversi da quelli giustificati dall'ordine pubblico.

1.3. — Sotto altro aspetto, inoltre, il remittente rileva che la libertà di contrarre matrimonio costituisce un diritto fondamentale della persona riconosciuto anche dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo (art. 16), dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (art. 12) e dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 9).

In particolare, il Tribunale deduce che la CEDU – includendo la libertà matrimoniale tra quelle che devono essere assicurate senza distinzione di sorta (di sesso, di razza, di colore, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di appartenenza ad una minoranza nazionale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione) e pur prevedendo che il relativo diritto debba esser esercitato nell'ambito delle leggi nazionali – non consentirebbe che queste ultime possano porre condizioni o restrizioni irragionevoli.

Alla stregua di tali principi, la disposizione censurata – secondo il remittente – sarebbe «limitativa della libertà matrimoniale, sia per lo straniero che per i cittadini italiani», e sembrerebbe «determinare una discriminazione nell'esercizio di un diritto fondamentale dell'uomo legata ad una mera condizione personale, che non appare ragionevole», in assenza di esigenze «di salvaguardia di altri valori costituzionalmente rilevanti di pari grado», tali da giustificare un «limite al diritto fondamentale in esame».

2.— Tanto premesso sul contenuto dell'ordinanza di rimessione, appare opportuno procedere, in via preliminare, alla ricognizione del quadro normativo nel quale si inserisce la norma oggetto del vaglio di costituzionalità.

2.1.— In particolare, la questione sollevata attiene alla disciplina del matrimonio dello straniero in Italia, quale prevista dall'art. 116 cod. civ.

Prima della modifica legislativa, intervenuta con la citata legge n. 94 del 2009, ai sensi di tale norma lo straniero, intenzionato a contrarre matrimonio in Italia, doveva presentare all'ufficiale dello stato civile solo un nulla osta rilasciato dall'autorità competente del proprio Paese.

Oltre al predetto requisito formale, sul piano sostanziale, il nubendo doveva in ogni caso (e deve tuttora) rispettare le condizioni previste dalla normativa italiana riguardanti la capacità di contrarre matrimonio (tra l'altro, libertà di stato, età minima) e l'assenza di situazioni personali ostative (ad esempio, impedimenti per parentela ed affinità). Si tratta, infatti, di norme di applicazione necessaria secondo l'ordinamento interno, che devono comunque essere osservate, anche se non sono previste dalla legge nazionale dello straniero.

2.2. — Con la citata legge n. 94 del 2009 è stato modificato l'art. 116, primo comma, cod. civ.

La nuova norma stabilisce che «lo straniero che vuole contrarre matrimonio nella Repubblica deve presentare all'ufficiale dello stato civile», oltre al nulla osta, di cui sopra, «un documento attestante la regolarità del soggiorno nel territorio italiano».

Detta norma deve essere letta anche alla luce delle modifiche introdotte dal legislatore in merito ai requisiti necessari per l'acquisto della cittadinanza a seguito di matrimonio dello straniero con il cittadino italiano, disciplinati dalla legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza).

La legge n. 94 del 2009, al fine di ridurre il fenomeno dei cosiddetti “matrimoni di comodo”, come risulta dai suoi lavori preparatori (Senato della Repubblica, XVI legislatura, relazione al disegno di legge n. 733, che reca “Disposizioni in materia di sicurezza pubblica”), ha sostituito l'art. 5 della predetta legge n. 91 del 1992, prevedendo:

al comma 1, che «il coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano può acquistare la cittadinanza italiana quando, dopo il matrimonio, risieda legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica, oppure dopo tre anni dalla data del matrimonio se residente all'estero, qualora», al momento dell'adozione del decreto di acquisto della



cittadinanza, «non sia intervenuto lo scioglimento, l'annullamento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio e non sussista la separazione personale dei coniugi»;

al successivo comma 2, che i termini sono, peraltro, «ridotti della metà in presenza di figli nati o adottati dai coniugi».

3. — Così ricostruito il quadro complessivo in cui si inserisce la disposizione censurata, si può procedere al chiesto scrutinio di costituzionalità.

La questione è fondata.

3.1. — Giova ricordare come questa Corte (sentenze n. 61 del 2011, n. 187 del 2010 e n. 306 del 2008) abbia affermato che al legislatore italiano è certamente consentito dettare norme, non palesemente irragionevoli e non contrastanti con obblighi internazionali, che regolino l'ingresso e la permanenza di stranieri extracomunitari in Italia.

Tali norme, però, devono costituire pur sempre il risultato di un ragionevole e proporzionato bilanciamento tra i diversi interessi, di rango costituzionale, implicati dalle scelte legislative in materia di disciplina dell'immigrazione, specialmente quando esse siano suscettibili di incidere sul godimento di diritti fondamentali, tra i quali certamente rientra quello «di contrarre matrimonio, discendente dagli articoli 2 e 29 della Costituzione, ed espressamente enunciato nell'articolo 16 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948 e nell'articolo 12 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali» (sentenza n. 445 del 2002).

In altri termini, è certamente vero che la «basilare differenza esistente tra il cittadino e lo straniero» – «consistente nella circostanza che, mentre il primo ha con lo Stato un rapporto di solito originario e comunque permanente, il secondo ne ha uno acquisito e generalmente temporaneo» – può «giustificare un loro diverso trattamento» nel godimento di certi diritti (sentenza n. 104 del 1969), in particolare consentendo l'assoggettamento dello straniero «a discipline legislative e amministrative» *ad hoc*, l'individuazione delle quali resta «collegata alla ponderazione di svariati interessi pubblici» (sentenza n. 62 del 1994), quali quelli concernenti «la sicurezza e la sanità pubblica, l'ordine pubblico, i vincoli di carattere internazionale e la politica nazionale in tema di immigrazione» (citata sentenza n. 62 del 1994). Tuttavia, resta pur sempre fermo – come questa Corte ha di recente nuovamente precisato – che i diritti inviolabili, di cui all'art. 2 Cost., spettano «ai singoli non in quanto partecipi di una determinata comunità politica, ma in quanto esseri umani», di talché la «condizione giuridica dello straniero non deve essere pertanto considerata – per quanto riguarda la tutela di tali diritti – come causa ammissibile di trattamenti diversificati e peggiorativi» (sentenza n. 249 del 2010).

Sebbene, quindi, la *ratio* della disposizione censurata – proprio alla luce della ricostruzione che ne ha evidenziato il collegamento con le nuove norme sull'acquisto della cittadinanza e, dunque, la loro comune finalizzazione al contrasto dei cosiddetti “matrimoni di comodo” – possa essere effettivamente rinvenuta, come osserva l'Avvocatura dello Stato, nella necessità di «garantire il presidio e la tutela delle frontiere ed il controllo dei flussi migratori», deve osservarsi come non proporzionato a tale obiettivo si presenti il sacrificio imposto – dal novellato testo dell'art. 116, primo comma, cod. civ. – alla libertà di contrarre matrimonio non solo degli stranieri ma, in definitiva, anche dei cittadini italiani che intendano coniugarsi con i primi.

È, infatti, evidente che la limitazione al diritto dello straniero a contrarre matrimonio nel nostro Paese si traduce anche in una compressione del corrispondente diritto del cittadino o della cittadina italiana che tale diritto intende esercitare. Ciò comporta che il bilanciamento tra i vari interessi di rilievo costituzionale coinvolti deve necessariamente tenere anche conto della posizione giuridica di chi intende, del tutto legittimamente, contrarre matrimonio con lo straniero.

Si impone, pertanto, la conclusione secondo cui la previsione di una generale preclusione alla celebrazione delle nozze, allorché uno dei nubendi risulti uno straniero non regolarmente presente nel territorio dello Stato, rappresenta uno strumento non idoneo ad assicurare un ragionevole e proporzionato bilanciamento dei diversi interessi coinvolti nella presente ipotesi, specie ove si consideri che il decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero) già disciplina alcuni istituti volti a contrastare i cosiddetti “matrimoni di comodo”.

Ed infatti, in particolare, l'art. 30, comma 1-*bis*, del citato d.lgs. n. 286 del 1998 prevede:

con riguardo agli stranieri regolarmente soggiornanti ad altro titolo da almeno un anno che abbiano contratto matrimonio nel territorio dello Stato con cittadini italiani o di uno Stato membro dell'Unione europea, ovvero con cittadini stranieri regolarmente soggiornanti, che il permesso di soggiorno «è immediatamente revocato qualora sia accertato che al matrimonio non è seguita l'effettiva convivenza salvo che dal matrimonio sia nata prole»;

con riguardo allo straniero che ha fatto ingresso in Italia con visto di ingresso per ricongiungimento familiare, ovvero con visto di ingresso al seguito del proprio familiare nei casi previsti dall'articolo 29, del medesimo d.lgs., ovvero con visto di ingresso per ricongiungimento al figlio minore, che la richiesta di rilascio o di rinnovo del permesso



di soggiorno «è rigettata e il permesso di soggiorno è revocato se è accertato che il matrimonio o l'adozione hanno avuto luogo allo scopo esclusivo di permettere all'interessato di soggiornare nel territorio dello Stato».

3.2. — Del pari, è ravvisabile, nella specie, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

In proposito, si deve notare che la Corte europea dei diritti dell'uomo è recentemente intervenuta sulla normativa del Regno Unito in tema di capacità matrimoniale degli stranieri (sentenza 14 dicembre 2010, O'Donoghue and Others v. The United Kingdom).

In particolare, la Corte europea ha affermato che il margine di apprezzamento riservato agli Stati non può estendersi fino al punto di introdurre una limitazione generale, automatica e indiscriminata, ad un diritto fondamentale garantito dalla Convenzione (par. 89 della sentenza). Secondo i giudici di Strasburgo, pertanto, la previsione di un divieto generale, senza che sia prevista alcuna indagine riguardo alla genuinità del matrimonio, è lesiva del diritto di cui all'art. 12 della Convenzione.

Detta evenienza ricorre anche nel caso previsto dalla norma ora censurata, giacché il legislatore – lungi dal rendere più agevole le condizioni per l'accertamento del carattere eventualmente “di comodo” del matrimonio di un cittadino con uno straniero – ha dato vita, appunto, ad una generale preclusione a contrarre matrimonio a carico di stranieri extracomunitari non regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 116, primo comma, del codice civile, come modificato dall'art. 1, comma 15, della legge 15 luglio 2009, n. 94 (Disposizioni in materia di sicurezza pubblica), limitatamente alle parole «nonché un documento attestante la regolarità del soggiorno nel territorio italiano».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 luglio 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: QUARANTA

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 25 luglio 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI

11C0515

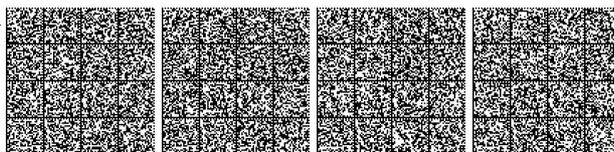
N. 246

Sentenza 20 - 25 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Amministrazione pubblica - Incarichi di funzione dirigenziale conferiti ai sensi del comma 6 dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001 - Prevista cessazione decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo (c.d. “spoil system”) - Violazione dei principi di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento degli ulteriori profili di censura.

- D.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, art. 19, comma 8, come modificato dall'art. 2, comma 159, del d.l. 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore dell'art. 40 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.
- Costituzione, artt. 97 e 98 (art. 3).



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), come modificato dall'art. 2, comma 159, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore dell'art. 40 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), promossi dal Tribunale di Roma con ordinanze del 10 e del 3 dicembre 2010, iscritte ai nn. 36 e 37 del registro ordinanze 2011 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 10, 1^a serie speciale, dell'anno 2011.

Visti gli atti di costituzione di Pietro Maria Paolucci e di Paola Casavola;
udito nella camera di consiglio del 6 luglio 2011 il Giudice relatore Sabino Cassese.

Ritenuto in fatto

1. – Il Tribunale di Roma, sezione lavoro, con ordinanza del 10 dicembre 2010 (r.o. n. 36 del 2011), ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 97 e 98 della Costituzione, dell'articolo 19, comma 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), come modificato dall'art. 2, comma 159, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore dell'art. 40 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), nella parte in cui prevede che gli incarichi di funzione dirigenziale, conferiti ai sensi del comma 6 del medesimo art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al governo.

1.1. – Il giudice rimettente riferisce che al ricorrente nel giudizio principale, funzionario amministrativo-contabile di ruolo del Ministero delle infrastrutture e trasporti (qualifica VII – area C2) è stato conferito, ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, un incarico dirigenziale di durata quinquennale avente ad oggetto la titolarità di un ufficio dirigenziale istituito presso il dipartimento della funzione pubblica. Secondo quanto espone il rimettente, il ricorrente nel giudizio *a quo* lamenta l'illegittimità del provvedimento, adottato ai sensi della disposizione censurata e comunicatogli in data 18 agosto 2008, con il quale l'amministrazione ha dichiarato la cessazione *ex lege* dell'incarico, prima della naturale scadenza e a decorrere dal 13 agosto 2008, in ragione dell'avvenuto decorso dei novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo. In particolare, il ricorrente ha chiesto nel giudizio *a quo* l'accertamento della illegittimità del provvedimento dichiarativo della cessazione dall'incarico, previa rimessione della questione di legittimità costituzionale della disciplina censurata e, per l'effetto, la condanna dell'amministrazione a reintegrare il ricorrente medesimo nell'incarico fino alla sua naturale scadenza, nonché a risarcire il danno corrispondente alle differenze stipendiali per il periodo intercorrente fra la data di cessazione dall'incarico e quella di reintegrazione nello stesso.

Ciò premesso, il giudice *a quo* ritiene che la questione di legittimità costituzionale, prospettata dal ricorrente nel giudizio principale, sia rilevante e non manifestamente infondata.

Sotto il primo profilo, il tribunale rimettente osserva che la disciplina censurata, ancorché successivamente abrogata, trova applicazione nel giudizio principale, in ragione del principio del *tempus regit actum*, e, pertanto, precluderebbe l'accoglimento del ricorso. Tuttavia, l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della stessa, ad



avviso del giudice *a quo*, renderebbe illegittimo il provvedimento dichiarativo della revoca dell'incarico, «facendo sorgere in capo al ricorrente il diritto al ripristino dello stesso sino alla sua naturale scadenza o, comunque, all'eventuale risarcimento del danno».

Quanto alla non manifesta infondatezza, il tribunale rimettente ritiene che la norma censurata si ponga innanzitutto in contrasto con gli artt. 97 e 98 della Costituzione, in quanto essa determinerebbe una «interruzione automatica del rapporto di ufficio ancora in corso prima dello spirare del termine stabilito» senza le garanzie che secondo la giurisprudenza di questa Corte devono connotare gli incarichi dirigenziali per assicurare l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa. A tal fine il giudice *a quo* più specificamente richiama le sentenze n. 161 del 2008 e n. 81 del 2010, con le quali questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di meccanismi di spoils system applicabili, in via transitoria, ad incarichi dirigenziali conferiti a soggetti esterni ai ruoli dirigenziali dell'amministrazione conferente. In particolare, il tribunale rimettente si sofferma sulla sentenza n. 81 del 2010, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione che prevedeva la cessazione automatica, in via transitoria, degli incarichi dirigenziali conferiti ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, vale a dire precisamente la categoria di incarichi dirigenziali di cui la norma censurata dispone, a regime, la cessazione automatica in occasione del rinnovo di governo. Il giudice *a quo* ritiene, pertanto, che gli argomenti posti a fondamento delle richiamate pronunce di questa Corte siano applicabili anche per sostenere l'illegittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 97 e 98 della Costituzione, della disciplina legislativa censurata nel presente giudizio costituzionale.

Quest'ultima, ad avviso del giudice *a quo*, si porrebbe altresì in contrasto con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza, proprio in ragione degli effetti della predetta sentenza n. 81 del 2010. Il tribunale rimettente osserva, al proposito, che a seguito di tale pronuncia, mentre è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del meccanismo di spoils system transitorio relativo agli incarichi dirigenziali conferiti ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, rimane invece applicabile il meccanismo di spoils system a regime previsto per gli stessi incarichi dalla disciplina censurata, nonostante la «sostanziale identità di *ratio* che sorregge le due norme».

1.2. – Si è costituito in giudizio, con atto depositato in data 21 marzo 2011, il ricorrente nel giudizio principale, facendo proprie le argomentazioni sviluppate nell'ordinanza di rimessione e concludendo per la declaratoria di illegittimità costituzionale della disciplina censurata.

