

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 154° - Numero 6

GAZZETTA UFFICIALE



DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 6 febbraio 2013

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 194. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 dicembre 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Pesca - Norme della Regione Sardegna - Concessioni demaniali ai fini di pesca e acquacoltura nel demanio marittimo, demanio regionale e mare territoriale, rilasciate dall'Amministrazione regionale ed esistenti alla data del 29 dicembre 2008 - Proroga *ex lege* dell'efficacia fino al 31 dicembre 2013 - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di diritto di stabilimento e di tutela della concorrenza - Ostacolo all'accesso di altri operatori economici nel mercato relativo alla gestione delle suddette concessioni - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Sardegna 12 ottobre 2012, n. 19, art. 1, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e); Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), artt. 49 e 101.

Pag. 1

- N. 195. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 dicembre 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Mafia e criminalità organizzata - Norme della Regione Umbria - Previsione che la giunta regionale, sentite le organizzazioni imprenditoriali e sindacali operanti nel territorio, può adottare, con atto proprio, misure e criteri per l'attribuzione alle imprese, individuali o collettive, vittime di reati di mafia e di criminalità organizzata, di posizioni preferenziali nei bandi per la concessione di finanziamenti pubblici e per l'affidamento di contratti con la Regione e gli enti, aziende e società regionali, individuando altresì i requisiti necessari per il riconoscimento della predetta qualità - Previsione che le misure stesse possono consistere anche nell'affidamento in via prioritaria di contratti di cottimo fiduciario, secondo le disposizioni contenute negli artt. 125 e seguenti del d.lgs. n. 163/2006 (Codice dei contratti) - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Umbria 19 ottobre 2012, n. 16, art. 10, commi 1, 2.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, art. 4, comma 3.

Pag. 2

- N. 196. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 dicembre 2012 (della Regione Sardegna).

Bilancio e contabilità dello Stato - Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2012 - Variazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012, approvato con legge 12 novembre 2011, n. 184 - Stanziamenti dei fondi in favore della Regione Sardegna relativi alle nuove quote di compartecipazione alle entrate erariali - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata mancata previsione dell'adeguamento della capacità di spesa della stessa Regione in corrispondenza dell'aumentato livello di entrate - Denunciata non conformità alla *ratio* del novellato art. 8 dello Statuto - Violazione del principio di ragionevolezza e del principio di uguaglianza, anche in riferimento al principio della ragionevole temporaneità delle limitazioni all'autonomia finanziaria delle Regioni - Pregiudizio allo svolgimento delle funzioni pubbliche essenziali assegnate alla Regione - Violazione del principio di corrispondenza tra le entrate e le spese del bilancio regionale - Violazione del principio di tutela dell'affidamento e del principio di leale collaborazione.

- Legge 16 ottobre 2012, n. 182.
- Costituzione, artt. 2, 3, 5, 81, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4, 5, 7 e 8.

Pag. 5



- N. 197. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 dicembre 2012 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2011 - Entrate di competenza - Indicazione dell'avanzo di amministrazione "presunto" (pari ad euro 282.708.532,00, come da bilancio di previsione 2011), in luogo di quello "accertato" al 31 dicembre 2012 (pari ad euro 282.589.969,83, come da rendiconto 2010) - Ricorso del Governo - Denunciata erroneità dell'indicazione - Contrasto con disposizioni statali e regionali in materia di contabilità pubblica - Violazione dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Molise 19 ottobre 2012, n. 23, art. 2.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76; legge della Regione Molise 7 maggio 2002, n. 4.

Bilancio e contabilità pubblica - Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2011 - Residui attivi al 31 dicembre 2010 - Inclusione di numerose partite relative ad anni trascorsi, delle quali la Regione non ha giustificato il mantenimento in bilancio - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con disposizioni statali e regionali in materia di contabilità pubblica - Violazione dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Molise 19 ottobre 2012, n. 23, art. 7.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76, art. 21; legge della Regione Molise 7 maggio 2002, n. 4.

Bilancio e contabilità pubblica - Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2011 - Fondo cassa al 31 dicembre 2010 - Indicazione di euro 171.213.000,00 (anziché di euro 66.683.309,03, come risultante dal conto del Tesoriere e dal rendiconto per l'esercizio finanziario 2010) - Ricorso del Governo - Denunciata erroneità dell'indicazione - Contrasto con disposizioni statali e regionali in materia di contabilità pubblica - Violazione dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Molise 19 ottobre 2012, n. 23, art. 9.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76; legge della Regione Molise 7 maggio 2002, n. 4, artt. 20 e 21.

Pag. 15

- N. 7. Ordinanza del Tribunale di Lecce del 26 marzo 2012.

Processo penale - Giudizio abbreviato - Reati puniti con la pena dell'ergastolo - Rimesione in termini per la richiesta di giudizio abbreviato per gli imputati il cui processo pendente o pendesse davanti alla Corte di cassazione - Mancata previsione - Violazione del principio di uguaglianza - Inosservanza dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali, con riferimento ai principi del giusto processo e della retroattività della legge penale più favorevole, affermati dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU).

- Decreto-legge 7 aprile 2000, n. 82, art. 4-ter, convertito, con modificazioni, nella legge 5 giugno 2000, n. 144.
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma, in relazione agli artt. 6 e 7 della Convenzione per la salvaguardia diritti dell'uomo e libertà fondamentali (CEDU).....

Pag. 18



N. 8. Ordinanza della Corte di cassazione del 16 ottobre 2012.

Notaio - Illecito disciplinare - Prescrizione - Allungamento del relativo termine da quattro a cinque anni e previsione *ex novo* di cause di interruzione - Disposizioni introdotte dal decreto legislativo sul procedimento disciplinare a carico dei notai, emanato in attuazione della delega per il riassetto ordinamentale del notariato - Esorbitanza dall'oggetto e dai criteri direttivi della delega, che contemplano solo la "previsione della sospensione della prescrizione in caso di procedimento penale" - Eccesso di delega.

- Legge 16 febbraio 1913, n. 89, art. 146, commi 1 e 2, come sostituiti dall'art. 29 del decreto legislativo 1° agosto 2006, n. 249.
- Costituzione, art. 76, in relazione all'art. 7, comma 1, lett. e), n. 3), della legge 28 novembre 2005, n. 246.

Pag. 30

N. 9. Ordinanza della Corte d'appello di Torino del 13 novembre 2012.

Processo penale - Impugnazioni - Ricorso immediato per cassazione - Annullamento con rinvio al giudice competente per l'appello - Mancata previsione di eccezione (e trasmissione degli atti al giudice che ha emesso la sentenza annullata) per l'ipotesi in cui la sentenza annullata non sia stata pronunciata in esito a giudizio di primo grado previo contraddittorio (nella specie, sentenza di proscioglimento *ex art. 129 cod. proc. pen.* a seguito della richiesta di emissione di decreto penale di condanna) - Disparità di trattamento tra imputati - Lesione del diritto di difesa.

- Codice di procedura penale, art. 569.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 24, comma secondo.

Pag. 37

N. 10. Ordinanza del Tribunale di Napoli del 14 novembre 2012.

Consiglio regionale - Norme della Regione Campania - Consiglieri che hanno riportato condanna penale, anche non definitiva per il delitto di cui all'art. 416-bis c.p. - Prevista sospensione dalla carica - Violazione di diritto fondamentale della persona - Lesione del principio di uguaglianza sotto il profilo della disparità di trattamento rispetto ai consiglieri di altre Regioni e sotto il profilo dell'irrragionevolezza - Incidenza sul diritto di elettorato passivo - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza.

- Legge della Regione Campania 11 ottobre 2011, n. 16, art. 1, aggiuntivo dell'art. 9, comma 5, alla legge della Regione Campania 19 gennaio 2007, n. 1.
- Costituzione, artt. 2, 3, primo comma, 51, primo comma, e 117, comma secondo, lett. h).

Pag. 39

N. 11. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio del 25 ottobre 2012.

Ordinamento giudiziario - Giudice onorario di tribunale - Prevista cessazione dal servizio al compimento del settantaduesimo anno di età anziché al compimento del settantacinquesimo anno di età - Ingiustificato deteriore trattamento del giudice onorario di tribunale rispetto al giudice di pace e al giudice tributario - Incidenza sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, art. 42-sexies, comma 1, lett. a).
- Costituzione, artt. 3 e 97.

Pag. 53



N. 12. Ordinanza della Commissione tributaria regionale delle Marche del 21 novembre 2012.

Contenzioso tributario - Appello contro la sentenza di primo grado che erroneamente ha dichiarato inammissibile il ricorso in via preliminare senza trattare il merito - Mancata previsione tra i casi di rimessione della causa alla Commissione tributaria provinciale - Impossibilità di esame della causa nel merito, non essendo la Commissione tributaria regionale investita di tale *petitum* né potendo utilizzare i poteri suppletivi istruttori previsti rispetto agli atti nulli compiuti in primo grado - Compressione e violazione del diritto di difesa.

— Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, art. 59.

— Costituzione, art. 24.....

Pag. 58

N. 19. Ordinanza del Tribunale di Taranto del 22 gennaio 2013.

Ambiente - Inquinamento - Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale - Previsione che, in caso di stabilimento di interesse strategico nazionale, individuato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, il Ministro dell'ambiente può autorizzare, in sede di riesame dell'autorizzazione integrata ambientale, la prosecuzione dell'attività produttiva per un periodo di tempo non superiore a 36 mesi - Applicazione della disposizione anche quando l'autorità giudiziaria abbia adottato provvedimenti di sequestro sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento - Previsione che i provvedimenti di sequestro non impediscono l'esercizio dell'attività di impresa - Previsione che l'impianto siderurgico della società ILVA S.p.A. di Taranto costituisce stabilimento di interesse strategico nazionale - Previsione che, a decorrere dall'entrata in vigore del decreto-legge n. 207 del 2012, la società ILVA S.p.A. di Taranto (nella specie, destinataria di provvedimenti cautelari reali già disposti dall'autorità giudiziaria) sia autorizzata alla prosecuzione dell'attività produttiva dello stabilimento e alla commercializzazione dei prodotti, ivi compresi quelli realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore del suddetto decreto-legge - Contrasto con il principio della separazione tra i poteri dello Stato, a fronte della violazione della riserva della funzione giurisdizionale attribuita alla magistratura, quale ordine autonomo e indipendente, chiamato ad attuare la giurisdizione mediante il giusto processo - Contrasto con l'obbligo dell'Ordinamento di reprimere e prevenire i reati - Violazione del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale e delle garanzie a tutela del pubblico ministero - Violazione dei principi del giudice naturale e della responsabilità penale personale - Lesione del diritto di difesa - Violazione del principio di legalità - Preclusione della tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione - Violazione del principio di uguaglianza tra cittadini - Irragionevole disparità di trattamento tra imprese - Lesione del diritto alla salute e all'ambiente salubre - Inosservanza dei limiti alla libertà di iniziativa economica privata - Contrasto con la normativa comunitaria in materia di tutela dell'ambiente e protezione della salute umana - Lesione del diritto di ogni persona a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, enunciato dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU).

— Legge 24 dicembre 2012, n. 231 (*recte*: Decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, con modificazioni, nella legge 24 dicembre 2012, n. 231), artt. 1 e 3.

— Costituzione, artt. 2, 3, 9, comma secondo, 24, primo comma, 25, primo comma, 27, primo comma, 32, 41, comma secondo, 101, 102, 103, 104, 107, 111, 112, 113 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), agli artt. 3 e 35 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) e all'art. 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

Pag. 63



N. 20. Ordinanza del Tribunale di Taranto del 15 gennaio 2013.

Ambiente - Inquinamento - Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale - Previsione che la società ILVA S.p.A. di Taranto sia autorizzata, in ogni caso, alla commercializzazione dei prodotti, ivi compresi quelli realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 207 del 2012, sebbene oggetto di sequestro preventivo - Irragionevole disparità di trattamento tra imprese - Lesione dei principi a tutela delle prerogative della funzione giudiziaria - Contrasto con il dovere dell'Ordinamento di reprimere e prevenire i reati, attraverso l'azione dei pubblici ministeri e l'eventuale sollecitazione del privato leso nei suoi diritti.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 231 (*recte*: Decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, con modificazioni, nella legge 24 dicembre 2012, n. 231), art. 3, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 24, 102, 104 e 112.

Pag. 90





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 194

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 dicembre 2012
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Pesca - Norme della Regione Sardegna - Concessioni demaniali ai fini di pesca e acquacoltura nel demanio marittimo, demanio regionale e mare territoriale, rilasciate dall'Amministrazione regionale ed esistenti alla data del 29 dicembre 2008 - Proroga *ex lege* dell'efficacia fino al 31 dicembre 2013 - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di diritto di stabilimento e di tutela della concorrenza - Ostacolo all'accesso di altri operatori economici nel mercato relativo alla gestione delle suddette concessioni - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Sardegna 12 ottobre 2012, n. 19, art. 1, comma 1.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e); Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), artt. 49 e 101.

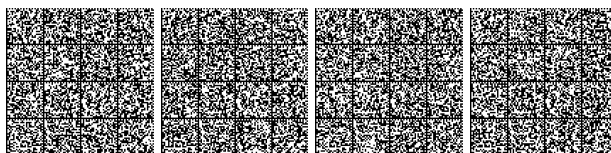
Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui Uffici in Roma, via dei Portoghesi n. 12, è domiciliato, nei confronti della Regione Sardegna in persona del suo Presidente per la dichiarazione della illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge regionale 12 ottobre 2012, n. 19, recante: «Norme per la continuità delle concessioni demaniali ai fini di pesca e acquacoltura» (B.U. Sardegna 18 ottobre 2012, n. 45).

La legge della Regione Sardegna 12 ottobre 2012, n. 19, recante: «Norme per la continuità delle concessioni demaniali ai fini di pesca e acquacoltura», dispone, all'art. 1, comma 1, che «le concessioni ai fini di pesca e acquacoltura nel demanio marittimo, demanio regionale e mare territoriale rilasciate dall'Amministrazione regionale nell'esercizio delle funzioni amministrative di cui al decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1965, n. 1627 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna in materia di pesca e saline sul demanio marittimo e nel mare territoriale), e successive modifiche ed integrazioni, in essere alla data 29 dicembre 2008, restano efficaci sino al 31 dicembre 2013, al fine di consentire l'ordinato avvio delle procedure di evidenza pubblica per il relativo affidamento e garantire un termine necessario e congruo per l'espletamento delle stesse»; il successivo comma 2 precisa che le disposizioni di cui al comma 1 non riguardano i beni per i quali tra il 29 dicembre 2008 e la data di entrata in vigore della legge di cui trattasi sia stato rilasciato dall'Amministrazione regionale atto di concessione a seguito di procedura di evidenza pubblica per la comparazione delle istanze concorrenti.

La predetta disposizione di cui al comma 1 viola l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto non coerente con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di libertà di stabilimento e tutela della concorrenza, previsti, rispettivamente, dagli articoli 49 e 101 del TFUE.

Prorogando *ex lege* le concessioni demaniali già esistenti, senza l'espletamento di una gara pubblica che garantisca la parità di trattamento fra tutti gli operatori economici interessati, il legislatore regionale, infatti, da una parte pone in essere una restrizione alla libertà di stabilimento ex art. 49 del TFUE (che, di contro, consente ad ogni persona fisica o giuridica di partecipare in modo stabile e duraturo alla vita economica di uno Stato membro diverso dal suo Stato di origine), determinando, in particolare una discriminazione in base al luogo di stabilimento; e dall'altra arreca un grave *vulnus* al principio di concorrenza ex art. 101 del TFUE, dal momento che la disposizione denunciata preclude a coloro che non gestivano in precedenza il demanio, la possibilità, alla scadenza della concessione, di prendere il posto del concessionario uscente.

Analoghe disposizioni regionali che attribuivano al titolare della concessione la possibilità di ottenerne la proroga (seppure in presenza dei determinati presupposti) sono state, infatti, già dichiarate costituzionalmente illegittime da codesta Ecc.ma Corte «per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di diritto di stabilimento e di tutela della concorrenza. Infatti, la norma regionale prevede un diritto di proroga in favore del soggetto già possessore della concessione, consentendo il rinnovo automatico della medesima. Detto automatismo determina una disparità di trattamento tra gli operatori economici in violazione dei principi di concorrenza, dal momento che coloro



che in precedenza non gestivano il demanio marittimo non hanno la possibilità, alla scadenza della concessione, di prendere il posto del vecchio gestore se non nel caso in cui questi non chieda la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti» (cfr. Corte cost. sentenza n. 213/2011 e n. 180 del 2010).

Se codesta Corte ha già ritenuto illegittime disposizioni regionali che prevedevano, per il concessionario, la facoltà di chiedere la proroga, a maggior ragione tale conclusione si impone nella fattispecie, in cui la denunciata disposizione di cui all'art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna n. 19 del 2012 prevede una mera proroga automatica delle concessioni in essere alla data del 29 dicembre 2008 in quanto tale disciplina pone un ostacolo all'accesso di altri potenziali operatori economici nel mercato relativo alla gestione di tali concessioni (cfr. Corte cost. sent. n. 340 del 2010). La disposizione denunciata si pone, altresì, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, che assegna allo Stato la competenza legislativa in materia di tutela della concorrenza.

P.Q.M.

Si conclude perché l'art. 1, comma 1, della legge regionale 12 ottobre 2012, n. 19, sia dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Si producono:

estratto della delibera del Consiglio dei Ministri del 6 dicembre 2012;

relazione, allegata alla medesima delibera, della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari regionali, il turismo e lo sport;

legge regionale n. 19 del 12 ottobre 2012.

Roma, 14 dicembre 2012

L'Avvocato dello Stato: PALATIELLO

13C00007

N. 195

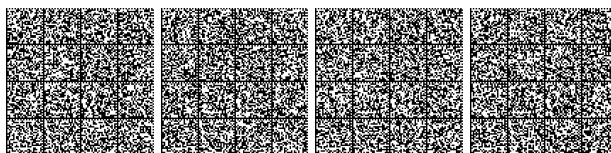
*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 dicembre 2012
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Mafia e criminalità organizzata - Norme della Regione Umbria - Previsione che la giunta regionale, sentite le organizzazioni imprenditoriali e sindacali operanti nel territorio, può adottare, con atto proprio, misure e criteri per l'attribuzione alle imprese, individuali o collettive, vittime di reati di mafia e di criminalità organizzata, di posizioni preferenziali nei bandi per la concessione di finanziamenti pubblici e per l'affidamento di contratti con la Regione e gli enti, aziende e società regionali, individuando altresì i requisiti necessari per il riconoscimento della predetta qualità - Previsione che le misure stesse possono consistere anche nell'affidamento in via prioritaria di contratti di cottimo fiduciario, secondo le disposizioni contenute negli artt. 125 e seguenti del d.lgs. n. 163/2006 (Codice dei contratti) - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Umbria 19 ottobre 2012, n. 16, art. 10, commi 1, 2.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e); decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, art. 4, comma 3.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12.

Contro la Regione Umbria, in persona del suo Presidente p.t., per la declaratoria della illegittimità costituzionale dell'art. 10 commi 1 e 2, della Legge della Regione Umbria n. 16 del 19 ottobre 2012, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Umbria del 24 ottobre 2012, n. 46, come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 11 dicembre 2012.



FATTO

In data 24 ottobre 2012 è stata pubblicata, sul n. 46 del Bollettino Ufficiale della Regione Umbria, la Legge Regionale n. 16 del 19 ottobre 2012, recante «misure per l'attuazione coordinata delle politiche regionali a favore del contrasto e prevenzione del crimine organizzato e mafioso, nonché per la promozione della cultura della legalità e della cittadinanza responsabile. Integrazione alla legge regionale 14 ottobre 2008, n. 13 recante disposizioni relative alla promozione del sistema integrato di sicurezza urbana ed alle politiche per garantire il diritto alla sicurezza dei cittadini - abrogazione della legge regionale 19 giugno 2002, n. 12».