2. – Il Tribunale di Roma, sezione lavoro, con ordinanza del 3 dicembre del 2010 (r.o. n. 37 del 2011), ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 97 e 98 della Costituzione, dell'art. 19, comma 8, del decreto legislativo n. 165 del 2001, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore dell'art. 40 del d.lgs. n. 150 del 2009, «nella parte in cui dispone che gli incarichi di funzione dirigenziale generale di cui al comma 6 del medesimo art. 19, conferiti a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'amministrazione, cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al governo».

2.1. – Il giudice *a quo* riferisce che la ricorrente nel giudizio principale contesta la anticipata cessazione automatica, dichiarata in forza della disposizione legislativa censurata e decorrente dal 13 agosto 2008, dell'incarico di durata triennale avente ad oggetto la titolarità di un ufficio dirigenziale del dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione del Ministero dello sviluppo economico, che le era stato in precedenza conferito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 dicembre 2007 e ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001. Secondo quanto espone il tribunale rimettente, la ricorrente nel giudizio *a quo* chiede che venga dichiarata l'illegittimità della anticipata interruzione del rapporto di ufficio, con conseguente risarcimento del danno, sostenendo, in particolare, che la disposizione censurata si pone in contrasto con gli artt. 97 e 98 Cost.

Il tribunale rimettente ritiene che tale questione di legittimità costituzionale sia rilevante e non manifestamente infondata.

In ordine alla rilevanza, il giudice *a quo* osserva che la disposizione censurata era «pienamente vigente al momento del fatto» e «fondava il potere dell'amministrazione di non confermare l'incarico di dirigente generale» conferito alla ricorrente nel giudizio principale ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001. Conseguentemente, ad avviso del giudice *a quo*, se la disposizione censurata fosse considerata legittima, ne conseguirebbe la liceità del comportamento dell'amministrazione e l'infondatezza della domanda.

Quanto alla non manifesta infondatezza, il tribunale rimettente – dopo aver rilevato che la disposizione censurata, pur successivamente abrogata, continua ad applicarsi agli atti di revoca dell'incarico verificatisi prima della intervenuta abrogazione – richiama la giurisprudenza di questa Corte che ha definito le condizioni in presenza delle quali il regime dello spoils system può considerarsi costituzionalmente legittimo e conforme agli artt. 97 e 98 della Costituzione. Ad avviso del giudice *a quo*, questa Corte, in particolare con le sentenze nn. 304, 81 e 34 del 2010, n. 61 del 2008 e n. 103 del 2007, ha posto il principio secondo cui «l'unico spoils system legittimo è quello che riguarda i dirigenti apicali che collaborano direttamente al processo di formazione dell'indirizzo politico o quel personale anche non apicale, che è assegnato agli uffici di diretta collaborazione e che è legato da un rapporto strettamente fiduciario con l'organo di governo». Al di fuori di tali ipotesi, secondo il giudice *a quo*, non possono invece considerarsi legittimi meccanismi che



determinino «il mancato rinnovo [dell'incarico] in termini automatici, senza alcuna valutazione sul merito dell'azione amministrativa e sulla responsabilità del dirigente nel suo espletamento». Alla luce di tali considerazioni, il tribunale rimettente conclude che la disciplina censurata, nel prevedere un meccanismo automatico di decadenza applicabile a persone esterne all'amministrazione chiamate a ricoprire un incarico dirigenziale generale non apicale, si pone, in carenza di idonee garanzie procedurali, in contrasto con i principi costituzionali di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione.

2.2. – Si è costituita in giudizio, con atto depositato in data 22 marzo 2011, la ricorrente nel giudizio principale, facendo proprie le argomentazioni sviluppate nell'ordinanza di rimessione e insistendo per l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sollevata.

Considerato in diritto

1. – Il Tribunale di Roma, sezione lavoro, con due distinte ordinanze del 3 e del 10 dicembre del 2010 (rispettivamente r.o. n. 37 e n. 36 del 2011), solleva questione di legittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), come modificato dall'art. 2, comma 159, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore dell'art. 40 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), nella parte in cui prevede che gli incarichi di funzione dirigenziale, conferiti ai sensi del comma 6 del medesimo art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al governo.

Entrambe le ordinanze di rimessione sollevano la questione in riferimento agli artt. 97 e 98 della Costituzione. I giudici *a quibus* ritengono, in particolare, che la disciplina censurata determini una interruzione automatica del rapporto di ufficio prima della scadenza, senza le garanzie che secondo la giurisprudenza di questa Corte devono connotare gli incarichi dirigenziali per assicurare l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa.

L'ordinanza del 3 dicembre 2010 (r.o. n. 37 del 2011), inoltre, solleva la questione anche in riferimento all'art. 3 della Costituzione. Il giudice *a quo* ritiene irragionevole la circostanza che, mentre con la sentenza n. 81 del 2010 questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del meccanismo di spoils system transitorio relativo agli incarichi dirigenziali conferiti ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, previsto dall'art. 2, comma 161, del decreto-legge n. 262 del 2006, è rimasta invece applicabile la norma censurata, la quale prevede un meccanismo di spoils system a regime relativo agli stessi incarichi, nonostante la «sostanziale identità di *ratio* che sorregge le due norme».

2. – I giudizi hanno ad oggetto la medesima disciplina in riferimento a parametri parzialmente coincidenti e vanno, pertanto, riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

3. – La questione è fondata.

La disposizione censurata prevede un meccanismo di cessazione anticipata del rapporto di ufficio, quale effetto automatico del mutamento di governo (cosiddetto spoils system), che è applicabile ad incarichi dirigenziali, anche non apicali, conferiti «a persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione» (art. 19, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001) e che, sotto il profilo dell'efficacia nel tempo, opera a regime, essendo cioè destinato a trovare applicazione in occasione di ogni futuro avvicendamento di Governo.

Questa Corte ha più volte affermato l'illegittimità costituzionale di meccanismi di spoils system riferiti ad incarichi dirigenziali che comportino l'esercizio di «funzioni amministrative di esecuzione dell'indirizzo politico» (sentenze n. 224 e n. 34 del 2010, n. 390 e n. 351 del 2008 e n. 103 e n. 104 del 2007), anche quando tali incarichi siano conferiti a soggetti esterni (sentenze n. 81 del 2010 e n. 161 del 2008). Sotto quest'ultimo profilo, in particolare, con la sentenza n. 81 del 2010, questa Corte ha dichiarato la illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 97 e 98 della Costituzione, dell'art. 2, comma 161, del decreto-legge n. 262 del 2006, nella parte in cui tale norma disponeva che gli incarichi conferiti al personale esterno di cui al comma 6 dell'art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, conferiti prima del 17 maggio 2006, cessassero ove non confermati entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto. Anche per tale tipologia di incarichi, infatti, questa Corte ha affermato che «il rapporto di lavoro instaurato con l'amministrazione che attribuisce la relativa funzione deve essere connotato da specifiche garanzie, le quali presuppongono che esso sia regolato in modo tale da assicurare la tendenziale continuità dell'azione amministrativa e una chiara distinzione funzionale tra i compiti di indirizzo politico-amministrativo e quelli di gestione». A tal fine, è in particolare necessario garantire «la presenza di un momento procedimentale di confronto dialettico tra le parti, nell'ambito del quale, da un lato, l'amministrazione esterne le ragioni – connesse alle pregresse modalità di svolgimento del rapporto anche in



relazione agli obiettivi programmati dalla nuova compagine governativa – per le quali ritenga di non consentirne la prosecuzione sino alla scadenza contrattualmente prevista; dall'altro, al dirigente sia assicurata la possibilità di far valere il diritto di difesa, prospettando i risultati delle proprie prestazioni e delle competenze organizzative esercitate per il raggiungimento degli obiettivi posti dall'organo politico e individuati, appunto, nel contratto a suo tempo stipulato».

In base a tali argomenti, pertanto, con la sentenza n. 81 del 2010, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di un meccanismo di spoils system transitorio che è del tutto analogo, anche sotto il profilo soggettivo, a quello previsto, a regime, dalla disposizione attualmente censurata. Quest'ultima infatti si differenzia, rispetto alla disciplina già dichiarata illegittima con la sentenza n. 81 del 2010, per il solo fatto che la prima introduce un meccanismo di spoils system a regime anziché transitorio (*una tantum*). Ma tale differenza, che attiene all'efficacia nel tempo della norma, non può indurre ad una diversa conclusione in punto di legittimità costituzionale, come è stato precisato con la sentenza n. 124 del 2011, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della stessa disposizione ora censurata (art. 19, comma 8, d.lgs. n. 165 del 2001) nella parte in cui dispone che gli incarichi di funzione dirigenziale generale di cui al comma 5-bis del medesimo art. 19, limitatamente al personale non appartenente ai ruoli di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 165 del 2001, cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo. In quest'ultima pronuncia, infatti, questa Corte ha stabilito che «se è illegittima una norma che, per una sola volta e in via transitoria, disponga la cessazione automatica di incarichi dirigenziali, a prescindere da ogni valutazione circa l'operato dei dirigenti, a maggior ragione deve ritenersi illegittima una disposizione che consenta di replicare un simile meccanismo per un numero indeterminato di future occasioni».

Pertanto, alla luce delle medesime ragioni poste a fondamento della sentenza n. 81 del 2010, più sopra richiamate, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale, per contrasto con gli artt. 97 e 98 della Costituzione, dell'art. 19, comma 8, del d.lgs. n. 165 del 2001, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore dell'art. 40 del d.lgs. n. 150 del 2009, nella parte in cui prevede che gli incarichi di funzione dirigenziale, conferiti ai sensi del comma 6 del medesimo art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo.

Restano assorbiti gli altri profili di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 19, comma 8, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), come modificato dall'art. 2, comma 159, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, nel testo vigente prima dell'entrata in vigore dell'art. 40 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 (Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni), nella parte in cui dispone che gli incarichi di funzione dirigenziale conferiti ai sensi del comma 6 del medesimo art. 19 del d.lgs. n. 165 del 2001, cessano decorsi novanta giorni dal voto sulla fiducia al Governo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 luglio 2011.

Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: CASSESE

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 25 luglio 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI



N. 247

Sentenza 20 - 25 luglio 2011

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Imposta sul valore aggiunto (IVA) - Termini per la notifica degli avvisi di rettifica o di accertamento - Ecceputa inammissibilità della questione per omessa o insufficiente motivazione sulla rilevanza delle questioni - Reiezione.

- D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, combinato disposto dell'art. 57, terzo comma, come inserito dall'art. 37, comma 25, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, e dell'art. 37, comma 26, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25 e 97; legge 27 luglio 2000, n. 212, art. 3, comma 3.

Imposte e tasse - Imposta sul valore aggiunto (IVA) - Termini per la notifica degli avvisi di rettifica o di accertamento - Ecceputa inammissibilità della questione per irrilevanza - Reiezione.

- D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, combinato disposto dell'art. 57, terzo comma, come inserito dall'art. 37, comma 25, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, nella legge 4 agosto 2006, n. 248, e dell'art. 37, comma 26, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25 e 97; legge 27 luglio 2000, n. 212, art. 3, comma 3.

Imposte e tasse - Imposta sul valore aggiunto (IVA) - Termini per la notifica degli avvisi di rettifica o di accertamento - Ecceputa inammissibilità della questione per omessa individuazione ad opera del rimettente di una interpretazione conforme a Costituzione - Reiezione.

- D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, combinato disposto dell'art. 57, terzo comma, come inserito dall'art. 37, comma 25, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248, e dell'art. 37, comma 26, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25 e 97; legge 27 luglio 2000, n. 212, art. 3, comma 3.

Imposte e tasse - Imposta sul valore aggiunto (IVA) - Termini per la notifica degli avvisi di rettifica o di accertamento - Raddoppio del termine ordinario in caso di violazione che comporta obbligo di denuncia ai sensi dell'art. 331 c.p.p. per uno dei reati previsti dal d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74 - Ritenuta violazione della disposizione di legge che esclude la proroga dei termini di prescrizione e di decadenza per gli accertamenti di imposta - Questione riferita a parametro privo di rango costituzionale - Inammissibilità della questione.

- D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, combinato disposto dell'art. 57, terzo comma, come inserito dall'art. 37, comma 25, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248, e dell'art. 37, comma 26, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223.
- Legge 27 luglio 2000, n. 212, art. 3, comma 3.

Imposte e tasse - Imposta sul valore aggiunto (IVA) - Termini per la notifica degli avvisi di rettifica o di accertamento - Raddoppio del termine ordinario in caso di violazione che comporta obbligo di denuncia ai sensi dell'art. 331 c.p.p. per uno dei reati previsti dal d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74 - Ritenuta lesione del diritto di difesa del contribuente e dei principi di eguaglianza e ragionevolezza per ritenuta intervenuta proroga dei termini di prescrizione e di decadenza per gli accertamenti di imposta - Erroneo presupposto interpretativo della normativa censurata - Non fondatezza della questione.

- D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, combinato disposto dell'art. 57, terzo comma, come inserito dall'art. 37, comma 25, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248, e dell'art. 37, comma 26, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

Imposte e tasse - Imposta sul valore aggiunto (IVA) - Termini per la notifica degli avvisi di rettifica o di accertamento - Raddoppio del termine ordinario in caso di violazione che comporta obbligo di denuncia ai sensi dell'art. 331 c.p.p. per uno dei reati previsti dal d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74 - Ritenuta lesione del diritto di difesa del contribuente - Erroneo presupposto interpretativo della normativa censurata - Non fondatezza della questione.

- D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, combinato disposto dell'art. 57, terzo comma, come inserito dall'art. 37, comma 25, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248, e dell'art. 37, comma 26, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223.
- Costituzione, art. 24.



Imposte e tasse - Imposta sul valore aggiunto (IVA) - Termini per la notifica degli avvisi di rettifica o di accertamento - Raddoppio del termine ordinario in caso di violazione che comporta obbligo di denuncia ai sensi dell'art. 331 c.p.p. per uno dei reati previsti dal d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74 - Ritenuta irragionevolezza della disposizione denunciata con lesione dei principi di imparzialità e di buon andamento - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, combinato disposto dell'art. 57, terzo comma, come inserito dall'art. 37, comma 25, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248, e dell'art. 37, comma 26, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223.
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Imposte e tasse - Imposta sul valore aggiunto (IVA) - Termini per la notifica degli avvisi di rettifica o di accertamento - Raddoppio del termine ordinario in caso di violazione che comporta obbligo di denuncia ai sensi dell'art. 331 c.p.p. per uno dei reati previsti dal d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74 - Ritenuta irragionevole disparità di trattamento - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, combinato disposto dell'art. 57, terzo comma, come inserito dall'art. 37, comma 25, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248, e dell'art. 37, comma 26, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223.
- Costituzione, art. 3.

Imposte e tasse - Imposta sul valore aggiunto (IVA) - Termini per la notifica degli avvisi di rettifica o di accertamento - Raddoppio del termine ordinario in caso di violazione che comporta obbligo di denuncia ai sensi dell'art. 331 c.p.p. per uno dei reati previsti dal d.lgs. 10 marzo 2000, n. 74 - Ritenuta violazione del principio della irretroattività della sanzione penale - Esclusione - Non fondatezza della questione.

- D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, combinato disposto dell'art. 57, terzo comma, come inserito dall'art. 37, comma 25, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, convertito nella legge 4 agosto 2006, n. 248, e dell'art. 37, comma 26, del d.l. 4 luglio 2006, n. 223.
- Costituzione, art. 25.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alfonso QUARANTA;

Giudici: Alfio FINOCCHIARO, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale del combinato disposto del terzo comma dell'art. 57 del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633 (Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto) – comma inserito dal comma 25 dell'art. 37 del decreto-legge del 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 – e del comma 26 dell'art. 37 del decreto-legge n. 223 del 2006, promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Napoli, nel corso di due giudizi riuniti vertenti tra la ricorrente s.r.l. Dagar e la resistente Agenzia delle entrate, ufficio di Nola, con ordinanza depositata il 29 aprile 2010, iscritta al n. 266 del registro ordinanze 2010 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, 1^a serie speciale, dell'anno 2010.

Visti l'atto di costituzione della s.r.l. Dagar e l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 2011 il Giudice relatore Franco Gallo;



uditi gli avvocati Livia Salvini e Mario Papa per la s.r.l. Dagar nonché l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

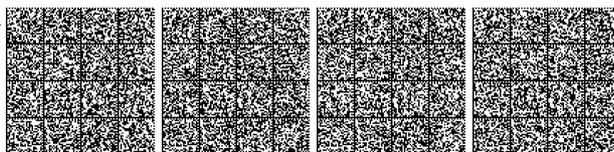
Ritenuto in fatto

1. – Nel corso di due giudizi riuniti promossi da una società a responsabilità limitata avverso due avvisi di accertamento dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) riguardanti, rispettivamente, gli anni 2002 e 2003, la Commissione tributaria provinciale di Napoli, con ordinanza depositata il 29 aprile 2010, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 25 e 97 della Costituzione nonché all'art. 3, comma 3, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), questioni di legittimità dell'art. 57 del decreto del Presidente della Repubblica del 26 ottobre 1972, n. 633 (Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto), quale modificato dal comma 25 dell'art. 37 del decreto-legge del 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, in vigore dal 4 luglio 2006 [*recte*: del combinato disposto del terzo comma dell'art. 57 del d.P.R. n. 633 del 1972 – comma inserito dal comma 25 dell'art. 37 del decreto-legge n. 223 del 2006 – e del comma 26 dell'art. 37 del medesimo decreto-legge n. 223 del 2006].

Il censurato terzo comma del citato art. 57 del d.P.R. n. 633 del 1972, nel testo in vigore dal 4 luglio 2006, stabilisce che, «In caso di violazione che comporta obbligo di denuncia ai sensi dell'art. 331 del codice di procedura penale per uno dei reati previsti dal decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, i termini di cui ai commi precedenti [cioè, nel testo applicabile *ratione temporis* ai due suddetti periodi d'imposta in contestazione: in caso di presentazione della dichiarazione, entro il 31 dicembre del quarto anno successivo a quello di presentazione della dichiarazione, aumentato – nel caso di richiesta di rimborso dell'eccedenza d'imposta detraibile risultante dalla dichiarazione – di un periodo di tempo pari a quello compreso tra il sedicesimo giorno successivo a quello di notificazione della richiesta di documenti da parte dell'ufficio e la data di consegna di tali documenti; in caso di omessa presentazione della dichiarazione, entro il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui la dichiarazione avrebbe dovuto essere presentata] sono raddoppiati relativamente al periodo d'imposta in cui è stata commessa la violazione». Inoltre, il comma 26 dell'art. 37 del decreto-legge n. 223 del 2006 prevede che «Le disposizioni di cui ai commi 24 [relativo alle imposte sui redditi] e 25 [relativo all'IVA] si applicano a decorrere dal periodo d'imposta per il quale alla data di entrata in vigore del presente decreto sono ancora pendenti i termini di cui al primo e secondo comma dell'art. 43 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 [relativo alle imposte sui redditi] e dell'art. 57 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633 [relativo, come visto, all'IVA]».

Tali disposizioni sono denunciate, in base a quanto espressamente indicato nel dispositivo dell'ordinanza di rimesione, nella parte in cui non prevedono che, in presenza delle ipotesi di reato previste dal d.lgs. n. 74 del 2000: 1) la normativa sia applicabile solo alle annualità successive al 2006, anno nel quale sono entrati in vigore i commi 25 e 26 dell'art. 37 del decreto-legge n. 223 del 2006; 2) «l'eventuale denuncia» ai sensi dell'art. 331 cod. proc. pen. debba essere presentata anteriormente allo spirare dei termini di cui ai primi due commi dell'art. 57 del d.P.R. n. 633 del 1972.

1.1. – Secondo quanto premesso, in punto di fatto, dal giudice rimettente: a) la società aveva richiesto la definizione automatica dell'IVA “per gli anni pregressi” 2001 e 2002, ai sensi dell'art. 9 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), ed aveva utilizzato negli anni successivi il credito di € 146 milioni, risultante dalla dichiarazione, per compensare l'IVA a debito relativa ad anticipi su forniture fatturate ad altra società dello stesso gruppo; b) l'Agenzia delle entrate aveva apposto un diniego alla suddetta domanda di definizione agevolata dei rapporti tributari, affermando che la dichiarazione di condono non era comprensiva di tutti i periodi di imposta ancora accertabili, come invece richiesto dalla legge; c) la Commissione tributaria provinciale di Napoli, con sentenza n. 185/02/09 del 31 marzo 2009, aveva accolto l'impugnazione della società avverso il suddetto diniego di condono; d) l'Agenzia delle entrate, con due avvisi notificati il 18 novembre 2008, aveva proceduto all'accertamento dell'IVA dovuta dalla società, rispettivamente, per gli anni 2002 e 2003, basandosi su una verifica della Guardia di finanza (delegata dalla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Nola), la quale, con processo verbale di constatazione del 25 luglio 2008, aveva ritenuto sussistere alcuni reati previsti dal d.lgs. n. 74 del 2000, perché, da un lato, aveva rilevato, per l'anno 2002, che la dichiarazione dell'IVA conteneva l'indicazione di «operazioni passive fittizie», con conseguente inesistenza del credito tributario dichiarato dalla contribuente, e, dall'altro, aveva contestato, per l'anno 2003, le operazioni effettuate dalla stessa contribuente con un'altra società del gruppo al fine di trasferire a quest'ultima una parte dell'inesistente credito risultante dalle dichiarazioni; e) la società destinataria degli avvisi di accertamento li aveva impugnati con distinti ricorsi, deducendo, in primo luogo, che il perfezionamento del condono aveva precluso la possibilità, per l'Amministrazione finanziaria, di effettuare gli



accertamenti di cui agli impugnati avvisi; in secondo luogo, che non era applicabile, a favore dell'Amministrazione finanziaria, la proroga biennale dei termini per l'accertamento prevista dall'art. 10 della legge n. 289 del 2002 in favore dei contribuenti che non si avvalgano delle disposizioni concernenti i condoni previsti dagli articoli da 7 a 9 della stessa legge; in terzo luogo, che il terzo comma dell'art. 57 del d.P.R. n. 633 del 1972, se inteso nel senso che consente «la riapertura dei termini di accertamento con riferimento ad annualità ormai “cristallizzate” e “stabilizzate”», si pone in contrasto con la Costituzione; in quarto luogo, che gli avvisi erano invalidi anche per ulteriori e subordinati motivi, dettagliatamente specificati nei ricorsi; *f*) la resistente Agenzia delle entrate aveva obiettato a tali motivi di impugnazione, in primo luogo, che la richiesta di definizione automatica non aveva prodotto effetti, perché non era comprensiva di tutte le annualità d'imposta e, pertanto, non precludeva gli accertamenti; in secondo luogo, che la normativa sul raddoppio dei termini di accertamento non violava la Costituzione; in terzo luogo, che gli altri motivi di ricorso non erano fondati; *g*) i giudizi instaurati con i due ricorsi erano stati riuniti.

1.2. – Su tali premesse, il giudice *a quo* deduce che le disposizioni denunciate violano: *a*) gli artt. 3 e 24 Cost., nonché l'art. 3, ultimo comma, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente) – in quanto applicativo degli artt. 3, 23, 53 e 97 Cost. –, perché irragionevolmente prorogano o riaprono, per gli accertamenti delle imposte, termini di decadenza ormai «scaduti», così ledendo l'esigenza di «certezza dei rapporti giuridici» ed il diritto di difesa dei contribuenti; *b*) l'art. 24 Cost., perché la denuncia penale, se proposta dopo il decorso degli ordinari termini di decadenza, potrebbe intervenire quando il contribuente, ritenendo non più accertabile il rapporto tributario, non sia più in possesso delle scritture e dei documenti contabili (che, ai sensi dell'art. 22 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, è tenuto a conservare fino alla definizione degli accertamenti relativi al corrispondente periodo d'imposta); *c*) lo stesso art. 24 Cost., perché, non prevedendo un «ragionevole» ed «oggettivamente determinato» termine di notificazione dell'atto impositivo e consentendo «una distanza eccessiva tra il fatto e la contestazione», comportano una «indeterminata soggezione del contribuente all'azione esecutiva del fisco» e, quindi, vanificano la difesa del contribuente; *d*) gli artt. 3 e 97 Cost., perché, non condizionando il raddoppio dei termini né all'avvio dell'azione penale prima del decorso degli ordinari termini di decadenza dall'accertamento né all'esito di tale azione, attribuiscono all'amministrazione finanziaria – irragionevolmente ed in contrasto con i principi di imparzialità e di buon andamento – il potere discrezionale di estendere i termini dell'accertamento, in base ad una soggettiva e non controllabile valutazione circa la necessità di presentare denuncia penale per violazioni ricondotte ad ipotesi di reato, «magari su elementi puramente indiziari e strumentalmente enfatizzati»; *e*) l'art. 3 Cost., perché, «consentendo discipline differenziate per la notifica dell'accertamento», introducono «irragionevoli elementi di disparità di trattamento»; *f*) l'art. 25 Cost., perché, in presenza di ipotesi di reato previste dal d.lgs. n. 74 del 2000 per le quali vi sia l'obbligo di denuncia, rendono retroattivamente applicabile la sanzione del raddoppio dei termini per l'accertamento dell'imposta.

1.3. – Quanto alla rilevanza delle questioni, il giudice rimettente afferma che, nella specie, sono state riscontrate dalla Guardia di finanza ipotesi di reato previste dal d.lgs. n. 74 del 2000 per le quali vi è l'obbligo di denuncia e che pertanto, nei giudizi principali riuniti, occorre fare applicazione delle disposizioni denunciate. A quest'ultimo riguardo precisa che tali disposizioni sono entrate in vigore anteriormente alla scadenza del termine ordinario per gli avvisi di accertamento impugnati.

2. – La società a responsabilità limitata ricorrente nei giudizi riuniti *a quibus* si è costituita in giudizio aderendo alla prospettazione del rimettente e deducendo, pertanto, la fondatezza e la rilevanza delle sollevate questioni.

2.1. – La fondatezza deriverebbe dalla natura retroattiva e sanzionatoria delle disposizioni denunciate, le quali comporterebbero, per effetto di una valutazione meramente discrezionale ed incontrollabile dell'amministrazione finanziaria, la reviviscenza o la proroga di poteri di accertamento fiscali e comunque la soggezione del contribuente all'azione accertativa dell'erario per periodi di tempo indefiniti od eccessivamente lunghi.

Al riguardo, la parte afferma che la disciplina denunciata, ove ricorra l'obbligo di denuncia dei reati previsti dal d.lgs. n. 74 del 2000, consente – in contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost. – la «reviviscenza» di poteri accertativi «già esauriti» per decorso dei termini decadenziali ordinari fissati dai primi due commi dell'art. 57 del d.P.R. n. 633 del 1972 per l'accertamento dell'IVA o comunque la loro «proroga». A suo avviso, tale ampliamento temporale dei poteri di accertamento non soddisferebbe alle due condizioni che la giurisprudenza della Corte costituzionale richiede per la legittimità costituzionale delle norme che prevedono il prolungamento di termini di accertamento fiscale già scaduti o ancora pendenti: e cioè, da un lato, la sussistenza di un'obiettiva esigenza di razionalizzazione, al fine di fronteggiare una situazione contingente, eccezionale, straordinaria e generale, e, dall'altro, la possibilità per il contribuente di esercitare il proprio diritto di difesa, senza subire limitazione alcuna (vengono citate le sentenze n. 356 del 2008 e n. 238 del 1984). Nella specie, infatti, non ricorrerebbe alcuna situazione eccezionale idonea a giustificare la normativa censurata. Tale difetto di eccezionalità sarebbe ancora più evidente ove il prolungamento dei termini di accertamento si ritenesse applicabile – come sostiene l'amministrazione finanziaria – non solo in relazione a fatti di rilievo penale



ed agli elementi acquisiti in sede penale, ma anche per «le ipotesi di violazioni fiscali [...] verificabili nel termine ordinario e [...] estranee a quelle correlate al fatto costituente il reato». Da tutto ciò deriverebbe, sempre a parere della suddetta società, la violazione del principio della certezza dei rapporti giuridici e, per l'effetto, la lesione del diritto di difesa del contribuente. La medesima società riferisce che, proprio per tali ragioni, con «atto prot. n. 1089/09 del 19 novembre 2009», il Garante del contribuente per la Regione Campania – adito proprio in relazione alla fattispecie oggetto del giudizio principale – ha ritenuto illegittimo, per l'amministrazione finanziaria, «iniziare o procedere in operazioni di verifica o di controllo concernenti periodi d'imposta coperti da decadenza ordinaria». In definitiva, per la contribuente, la disposizione denunciata è illegittima, perché «la sua irretroattività [*lapsus calami* per «retroattività»] reca una irragionevole lesione a valori e interessi costituzionalmente protetti (quali il diritto di difesa, la certezza dei rapporti giuridici, il legittimo affidamento, il buon andamento e l'imparzialità della P.A. [...])».

2.1.2. – La contribuente deduce, poi, che la disposizione denunciata, estendendo i termini di accertamento fiscale oltre il limite temporale dell'obbligo di conservazione della documentazione contabile previsto dall'art. 22 del d.P.R. n. 600 del 1973 (che lo fissa fino alla definizione degli accertamenti relativi al corrispondente periodo d'imposta), «assoggetta il contribuente ad un pregiudizio nella sua difesa», in violazione dell'art. 24 Cost. Nella specie, il pregiudizio deriverebbe dalla «reviviscenza, a termine già spirato, del potere di accertamento», in quanto – sempre ad avviso della parte – il termine era scaduto nel 2006 e nel 2007 per i periodi d'imposta rispettivamente del 2001 e del 2002 e, quindi, non v'era più l'obbligo di conservare le scritture contabili e le fatture relative a detti periodi, «non solo quando la Guardia di finanza aveva richiesto tali scritture (maggio 2008), ma anche quando era stato effettuato il primo accesso (aprile 2008), e tanto più quando era stato inoltrato rapporto all'a.g.o. penale (giugno 2008)».

2.1.3. – L'indicata società a responsabilità limitata, con riferimento alla lesione dell'art. 24 Cost. (prospettata sotto il profilo dell'eccessività ed imprevedibilità del raddoppio dei termini di accertamento), pone in rilievo che l'incertezza dell'estensione temporale del potere accertativo deriva dalla mera eventualità dell'emersione, secondo l'opinione dell'amministrazione finanziaria, di un delitto previsto dal d.lgs. n. 74 del 2000, cioè da una circostanza «casuale», non oggettiva, imprevedibile, «del tutto eventuale, incerta e comunque indipendente dal dominio dell'accertato», in quanto rimessa – per effetto del sopra menzionato regime di autonomia tra processo penale e tributario (cosiddetto «doppio binario») – alla sola valutazione discrezionale della stessa amministrazione procedente. La parte ammette che «il Giudice tributario, quale organo di controllo della legittimità dell'azione accertativa, una volta adito dal contribuente, potrà ritenere [...] insussistente il presupposto del raddoppio dei termini [...] a prescindere dagli esiti del parallelo giudizio penale [...] e, per l'effetto, annullare gli avvisi emessi dall'Agenzia delle Entrate». La stessa parte aggiunge, tuttavia, che «ciò non vale a rendere ragionevole il potere accertativo» di cui alle disposizioni censurate e ad evitare che l'imprevedibilità e l'eccessiva durata del termine da esse previsto ledano il diritto di difesa del contribuente, data la «dignità costituzionale dell'esigenza del contribuente ad essere assoggettato ad un termine non eccessivamente lungo» (vengono richiamate, in relazione a tale principio, le sentenze della Corte costituzionale n. 11 del 2008 e n. 280 del 2005). Tale conclusione sarebbe avvalorata dalla consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione concernente l'art. 84 del d.P.R. n. 431 del 1973 (Testo unico in materia doganale), il quale, ad avviso della medesima parte, «presenta forti analogie» rispetto a quella censurata, disponendo che «L'azione dello Stato per la riscossione dei diritti doganali si prescrive nel termine di tre anni. [...] Qualora il mancato pagamento [...] dei diritti abbia causa da un reato, il termine di prescrizione decorre dalla data in cui il decreto o la sentenza, pronunciati nel procedimento penale, sono divenuti irrevocabili». La contribuente sottolinea che la Suprema Corte di cassazione (*ex plurimis*, sentenza n. 9773 del 2010), al fine di evitare che il termine di revisione dei dazi sia «privo di riferimento temporale e dilatabile all'infinito», interpreta il citato art. 84 del testo unico doganale nel senso che la proroga del termine triennale può operare solo ove la *notitia criminis* che ne costituisce il presupposto «sia intervenuta nel corso di tale termine e non dopo la sua scadenza (ancorché l'atto accertativo possa essere notificato dopo)». Nell'atto di costituzione, la parte osserva che – a differenza di quanto previsto in via generale per il procedimento amministrativo dall'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) – non sussiste alcun obbligo per l'amministrazione finanziaria di concludere il procedimento di accertamento entro un termine prefissato rispetto all'inizio dell'istruttoria. Da ciò la suddetta società trae la conseguenza che l'«unico baluardo di garanzia per l'accertamento è il rispetto del termine decadenziale posto dall'art. 57 del d.P.R. n. 633/1972 (e, ai fini delle imposte dirette, dall'art. 43 del d.P.R. n. 600/1973)» e che, pertanto, il legislatore, modificando tali disposizioni e, quindi, incidendo sul diritto di difesa del contribuente, avrebbe dovuto «ben ponderare la misura del [...] bilanciamento con gli interessi contrapposti», introducendo una disciplina rispettosa di quei «caratteri di certezza, adeguatezza e proporzione» che costituiscono il «corollario imprescindibile» di quel diritto.