Alcune delle disposizioni contenute nella detta Legge, come meglio si andrà a precisare in prosieguo, eccedono dalle competenze regionali e sono violative di previsioni costituzionali e illegittimamente invasive delle competenze dello Stato; devono pertanto essere impugnate con il presente atto affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale, con conseguente annullamento, sulla base delle seguenti considerazioni in punto di

DIRITTO

1. All'interno del Capo III della L. R. n. 16/2012, l'art. 10 («Interventi regionali di sostegno alle imprese vittime di reati di mafia e di criminalità organizzata»), per quanto qui particolarmente interessa, dispone, ai commi 1 e 2, che, «nel rispetto del codice dei contratti e del relativo regolamento d'attuazione, la Giunta regionale, sentite le organizzazioni imprenditoriali e sindacali operanti sul territorio regionale, può adottare, con proprio atto, misure e criteri per l'attribuzione alle imprese, individuali o collettive, vittime di reati di mafia e di criminalità organizzata, di posizioni preferenziali nei bandi per la concessione di finanziamenti pubblici e per l'affidamento di contratti con la Regione e con gli enti, aziende e società regionali, individuando altresì i requisiti necessari ai fini del riconoscimento della predetta qualità».

«Le misure di cui al comma 1 possono consistere anche nell'affidamento in via prioritaria di contratti di cottimo fiduciario, secondo le disposizioni contenute negli articoli 125 e seguenti del decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione della direttiva 2004/17/CE e della direttiva 2004/18/CE)».

Il Legislatore regionale ha così inciso nella fase di individuazione di soggetti privati destinatari di provvedimenti pubblici ampliativi della loro sfera soggettiva, introducendo, per determinati casi, una limitazione legale a monte nella possibilità di scelta tra i soggetti, privilegiandone taluni (per ragioni, indubbiamente, commendevoli, e lungo una linea in astratto conforme ad altre disposizioni contenute in leggi statali).

Così operando, tuttavia, il Legislatore regionale è incorso in una patente violazione della propria sfera di attribuzioni, poiché, pur precisandosi all'art. 1 della Legge che la materia è regolamentata «in armonia con i principi costituzionali» e «nel rispetto delle competenze dello Stato», si va a disciplinare un settore rimesso, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e) della Carta fondamentale, alla legislazione esclusiva dello Stato.

2. Non appare seriamente dubitabile che - come lo stesso comma 1 della norma oggi impugnata chiarisce attraverso un generico riferimento al Codice dei contratti - le disposizioni di cui si tratta, regolando la materia della scelta del contraente e della concessione di finanziamenti pubblici da parte della pubblica Amministrazione, vanno ad incidere nel campo dell'intervento diretto o indiretto dello Stato nell'attività economica.

Trattasi di materia nella quale è evidentemente prioritaria la tutela della concorrenza, che non può essere alterata a pena di incorrere in violazione di norme nazionali e sovranazionali.

La delicatezza del settore ha pertanto indotto il Legislatore costituzionale a concentrare in capo allo Stato le relative competenze legislative, anche al fine di scongiurare una possibile disparità di trattamento sul territorio nazionale. Le stesse sono pertanto inequivocabilmente sottratte alle Regioni in forza della espressa indicazione contenuta nell'art. 117, comma 2, lett. e) della Costituzione, che rimette, tra le altre materie, anche la «tutela della concorrenza» alla competenza legislativa esclusiva statale.

3. Tale principio è ribadito proprio dal richiamato codice dei contratti, il quale, all'art. 4, comma 3 del decreto legislativo n. 163/06, espressamente dispone che «le regioni, nel rispetto dell'articolo 117, comma secondo, della Costituzione, non possono prevedere una disciplina diversa da quella del presente codice in relazione: alla qualificazione e selezione dei concorrenti; alle procedure di affidamento, esclusi i profili di organizzazione amministrativa; ai criteri di aggiudicazione; al subappalto; ai poteri di vigilanza sul mercato degli appalti affidati all'Autorità per la vigilanza



sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture; alle attività di progettazione e ai piani di sicurezza; alla stipulazione e all'esecuzione dei contratti, ivi compresi direzione dell'esecuzione, direzione dei lavori, contabilità e collaudo, ad eccezione dei profili di organizzazione e contabilità amministrative; al contenzioso».

La norma ora riportata è stata impugnata dinanzi codesta Ecc.ma Corte da più Regioni, che dubitavano della legittimità di una disciplina che ponesse con legge statale addirittura una normativa di dettaglio in materie rientranti - nella ipotesi ricostruttiva - nella competenza regionale, ed affermandone inoltre la inderogabilità.

Nell'affermare la legittimità costituzionale della norma per la parte che qui interessa, codesta Ecc.ma Corte ha compiutamente evidenziato che è necessario «assicurare l'adozione di uniformi procedure di evidenza pubblica nella scelta del contraente, idonee a garantire, in particolare, il rispetto dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di proporzionalità e di trasparenza.

Sul piano interno, l'osservanza di tali principi costituisce, tra l'altro, attuazione delle stesse regole costituzionali della imparzialità e del buon andamento, che devono guidare l'azione della pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 97 Cost.».

D'altronde, prosegue codesto Ecc.mo Collegio, «la nozione comunitaria di concorrenza, che viene in rilievo in questa sede e che si riflette su quella di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., è definita come concorrenza "per" il mercato, la quale impone che il contraente venga scelto mediante procedure di garanzia che assicurino il rispetto dei valori comunitari e costituzionali sopra indicati». La tutela della concorrenza ha d'altro canto «natura trasversale, non presentando i caratteri di una materia di estensione certa, ma quelli di «una funzione esercitabile sui più diversi oggetti» (sentenza numero 14 del 2004; si vedano, altresì, le sentenze numeri 29 del 2006; 336 del 2005 e 272 del 2004). Nello specifico settore degli appalti deve, però, ritenersi che la interferenza con competenze regionali si atteggia, in modo peculiare, non realizzandosi normalmente un intreccio in senso stretto con ambiti materiali di pertinenza regionale, bensì la prevalenza della disciplina statale su ogni altra fonte normativa. Ne consegue che la fase della procedura di evidenza pubblica, riconducibile alla tutela della concorrenza, potrà essere interamente disciplinata, ..., dal legislatore statale». (così Corte Cost., 19 novembre 2007, n. 401).

4. Alla luce di tali principi è dunque evidente che le disposizioni oggi impugnite, e cioè l'art. 10 commi 1 e 2, della Legge della Regione Umbria n. 16 del 19 ottobre 2012, sono invasive della competenza statale, poiché - a prescindere dalle finalità perseguite e dei mezzi a tal fine utilizzati - vanno comunque a regolamentare per la sola Regione Umbria una materia il cui assetto è rimesso unicamente allo Stato.

Esse dovranno pertanto essere annullate in quanto in contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. e) della Costituzione nella parte in cui rimette la regolazione della materia della «tutela della concorrenza» alla esclusiva competenza statale.

P. Q. M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra specificati, i commi 1 e 2 dell'art. 1, della Legge della Regione Umbria n. 16 del 19 ottobre 2012, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Umbria del 24 ottobre 2012, n. 46, come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 11 dicembre 2012.

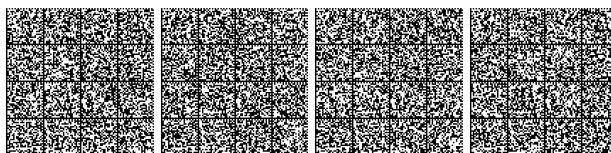
Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei Ministri 11 dicembre 2012;
2. copia della Legge regionale impugnata;
3. rapporto del Dipartimento degli Affari Regionali.

Con ogni salvezza.

Roma, 17 dicembre 2012

L'Avvocato dello Stato: SALVATORELLI



N. 196

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 dicembre 2012
(della Regione Sardegna)

Bilancio e contabilità dello Stato - Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2012 - Variazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012, approvato con legge 12 novembre 2011, n. 184 - Stanziamenti dei fondi in favore della Regione Sardegna relativi alle nuove quote di compartecipazione alle entrate erariali - Ricorso della Regione Sardegna - Denunciata mancata previsione dell'adeguamento della capacità di spesa della stessa Regione in corrispondenza dell'aumentato livello di entrate - Denunciata non conformità alla *ratio* del novellato art. 8 dello Statuto - Violazione del principio di ragionevolezza e del principio di uguaglianza, anche in riferimento al principio della ragionevole temporaneità delle limitazioni all'autonomia finanziaria delle Regioni - Pregiudizio allo svolgimento delle funzioni pubbliche essenziali assegnate alla Regione - Violazione del principio di corrispondenza tra le entrate e le spese del bilancio regionale - Violazione del principio di tutela dell'affidamento e del principio di leale collaborazione.

- Legge 16 ottobre 2012, n. 182.
- Costituzione, artt. 2, 3, 5, 81, 117 e 119; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3, 4, 5, 7 e 8.

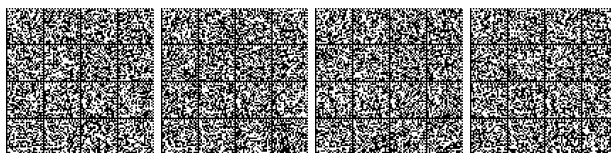
Ricorso della Regione autonoma della Sardegna (cod. fisc. 80002870923) con sede legale in 09123 Cagliari (CA), viale Trento, n. 69, in persona del Presidente *pro tempore* dott. Ugo Cappellacci, rappresentata e difesa, giusta procura a margine del presente atto, dagli avv.ti Tiziana Ledda (cod. fisc. LDDTZN52T59B354Q, fax 0706062418, posta elettronica certificata tledda@pec.regione.sardegna.it) e prof. Massimo Luciani (cod. fisc. LCNMSM52L23H501G; fax 0690236029; posta elettronica certificata massimoluciani@ordineavvocatiroma.org), elettivamente domiciliata presso lo Studio del secondo in 00153 Roma, Lungotevere Raffaello Sanzio, n. 9, contro il Presidente del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente *pro tempore*, per la dichiarazione dell'illegittimità costituzionale della l. 16 ottobre 2012, n. 182, recante «Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2012», pubblicata in *G.U.* n. 251 del 26 ottobre 2012 - Suppl. Ord. n. 198, nella parte in cui, pur variando il bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012, approvato con l. 12 novembre 2011, n. 184, disponendo stanziamenti in favore della Regione Autonoma Sardegna per ulteriori € 1.383.000.000,00, non provvede all'adeguamento della capacità di spesa della stessa Regione Autonoma della Sardegna, in corrispondenza dell'aumentato livello delle entrate.