2.1.4. – In riferimento alla violazione degli artt. 3 e 97 Cost., la contribuente, sempre a sostegno dell'ordinanza di rimessione, osserva che il censurato terzo comma dell'art. 57 del d.P.R. n. 633 del 1972 non può essere inteso nel senso che il raddoppio dei termini di accertamento presupponga un accertamento giudiziale definitivo del reato, perché



tale interpretazione è impedita dalla vigenza del principio del cosiddetto «doppio binario» tra accertamento penale e tributario, comportante l'inesistenza sia di una pregiudiziale penale nell'accertamento delle violazioni fiscali (art. 654 cod. proc. pen.; art. 20 del d.lgs. n. 74 del 2000; art. 12 del decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, recante «Norme per la repressione della evasione in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto e per agevolare la definizione delle pendenze in materia tributaria», convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1982, n. 516), sia di una pregiudiziale tributaria nell'accertamento delle violazioni penali (venuta meno con l'abrogazione, ad opera del citato decreto-legge n. 429 del 1982, dell'ultimo comma dell'art. 21 della legge 7 gennaio 1929, n. 4, recante «Norme generali per la repressione delle violazioni delle leggi finanziarie»). Poiché né l'amministrazione finanziaria né il giudice tributario sono vincolati ai provvedimenti dell'autorità giudiziaria penale, siano essi favorevoli (archiviazione; declaratoria di prescrizione; assoluzione nel merito) o sfavorevoli al contribuente, ne deriva – prosegue la società – che il denunciato raddoppio dei termini consegue ad una valutazione irragionevolmente lasciata all'amministrazione finanziaria, la quale, esercitando un «potere [...] abnorme» e non disinteressato, può ravvisare nella fattispecie da essa esaminata uno o più reati previsti dal d.lgs. n. 74 del 2000, per effetto di «mere congetture», secondo una «discrezionalità [...] libera di trasmodare in arbitrio, o, comunque, di risolversi in una scelta libera e svincolata da valutazioni comparative». La prospettata illegittimità costituzionale sarebbe, dunque, palese, «tanto laddove [...] l'applicabilità» della disposizione censurata si «ricolleghi [...] alla sola denuncia, quanto laddove l'A.F. mantenga un potere discrezionale in ordine alla valutazione del fatto di reato». In particolare, ove si ritenesse che l'obbligo di denuncia sorga non appena il pubblico ufficiale ravvisi il *fumus* di un reato, con l'esclusione di ogni sua valutazione sulla ricorrenza di cause di estinzione del reato o di non punibilità diverse dalla insussistenza del fatto (secondo quanto precisato da varie decisioni della Corte di cassazione penale), l'illegittimità costituzionale delle disposizioni censurate deriverebbe dal fatto che «si attribuirebbe all'Amministrazione il potere-obbligo di “autogenerare” il presupposto di estensione (o addirittura di reviviscenza) del proprio potere di accertamento». Ove, invece, «in linea con la dottrina maggioritaria», si riservasse un margine di discrezionalità valutativa all'amministrazione finanziaria, così da consentirle di non denunciare quei «fatti [...] che, con un minimo di indagine, si rivelino *prima facie* penalmente irrilevanti», l'illegittimità conseguirebbe al fatto che tale amministrazione verrebbe a trovarsi «in un palese conflitto di interessi», posto che il suo fine istituzionale è quello di «perseguire il massimo livello di adempimento degli obblighi fiscali» (art. 2 dello statuto dell'Agenzia delle entrate). Né, secondo la medesima parte, l'illegittimità sarebbe evitata dalla possibilità, per il contribuente, di far sindacare dal giudice tributario la sussistenza del presupposto per il raddoppio dei termini di accertamento. E ciò per la duplice ragione che: a) il ricorso tributario costituisce un non necessario aggravio, ragionevolmente evitabile mediante la predisposizione di norme recanti termini certi per l'accertamento; b) il giudice tributario non è in grado di effettuare con completezza il predetto sindacato, perché non può conoscere in via principale della sussistenza del reato sia per i limiti di prova del processo tributario sia per il divieto di estensione della giurisdizione dei giudici speciali stabilito dalla VI disposizione transitoria e finale della Costituzione.

2.1.5. – Per quanto attiene alla violazione dell'art. 3 Cost. per ingiustificata disparità di trattamento nei confronti dei contribuenti in ordine ai termini di notificazione dell'accertamento, la contribuente osserva che la sottolineata discrezionalità dell'amministrazione finanziaria nella valutazione dei fatti di reato (che può portare a determinazioni diverse in casi simili), la natura meramente “congetturale” della denuncia penale (la quale, di per sé, nulla prova in ordine alla commissione del fatto reato) e l'assoggettabilità al termine “lungo” anche per un fatto di reato riferibile ad un soggetto terzo (ad esempio nell'accertamento nei confronti della società controllante per un fatto di reato riconducibile alla società controllata, come affermato nella circolare dell'Agenzia delle entrate n. 54 /E del 2009) rendono irragionevole far derivare dalla suddetta eventuale denuncia penale (che può provenire dalla stessa amministrazione finanziaria) l'automatico prolungamento dei termini di accertamento fiscale (come risulterebbe dalle *rationes decidendi* delle sentenze della Corte costituzionale n. 78 del 2005; n. 206 del 1999; n. 296 e n. 173 del 1997). Più in particolare, la disciplina censurata comporterebbe – sempre ad avviso della parte – una inevitabile disparità di trattamento: a) tra reati non lesivi per l'erario (come nel caso di emissione di una fattura soggettivamente inesistente, per l'importo di un solo euro), per i quali opererebbe il raddoppio dei termini, e violazioni tributarie prive di rilevanza penale, ma dannose per l'erario (come nel caso di dichiarazione infedele dell'importo di € 100.000,00 e, quindi, al di sotto della soglia di punibilità prevista dall'art. 4 del d.lgs. n. 74 del 2000), assoggettate al termine ordinario di accertamento; b) tra «identici contribuenti», casualmente «assoggettati a termini differenti», a seconda che siano stati raggiunti o no «da una determinazione dell'Autorità giudiziaria (ripresa dall'Amministrazione finanziaria) in ordine ad una fattispecie di reato ai sensi del d.lgs. n. 74 del 2000»; c) tra contribuenti che si trovano nella «medesima situazione sostanziale», «esposti [...] a trattamenti differenziati, [...] in ragione di scelte dell'Amministrazione, sganciate da ogni ragionevole parametro di controllo». La società costituita rileva, infine, che il delineato conflitto tra principio di eguaglianza e norma denunciata, in quanto derivante dai «caratteri strutturali» della norma e non legato all'applicazione retroattiva di questa, non potrebbe essere risolto con la considerazione che lo stesso fluire del tempo costituisce un elemento diversificatore di



situazioni che si svolgono nel tempo (considerazione che costituisce, invece, la ratio *decidendi* di alcune pronunce della Corte costituzionale: *ex multis*, sentenze n. 367 del 1987 e n. 238 del 1984)

2.1.6. – Con riferimento, poi, al denunciato contrasto con l'art. 25 Cost., la contribuente ritiene che il raddoppio dei termini di accertamento ordinari in presenza di reati previsti dal d.lgs. n. 74 del 2000, per i quali vi sia obbligo di denuncia, si configuri non come lo strumento “procedimentale” per soddisfare l'esigenza di utilizzare «per un tempo più ampio di quello ordinario gli elementi istruttori emersi nel corso delle indagini condotte dall'autorità giudiziaria» (secondo quanto affermato nella relazione di accompagnamento al decreto-legge n. 223 del 2006), ma come una «sanzione impropria», cioè come una conseguenza avente «prioritariamente funzione repressiva» e rientrante, perciò, nell'ampia nozione di «pena» di cui all'art. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo del 21 marzo 2006. La natura essenzialmente punitiva della disciplina sarebbe evidenziata sia dalla lettera della legge, che fa discendere dal presupposto della sussistenza di un reato previsto dal d.lgs. n. 74 del 2000 un generale potere accertativo, oltretutto «esercitabile (anche) in relazione a fatti diversi da quelli costituenti il reato presupposto» (viene richiamata, a sostegno di tale argomentazione, la circolare 1° febbraio 2008 prot. n. 35534 del Comando generale della Guardia di finanza, ufficio tutela entrate), sia dalla retroattività della norma, applicabile anche ai periodi d'imposta ancora accertabili al momento dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 223 del 2006, tanto da comportare – in forza di una vera e propria «reviviscenza» del potere accertativo – la tempestività della notificazione, nel 2008, di un avviso di accertamento relativo al periodo d'imposta 2002, per il quale il termine ordinario di accertamento era già venuto meno il 31 dicembre 2007. L'applicazione retroattiva della “sanzione” del raddoppio del termine ad un fatto commesso prima del 4 luglio 2006, cioè prima della data di entrata in vigore del decreto-legge n. 223 del 2006 che la prevede, violerebbe, pertanto, non solo il secondo comma dell'art. 25 Cost., ma anche la presunzione di non colpevolezza di cui al secondo comma dell'art. 27 Cost., perché deriverebbe non da un accertamento definitivo del reato, ma da una valutazione dell'amministrazione finanziaria che sarebbe solo imperfettamente controllabile in via incidentale dal giudice tributario, privo degli strumenti di cognizione propri del giudice penale.

2.2. – Infine, ad avviso della parte, la rilevanza delle questioni deriverebbe: *a)* dalla necessità di applicare nei giudizi riuniti *a quibus* il denunciato terzo comma dell'art. 57 del d.P.R. n. 633 del 1972, data la sua efficacia retroattiva e posto che gli avvisi di accertamento impugnati sono stati notificati dopo «l'inutile decorso dell'ordinario termine quadriennale» previsto dal primo comma dello stesso art. 57 e dopo che l'organo verificatore, in data 6 giugno 2008, aveva segnalato la sussistenza di fatti penalmente rilevanti ai sensi del d.lgs. n. 74 del 2000 alla competente Procura della Repubblica (la quale aveva poi proceduto all'iscrizione del legale rappresentante della società nel registro degli indagati ed allo svolgimento di ulteriori indagini, le cui risultanze, previo regolare nulla osta rilasciato dall'autorità giudiziaria precedente, erano state successivamente utilizzate per l'emissione dei suddetti avvisi di accertamento); *b)* dal nesso di consequenzialità tra l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale e l'accoglimento delle domande della contribuente nei giudizi principali.

3. – È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate manifestamente inammissibili per difetto di motivazione sulla rilevanza o, comunque, non fondate.

Quanto all'inammissibilità, la difesa dello Stato osserva che il rimettente non ha fornito elementi sufficienti ad evidenziare la necessità dell'applicazione, nei giudizi riuniti *a quibus*, della normativa denunciata, in quanto: *a)* con riguardo alla sentenza n. 185/02/09 – con cui la Commissione tributaria provinciale di Napoli aveva riconosciuto il perfezionamento e l'efficacia del condono richiesto dalla società per gli anni 2001 e 2002, in forza dell'art. 9 della legge n. 289 del 2002 – non ha precisato né se la decisione abbia un rapporto di pregiudizialità con il giudizio principale (come sostenuto nei giudizi *a quibus* dalla contribuente, ad avviso della quale il riconoscimento dell'efficacia del condono precluderebbe il potere di procedere alla rettifica della dichiarazione resa per le suddette annualità) né se la medesima decisione sia passata in giudicato né le ragioni della mancata sospensione, ai sensi dell'art. 295 del codice di procedura civile, dei giudizi riuniti *a quibus*, in attesa della definizione del giudizio sull'efficacia del condono; *b)* non ha chiarito se, nell'ipotesi di valido perfezionamento del condono, ricorrono nel caso concreto i presupposti dell'applicazione del principio secondo cui il condono non opera sui crediti vantati dal contribuente verso il fisco, nel senso che tali crediti restano soggetti all'eventuale contestazione da parte dell'amministrazione finanziaria (Corte di cassazione, sentenza n. 375 del 2009 e ordinanza n. 18942 del 2010; Corte costituzionale, ordinanza n. 340 del 2005); *c)* non ha considerato né che l'art. 10 della legge n. 289 del 2002 aveva prorogato di due anni i termini per l'accertamento nei confronti dei contribuenti che non si erano avvalsi della definizione agevolata (Corte costituzionale, sentenza n. 356 del 2008) né che, nella specie, non era stato dimostrato il valido perfezionamento del condono né che, pertanto, l'avviso di accertamento relativo al 2002 era stato notificato tempestivamente, cioè prima del «31 dicembre 2009», data di scadenza della suddetta proroga biennale.



Quanto alla non fondatezza delle questioni, l'Avvocatura generale dello Stato rileva innanzitutto che, contrariamente a quanto affermato nell'ordinanza di remissione, le disposizioni denunciate non riaprono termini ormai scaduti, perché riguardano solo periodi d'imposta o successivi a quelli in corso alla data della loro entrata in vigore (4 luglio 2006) oppure ancora in corso, ma per i quali, nella medesima data, non è ancora maturata la decadenza dal potere di accertamento. Ad avviso della difesa dello Stato, le suddette disposizioni rispondono alla evidente e ragionevole *ratio* di concedere all'amministrazione finanziaria tempi più ampi per l'accertamento, al fine di meglio contrastare fenomeni di evasione fiscale che – integrando le ipotesi di reato perseguibili d'ufficio previste dal d.lgs. n. 74 del 2000 – sono caratterizzati da maggiore gravità ed insidiosità, tanto da rendere opportuna l'acquisizione degli elementi istruttori emersi nel corso delle indagini svolte dall'autorità giudiziaria e per i quali «occorre anche attendere la rimozione del segreto investigativo». L'intervenuta Presidenza del Consiglio dei ministri osserva, poi, che il prolungamento dei termini per l'accertamento non presuppone la materiale presentazione della denuncia penale, essendo sufficiente la «presenza di fattispecie implicanti in astratto l'obbligo di denuncia». In particolare, la difesa dello Stato nega che gli evocati parametri siano violati, perché: *a*) quanto ai principi di eguaglianza e ragionevolezza, la diversa ampiezza dei termini di accertamento trova giustificazione nella «maggiore pericolosità delle fattispecie di evasione realizzate attraverso modalità delittuose»; *b*) quanto all'imparzialità, la necessità di un controllo del giudice del caso concreto circa la serietà della prospettazione di ipotesi investigative che possano condurre all'accertamento dei fatti reati indicati dalle disposizioni denunciate esclude il prospettato pericolo della strumentalità od arbitrarietà del comportamento dell'amministrazione finanziaria; *c*) quanto al diritto di difesa, la mancata conservazione della documentazione contabile da parte del contribuente deriva da una sua scelta personale, non conforme a legge (dato l'obbligo di conservazione previsto dall'art. 22 del d.P.R. n. 600 del 1973); *d*) sempre quanto al diritto di difesa, il termine censurato opera entro confini certi e non comporta la denunciata indefinita soggezione del contribuente all'azione di accertamento degli uffici tributari (viene citata la sentenza di questa Corte n. 356 del 2008, punto 7 della motivazione); *e*) quanto al principio di irretroattività delle sanzioni penali, il censurato raddoppio dei termini non ha natura sanzionatoria, ma mira a consentire l'accertamento della reale capacità contributiva anche in presenza di fattispecie complesse, quali quelle riguardanti violazioni tributarie a rilevanza penale.