FATTO

1. La presente controversia si inserisce in un filone ben noto a codesta Ecc.ma Corte costituzionale e insorge a valle della revisione dell'art. 8 della l. cost. n. 3 del 1948, recante «Statuto speciale per la Sardegna». In quell'articolo è definito il regime di compartecipazione alle entrate erariali che assicura alla Regione le risorse che ne garantiscono la speciale autonomia finanziaria attribuita dal precedente art. 7 dello Statuto.

L'art. 8 dello Statuto, nella sua formulazione originaria, disponeva che le entrate della Regione fossero costituite: «dai nove decimi del gettito delle imposte erariali sui terreni e sui fabbricati situati nel territorio della Regione e dell'imposta sui redditi agrari dei terreni situati nello stesso territorio; dai nove decimi dell'imposta di ricchezza mobile riscossa nel territorio della Regione; dai nove decimi del gettito delle tasse di bollo, sulla manomorta, in surrogazione del registro e del bollo, sulle concessioni governative, dell'imposta ipotecaria, dell'imposta di fabbricazione del gas e dell'energia elettrica, percepite nel territorio della Regione; dai nove decimi della quota fiscale dell'imposta erariale di consumo relativa ai prodotti dei monopoli del tabacchi consumati nella Regione; da una quota dell'imposta generale sull'entrata di competenza dello Stato, riscossa nella Regione, da determinarsi preventivamente per ciascun anno finanziario d'accordo fra lo Stato e la Regione, in relazione alle spese necessarie ad adempiere le funzioni normali della Regione; dai canoni per le concessioni idroelettriche; dai contributi di miglioria ed a spese per opere determinate, da imposte e tasse sul turismo e da altri tributi propri, che la Regione ha facoltà di istituire con legge, in armonia coi principi del sistema tributario dello Stato; da redditi patrimoniali; da contributi straordinari dello Stato per particolari piani di opere pubbliche e di trasformazioni fondiarie».

Il sistema di compartecipazione alle entrate erariali è stato modificato una prima volta dall'art. 1 della l. n. 122 del 1983. In virtù della citata novella, le risorse della Sardegna risultarono costituite



a) dai sette decimi del gettito delle imposte sul reddito delle persone fisiche e sul reddito delle persone giuridiche riscosse nel territorio della regione;

b) dai nove decimi del gettito delle imposte sul bollo, di registro, ipotecarie, sul consumo dell'energia elettrica e delle tasse sulle concessioni governative percepite nel territorio della regione;

c) dai cinque decimi delle imposte sulle successioni e donazioni riscosse nel territorio della regione;

d) dai sette decimi del gettito delle ritenute alla fonte di cui all'art. 23 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, operate da imprese industriali e commerciali che hanno la sede centrale nella regione [...];

e) dai nove decimi dell'imposta di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati, percetta nel territorio della regione;

f) dai nove decimi della quota fiscale dell'imposta erariale di consumo relativa ai prodotti dei monopoli dei tabacchi consumati nella regione;

g) da una quota dell'imposta sul valore aggiunto riscossa nel territorio della regione [...] da determinarsi preventivamente per ciascun anno finanziario d'intesa fra lo Stato e la regione, in relazione alle spese necessarie ad adempiere le funzioni normali della regione;

h) dai canoni per le concessioni idroelettriche;

i) da imposte e tasse sul turismo e da altri tributi propri che la regione ha facoltà di istituire con legge in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato;

l) dai redditi derivanti dal proprio patrimonio e dal proprio demanio;

m) da contributi straordinari dello Stato per particolari piani di opere pubbliche e di trasformazione fondiaria».

Tale riforma ben presto si rivelava non risolutiva e insufficiente a finanziare le funzioni pubbliche assegnate alla Regione in rapporto all'evoluzione complessiva della realtà economico-finanziaria del Paese. Di questo è testimonianza il carteggio intervenuto proprio tra il Ragioniere Generale dello Stato e la medesima Regione tra l'agosto e il settembre del 2005, relativamente alla misura delle entrate di maggiore rilevanza per le finanze regionali: la compartecipazione all'imposta sul reddito e la compartecipazione all'I.V.A.

Con nota del 3 agosto 2005, prot. n. 0102482, il Ragioniere Generale rappresentava di aver presentato una proposta di quantificazione delle quote di compartecipazione I.V.A. «nell'attesa che si proceda alla revisione dell'ordinamento finanziario che consenta di trasformare la compartecipazione I.V.A. da quota variabile a quota fissa», e che tale proposta era stata predisposta «abbandonando [...] il criterio incrementale del tasso di inflazione che, comportando nel tempo la progressiva svalutazione in termini reali del cespite regionale, ha di fatto svilito lo strumento di garanzia previsto dallo Statuto, che mirava a consentire il tempestivo adeguamento delle entrate regionali alle mutevoli necessità di spesa derivanti dall'espletamento delle funzioni normali della Regione». Con nota del 2 settembre 2005, prot. n. 0112371, ancora il Ragioniere Generale rappresentava che «il gettito IRPEF regionale [...] registra una crescita, nell'arco temporale considerato [1991-2003], pari all'1,9%, avallando, pertanto, la tesi della Regione circa l'anomalo trend dell'IRPEF regionale rispetto a quello nazionale».

Proprio in considerazione della palese insufficienza del quadro finanziario delle entrate regionali, riconosciuta espressamente dalla Ragioneria Generale dello Stato, si è addivenuti alla seconda modifica dell'art. 8 dello Statuto, intervenuta, come si è già accennato, con l'art. 1, comma 834, della l. n. 296 del 2006, con cui - fra l'altro - si è aggiunto il canale di finanziamento relativo ai «sette decimi di tutte le entrate erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione di quelle di spettanza di altri enti pubblici» e - per l'appunto in coerenza con i rilievi sopra riportati - si è introdotta la quota fissa di compartecipazione all'I.V.A. maturata nella Regione Sardegna (v., rispettivamente, lett. m) e f) dell'art. 8, comma 1, nella formulazione vigente).

Nella sua attuale formulazione, dunque, l'art. 8 dello Statuto dispone che «le entrate della regione sono costituite:

a) dai sette decimi del gettito delle imposte sul reddito delle persone fisiche e sul reddito delle persone giuridiche riscosse nel territorio della regione;

b) dai nove decimi del gettito delle imposte sul bollo, di registro, ipotecarie, sul consumo dell'energia elettrica e delle tasse nelle concessioni governative percepite nel territorio della regione;

c) dai cinque decimi delle imposte sulle successioni e donazioni riscosse nel territorio della regione;

d) dai nove decimi dell'imposta di fabbricazione su tutti i prodotti che ne siano gravati, percetta nel territorio della regione;

e) dai nove decimi della quota fiscale dell'imposta erariale di consumo relativa ai prodotti dei monopoli dei tabacchi consumati nella regione;



- f) dai nove decimi del gettito dell'imposta sul valore aggiunto generata sul territorio regionale da determinare sulla base dei consumi regionali delle famiglie rilevati annualmente dall'ISTAT;
- g) dai canoni per le concessioni idroelettriche;
- h) da imposte e tasse sul turismo e da altri tributi propri che la regione ha facoltà di istituire con legge in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato;
- i) dai redditi derivanti dal proprio patrimonio e dal proprio demanio;
- l) da contributi straordinari dello Stato per particolari piani di opere pubbliche e di trasformazione fondiaria;
- m) dai sette decimi di tutte le entrate erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione di quelle di spettanza di altri enti pubblici».

2. Nel quadro dell'autonomia finanziaria garantita dallo Statuto che è disegnato dal regime delle compartecipazioni erariali si inserisce il c.d. patto di stabilità. Come è noto, il patto di stabilità è il meccanismo di governo della finanza regionale e degli enti territoriali disegnato dal legislatore statale al fine di coniugare la tutela dell'autonomia finanziaria della Regione e (in diverso grado) degli enti locali, con il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica della Repubblica in tutte le sue articolazioni istituzionali.

2.1) Il procedimento per il raggiungimento dell'intesa per il patto di stabilità interno tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale è previsto dall'art. 32, commi 11 sgg., della l. n. 183 del 2011 (c.d. legge di stabilità per il 2012).

In particolare, il menzionato art. 32 prevede che «al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, le regioni a statuto speciale, escluse la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano, concordano, entro il 31 dicembre di ciascun anno precedente, con il Ministro dell'economia e delle finanze, per ciascuno degli anni 2012, 2013 e successivi, il livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, determinato riducendo gli obiettivi programmatici del 2011 della somma degli importi indicati dalla tabella di cui al comma 10. A tale fine, entro il 30 novembre di ciascun anno precedente, il presidente dell'ente trasmette la proposta di accordo al Ministro dell'economia e delle finanze. Con riferimento all'esercizio 2012, il presidente dell'ente trasmette la proposta di accordo entro il 31 marzo 2012» (comma 11) e che «al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano concordano, entro il 31 dicembre di ciascun anno precedente, con il Ministro dell'economia e delle finanze, per ciascuno degli anni 2012, 2013 e successivi, il saldo programmatico calcolato in termini di competenza mista, determinato migliorando il saldo programmatico dell'esercizio 2011 della somma degli importi indicati dalla tabella di cui al comma 10. A tale fine, entro il 30 novembre di ciascun anno precedente, il presidente dell'ente trasmette la proposta di accordo al Ministro dell'economia e delle finanze. Con riferimento all'esercizio 2012, il presidente dell'ente trasmette la proposta di accordo entro il 31 marzo 2012» (comma 12).

Come si evince anche a prima lettura, il meccanismo del patto di stabilità si fonda sul principio dell'accordo tra eguali, mediante il quale la Regione esercita la propria autonomia finanziaria e lo Stato garantisce il conseguimento degli obiettivi generali di finanza pubblica.

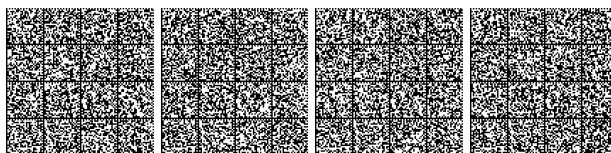
2.2) In particolare, l'accordo si fonda su due diverse intese.

Una è disciplinata dal comma 12 dell'art. 32 della l. n. 183 del 2011 ed è relativa al c.d. «saldo programmatico», ossia (in sintesi estrema) alla differenza tra entrate e uscite della Regione, calcolata sia in termini di cassa che in termini di competenza. Il saldo, poi, è «migliorato» (per lo Stato, epperò «peggiorato», a ben vedere, per la Regione) con l'applicazione delle quote di partecipazione alla finanza pubblica, ossia dei maggiori risparmi che il legislatore statale può temporaneamente imporre alle Regioni per conseguire un particolare obiettivo economico nazionale.

L'altra è disciplinata al comma 11 dell'art. 32 della l. n. 183 del 2011. Essa ha ad oggetto il livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale e dei relativi pagamenti. In tal modo gli Enti territoriali (nel caso in oggetto si tratta delle Regioni, ma il medesimo sistema vale anche per province e comuni) concordano con lo Stato di limitare la spesa complessiva anche ove sussista la relativa copertura finanziaria, nonché di limitare la somma complessiva dei pagamenti, anche per impegni di spesa già assunti e liquidati, sebbene siano disponibili in cassa le relative risorse.

3. Onde dare applicazione all'art. 32 della l. n. 183 del 2011, la Regione Autonoma della Sardegna ha trasmesso una (prima) proposta di accordo con la Nota 28 marzo 2012, prot. n. 440/GAB, a firma del Vicepresidente della Regione e inviata alla Ragioneria Generale dello Stato.

Tale Nota recava i seguenti rilievi, che, per comodità dell'Ecc.mo Collegio, si riportano: «gli impegni ammissibili ai fini del patto risultano inadeguati al sostenimento degli oneri statutariamente assegnati alla Regione, dall'altro si impedisce di far fronte a quegli oneri fissando per i pagamenti un limite di 700 milioni inferiore al livello degli impegni. Tali problematiche sono rese ancora più drammatiche dai tagli che le recenti manovre ministeriali hanno operato sul già



basso livello di spesa assegnato alla Regione (di fatto bloccato ai livelli del 1995) che ha determinato l'impossibilità di porre in essere efficaci politiche regionali di sviluppo e di alleviare la forte crisi economica che attraversa il territorio regionale [...]. Già in passato la Regione, in virtù delle maggiori entrate garantite dal nuovo regime finanziario regionale, ha ripetutamente richiesto l'innalzamento dei tetti di spesa (ancora irragionevolmente ancorato al previgente regime finanziario) cui codesto Ministero ha sempre contrapposto un diniego. Il mancato accoglimento delle richieste ministeriali produce effetti molto gravi: oltre che svilire la portata della revisione statutaria operata attraverso la modifica dell'art. 8 dello Statuto, obbliga la Sardegna, Regione fra le più colpite dalla crisi e con un PIL pro capite inferiore alla media nazionale, a dei sacrifici, in termini di risparmi, a valere sulle proprie entrate, che non hanno eguali in nessun'altra Regione italiana».

Ciò considerato, la Regione chiedeva «che dal corrente esercizio si stipuli un nuovo di Patto di stabilità», basato «sul criterio del saldo finanziario programmatico calcolato in termini di competenza mista, dato dalla differenza tra accertamenti ed impegni formali per la parte corrente e dalla differenza tra incassi e pagamenti per la parte in conto capitale, al netto delle entrate derivanti dalla riscossione di crediti e dalle spese derivanti dalla concessione di crediti. Si propone che l'obiettivo di saldo programmatico 2012 sia pari a zero».

3.1) Lo Stato rimaneva silente dinanzi alla proposta così formulata dalla Regione, la quale, di conseguenza, la precisava con la Nota del Presidente della Regione dell'8 giugno 2012, prot. n. 4034. Ivi, permesso che «una prima proposta di accordo» risultava «non ancora riscontrata» dal Ministero, si dava conto del mutato contesto giuridico, derivante dall'approvazione della legge della Regione Sardegna n. 6 del 2012 nonché dalla pronuncia della Sezione regionale per la Sardegna della Corte dei conti sul giudizio di parificazione del rendiconto finanziario della Regione Sardegna per l'anno 2011 e si ribadiva che «il livello delle devoluzioni corrisposto alla Regione Sardegna negli anni 2010 e 2011 non è risultato corrispondente alle modifiche statutarie, né tanto meno si è provveduto a prevedere e a autorizzare l'innalzamento del tetto di spesa regionale rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilità, la perdurante mancata equiparazione dei tetti di spesa rilevanti per il patto di stabilità, alla nuova capacità finanziaria dell'Amministrazione regionale e il connesso mancato adeguamento del livello delle devoluzioni alla nuova disciplina delle entrate della Regione Autonoma, hanno comportato un notevole aumento dei residui attivi e dei residui passivi che hanno oramai raggiunto limiti insostenibili».

Ciò considerato, la Regione sollecitava «nuovamente l'urgente trasmissione dei «Fabbisogni Definitivi» della Regione per gli anni 2010 e 2011» (che consistono nello schema delle risorse che lo Stato, in attuazione del regime finanziario previsto dallo Statuto sardo, deve stanziare per finanziare il regime di compartecipazione alle entrate della Regione: si verseranno in atti gli schemi dei fabbisogni provvisori per gli anni 2010 e 2011, nei quali, peraltro, a quanto consta a questa difesa, le spettanze regionali risultano rilevantemente inferiori al dovuto) e chiedeva (incidentalmente) l'innalzamento delle somme corrisposte mensilmente dallo Stato a titolo di acconto sulle quote di compartecipazione regionale ai tributi erariali.

In particolare, poi, la Regione chiedeva che, «ai fini del patto di stabilità, il limite massimo dei pagamenti venga innalzato almeno a Quello degli impegni».

Evidenziava la Nota che «la richiesta di adeguamento del patto di stabilità, frutto del massimo senso di responsabilità e di attenzione al difficile quadro della finanza pubblica e ispirate al ripristino del principio di equità, risulta rispettosa delle nuove disposizioni statutarie». Si aggiungeva che l'adeguamento del patto di stabilità è finalizzato ad «eliminare le evidenti anomalie e le gravi penalizzazioni sorte nel preesistente regime finanziario», sicché «occorre che lo Stato adegui, nella misura minima sopra descritta, le devoluzioni regionali, assicurando un livello di spesa (e in particolare dei pagamenti regionali) corrispondente alle effettive esigenze del territorio, peraltro già implicitamente riconosciuto dal legislatore nazionale proprio con la revisione dell'articolo 8 dello Statuto».

Si precisava, infine, che questa seconda Nota era «da intendersi anche come nuova proposta di accordo per il patto di stabilità per l'esercizio 2012».

3.2) Il Ministero riscontrava infine le proposte della Regione con la Nota 17 luglio 2012, prot. n. 0054891, avente ad oggetto «Patto di stabilità interno per l'anno 2012. Proposta di accordo per la Regione Sardegna».

In essa si prendeva atto del fatto che la «Regione ha evidenziato il mancato ampliamento della propria capacità di spesa al mutato livello di entrate riconosciute dal nuovo ordinamento finanziario e, nel manifestare la propria disponibilità a partecipare al risanamento dei conti pubblici ed a contribuire agli obblighi di solidarietà, ha chiesto un adeguamento del patto di stabilità».

A questo proposito la Ragioneria generale dello Stato, «pur comprendendo le esigenze di codesta Regione di trasformare sulla propria potenzialità di spesa la piena entrata a regime del nuovo ordinamento finanziario», riteneva che «tale richiesta necessita di un intervento legislativo volto ad individuare la corrispondente compensazione finanziaria in termini di fabbisogno e di indebitamento netto». Pertanto, «in assenza di una disposizione legislativa che preveda misure compensative a favore di codesta Regione» lo Stato osservava che, «a livello tecnico, non sussist[on]o margini per un ampliamento del tetto dei pagamenti».



Il Ministero, inoltre, respingeva anche «la proposta iniziale formulata dalla Regione», volta a definire «l'accordo per il Patto di stabilità interno con il criterio del saldo finanziario programmatico calcolato in termini di competenza mista» e intesa a fissare di porre l'obiettivo di saldo programmatico 2012 pari a zero», in quanto tale proposta, ad avviso del Ministero, non risulterebbe «coerente con l'articolo 32, comma 11, della legge n. 183/2011, che prevede espressamente il riferimento al complesso delle spese per la definizione del concorso alla manovra delle regioni a statuto speciale» perché «il patto per saldi dovrebbe, comunque, essere definito in modo da garantire invarianza in termini di finanza pubblica e, quindi, una generica proposta di obiettivo di saldo programmatico 2012 pari a zero non può essere assentita senza una preventiva verifica degli effetti sui saldi di finanza pubblica».

Precisava poi il Ministero che, «a legislazione vigente, l'obiettivo programmatico per l'anno 2012 [per la Regione Sardegna] dovrebbe essere definito nell'importo di 3.313 milioni in termini di competenza e nell'importo di 2.627 milioni in termini di cassa, pari all'obiettivo programmatico concordato con codesta Regione per l'esercizio 2011 in 3.788 milioni in termini di competenza e in 3.102 milioni in termini di cassa ridotto dell'importo indicato dall'articolo 32, comma 10, della legge n. 183/2011 (314,234 milioni), nonché dell'importo derivante dalle altre disposizioni citate (160,657 milioni)».

Tutto ciò considerato, il Ministero esortava «la Regione a voler rivedere la propria proposta di accordo, corredata della tabella riepilogativa che 13 evidenzia i limiti di spesa sia in termini di competenza che di cassa, in coerenza con le disposizioni sopra richiamate».