4. – Nell'imminenza della pubblica udienza, la società a responsabilità limitata e la difesa dello Stato hanno depositato memorie difensive a sostegno delle proprie posizioni.

Considerato in diritto

1. – La Commissione tributaria provinciale di Napoli dubita, in riferimento agli artt. 3, 24, 25 e 97 della Costituzione nonché all'art. 3, comma 3, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), della legittimità del combinato disposto del terzo comma dell'art. 57 del decreto del Presidente della Repubblica del 26 ottobre 1972, n. 633 (Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto) – comma inserito dal comma 25 dell'art. 37 del decreto-legge del 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 – e del comma 26 dell'art. 37 del decreto-legge n. 223 del 2006.

Detto combinato disposto stabilisce, in tema di IVA, che: *a*) «In caso di violazione che comporta obbligo di denuncia ai sensi dell'art. 331 del codice di procedura penale per uno dei reati previsti dal decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, i termini di cui ai commi precedenti sono raddoppiati relativamente al periodo d'imposta in cui è stata commessa la violazione» (art. 57, terzo comma, del d.P.R. n. 602 del 1973); *b*) «Le disposizioni di cui ai commi [...] 25 [comma che ha introdotto il citato terzo comma dell'art. 57 del d.P.R. n. 602 del 1973] si applicano a decorrere dal periodo d'imposta per il quale alla data di entrata in vigore del presente decreto [4 luglio 2006] sono ancora pendenti i termini di cui al primo e secondo comma [...] dell'art. 57 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633». In forza di tali disposizioni e con riguardo agli anni di imposta 2002 e 2003, oggetto degli avvisi impugnati nei giudizi riuniti *a quibus*, sono raddoppiati (ove ricorrano le indicate condizioni) i seguenti termini di accertamento dell'IVA previsti dai primi due commi dell'art. 57 del d.P.R. n. 633 del 1972: 1) il 31 dicembre del quarto anno successivo a quello di presentazione della dichiarazione, aumentato – nel caso di richiesta di rimborso dell'eccedenza d'imposta detraibile risultante dalla dichiarazione – di un periodo di tempo pari a quello compreso tra il sedicesimo giorno successivo a quello di notificazione della richiesta di documenti da parte dell'ufficio e la data di consegna di tali documenti (primo comma); 2) il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui la dichiarazione avrebbe dovuto essere presentata, nel caso di omessa presentazione della dichiarazione (secondo comma).



Ad avviso della Commissione tributaria rimettente, la normativa denunciata viola gli evocati parametri, nella parte in cui non prevede che: *a)* la normativa sul raddoppio dei termini di accertamento sia applicabile solo alle annualità successive all'anno 2006, nel quale sono entrati in vigore i commi 25 e 26 dell'art. 37 del decreto-legge n. 223 del 2006; *b)* «l'eventuale denuncia» debba essere presentata, ai sensi dell'art. 331 cod. proc. pen., anteriormente allo spirare dei termini di cui ai primi due commi dell'art. 57 del d.P.R. n. 633 del 1972.

In particolare, vengono prospettate cinque diverse censure, con riferimento, in primo luogo, agli artt. 3 e 24 della Costituzione, e 3, comma 3, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente); in secondo luogo, all'art. 24 Cost.; in terzo luogo, agli artt. 3 e 97 Cost.; in quarto luogo, all'art. 3 Cost.; in quinto luogo, infine, all'art. 25 Cost.

2. – Prima di esaminare analiticamente le suddette censure, occorre valutare le eccezioni di inammissibilità sollevate dall'Avvocatura generale dello Stato, secondo cui dall'ordinanza di rimessione emergerebbe l'omessa o l'insufficiente motivazione della rilevanza delle questioni.

Nessuna di tali eccezioni può essere accolta.

2.1. – La difesa dello Stato ha eccepito, innanzitutto, che il rimettente non ha sufficientemente motivato sulla rilevanza, perché non ha precisato: *a)* né se la sentenza n. 185/02/09 della Commissione tributaria provinciale di Napoli, da lui stesso menzionata, che ha riconosciuto il perfezionamento del cosiddetto “condono tombale” richiesto dalla società per gli anni 2001 e 2002, abbia un rapporto di pregiudizialità con i giudizi principali riuniti e, quindi, se il perfezionamento del condono precluda il potere di accertamento dell'amministrazione finanziaria; *b)* né se la medesima decisione sia passata in giudicato; *c)* né le ragioni della mancata sospensione, ai sensi dell'art. 295 del codice di procedura civile, dei giudizi riuniti *a quibus*, in attesa della definizione del giudizio sull'efficacia del condono.

L'eccezione non è fondata.

2.1.1. – Va premesso che gli articoli da 7 a 9 della legge n. 289 del 2002 prevedono tre diverse ipotesi di definizione agevolata di tributi: 1) la «definizione automatica di redditi di impresa e di lavoro autonomo per gli anni pregressi mediante autoliquidazione» (art. 7); 2) l'«integrazione degli imponibili per gli anni pregressi» (art. 8); 3) la «definizione automatica per gli anni pregressi», denominata anche “condono tombale” (art. 9). Tali agevolazioni rendono definitive le liquidazioni d'imposta da esse derivanti e precludono all'amministrazione finanziaria successivi accertamenti, ma non modificano l'importo degli eventuali rimborsi e crediti derivanti dalle dichiarazioni presentate (artt. 7, comma 13, e 9, comma 9) e non costituiscono titolo per rimborsi di importi precedentemente non dichiarati (art. 8, comma 3). L'art. 10 della legge stabilisce una proroga biennale degli ordinari termini di accertamento per i contribuenti «che non si avvalgono delle disposizioni recate dagli articoli da 7 a 9» (cioè relative alle tre ipotesi di definizione agevolata sopra menzionate).

Nella specie, in riferimento all'IVA 2001 e 2002, la contribuente (una società a responsabilità limitata) ha presentato la domanda di «definizione automatica per gli anni pregressi» di cui al suddetto art. 9.

2.1.2. – Il rimettente non affronta espressamente il tema dell'incidenza del perfezionamento del “condono tombale” sul potere accertativo dell'amministrazione finanziaria. Il silenzio serbato sul punto dall'ordinanza di rimessione non integra, però, l'eccezione insufficiente motivazione della rilevanza, perché è giustificato dalla notorietà ed evidenza della ragione adducibile a sostegno dell'assoluta irrilevanza del condono (ancorché perfezionato) sui poteri di accertamento dell'amministrazione finanziaria con riferimento alla sussistenza dei crediti vantati dal contribuente.

Tale ragione risiede nell'incontestata vigenza del principio, enunciato da questa Corte (ordinanza n. 340 del 2005) e, più volte, dalla Corte di cassazione (Cassazione civile, sentenze n. 5586 del 2010 e n. 375 del 2009; ordinanze n. 12337 del 2011 e n. 18942 del 2010; Cassazione penale, sentenza n. 42462 del 2010, emessa proprio con riguardo alla fattispecie di causa), secondo cui il condono impedisce di accertare i debiti tributari coperti dall'agevolazione, ma non esclude il potere dell'amministrazione finanziaria – esercitato concretamente nella specie – di accertare la sussistenza dei crediti vantati dal contribuente.

Gli avvisi di accertamento impugnati, in quanto diretti a negare proprio l'esistenza del credito IVA indicato dalla società contribuente, non possono perciò essere influenzati dal condono tombale precedentemente richiesto dalla contribuente stessa (e ciò indipendentemente dall'efficacia di tale condono). Da ciò consegue che: *a)* non sussiste alcuna pregiudizialità tra la controversia sulla legittimità del diniego di condono ed i giudizi *a quibus*; *b)* non era necessaria una specifica motivazione al riguardo da parte del rimettente, avendo egli correttamente applicato nella specie un principio – da considerare diritto vivente – la cui sussistenza e pertinenza al caso concreto dovevano darsi per scontate; *c)* il rimettente non aveva alcuna ragione per sospendere i giudizi principali fino alla definizione della controversia sulla validità del condono; e ciò anche a prescindere dal fatto che, in ogni caso, detta sospensione non sarebbe stata consentita dagli artt. 2, comma 3, e 39 del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), i quali



limitano le ipotesi di sospensione ai casi di querela di falso e di questioni di stato e capacità delle persone (diversa dalla capacità di stare in giudizio) ed impongono al giudice, in tutti gli altri casi, di risolvere in via incidentale ogni questione pregiudiziale.

Va infine ricordato che, comunque, il “condono tombale” in materia di IVA del quale ha inteso avvalersi la società contribuente è stato ritenuto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia CE in contrasto con l’ordinamento comunitario, in quanto comporta una rinuncia generale ed indiscriminata all’accertamento delle operazioni imponibili in materia di IVA e, pertanto, integra un inadempimento agli obblighi che sullo Stato italiano incombono «in forza delle disposizioni dell’art. 2, n. 1, lettere a), c) e d), e degli artt. 193 - 273 della direttiva del Consiglio 28 novembre 2006, 2006/112/CE, relativa al sistema d’imposta sul valore aggiunto, che hanno sostituito, dal 1° gennaio 2007, gli artt. 2 e 22 della sesta direttiva del Consiglio 17 maggio 1977, 77/388/CEE, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli stati membri relative alle imposte sulla cifra d’affari - Sistema comune di imposta sul valore aggiunto: base imponibile uniforme, nonché dell’art. 10 CE» (sentenza 11 dicembre 2008, causa C-174/07; analogamente, la sentenza 17 luglio 2008, causa C-132/06). Il rilevato contrasto con l’ordinamento comunitario comporta l’obbligo del giudice e dell’amministrazione finanziaria italiani di non applicare le norme nazionali relative al suddetto condono (in tal senso, espressamente, le pronunce della Cassazione civile, sezioni unite, dal n. 3673 al n. 3677 del 2010; sezione semplice, n. 24586 e n. 24587 del 2010). Da ciò discende la riespansione del potere accertativo dell’amministrazione finanziaria e, per quanto qui interessa, l’applicabilità della denunciata normativa concernente il raddoppio dei termini di accertamento in presenza di violazioni tributarie di rilevanza penale ai sensi del d.lgs. n. 74 del 2000.

2.2. – L’Avvocatura generale dello Stato ha eccepito, poi, l’inammissibilità delle questioni – sempre sotto il profilo della omessa od insufficiente motivazione della rilevanza – affermando che il rimettente non ha chiarito se nella specie ricorrano i presupposti dell’applicazione del sopra menzionato principio secondo cui il condono non opera sui crediti vantati dal contribuente verso il fisco, nel senso che tali crediti restano soggetti all’eventuale contestazione da parte dell’amministrazione finanziaria.

Anche tale eccezione non è fondata, perché – come osservato nel punto precedente – proprio l’evidente adesione del rimettente al suddetto notorio e consolidato principio giurisprudenziale gli ha fatto ritenere superflua l’indicazione nell’ordinanza di rimessione di una espressa motivazione al riguardo.

2.3. – L’Avvocatura generale dello Stato ha eccepito, infine, l’inammissibilità delle questioni, deducendo che il rimettente non avrebbe considerato che l’art. 10 della legge n. 289 del 2002 prevede la proroga di due anni dei termini di accertamento nei confronti dei contribuenti che non si siano avvalsi delle disposizioni recanti la definizione agevolata. Nella specie, pertanto, l’avviso di accertamento relativo al 2002 sarebbe stato notificato tempestivamente, cioè prima del «31 dicembre 2009», data di scadenza della suddetta proroga biennale. Secondo tale prospettiva, l’applicazione della proroga avrebbe escluso la necessità di far ricorso alla normativa denunciata per definire i giudizi principali riuniti e, quindi, avrebbe reso irrilevanti le questioni.

L’eccezione non è fondata.

L’Avvocatura muove dalla premessa dell’applicabilità della suddetta proroga biennale nel caso in cui il condono richiesto dal contribuente non si sia perfezionato.

Tale premessa è erronea, perché – come correttamente sostenuto dalla parte privata – per escludere l’applicazione della proroga biennale è sufficiente la presentazione della richiesta di condono, indipendentemente dal suo accoglimento o diniego. A tale interpretazione inducono sia la lettera dell’art. 10 della legge n. 289 del 2002 (che non condiziona l’applicazione della proroga biennale al perfezionamento del condono, ma si limita ad affermare che essa è prevista nei confronti dei contribuenti che «non si avvalgono» delle disposizioni recate dagli articoli da 7 a 9 della stessa legge, cioè nei confronti di coloro che omettono di avanzare le suddette richieste agevolative non avvalendosi della facoltà loro concessa da tali articoli); sia la *ratio* della proroga (diretta a consentire agli uffici tributari di procedere all’accertamento in un termine più ampio nei soli confronti dei contribuenti che non hanno portato all’attenzione degli uffici le loro posizioni tributarie attraverso la presentazione delle istanze di condono, come evidenziato da questa Corte con la sentenza n. 356 del 2008); sia la natura eccezionale di ogni ampliamento temporale dei poteri accertativi (ampliamento di stretta interpretazione e, quindi, non estensibile ai contribuenti che abbiano presentato la richiesta di agevolazione e non abbiano, poi, di essa effettivamente goduto).

3. – Neppure può sostenersi, infine, che l’inammissibilità delle questioni possa derivare dall’omesso tentativo del rimettente di pervenire ad una interpretazione idonea a superare i prospettati dubbi di legittimità costituzionale; ad una interpretazione, cioè, che consenta di ritenere, da un lato, che la normativa sul raddoppio dei termini di accertamento si applichi solo alle annualità successive all’anno 2006, nel quale è entrata in vigore la normativa denunciata; dall’altro, che «l’eventuale denuncia» debba essere presentata, ai sensi dell’art. 331 cod. proc. pen., anteriormente allo spirare dei termini “brevi” di cui ai primi due commi dell’art. 57 del d.P.R. n. 633 del 1972.



In effetti, il rimettente muove da una interpretazione non implausibile delle disposizioni denunciate. Egli assume che, in forza di esse, il raddoppio dei termini di accertamento si applichi: *a)* anche se la denuncia penale per i reati di cui al d.lgs. n. 74 del 2000 non sia stata presentata prima del decorso del termine ordinario di accertamento; *b)* anche alle annualità antecedenti all'anno 2006, nel quale sono entrate in vigore tali disposizioni.

3.1. – Quanto al punto *sub a)*, la non implausibilità dell'interpretazione discende dal fatto che il censurato terzo comma dell'art. 57 del d.P.R. n. 633 del 1972 («In caso di violazione che comporta obbligo di denuncia ai sensi dell'art. 331 del codice di procedura penale per uno dei reati previsti dal decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, i termini di cui ai commi precedenti sono raddoppiati [...]») prevede, quale unica condizione per il raddoppio dei termini, la sussistenza dell'obbligo di denuncia penale, indipendentemente dal momento in cui tale obbligo sorga ed indipendentemente dal suo adempimento. A maggior ragione, la lettera della legge impedisce di interpretare le disposizioni denunciate nel senso che il raddoppio dei termini presuppone necessariamente un accertamento penale definitivo circa la sussistenza del reato. Del resto quest'ultima interpretazione – come riconosciuto dalla stessa parte privata – contrasterebbe anche con il vigente regime del cosiddetto «doppio binario» tra giudizio penale e procedimento e processo tributari, evidenziato dall'art. 20 del d.lgs. n. 74 del 2000 (il quale, in correlazione a quanto previsto dagli artt. 3, 479 e 654 cod. proc. pen., dispone che «Il procedimento amministrativo di accertamento ed il processo tributario non possono essere sospesi per la pendenza del procedimento penale avente ad oggetto i medesimi fatti o fatti dal cui accertamento comunemente dipende la relativa definizione»).