3.3) La Regione Sardegna ha impugnato la Nota ora descritta con ricorso al TAR della Sardegna, rubricato al R. Ric. n. 914/2012 e tuttora pendente (l'udienza di trattazione del merito è fissata per il 6 febbraio 2013).

In tale ricorso la Regione, fra l'altro, ha contestato la necessità di un'ulteriore intermediazione legislativa onde poter finalmente addivenire all'adeguamento delle potenzialità di spesa alle disponibilità regionali, disponibilità che - è bene ribadirlo - sono aumentate perché tanto era richiesto dalle oggettive (e non contestate dallo Stato) esigenze della Regione di far fronte agli impegni e di soddisfare i diritti dei cittadini sardi.

3.4) Dopo che il menzionato ricorso era stato notificato e depositato, il giorno prima della camera di consiglio alla quale era chiamato per la trattazione della domanda di sospensione (in quella sede, poi, riunita al merito), con Nota 11 dicembre 2012, prot. n. 4879/2012/Uff.X, il Ministero dell'Economia e delle Finanze, «acquisito [...] il parere degli uffici di diretta collaborazione del Ministro», ha comunicato alla ricorrente «la piena disponibilità» a fornire i «dati definitivi relativi alle quote di compartecipazione ai tributi erariali spettanti alla Regione Sardegna ai sensi del novellato articolo 8 dello Statuto di autonomia per gli anni 2010 e seguenti», però «non appena lo schema di decreto delegato, contenente le disposizioni attuative del predetto articolo 8 risulti iscritto all'ordine del giorno del Consiglio dei Ministri per la deliberazione». Si evidenziava, dunque, nuovamente, l'intento dilatorio del Ministero, teso addirittura a negare alla Regione Sardegna la conoscenza dei dati utili alla definizione del suo bilancio.

3.5) Infine, con la legge qui censurata, il legislatore ha adottato disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2012, che era stato approvato con legge 12 novembre 2011, n. 184, introducendo «le variazioni di cui alle annesse tabelle» (così l'art. 1 della legge impugnata). In particolare, nella prima tabella, relativa all'assestamento del bilancio del Ministero dell'Economia e delle Finanze, è indicata la voce contrassegnata dal codice n. 2.3., Programma «Regolazioni contabili ed altri trasferimenti alle Regioni a statuto speciale (3.5.)». Ivi si effettua una variazione sia alla previsione di competenza sia all'autorizzazione di cassa, aumentando rispettivamente gli stanziamenti di € 1.914.835.111,00 e di € 1.763.337.437,00.

Le somme destinate alla Regione Sardegna risultano dalla tabella allegata al d.d.l. di assestamento, voce codice 2790, punto n. 2, CP. Come si evince sia dalla relazione governativa al d.d.l. di assestamento di bilancio 2012 che dai lavori parlamentari, si tratta di versamenti per «1.383 milioni di euro alla regione Sardegna al fine di attribuire alla medesima le entrate previste dal nuovo ordinamento finanziario» (così, testualmente, l'allegato tecnico al d.d.l. di assestamento di bilancio 2012), disposti - appunto - «al fine di adeguare il regime di compartecipazione erariale della Regione al nuovo ordinamento finanziario e di funzioni attribuite alla Regione Sardegna, regime stabilito dalla legge finanziaria 296 del 2006» (così la Relazione dell'On. Calvisi, relatore nella Commissione V della Camera dei deputati, seduta di mercoledì 12 settembre 2012).

Pur avendo stanziato le somme necessarie a dare completa esecuzione all'art. 8 dello Statuto regionale, la legge nulla ha previsto circa l'adeguamento del livello delle spese e dei pagamenti che la Regione Sardegna può effettuare.

La legge di cui in epigrafe lede le attribuzioni costituzionali della ricorrente e deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima, *in parte qua*, per i seguenti motivi di



DIRITTO

Premessa. Preliminarmente, per la migliore definizione del contenuto del presente gravame, si deve osservare che, in tutte le competenti sedi giurisdizionali, la Regione Autonoma della Sardegna (hinc inde: anche Regione o Sardegna) ha costantemente negato che l'esecuzione del novellato art. 8 dello Statuto di autonomia richiedesse una qualsivoglia intermediazione legislativa, sia che la fonte idonea alla bisogna fosse ritenuta un comune atto con forza di legge, sia che fosse ritenuta un decreto legislativo recante norme di attuazione dello stesso Statuto.

Questa posizione appare confortata da precise statuizioni di codesta Ecc.ma Corte costituzionale. In particolare, con la sent. n. 99 del 2012, codesta Ecc.ma Corte costituzionale, adita dallo Stato per veder dichiarata l'illegittimità dell'art. 3 della L reg. n. 12 del 2011 (con la quale era stato previsto che la Regione possa procedere all'accertamento delle poste in attivo di bilancio ai sensi dell'art. 8 dello Statuto nella formulazione vigente), ha affermato che non vi era una «sufficiente motivazione» a sostegno della necessità (asserita dallo Stato, come si è detto) che il nuovo art. 8 dello Statuto, per produrre i propri effetti al fine di determinare «la quota di tributi da trasferire alla Regione in riferimento a ciascuna compartecipazione», debba essere attuato con la particolare procedura per l'approvazione dei decreti legislativi di attuazione.

Ciò significa, in primo luogo, che la Regione Sardegna, al momento di predisporre il proprio bilancio previsionale, può (e deve) immediatamente fare affidamento sulle entrate derivanti dal nuovo art. 8; in secondo luogo, che lo Stato, nella gestione (in via amministrativa e in via legislativa) dei rapporti finanziari con la ricorrente, deve osservare le previsioni, immediatamente applicabili, dell'art. 8 dello Statuto.

Nondimeno, pur a fronte dell'evidente correttezza dell'assunto regionale, lo Stato ha, altrettanto costantemente, affermato che in carenza di un'intermediazione legislativa l'esecuzione del citato art. 8, novellato, dello Statuto non sia possibile e che, inoltre, non sia possibile nemmeno l'adeguamento della capacità di spesa della Regione alle maggiori disponibilità finanziarie riconosciute dall'art. 1, comma 834, della l. n. 296 del 2006, modificativo - appunto - dell'art. 8 dello Statuto. Dagli atti menzionati in narrativa, anzi, si evince, più in particolare, che per lo Stato l'intermediazione legislativa è necessaria:

a) addirittura per la semplice determinazione dei dati relativi alle quote di compartecipazione ai tributi erariali spettanti alla Regione (così la Nota 11 dicembre 2012, prot. n. 4879/2012/Uff.X);

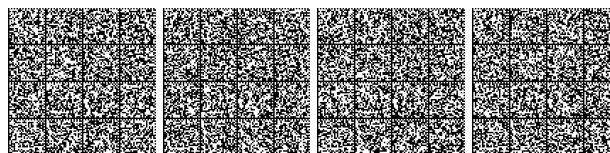
b) per il concreto conferimento delle relative somme (così la Nota 17 luglio 2012, prot. n. 0054891);

c) per l'adeguamento della capacità di spesa della Regione alle maggiori disponibilità in entrata derivanti dall'esecuzione del novellato art. 8 dello Statuto (così ancora la Nota 17 luglio 2012, prot. n. 0054891).

Ora, la strumentalità della posizione assunta dallo Stato è evidente. Lo dimostra, a tacer d'altro, l'evidente contraddizione fra la Nota 11 dicembre 2012, prot. n. 4879/2012/Uff. X e la legge qui impugnata. Nella Nota, infatti, si afferma che la determinazione dei dati relativi alle quote di compartecipazione ai tributi erariali spettanti alla Regione sarà possibile solo una volta che siano approvate, con l'apposito decreto legislativo, specifiche norme di attuazione dello Statuto. La legge impugnata, invece, che - si badi! - precede la Nota di circa un mese e mezzo, afferma, sia pure implicitamente, esattamente il contrario, poiché provvede a stanziare un somma precisa (€ 1.383.000.000,00, come da tabella allegata al d.d.l. di assestamento, voce codice 2790, punto n. 2, CP) in favore della Regione proprio al fine di dare esecuzione al novellato art. 8 dello Statuto. Come si legge nella relazione governativa di accompagnamento al disegno di legge, i «1.383 milioni di euro [sono stanziati in bilancio a favore della] regione Sardegna al fine di attribuire alla medesima le entrate previste dal nuovo ordinamento finanziario». Il tutto, dunque, senza bisogno alcuno di norme di attuazione statutaria.

Ebbene: a fronte del pervicace rifiuto da parte dello Stato di collaborare con la Regione in sede di confronto tecnico, opponendo costantemente il preteso ostacolo dell'assenza di una previa norma di legge, la Regione Sardegna si vede ora costretta ad impugnare la legge in epigrafe, come quella che, potendo e dovendo, proprio nella prospettiva assunta dallo Stato, dare seguito legislativo allo Statuto novellato, ha ommesso di dettare la previsione più importante e sostanziale, stabilendo che la capacità di spesa della Regione è aumentata in corrispondenza delle maggiori disponibilità in entrata riconosciute con il menzionato stanziamento in bilancio.

Che questa dovesse essere (sempre nella stessa prospettiva, assunta dallo Stato, della necessaria intermediazione legislativa) l'opportuna sede normativa per procedere in tal senso lo si desume dal fatto che, dovendo essere rispettato il principio di corrispondenza fra entrate e spese iscritte in bilancio (così Corte cost., sent. n. 118 del 2012), l'aumento delle disponibilità in entrata avrebbe dovuto trovare corrispondenza - appunto - in un parallelo aumento della capacità di spesa. Poiché è nella legge impugnata che le maggiori disponibilità in entrata sono riconosciute, è nella legge impugnata che avrebbe dovuto trovare riconoscimento anche la maggiore disponibilità in uscita.