Né, al fine di sostenere un'interpretazione conforme a Costituzione – nel senso che il raddoppio dei termini opererebbe solo se la denuncia penale sia presentata prima del decorso dei termini «brevi» di accertamento –, può farsi riferimento alla giurisprudenza della Corte di cassazione in materia di termine triennale di «prescrizione» per il recupero «a posteriori» di diritti doganali previsto dall'art. 84, terzo comma, del d.P.R. 23 gennaio 1973 n. 43 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale). Tale disposizione stabilisce due diversi termini triennali di «prescrizione», a seconda che il mancato pagamento abbia o no causa da un reato. Nel caso in cui non risulti che il mancato pagamento abbia avuto causa da reato, il termine decorre dal momento in cui l'importo dei diritti doganali originariamente richiesto sia stato contabilizzato o, in difetto, sia divenuto esigibile; nell'ipotesi, invece, in cui il mancato pagamento abbia avuto causa da reato il termine – in deroga al sopra visto principio del cosiddetto «doppio binario» – decorre dalla data in cui il decreto o la sentenza pronunciati nel procedimento penale siano divenuti irrevocabili. La lettera di tale disposizione, secondo la giurisprudenza di legittimità, renderebbe indeterminabile il periodo intercorrente tra la data di contabilizzazione o di esigibilità del debito doganale e la data in cui è divenuta irrevocabile la decisione penale, con la conseguenza che il termine per la revisione dei dazi, in presenza di reato, «sarebbe privo di riferimento temporale e dilatabile all'infinito» (sentenza della Cassazione civile n. 9773 del 2010). Per ovviare a tale «compromissione della certezza dei rapporti giuridici» (sentenze della Cassazione civile n. 19193 e n. 22014 del 2006), la Suprema Corte ha interpretato l'art. 84 nel senso che, in caso di reato che ha causato il mancato pagamento, l'«originario» termine triennale, decorrente dalla contabilizzazione o dall'esigibilità dell'obbligazione doganale, è «prorogato» fino ai tre anni successivi alla data di irrevocabilità della decisione penale, ma ciò solo nel caso in cui sia stata formulata una «ipotesi delittuosa», posta «alla base di una *notitia criminis*», nel corso dell'«originario» termine triennale (Cassazione civile, decisioni n. 9773 del 2010, n. 19195, n. 20513, n. 21377 e n. 22014 del 2006).

È evidente che – contrariamente a quanto sostenuto dalla parte privata – il citato art. 84, terzo comma, del d.P.R. n. 43 del 1973 reca una disciplina del tutto diversa da quella posta dalle disposizioni denunciate e, pertanto, non può essere invocata a sostegno della tesi secondo cui il raddoppio dei termini opera solo ove la denuncia penale sia presentata prima del decorso dei termini «brevi». Infatti, mentre il censurato combinato disposto non presuppone alcun accertamento penale definitivo del reato ed ha un preciso riferimento temporale (entro il 31 dicembre dell'ottavo anno o del decimo anno successivo a quello in cui, rispettivamente, è stata o doveva essere presentata la dichiarazione); invece il terzo comma dell'art. 84 del d.P.R. n. 43 del 1973 presuppone una sentenza od un decreto penale di condanna divenuti irrevocabili ed indica un termine complessivo indefinito e non prevedibile nel momento in cui è contabilizzata o diviene esigibile l'obbligazione doganale. Di qui la non pertinenza della normativa e della giurisprudenza di legittimità invocate dalla società contribuente e la correttezza dell'interpretazione fornita dal rimettente.

3.2. – Quanto all'interpretazione del rimettente indicata al punto *sub b)* – secondo cui il raddoppio si applicherebbe anche alle annualità d'imposta anteriori a quella pendente al momento dell'entrata in vigore delle disposizioni denunciate (4 luglio 2006) –, la sua non implausibilità discende dal fatto che il raddoppio, stabilendo il prolungamento dei termini non ancora scaduti alla data dell'entrata in vigore del decreto-legge n. 223 del 2006, incide necessariamente (protraendoli) sui termini di accertamento delle violazioni che si assumono commesse prima di tale data. Questo effetto non deriva dalla natura retroattiva della normativa censurata, ma dall'applicabilità ex nunc della protrazione dei termini in corso, nel rispetto del principio secondo cui, di regola, «la legge non dispone che per l'avvenire» (art. 11, prima parte del primo comma, delle disposizioni preliminari al codice civile; analogamente, l'art. 3, comma 1, della legge n. 212 del



2000, stabilisce che «le disposizioni tributarie non hanno effetto retroattivo»). La stessa società contribuente, del resto, pur facendo più volte riferimento nelle sue difese alla “retroattività” della normativa denunciata, ammette che questa, in realtà, dispone solo per il futuro ed è “retroattiva” in «senso improprio».

3.3. – Dai rilievi che precedono deriva, dunque, che l’interpretazione data dal rimettente alle disposizioni denunciate e sulla quale egli fonda le sollevate questioni è sostanzialmente corretta. Questa Corte deve pertanto muovere da tale interpretazione per effettuare il richiesto scrutinio di costituzionalità.

4. – Nel motivare in ordine agli altri aspetti della rilevanza delle questioni, il rimettente afferma che: *a)* dal processo verbale di constatazione redatto nel 2008 dalla Guardia di finanza risultano, per gli anni 2002 e 2003, ipotesi di reato previste dal d.lgs. n. 74 del 2000 per le quali vi è l’obbligo di denuncia penale; *b)* nei giudizi principali riuniti egli deve fare applicazione delle disposizioni denunciate, perché queste sono entrate in vigore il 4 luglio 2006, anteriormente alla scadenza del termine “breve” quadriennale previsto, per gli accertamenti per cui è causa, dal primo comma dell’art. 57 del d.P.R. n. 633 del 1972.

Tali elementi sono sufficienti per ritenere rilevanti le questioni.

5. – Nel merito, è necessario esaminare analiticamente le cinque censure prospettate dal rimettente.

5.1. – Con la prima censura viene affermato che il denunciato combinato disposto si pone in contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost., nonché con l’art. 3, comma 3, della legge n. 212 del 2000, perché irragionevolmente «proroga o riapre», per gli accertamenti delle imposte, termini di decadenza ormai «scaduti», così ledendo l’esigenza di «certezza dei rapporti giuridici» ed il diritto di difesa dei contribuenti.

5.1.1. – Va preliminarmente rilevato, al riguardo, che l’art. 3, comma 3, della legge n. 212 del 2000 (secondo cui «I termini di prescrizione e di decadenza per gli accertamenti di imposta non possono essere prorogati») non può essere qui evocato quale parametro di legittimità costituzionale. Come più volte osservato da questa Corte, infatti, le disposizioni di detta legge non hanno rango costituzionale e non costituiscono, neppure come norme interposte, parametro idoneo a fondare il giudizio di legittimità costituzionale di leggi statali (sentenza n. 58 del 2009; ordinanze n. 13 del 2010, n. 185 del 2009, n. 180 del 2007, n. 428 del 2006, n. 216 del 2004).

La questione riferita all’art. 3, comma 3, della legge n. 212 del 2000 è, dunque, inammissibile.

5.1.2. – La questione riferita agli artt. 3 e 24 Cost. non è fondata, perché il rimettente muove dall’erroneo presupposto interpretativo che la normativa censurata «proroghi o riapra termini di decadenza ormai scaduti».

L’erroneità di tale presupposto è evidente, ove si consideri che i termini raddoppiati di accertamento non costituiscono una “proroga” di quelli ordinari, da disporsi a discrezione dell’amministrazione finanziaria procedente, in presenza di “eventi peculiari ed eccezionali”. Al contrario, i termini raddoppiati sono anch’essi termini fissati direttamente dalla legge, operanti automaticamente in presenza di una speciale condizione obiettiva (allorché, cioè, sussista l’obbligo di denuncia penale per i reati tributari previsti dal d.lgs. n. 74 del 2000), senza che all’amministrazione finanziaria sia riservato alcun margine di discrezionalità per la loro applicazione. In altre parole, i termini raddoppiati non si innestano su quelli “brevi” di cui ai primi due commi dell’art. 57 del d.P.R. n. 633 del 1972 in base ad una scelta degli uffici tributari, ma operano autonomamente allorché sussistano elementi obiettivi tali da rendere obbligatoria la denuncia penale per i reati previsti dal d.lgs. n. 74 del 2000. Sotto questo aspetto non può parlarsi di «riapertura o proroga di termini scaduti» né di «reviviscenza di poteri di accertamento ormai esauriti», perché i termini “brevi” e quelli raddoppiati si riferiscono a fattispecie *ab origine* diverse, che non interferiscono tra loro ed alle quali si connettono diversi termini di accertamento. Più precisamente, i termini “brevi” di cui ai primi due commi dell’art. 57 del d.P.R. n. 633 del 1972 operano in presenza di violazioni tributarie per le quali non sorge l’obbligo di denuncia penale di reati previsti dal d.lgs. n. 74 del 2000; i termini raddoppiati di cui al terzo comma dello stesso art. 57 operano, invece, in presenza di violazioni tributarie per le quali v’è l’obbligo di denuncia. è, perciò, del tutto irrilevante che detto obbligo, come osservato al punto 3.1., possa insorgere anche dopo il decorso del termine “breve” o possa non essere adempiuto entro tale termine. Ciò che rileva è solo la sussistenza dell’obbligo, perché essa soltanto connota, sin dall’origine, la fattispecie di illecito tributario alla quale è connessa l’applicabilità dei termini raddoppiati di accertamento.

Tali conclusioni non mutano neppure ove si faccia riferimento al censurato comma 26 dell’art. 37 del decreto-legge n. 223 del 2006. Questa disposizione non prevede una «riapertura di termini di accertamento già scaduti», ma risolve solo un problema di successione di leggi nel tempo, senza dettare una disciplina sostanziale *ad hoc*. Essa si limita, infatti, a stabilire che «Le disposizioni di cui ai commi [...] 25 si applicano a decorrere dal periodo d’imposta per il quale alla data di entrata in vigore del presente decreto sono ancora pendenti i termini di cui al primo e secondo comma [...] dell’art. 57 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633». In tal modo non viene retroattivamente “riaperto” un termine già scaduto, ma viene solo escluso che il raddoppio dei termini si applichi alle violazioni tributarie per le quali, alla data di entrata in vigore del decreto (4 luglio 2006), fosse già decorso il termine di accertamento previsto dalla normativa anteriore (secondo quanto già rilevato al punto 3.2.).



È opportuno sottolineare che l'introduzione legislativa di un più ampio termine di decadenza è evenienza frequente nel diritto tributario ed è pacifico che una siffatta nuova normativa, in difetto di diversa espressa statuizione di legge, si applichi solo ove il precedente e più ristretto termine non sia già decorso e, quindi, il rapporto non sia esaurito. Le disposizioni denunciate, dunque, sono conformi ai principi più volte applicati dalla giurisprudenza in materia di successione delle leggi nel tempo che abbiano previsto l'ampliamento di termini decadenziali. A titolo di esempio, tra i molti che potrebbero essere indicati, può qui ricordarsi che la Corte di cassazione, in tema di sopravvenuto prolungamento dei termini di decadenza per la richiesta in via amministrativa del rimborso delle imposte dirette, ha costantemente affermato che il più ampio termine di decadenza (48 mesi in luogo di 18 mesi) trova applicazione nel caso in cui, alla data di entrata in vigore della legge recante l'ampliamento del termine, sia ancora pendente il termine originario, mentre non è applicabile qualora, alla data predetta, tale termine sia già scaduto (*ex plurimis*, Cassazione civile, sentenze n. 2376, n. 10123 e n. 582 del 2010; n. 25610, n. 22748, n. 22745 e n. 16927 del 2008).

È irrilevante, infine, l'assunto che gli evocati parametri sarebbero violati per l'incertezza in cui versa il contribuente, il quale deve attendere il decorso del termine raddoppiato per avere la sicurezza dell'insussistenza dell'obbligo di denuncia penale. Si è visto, infatti, che tale incertezza è meramente eventuale e soggettiva e dipende non da una discrezionale valutazione dell'amministrazione finanziaria sulla denunciabilità penale dei fatti, ma solo dal momento in cui l'ufficio tributario venga concretamente a conoscenza degli elementi obiettivi comportanti l'obbligo di denuncia. Essa costituisce, perciò, una circostanza di mero fatto inidonea ad influire sullo scrutinio di legittimità costituzionale.

5.2.– Con la seconda censura è affermato che il denunciato combinato disposto si pone in contrasto con l'art. 24 Cost., sotto due profili: *a)* perché la denuncia penale, se proposta dopo il decorso dei termini "brevi" di decadenza, potrebbe intervenire quando il contribuente, ritenendo non più accertabile il rapporto tributario, non sia più in possesso delle scritture e dei documenti contabili; *b)* perché, non prevedendo un «ragionevole» ed «oggettivamente determinato» termine di notificazione dell'atto impositivo e consentendo «una distanza eccessiva tra il fatto e la contestazione», comporta una «indeterminata soggezione del contribuente all'azione esecutiva del fisco» e, quindi, vanifica la difesa del contribuente.

Nessuno dei prospettati profili di illegittimità costituzionale è fondato.

5.2.1.– Quanto alla lesione del diritto di difesa – dedotta sotto il profilo che il contribuente non sarebbe più in grado di difendersi qualora non fosse più in possesso delle scritture e dei documenti contabili da lui «legittimamente» eliminati dopo il decorso del termine "breve" di accertamento –, va rilevato che il rimettente procede da un erroneo presupposto interpretativo. Egli assume che l'obbligo di conservazione delle suddette scritture e documenti persista solo fino alla scadenza del termine "breve" di accertamento previsto dai primi due commi dell'art. 57 del d.P.R. n. 633 del 1972.

In realtà il contribuente, per effetto dell'art. 22 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, è tenuto a conservare le scritture ed i documenti fino alla definizione degli accertamenti relativi al corrispondente periodo d'imposta. Pertanto, se il termine previsto dalla legge, in presenza dell'obbligo di denuncia delle suddette violazioni tributarie penalmente rilevanti, è quello raddoppiato di cui alla normativa censurata, ne segue che il contribuente ha l'obbligo di conservare le scritture ed i documenti fino alla definizione degli accertamenti relativi e, quindi, non può ritenersi esonerato da tale obbligo fino alla scadenza del termine raddoppiato.

L'eventuale soggettivo affidamento del contribuente a che non siano fatti valere, dopo il decorso del termine "breve" di accertamento, elementi obiettivi (giudizialmente controllabili *ex post*, come si vedrà in prosieguo, al punto 5.3.) comportanti l'obbligo di denuncia penale per i reati previsti dal d.lgs. n. 74 del 2000 non è rilevante ai fini del giudizio di costituzionalità, trattandosi di una circostanza di mero fatto. Ciò che invece rileva sul piano giuridico è che il contribuente, ai sensi dell'art. 22 del d.P.R. n. 600 del 1973, è tenuto a conservare la predetta documentazione fino allo spirare dei termini raddoppiati. Il che, evidentemente, non comporta alcuna lesione del diritto di difesa, proprio perché l'obbligo di conservazione documentale fino al decorso di tali termini è contenuto, dal predetto articolo, in limiti certi.

5.2.2.– Quanto, poi, alla lesione del diritto di difesa, dedotta sotto il diverso profilo dell'irragionevole ed eccessiva distanza temporale tra «il fatto e la contestazione», tale da comportare una indeterminata soggezione del contribuente all'azione «esecutiva» (*rectius*: accertativa) del fisco, è agevole osservare che – contrariamente a quanto affermato dal rimettente – il termine non è né indeterminato né irragionevolmente ampio.

Non è indeterminato, in quanto esso, in presenza del suddetto obbligo di denuncia penale, è individuato dalla normativa in modo certo; e cioè: *a)* entro il 31 dicembre dell'ottavo anno successivo a quello in cui è stata presentata la dichiarazione; *b)* entro il 31 dicembre del decimo anno successivo a quello in cui la dichiarazione avrebbe dovuto essere presentata. Né tale obiettiva certezza può ritenersi esclusa dall'eventuale soggettiva incertezza del contribuente sulla astratta ravvisabilità delle indicate ipotesi di reato. L'impossibilità per il contribuente di avere la sicurezza *ex ante* della non ricorrenza dei presupposti di denunciabilità penale della sua condotta costituisce infatti, come si è appena



visto, un inconveniente di mero fatto, irrilevante ai fini del giudizio di legittimità costituzionale. Per contrastare possibili abusi degli uffici tributari sono invece sufficienti, come sarà meglio precisato al punto 5.3., da un lato, la previsione dell'obbligo dei pubblici ufficiali – e, quindi, anche dei verificatori fiscali – di inoltrare senza ritardo la denuncia penale (obbligo sanzionato dall'art. 361 del codice penale) e, dall'altro, la controllabilità giudiziale circa la sussistenza dei precisi ed obiettivi presupposti richiesti dalla legge e dalla giurisprudenza perché sorga detto obbligo.

Il termine raddoppiato, inoltre, non è irragionevolmente ampio, perché è di poco superiore al termine di prescrizione dei reati suddetti (sei anni) e la sua entità è adeguata a soddisfare la ratio *legis* di dotare l'amministrazione finanziaria di un maggior lasso di tempo per acquisire e valutare dati utili a contrastare illeciti tributari, i quali, avendo rilevanza penale, sono stati non ingiustificatamente ritenuti dal legislatore particolarmente gravi e, di norma, di complesso accertamento. In particolare, la gravità e la difficoltà di rilevamento di detti illeciti derivano sia dalla non arbitraria ipotizzabilità (in base a chiari ed obiettivi elementi indiziari) dei reati perseguibili d'ufficio previsti dal d.lgs. n. 74 del 2000; sia dal fatto che tali reati – in considerazione delle modalità della condotta criminosa ovvero della misura del danno arrecato all'erario – normalmente richiedono controlli, verifiche ed indagini fiscali particolarmente difficili al fine di determinare l'effettiva capacità contributiva dei soggetti passivi d'imposta. Tale situazione, del resto, si presenta anche nelle fattispecie oggetto di esame nei giudizi principali riuniti, in relazione alle quali si addebitano alla contribuente, per gli anni d'imposta in contestazione in detti giudizi, dichiarazioni fraudolente od infedeli.

L'individuata ratio *legis* non esclude che il legislatore abbia avuto di mira anche l'ulteriore obiettivo indicato nella relazione d'accompagnamento al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 223 del 2006, secondo la quale le disposizioni denunciate sono dirette a consentire la circolazione delle prove dal giudizio penale al procedimento tributario. Tale *ratio* indubbiamente può sussistere in concreto, data la normale maggiore durata del processo penale rispetto ai termini di accertamento "brevi", ma non è idonea, da sola, ad improntare la disciplina in esame sia perché – secondo quanto già osservato – il raddoppio dei termini consegue dal mero riscontro di fatti comportanti l'obbligo di denuncia penale, indipendentemente dall'effettiva presentazione della denuncia o dall'inizio dell'azione penale; sia perché – come si vedrà meglio più avanti – l'obbligo di denuncia (comportante il raddoppio dei termini di accertamento) sorge anche ove sussistano cause di non punibilità impeditive della prosecuzione delle indagini penali ed il cui accertamento resti riservato all'autorità giudiziaria penale; sia perché – in base a quanto si è appena visto – il termine raddoppiato di accertamento è comunque più ampio del termine di prescrizione del reato (sei anni). La circolazione di elementi probatori dal giudizio penale al procedimento tributario è, dunque, solo eventuale e temporalmente limitata, e costituisce una giustificazione solo accessoria e parziale dei denunciati commi 25 e 26 dell'art. 37 del decreto-legge n. 223 del 2006.

Va sottolineato, altresì, che l'ampiezza dei termini derivante dal suddetto raddoppio si inserisce in un più vasto quadro sistematico. In particolare, essa è analoga a quella fissata dall'art. 27, commi 16 e 17, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2. Tali disposizioni, con riferimento ad ipotesi simili al reato di indebita compensazione previsto dall'art. 10-*quater* del d.lgs. n. 74 del 2000, stabiliscono che – salvi i più ampi termini previsti dalla legge in caso di violazione comportante l'obbligo di denuncia penale ai sensi dell'art. 331 cod. proc. pen. per il reato previsto dal citato art. 10-*quater* – l'atto di accertamento dei crediti indebitamente utilizzati dal contribuente in compensazione, indicato dall'art. 1, comma 421, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005), deve essere notificato entro il termine di decadenza del 31 dicembre dell'ottavo anno successivo a quello dell'utilizzo di crediti inesistenti in compensazione.

Per completezza, va infine rilevato che, in forza della specialità del censurato terzo comma dell'art. 57 del d.P.R. n. 633 del 1972, non rientrano nel computo dei termini da raddoppiare i prolungamenti di quelli previsti da altre disposizioni di legge. Induce a tale conclusione la lettera del citato terzo comma dell'art. 57 del d.P.R. n. 633 del 1972, che prevede il raddoppio dei soli «termini di cui ai commi precedenti» dello stesso articolo; e cioè dei termini che scadono il 31 dicembre del quarto anno successivo a quello in cui è stata presentata la dichiarazione (primo comma), nonché dei termini che scadono il 31 dicembre del quinto anno successivo a quello in cui la dichiarazione avrebbe dovuto essere presentata (secondo comma). Non rientrano, pertanto, nel computo dei termini da raddoppiare ai sensi delle disposizioni denunciate né la proroga biennale di cui all'art. 10 della legge n. 289 del 2002, né il diverso raddoppio dei termini dei medesimi primi due commi dell'art. 57 d.P.R. n. 633 del 1972 previsto, nell'ambito degli interventi antievasione e antielusione internazionale e nazionale, dal comma 2-*bis* dell'art. 12 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78 (Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini), convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, comma inserito dall'art. 1, comma 3, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25. Pertanto, nel caso in cui i prolungamenti di termini previsti dalle disposizioni denunciate e da altre disposizioni siano astrattamente applicabili in relazione alla medesima fattispecie, l'amministrazione finanziaria non potrà mai utilizzarli in modo cumulativo al fine di superare il massimo dell'ampliamento temporale previsto dalla



singola normativa più favorevole per l'amministrazione. Questa interpretazione esclude che le disposizioni denunciate possano concorrere a rendere irragionevolmente lunghi i tempi dell'accertamento.

5.3.— Con la terza censura il rimettente afferma che il denunciato combinato disposto viola gli artt. 3 e 97 Cost., perché, non condizionando il raddoppio dei termini né all'avvio dell'azione penale prima del decorso dei termini "brevi" di decadenza dall'accertamento né all'esito di tale azione, attribuisce all'amministrazione finanziaria — irragionevolmente ed in contrasto con i principi di imparzialità e di buon andamento — il potere discrezionale di estendere i termini dell'accertamento in base ad una soggettiva e non controllabile valutazione circa la necessità di presentare denuncia penale per violazioni ricondotte ad ipotesi di reato, «magari su elementi puramente indiziari e strumentalmente enfatizzati».

La questione non è fondata.

Si è già rilevato che il rimettente muove da una interpretazione plausibile delle disposizioni censurate, le quali, in base al loro tenore letterale, stabiliscono che il raddoppio dei termini deriva dall'insorgenza dell'obbligo della denuncia penale, indipendentemente dall'effettiva presentazione di tale denuncia o da un accertamento penale definitivo circa la sussistenza del reato.

Detta interpretazione non implica, tuttavia, che la legge attribuisca all'amministrazione finanziaria l'arbitrario ed incontrollabile potere di raddoppiare i termini "brevi" di accertamento.

Quanto all'asserita arbitrarietà, infatti, il raddoppio non consegue da una valutazione discrezionale e meramente soggettiva degli uffici tributari, ma opera soltanto nel caso in cui siano obiettivamente riscontrabili, da parte di un pubblico ufficiale, gli elementi richiesti dall'art. 331 cod. proc. pen. per l'insorgenza dell'obbligo di denuncia penale. Per costante giurisprudenza della Corte di cassazione, tale obbligo sussiste quando il pubblico ufficiale sia in grado di individuare con sicurezza gli elementi del reato da denunciare (escluse le cause di estinzione o di non punibilità, che possono essere valutate solo dall'autorità giudiziaria), non essendo sufficiente il generico sospetto di una eventuale attività illecita (*ex plurimis*, sentenze della Cassazione penale n. 27508 del 2009; n. 26081 e n. 15400 del 2008; n. 1244 del 1985; n. 6876 del 1980; n. 14195 del 1978). Va, inoltre, sottolineato al riguardo che il pubblico ufficiale — allorché abbia acquisito la *notitia criminis* nell'esercizio od a causa delle sue funzioni — non può liberamente valutare se e quando presentare la denuncia, ma deve inoltrarla prontamente, pena la commissione del reato previsto e punito dall'art. 361 cod. pen. per il caso di omissione o ritardo nella denuncia.

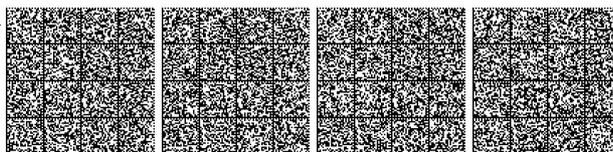
Quanto all'asserita incontrollabilità dell'apprezzamento degli uffici tributari circa la sussistenza del reato, va obiettato che — contrariamente a quanto affermato dal rimettente — il sistema processuale tributario consente, invece, il controllo giudiziario della legittimità di tale apprezzamento. Il giudice tributario, infatti, dovrà controllare, se richiesto con i motivi di impugnazione, la sussistenza dei presupposti dell'obbligo di denuncia, compiendo al riguardo una valutazione ora per allora (cosiddetta "prognosi postuma") circa la loro ricorrenza ed accertando, quindi, se l'amministrazione finanziaria abbia agito con imparzialità od abbia, invece, fatto un uso pretestuoso e strumentale delle disposizioni denunciate al fine di fruire ingiustificatamente di un più ampio termine di accertamento. È opportuno precisare che: *a)* in presenza di una contestazione sollevata dal contribuente, l'onere di provare detti presupposti è a carico dell'amministrazione finanziaria, dovendo questa giustificare il più ampio potere accertativo attribuitole dal censurato terzo comma dell'art. 57 del d.P.R. n. 633 del 1972; *b)* il correlativo tema di prova — e, quindi, l'oggetto della valutazione da effettuarsi da parte del giudice tributario — è circoscritto al riscontro dei presupposti dell'obbligo di denuncia penale e non riguarda l'accertamento del reato; *c)* gli eventuali limiti probatori propri del processo tributario hanno, pertanto, una ridotta incidenza nella specie e, comunque, non costituiscono oggetto delle sollevate questioni.

5.4.— Con la quarta censura viene affermato che il denunciato combinato disposto si pone in contrasto con l'art. 3 Cost., perché, «consentendo discipline differenziate per la notifica dell'accertamento», introduce «irragionevoli elementi di disparità di trattamento».

Anche tale questione non è fondata.

La censurata disparità di trattamento non sussiste, perché la ricorrenza di elementi tali da obbligare alla denuncia penale ai sensi dell'art. 331 cod. proc. pen. costituisce una situazione eterogenea rispetto a quella in cui tali elementi non ricorrono. È innegabile, infatti, che la non arbitraria ipotizzabilità di specifici reati tributari, espressivi di un particolare disvalore, giustifica la previsione di una disciplina differenziata, proprio in ragione della gravità dei fatti e della maggiore difficoltà che, di norma, richiede il loro accertamento.

5.5. — Con la quinta censura viene affermato che la normativa denunciata si pone in contrasto con l'art. 25 Cost. perché, in presenza di ipotesi di reato previste dal d.lgs. n. 74 del 2000 per le quali vi sia l'obbligo di denuncia, essa rende retroattivamente applicabile la sanzione del raddoppio dei termini per l'accertamento dell'imposta.



La questione non è fondata, perché la disciplina del raddoppio dei termini non ha natura sanzionatoria. Non è perciò invocabile, nella specie, il principio di irretroattività della norma penale sfavorevole previsto dall'evocato secondo comma dell'art. 25 Cost. E ciò a prescindere dalla considerazione che – per quanto osservato ai punti 3.2. e 5.1.2. – la disciplina fiscale censurata si applica solo per l'avvenire, con riferimento sia agli illeciti commessi a decorrere dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 223 del 2006 sia a quelli commessi anteriormente e per i quali, a tale data, non siano ancora decorsi i termini di cui ai primi due commi dell'art. 57 del d.P.R. n. 633 del 1972.

In particolare, il raddoppio dei termini di accertamento non può qualificarsi “sanzione penale”, neppure impropria o atipica. Esso infatti, da un lato, non rappresenta la reazione ad un illecito penale, perché – come si è visto – consegue non dall'accertamento della commissione di un reato, ma solo dall'insorgere dell'obbligo di denuncia dei reati previsti dal d.lgs. n. 74 del 2000, restando irrilevante il fatto che l'azione penale non sia iniziata o non sia proseguita o intervenga una decisione penale di proscioglimento, di assoluzione o di condanna; dall'altro, non costituisce una conseguenza sfavorevole sul piano sostanziale, perché non comporta né un obbligo di prestazione né l'emissione di un atto di accertamento. Il mero assoggettamento ad un termine più lungo di accertamento fiscale non svolge, dunque, alcuna funzione afflittivo-punitiva o sanzionatoria di un fatto di reato, ma, operando su un piano meramente procedimentale, persegue solo il sopra evidenziato obiettivo di attribuire agli uffici tributari maggior tempo per accertare l'effettiva capacità contributiva del soggetto passivo d'imposta, quando ciò sia giustificato dalla non arbitraria ipotizzabilità, ai sensi dell'art. 331 cod. proc. pen., di violazioni gravi e di più difficile controllo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale del combinato disposto del terzo comma dell'art. 57 del decreto del Presidente della Repubblica del 26 ottobre 1972, n. 633 (Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto) – comma inserito dal comma 25 dell'art. 37 del decreto-legge del 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 –, e del comma 26 dell'art. 37 del decreto-legge n. 223 del 2006, sollevata dalla Commissione tributaria provinciale di Napoli, in riferimento all'art. 3, comma 3, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), con l'ordinanza indicata in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale del suddetto combinato disposto del terzo comma dell'art. 57 del d.P.R. n. 633 del 1972 e del comma 26 dell'art. 37 del decreto-legge n. 223 del 2006, sollevate dalla Commissione tributaria provinciale di Napoli, in riferimento agli artt. 3, 24, 25 e 97 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 luglio 2011.

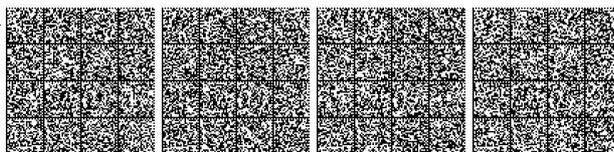
Il Presidente: QUARANTA

Il redattore: GALLO

Il cancelliere: MELATTI

Depositata in cancelleria il 25 luglio 2011.

Il direttore della cancelleria: MELATTI



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 49

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 maggio 2011
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Sicurezza pubblica - Mafia e criminalità organizzata - Norme della Regione Calabria - Misure per la legalità e la trasparenza delle operazioni finanziarie e amministrative - Tracciabilità dei movimenti finanziari - Beneficiari pubblici e privati di finanziamenti regionali - Obbligo di utilizzare un conto corrente unico dedicato per l'accredito e l'utilizzo di finanziamenti di importo uguale o superiore a 10.000,00 euro - Contrasto con la disciplina statale di settore che non prevede tale limite minimo - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari, e di ordine pubblico e sicurezza.

- Legge della Regione Calabria 7 marzo 2011, n. 4, art. 2.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e) e h); legge 13 agosto 2010, n. 136, art. 3; legge 17 dicembre 2010, n. 217.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui Uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12 è domiciliato;

Nei confronti della Regione Calabria, in persona del Presidente della Giunta regionale pro tempore per la dichiarazione di illegittimità costituzionale ai sensi dell'art.127 cost. della legge della regione Calabria del 7 marzo 2011 n. 4, pubblicata sul B.U.R. n. 4 del 15.3.2011 recante "Misure per garantire la legalità e la trasparenza dei finanziamenti erogati dalla Regione Calabria":

nell'art. 2, rubricato "Misure per la legalità e la trasparenza" ove si prevede: "Al fine di garantire la legalità, la trasparenza delle operazioni finanziarie ed amministrative della Regione Calabria e la tracciabilità dei flussi finanziari, tutti i beneficiari pubblici e privati che usufruiscono di finanziamenti regionali, devono utilizzare un conto corrente unico dedicato per l'accredito ed utilizzo dei suddetti fondi in conformità e secondo le procedure previste nella legge 13 agosto 2010, n. 136 così come modificata dalla legge 17 dicembre 2010, n. 217 per importi di ammontare uguali o superiori a euro 10.000,00 (euro diecimila)"; per violazione dei parametri di cui all'art.117, comma 2, lett.e) e art.117, comma 2, lett.h), Cost.

1. Nel Bollettino Ufficiale della Regione Calabria n. 4 del 15 marzo 2011, è stata pubblicata la legge regionale n. 4 del 7 marzo 2011, recante "Misure per garantire la legalità e la trasparenza dei finanziamenti erogati dalla Regione Calabria".