Non varrebbe obiettare che la legge impugnata, finalizzata a provvedere all'assestamento del bilancio dello Stato, sarebbe inidonea alla bisogna, in quanto legge meramente formale. È agevole replicare, infatti, che, anche ove si ritenesse che la legge di bilancio sia da considerare meramente formale (sul che - è noto - v'è divisione in dottrina), la diversa legge di assestamento è una legge come tutte le altre, non tipizzata dall'art. 81 della Costituzione (nel testo anteriore alla novella del 2012, qui non applicabile, in forza dell'art. 6 della l. cost. n. 1 del 2012, *ratione temporis*) e quindi, come tutte le comuni leggi, facoltizzata a contenere le più diverse previsioni sostanziali. Del resto, che le cose stiano esattamente in questo senso lo dimostra proprio la stessa legge impugnata, che, all'art. 4, stabilendo che «Le risorse finanziarie iscritte nei fondi per il finanziamento di assegni una tantum in favore del personale delle Forze armate, delle Forze di polizia e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco di cui all'articolo 8, comma 11-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, sono ripartite con decreti del Ministro competente», disciplina le modalità di assegnazione e ripartizione di alcune risorse, con ciò solo impingendo nel dominio della regolazione sostanziale, che trascende quello della mera indicazione dei «numeri» da iscrivere a bilancio.

Ciò premesso, è ora possibile allegare gli specifici motivi di ricorso.

1. Violazione del principio di ragionevolezza e del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., degli artt. 3, 4, 5, 7 e 8 della l. cost. n. 3 del 1948, recante «Statuto speciale per la Sardegna», degli artt. 2, 3, 5, 117 e 119 della Costituzione, anche in riferimento al principio della ragionevole temporaneità delle limitazioni all'autonomia finanziaria delle Regioni. Come ricordato in narrativa, l'art. 8 dello Statuto della Regione Sardegna, è stato novellato dall'art. 1, comma 834, della l. n. 296 del 2006. Risulta dal citato carteggio del 2005 tra la Ragioneria generale dello Stato e la Regione, che l'aumento delle entrate che ne è conseguito non intende certo soddisfare un capriccioso desiderio della Regione di avere a disposizione risorse maggiori, ma è stato la logica conseguenza della necessità di adeguare il quadro finanziario a tre dati.

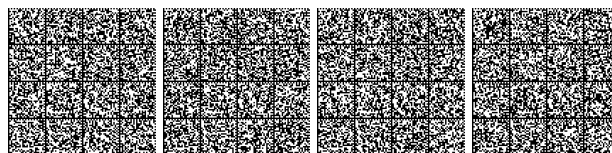
Anzitutto, al conferimento alla Regione Sardegna di una serie di attribuzioni (in materia di trasporti, sanità, continuità territoriale) del cui costo lo Stato si è sgravato, gravandone dunque la Regione che - evidentemente - non avrebbe potuto esercitarle in carenza di adeguate risorse economiche.

In secondo luogo, alla mutata realtà sociale ed economico-finanziaria di riferimento. Nel corso degli anni, invero, come è naturale, l'onere economico derivante dall'esercizio delle funzioni conferite alla Regione, a partire da quelle conferite in via esclusiva dall'art. 3 dello Statuto, si è fatto più consistente, anche a causa dell'esigenza di garantire standard sempre più elevati di qualità dei servizi pubblici e del generale aumento dei costi. Anche la già ricordata Nota del 3 agosto 2005 della Ragioneria Generale dello Stato lo ha constatato, prendendo atto delle «mutevoli necessità di spesa derivanti dall'espletamento delle funzioni normali della Regione» (si badi: normali, sicché non è qui questione del rapporto tra funzioni «nuove» e loro copertura con risorse altrettanto «nuove»!).

Da ultimo (ma non per ultimo) all'impellente necessità di rimediare alle gravi ed evidenti anomalie applicative, riconosciute dalla stessa Ragioneria Generale dello Stato, determinate dal precedente regime finanziario. Si fa ancora riferimento al carteggio tra la ricorrente e la Ragioneria Generale dello Stato dell'estate 2005. Ivi il Ministero ha preso atto di un «anomalo trend dell'IRPEF regionale rispetto a quello nazionale» nei trienni 1991-1993 e 1996-1998 e di una «progressiva svalutazione in termini reali del cespite regionale» relativo alla compartecipazione I.V.A. È facile comprendere come le anomalie applicative del previgente regime finanziario abbiano indebitamente compresso le entrate regionali e come questa compressione, a sua volta, abbia determinato un indebita riduzione della capacità di spesa, posto che (data la mancata esecuzione finta della riforma dell'art. dello Statuto, anche in termini di innalzamento della capacità di spesa) la capacità di spesa ancora oggi riconosciuta alla Regione fa riferimento all'anno 2005. Quando la l. n. 296 del 2006, novellando lo Statuto, ha modificato il quadro finanziario aumentando le entrate disponibili per la Regione Sardegna, pertanto, non ha fatto altro che adeguare il quadro delle entrate alle necessità delle spese e correggere le gravi distorsioni applicative che avevano caratterizzato il precedente regime finanziario e che avevano di fatto contraddetto il senso stesso del sistema di compartecipazione alle entrate tributarie, secondo il quale le entrate regionali dovevano fisiologicamente crescere al crescere del gettito tributario.

È chiaro, dunque, che i fondi inseriti nel bilancio dello Stato con la legge gravata sono tutti preordinati allo svolgimento, da parte della Regione ricorrente, delle funzioni pubbliche e dei servizi (anche essenziali, come quelli sanitari) assegnatili dalla Costituzione (artt. 117 e 119 Cost.), dallo Statuto (artt. 3, 4 e 5), dalle leggi dello Stato (per tutte valga il riferimento ai commi 836 gg. dell'art. 1 della l. n. 296 del 2006, che hanno operato gli ultimi - in ordine di tempo - trasferimenti di funzioni a carico del bilancio regionale).

È del tutto evidente, conseguentemente, che il mancato adeguamento della possibilità di spesa della Regione non solo ne limita l'autonomia finanziaria (tutelata dagli artt. 7 dello Statuto e 119 Cost.), ma ha come immediata conseguenza la lesione dei diritti dei cittadini residenti in Sardegna (garantiti dall'art. 2 Cost.) e la violazione del principio del loro eguale trattamento quale cittadini dello Stato (art. 3 Cost.).



Ciò considerato, è palese che lo stanziamento dei fondi relativi alle nuove quote di compartecipazione alle entrate erariali doveva necessariamente essere accompagnato dalla previsione dell'adeguamento del livello delle spese che possono essere impegnate e dei pagamenti che possono essere liquidati dall'Amministrazione regionale, dato che, nella (pur contestabile, si ripete) prospettiva assunta dallo Stato quanto alle modalità di entrata a regime del nuovo sistema di compartecipazione, tale previsione legislativa era - appunto - necessaria.

In mancanza di tale adeguamento, invero, la ragione stessa della novellazione dell'art. 8 dello Statuto viene tradita, perché essa non era certo preordinata ad apprestare arbitrariamente alla Regione una maggiore disponibilità di somme di danaro, bensì ad assicurare una più compiuta capacità di esercitare le funzioni di competenza e di soddisfare i diritti dei cittadini sardi. Non serve a nulla, dunque, alla Regione, avere la disponibilità di maggiori somme, se queste non possono essere spese.

1.1) A questo proposito, va subito dissipato un possibile equivoco. È cosa nota, e lo si è anche rammentato in narrativa citando l'art. 32 della l. n. 183 del 2011, che il meccanismo del patto di stabilità interno pone alle Regioni e agli Enti locali un limite ulteriore rispetto al semplice vincolo di bilancio, fissando un tetto massimo sia al livello massimo delle spese che possono essere impegnate, sia al livello massimo dei pagamenti che possono essere liquidati da parte dell'Amministrazione interessata. Orbene, la ricorrente non intende in alcun modo sottrarsi a questo meccanismo di governo dell'economia pubblica, che opera direttamente attraverso una limitazione della spesa.

Purtuttavia si deve segnalare che per le altre Regioni (anche a statuto ordinario) l'ulteriore «strozzatura» della spesa pubblica determinata dal patto di stabilità si innesta su un quadro fisiologico della finanza regionale, sia per il profilo dei rapporti economico-finanziari tra Stato e Regione, sia per il profilo della corrispondenza tra le risorse disponibili e le necessità di spesa dell'Ente connesse alle funzioni novellamente conferite.

Per la Regione Sardegna, invece, come si è già detto, il patto di stabilità interno incide in una situazione di finanza regionale che risulta essere patologica per esplicito riconoscimento dello stesso Stato. In altri termini: non solo le entrate sono insufficienti a far fronte al fabbisogno di spesa, ma la spesa è ulteriormente ridotta a causa dei vincoli del patto di stabilità, con un effetto esponenziale sconosciuto alle altre Regioni.

Mentre per le altre Regioni, dunque, il patto di stabilità interno può rappresentare uno strumento ragionevole e coerente di coordinamento della finanza pubblica, per la Regione Sardegna la sua applicazione in difetto della piena esecuzione del nuovo art. 8 dello Statuto si rivela irragionevole e violativa dell'autonomia finanziaria regionale.

1.2) Per tutte le anzidette ragioni, non avendo previsto, al momento di inserire gli stanziamenti in oggetto nel bilancio, gli strumenti per l'aumento del livello delle spese e dei pagamenti che possono essere, effettuati dalla Regione Sardegna, il legislatore statale è palesemente incorso nei vizi indicati nell'epigrafe del presente motivo.

È di immediato apprezzamento, anzitutto, la violazione dell'art. 8 dello Statuto. Proprio nel momento in cui lo Stato stanZIA le somme necessarie a liquidare alla Regione le quote di compartecipazione fissate dalla disposizione in esame, ne preclude ulteriormente e senza alcuna ragione l'utilizzo, così rendendo di fatto inutili detti stanziamenti e procrastinando ancora la completa ed esatta applicazione della novella statutaria, anche in violazione del consolidato principio che i sacrifici finanziari imposti alle Regioni in limitazione della loro autonomia possono essere ragionevoli solo se (ragionevolmente, appunto) temporanei (*cf.*, da ultimo, sent. n. 142 del 2012), il che, nella specie, non è, visto il pervicace e persistente rifiuto statale di eseguire quanto disposto dalle previsioni statutarie.