Come detto in epigrafe, l'art. 2 di tale legge regionale, al fine di garantire la legalità, la trasparenza delle operazioni finanziarie ed amministrative della Regione Calabria e la tracciabilità dei flussi finanziari, dispone che: "tutti i beneficiari pubblici e privati che usufruiscono di finanziamenti regionali, devono utilizzare un conto corrente unico dedicato per l'accredito ed utilizzo dei suddetti fondi in conformità e secondo le procedure previste nella legge 13 agosto 2010., n. 136, così come modificata dalla legge 17 dicembre 2010, n. 217 per importi di ammontare uguali o superiori a euro 10.000,00".

Con tale previsione, quindi, il legislatore regionale ha introdotto un limite all'applicabilità di legge statale (la legge n. 136 del 2010), escludendola con riferimento agli importi inferiori a 10.000,00 euro.

Orbene, tale norma regionale è intervenuta in materie rientranti nelle competenze legislative esclusive dello Stato, ai sensi dell'art.117, comma 2, Cost.

In particolare, la norma regionale viola, anzitutto, l'art.117, comma 2, lett.e), Cost., laddove si prevede la competenza esclusiva statale nei settori della "moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari".

Invero, appare evidente come la materia della tracciabilità dei movimenti finanziari, nella specie da parte di soggetti beneficiari di finanziamenti pubblici, rientri nel settore della tutela del risparmio e dei mercati finanziari, dal momento che la finalità di simili previsioni, di recente introdotte quale ulteriore strumento ai fini della lotta contro



la criminalità organizzata, è anche quella di impedire ogni forma di risparmio e ogni movimentazione di denaro non trasparente, ovvero “in nero”.

Il legislatore regionale, dunque, non può intervenire in materia.

Peraltro, tale competenza esclusiva è stata esercitata dal legislatore statale, tra l'altro, con la legge n. 136 del 2010 (richiamata dal consapevole legislatore regionale per limitarne l'applicabilità) -e, segnatamente, con l'art.3 di questa legge statale-, che si pone dunque come “norma statale interposta” rispetto all'invocato parametro costituzionale: lo Stato ha, cioè, esercitato la sua competenza esclusiva nella materia *de qua*, e la Regione, che non può intervenire in materia., tantomeno può farlo in contrasto con la normativa statale intervenuta.

La citata legge 13 agosto 2010, n. 136 reca il “Piano straordinario contro le mafie” e la “delega al Governo in materia di normativa antimafia”.

In tale contesto, l'art. 3, nel disciplinare la tracciabilità dei flussi finanziari finalizzata a prevenire infiltrazioni criminali, prevede al comma 1 che “gli appaltatori, i subappaltatori e i subcontraenti della filiera delle imprese nonché i concessionari di finanziamenti pubblici anche europei a qualsiasi titolo interessati ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici devono utilizzare uno o più conti correnti bancari o postali, accesi presso banche o presso la società Poste italiane Spa, dedicati, anche non in via esclusiva, fermo restando quanto previsto dal comma 5, alle commesse pubbliche. Tutti i movimenti finanziari relativi ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici nonché alla gestione dei finanziamenti di cui al primo periodo devono essere registrati sui conti correnti dedicati e, salvo quanto previsto al comma 3, devono essere effettuati esclusivamente tramite lo strumento del bonifico bancario o postale, ovvero con altri strumenti di incasso o di pagamento idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni.

Il successivo comma 3 (richiamato nel primo), dopo aver previsto che “I pagamenti in favore di enti previdenziali, assicurativi e istituzionali, nonché quelli in favore di gestori e fornitori di pubblici servizi, ovvero quelli riguardanti tributi, possono essere eseguiti anche con strumenti diversi dal bonifico bancario o postale, fermo restando l'obbligo di documentazione della spesa”, dispone poi - e questo è il punto di interesse nella specie- che “per le spese giornaliere, di importo inferiore o uguale a 1.500 euro, relative agli interventi di cui al comma 1, possono essere utilizzati sistemi diversi dal bonifico bancario o postale, fermi restando il divieto di impiego del contante e l'obbligo di documentazione della spesa...”.

Quindi, in base a tale previsione, tutti i pagamenti vanno effettuati dagli imprenditori con modalità tali da garantire la piena tracciabilità; e anche le spese giornaliere, di importo uguale o inferiore a 1.500 euro, relative agli interventi di cui sopra, sono assoggettate agli obblighi di trasparenza e tracciabilità dei flussi finanziari.

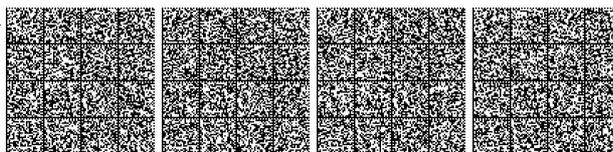
Il legislatore regionale, invece, con l'art.2 sopra indicato, nel limitare tale tracciabilità solo per “importi di ammontare uguali o superiori a euro 10.000,00”, è intervenuto in materia di esclusiva competenza statale in violazione del parametro di cui all'art. 117, comma 2, lett. e) della Costituzione, che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di “moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari”; e lo ha fatto in evidente contrasto con la disciplina statale richiamata, laddove illegittimamente ha inteso escludere l'applicabilità delle procedure previste dalla legge statale, in caso di spese di importo inferiore a 10.000 euro.

2. La denunciata normativa regionale viola, con ogni evidenza, anche il parametro costituzionale previsto sempre dall'art. 117, comma 2, alla successiva lett.h): la competenza legislativa esclusiva dello Stato nel settore dell'“ordine pubblico e sicurezza”.

Invero, la disciplina della tracciabilità dei flussi finanziari dei beneficiari di denaro pubblico rientra a pieno titolo nel settore della tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza, trattandosi di misura prevista -non a caso- nell'ambito di interventi per combattere la criminalità organizzata e, in particolare, contro la mafia.

È noto a tutti, infatti, l'insidioso e diffuso sistema del riciclaggio di denaro di provenienza illecita (traffico di stupefacenti, pagamento di “tangenti” e molto altro) da parte delle organizzazioni di criminalità organizzata come la mafia, fenomeno che lo Stato tenta, appunto, di arginare con misure come la tracciabilità dei movimenti finanziari ed, in generale, con tutte le misure che vogliono assicurare la trasparenza delle operazioni finanziarie.

Allora, sembra di particolare evidenza l'illegittimità dell'impugnata normativa regionale che, proprio in una terra che già subisce la pericolosa presenza di quella particolare forma di criminalità organizzata nota come “ndrangheta”, intende limitare la tracciabilità dei movimenti finanziari, così realizzando un palese *vulnus* all'interesse statale alla tutela dell'ordine pubblico.



P.Q.M

Si conclude affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge della regione Calabria del 7 marzo 2011 n. 4, pubblicata sul B.U.R. n. 4 del 15.3.2011, recante "Misure per garantire la legalità e la trasparenza dei finanziamenti erogati dalla Regione Calabria":

- quanto all'art. 2, rubricato "Misure per la legalità e la trasparenza" ove si prevede: "Al fine di garantire la legalità, la trasparenza delle operazioni finanziarie ed amministrative della Regione Calabria e la tracciabilità dei flussi finanziari, tutti i beneficiari pubblici e privati che usufruiscono di finanziamenti regionali, devono utilizzare un conto corrente unico dedicato per l'accredito ed utilizzo dei suddetti fondi in conformità e secondo le procedure previste nella legge 13 agosto 2010, n. 136 così come modificata dalla legge 17 dicembre 2010, n. 217 per importi di ammontare uguali o superiori a euro 10.000,00 (euro diecimila)"; per violazione dei parametri di cui all'art.117, comma 2, lett.e) e art.117, comma 2, lett.h), Cost.

Roma, addì 13 maggio 2011

L'Avvocato dello Stato: NOVIELLO

11C0343

N. 50

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 23 maggio 2011
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Bilancio di previsione per l'anno 2011 e per il triennio 2011-2013 - Iscrizione a bilancio di somme utilizzando l'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente - Mancata certificazione dell'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2010 - Dotazione del fondo residui perenti - Ritenuta insufficienza a garanzia dell'assolvimento delle obbligazioni assunte - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell'obbligo di copertura finanziaria, violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di sistema contabile dello Stato e della competenza legislativa statale nella materia concorrente della armonizzazione dei bilanci pubblici.

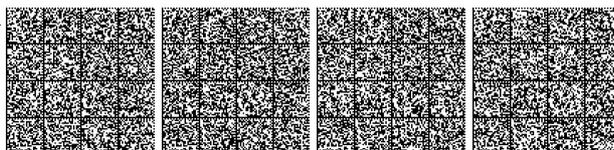
- Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5, art. 1, commi 5, 6, 7, 8 e 9.
- Costituzione, artt. 81, comma quarto, e 117, commi secondo, lett. e), e terzo; legge della Regione Campania 30 aprile 2002, n. 7, art. 44, comma 3.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Bilancio di previsione per l'anno 2011 e per il triennio 2011-2013 - Autorizzazione del ricorso al mercato finanziario per la realizzazione di investimenti e per la partecipazione a società strumentali rispetto agli obiettivi della programmazione - Mancata previsione in dettaglio dei capitoli e delle unità previsionali di base - Pagamento degli oneri di ammortamento in conto interessi e in conto capitale derivanti dalle operazioni di indebitamento già realizzate - Mancata quantificazione e omessa indicazione delle relative UPB - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell'obbligo di copertura finanziaria, violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di sistema contabile dello Stato e della competenza legislativa statale nella materia concorrente della armonizzazione dei bilanci pubblici.

- Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5, art. 5.
- Costituzione, artt. 81, comma quarto, e 117, commi secondo, lett. e), e terzo.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Bilancio di previsione per l'anno 2011 e per il triennio 2011-2013 - Assunzione di oneri ed impegni finanziari relativi a strumenti finanziari, anche derivati - Mancata indicazione delle relative UPB di pertinenza - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell'obbligo di copertura finanziaria.

- Legge della Regione Campania 15 marzo 2011, n. 5, art. 10, comma 2.
- Costituzione, art. 81, comma quarto.



Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri in carica rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato e presso la stessa domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi n. 12, giusta delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 5 maggio 2011, ricorrente;

Contro la Regione Campania, in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica, con sede in Napoli, alla via S. Lucia n. 81, intimata, per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 5, 6, 7, 8 e 9, dell'art. 5, anche in riferimento alla nota informativa di cui all'art. 10, secondo comma, della legge Regione Campania 15 marzo 2011 n. 5, pubblicata nel B.U.R. n. 18 del 16 marzo 2011, recante «Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011-2013» per violazione degli artt. 81, quarto comma, 117, secondo comma, lett. e), e terzo comma Cost.

F A T T O

Con legge n. 5 del 15 marzo 2011 la Regione Campania ha approvato il Bilancio di revisione per l'anno 2011 ed il Bilancio di previsione per il triennio 2011-2013.

Tale legge si espone a vizi di illegittimità costituzionale nelle parti e per le ragioni che si illustrano con i seguenti motivi;

D I R I T T O

1) Violazione dell'art. 81, quarto comma Cost.

L'art. 1 ai commi 5, 6, 7, 8 e 9 dispone che la copertura finanziaria delle somme iscritte alle UPB 1.82.277, 1.1.15, 7.28.64, 6.23.57, 4.15.38 ammontanti ad euro 660.000.000,00 nonché l'iscrizione della somma complessiva di euro 189.000.000,00, come da allegato A della legge di bilancio 2011, è effettuata utilizzando l'avanzo di amministrazione dell'esercizio precedente.

Tuttavia, si rappresenta che non è stata ancora certificata l'effettiva disponibilità con l'approvazione del rendiconto per l'esercizio finanziario 2010, così come sancito dall'art. 44, comma 3, della legge di contabilità regionale n. 7/2002.

Per tale ragione lo stanziamento della somma di cui trattasi risulta priva della necessaria copertura finanziaria, in violazione dell'art. 81, quarto comma Cost., e dei principi generali sul sistema contabile dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lett. e), e terzo comma Cost.

Inoltre, come è evidenziato nella relazione approvata dal Consiglio dei ministri con la propria delibera di impugnazione del 5 maggio 2011, il finanziamento del fondo per il pagamento dei residui perenti, di cui al comma 6, è pari ad euro 300.000.000,00. A fronte di tale stanziamento, l'ammontare dei residui perenti al 31 dicembre 2008, ultimo dato ufficiale disponibile, è stato pari a circa 3.700.000.000,00 di euro.

Occorre sottolineare che non appare improntata a criteri di prudenzialità la dotazione del fondo residui perenti la cui consistenza dovrebbe essere tale da garantire un margine di copertura pari al 70% degli stessi, così come sostenuto dalla Corte dei conti in Sezione delle autonomie (delibera n. 14/AUT/2006) per una sufficiente garanzia di assolvimento delle obbligazioni assunte.

2) Violazione degli artt. 81, quarto comma, e 117, secondo comma lett. e) e terzo comma Cost.

L'art. 5 della legge regionale n. 5/2011 autorizza il ricorso al mercato finanziario per l'esercizio 2011, entro il limite di euro 58.450.000,00 per la realizzazione di investimenti e per partecipare a società che svolgano attività strumentali rispetto agli obiettivi della programmazione.

Tale norma è censurabile perché, non prevedendo il dettaglio dei capitoli e delle unità previsionali di base (UPB), non consente di verificare se la somma derivante dal ricorso al mercato finanziario sia utilizzata effettivamente per finanziare spese di investimento, in conformità con quanto stabilito dall'art. 3, commi da 16 a 21-bis della legge n. 350/2008, convertito nella legge n. 133/2008, che costituiscono norme di principio di coordinamento della finanza pubblica a cui le regioni devono attenersi.

Riguardo poi al pagamento degli oneri di ammortamento in conto interessi e in conto capitale derivanti dalle operazioni di indebitamento già realizzate dalla regione, si rileva che gli stessi non sono quantificati e non vengono



neanche indicate le correlate UPB di copertura finanziaria, sia riguardo al bilancio di previsione annuale 2011 che al bilancio pluriennale 2011-2013.

Così disponendo il legislatore regionale viola l'art. 81, comma 4, della Costituzione, per la mancata copertura finanziaria, nonché l'art. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione in materia di sistema tributario e contabile.

3) Violazione dell'art. 81, quarto comma Cost.

Come si evince dalla nota informativa allegata al bilancio sotto la lettera g), ai sensi dell'art. 62, comma 8, d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133, e dell'art. 10 della l.r. impugnata, la regione ha assunto oneri ed impegni finanziari relativi a strumenti finanziari, anche derivati, per un ammontare stimato per l'esercizio 2011, in complessivi euro 260.000.000,00 di cui 200mln di euro da indebitamento a tasso fisso e 60mln di euro per indebitamento a tasso variabile.

Poiché la nota informativa non indica le relative UPB di pertinenza, si deve ritenere che tale spesa sia priva di copertura finanziaria in violazione dell'art. 81, quarto comma Cost., ai sensi del quale ogni legge che importa nuovi e maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte.

Per questi motivi il Presidente del Consiglio dei ministri propone il presente ricorso e confida nell'accoglimento delle seguenti.

P. Q. M.

Voglia l'ecc.ma Corte costituzionale dichiarare costituzionalmente illegittimi l'art. 1, commi 5, 6, 7, 8 e 9 e l'art. 5, anche in riferimento alla nota informativa di cui all'art. 10, secondo comma, della legge Regione Campania n. 5 del 15 marzo 2011 pubblicata nel B.U.R. n. 18 del 16 marzo 2011, recante «Bilancio di previsione della Regione Campania per l'anno 2011 e bilancio di previsione per il triennio 2011-2013» per violazione degli artt. 81, quarto comma, 117, secondo comma lett. e) e terzo comma Cost.».

Unitamente all'originale notificato del presente ricorso, si depositano:

- 1) copia della legge regionale impugnata;*
- 2) copia conforme della delibera del Consiglio dei ministri adottata nella riunione del 5 maggio 2011, recante la determinazione di proposizione del presente ricorso, con allegata relazione illustrativa.*

Roma, addì 11 maggio 2011

L'avvocato dello Stato: GUIDA

11C0344

ALFONSO ANDRIANI, *redattore*
DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2011-GUR-032) Roma, 2011 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.





€ 13,00