Tanto determina anche la conseguente violazione dell'autonomia finanziaria della Regione tutelata dall'art. 7 dello Statuto e dall'art. 119 Cost., autonomia che impone la garanzia delle capacità sia di entrata che di spesa che derivano dal regime delle compartecipazioni erariali di cui all'art. 8 dello Statuto.

Evidente, poi, è il vizio di irragionevolezza della legge in oggetto, perché l'impossibilità di effettivo impiego delle somme stanziolate collide con le finalità della legge medesima, le quali sono state così ben esplicitate, come si è detto, nella relazione al d.d.l. governativo e nella discussione parlamentare.

L'art. 3 Cost., peraltro, risulta violato anche per il profilo del principio di eguaglianza, poiché, come si è visto, la Regione Sardegna risulta essere discriminata nei confronti di tutte le altre, subendo la cristallizzazione di limiti derivanti dal patto di stabilità che non tengono conto della (patologica) peculiarità della sua situazione finanziaria.

Lampanti, infine, sono le violazioni degli altri parametri costituzionali (art. 117) e statutari (artt. 3, 4 e 5) già indicati, per il semplice motivo che le somme in oggetto - lo si deve ribadire - sono tutte preordinate allo svolgimento di funzioni pubbliche riconosciute come essenziali per la comunità regionale dallo stesso Stato.



2.- Violazione dell'art. 81 della Costituzione, in relazione agli artt. 3, 4, 5, 7 e 8 della l. cost. n. 3 del 1948, recante «Statuto speciale per la Sardegna», degli artt. 2, 3, 5, 117 e 119 della Costituzione. Violato è, altresì, il principio di corrispondenza fra le entrate e le spese del bilancio regionale, di cui all'art. 81, comma 4, della Costituzione (nella formulazione applicabile *ratione temporis*).

È cosa nota che le politiche di bilancio devono rispettare il principio di parità di entrata e di spesa. Tale principio è stato ribadito da codesta Ecc.ma Corte costituzionale proprio nello scrutinare un conflitto in tema di rapporti economico-finanziari tra le parti del presente giudizio.

Ci si riferisce, in particolare, alla decisiva sent. n. 118 del 2012. In quel caso, la Regione Sardegna aveva impugnato la Nota del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, 7 giugno 2011, n. 50971, avente ad oggetto: «Patto di stabilità interno per l'anno 2011. Proposta di accordo per la Regione Sardegna». Con quell'atto l'Amministrazione statale aveva rigettato la proposta di patto di stabilità per il 2011 ritualmente formulata dalla Regione ai sensi della legge vigente (art. 1, comma 132, della l. n. 220 del 2010) con cui si chiedeva un innalzamento del livello delle spese e dei pagamenti assentiti in ragione delle maggiori entrate previste dal riformato art. 8 dello Statuto.

Codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha affermato, con cristallina chiarezza, che è «di palmare evidenza che [...] il principio inderogabile dell'equilibrio in sede preventiva del bilancio di competenza comporta che non possono rimanere indipendenti e non coordinati, nel suo ambito, i profili della spesa e quelli dell'entrata». È stato così stabilito, in modo inequivocabile che non solo sul piano logico (il che è addirittura autoevidente) ma anche su quello giuridico esiste e deve essere rispettato un principio di corrispondenza fra livello delle entrate e livello delle spese.

2.1) Tale principio, è palese, deve essere rispettato anche nel dominio del patto di stabilità. Anche in questo caso, infatti, si deve anzitutto escludere che il principio di corrispondenza tra entrate e spese possa essere di alcun ostacolo al funzionamento del meccanismo del patto di stabilità o al raggiungimento degli obiettivi di contenimento della spesa pubblica che la Repubblica si propone, anche nel rispetto del quadro economico tracciato in sede di Unione Europea o di più ristretta Unione monetaria. In primo luogo, infatti, il principio di parità fra entrate e uscite non impedisce che la Regione Sardegna possa e debba contribuire agli obiettivi di finanza pubblica. Anche in questo caso è cosa nota che la partecipazione a detti obiettivi avviene generalmente in virtù di espliciti «prelievi» (pur confinati nel tempo, pena la loro illegittimità costituzionale) direttamente fissati dal legislatore statale, che la Regione deve tenere in conto al momento dell'elaborazione del suo bilancio (tra le tante disposizioni in esame, basti richiamare ancora il comma 3 dell'art. 32 della l. n. 183 del 2011, che impone alle Regioni a Statuto speciale un contributo di finanza pubblica pari a € 1.600.000.000,00).

In secondo luogo, proprio codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha inteso precisare, ancora nella sent. n. 118 del 2012, che lo strumento del patto di stabilità, per non condurre ad esiti illegittimi e irragionevoli, deve muoversi proprio nell'ambito definito dal principio di parità di entrate e uscite di bilancio e dall'obbligo dell'Ente territoriale autonomo di contribuire alla Finanza pubblica: «Il contenuto dell'accordo» che Ministero e Regione stipulano per fissare i reciproci obblighi di finanza pubblica «deve essere compatibile con il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità, della cui salvaguardia anche le Regioni a statuto speciale devono farsi carico e contemporaneamente deve essere conforme e congruente con le norme statutarie della Regione, ed in particolare con l'art. 8 dello statuto modificato - per effetto del meccanismo normativo introdotto dall'art. 54 dello statuto stesso - dall'art. I, comma 834, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007). Quest'ultimo ha rideterminato e quantificato le entrate tributarie e la loro misura di pertinenza della Regione autonoma Sardegna».

2.2) Per le ragioni anzidette, proprio movendo dalla prospettiva che è necessaria un'intermediazione legislativa per portare a compimento il nuovo regime finanziario previsto dallo Statuto, lo Stato aveva il preciso e inequivocabile dovere di procedere all'adeguamento del livello delle spese e dei pagamenti della Regione nel momento in cui nell'assetto del bilancio ha tenuto conto (seppure con un gravissimo ritardo) della necessaria esecuzione dell'art. 8 dello Statuto.

Non avendo operato in tal senso lo Stato ha certamente violato l'indicato principio di parità tra le entrate e le uscite regionali, di cui all'art. 81, comma 4, della Costituzione.

La violazione dell'art. 81 Cost., però, ridonda immediatamente nella violazione delle attribuzioni costituzionali e statutarie della ricorrente.

In particolare, è nuovamente violato l'art. 8 dello Statuto, perché, come si è già detto, la disponibilità in entrata delle risorse finanziarie «rideterminate» e «quantificate» in detta disposizione (per usare gli stessi, puntuali, termini impiegati da codesta Ecc.ma Corte costituzionale) a nulla vale se le maggiori somme non possono essere poi concretamente impiegate attraverso gli impegni di spesa e la liquidazione dei pagamenti necessari allo svolgimento delle funzioni assegnate alla Regione.



Di conseguenza, la legge gravata lede, per un ulteriore profilo, anche l'autonomia finanziaria della Regione e, pertanto, viola l'art 7 dello Statuto e l'art. 119 Cost.

Similmente, sono novellamente violati anche gli artt. 3, 4 e 5 dello Statuto e 117 Cost., perché l'impossibilità di effettivo impiego delle somme stanziato dallo Stato impedisce alla Regione di finanziare le funzioni pubbliche assegnate dallo Statuto, dalla Costituzione, dalle leggi dello Stato.

Tanto, con la conseguenza della violazione degli artt. 2 e 3 Cost., perché i diritti costituzionali dei cittadini residenti in Sardegna possono essere concretamente goduti, in condizioni di parità con tutti gli altri cittadini italiani, solo se la Regione può svolgere le funzioni pubbliche assegnate dalla Costituzione, dallo Statuto e dalla legge (si pensi, in primo luogo, al finanziamento del sistema sanitario regionale, che, ai sensi dell'art. 1, comma 838, della l. n. 296 del 2006, è completamente a carico della Regione).

3. Violazione del principio di tutela dell'affidamento e del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 117 Cost. Infine, la ricorrente non può esimersi dal lamentare anche la violazione del principio di tutela dell'affidamento e del principio di leale collaborazione.

Per quanto concerne il principio di tutela dell'affidamento, esso può certamente essere parametro del presente giudizio di costituzionalità, avendo codesta Ecc.ma Corte costituzionale a più riprese affermato che si tratta di un principio fondamentale dell'ordinamento (*cf.*, tra le più recenti, la sent. n. 78 del 2012, ove si è affermato che «la tutela dell'affidamento legittimamente sorto» è un «principio connotato allo Stato di diritto»). In genere, tale principio presidia le situazioni soggettive individuali, ma nulla preclude la sua invocazione da parte di un Ente territoriale. Ente, che, appunto, faceva doveroso affidamento su ciò che lo Stato, movendo dal presupposto che vi fosse bisogno di attuazione legislativa, fosse conseguente e provvedesse - appunto - in tal senso, adeguando la capacità di spesa della Regione nel momento stesso in cui riconosceva l'adeguamento delle disponibilità in entrata.

È anche doveroso invocare il principio di leale collaborazione. La ricorrente non ignora che la giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha affermato che «l'esercizio dell'attività legislativa sfugge alle procedure di leale collaborazione» (così le sentt. nn. 401 del 2007; 371 e n. 159, 222 del 2008) e che esso viene in rilievo solamente allorché il legislatore disciplina lo svolgimento di funzioni amministrative rientranti in ambiti materiali di competenza (anche) della Regione. Purtuttavia (a prescindere dal rilievo che in alcune occasioni tali affermazioni non sembrano essere state confermate: *cf.*, ad es., sentt. nn. 437 del 2001, 278 del 2010, ove si è ricordato che «le procedure di cooperazione o di concertazione possono rilevare ai fini dello scrutinio di legittimità di atti legislativi» quando «l'osservanza delle stesse sia imposta, direttamente o indirettamente, dalla Costituzione» - e 33 del 2011, in tema di c.d. «collaborazione irrituale»), il concreto atteggiarsi della vicenda in esame, che è affatto peculiare, fa sì che del principio di leale collaborazione si debba tenere conto anche in sede di giudizio principale.

3.1) In primo luogo, è del tutto evidente che lo Stato, attraverso atti posti in essere dall'amministrazione ministeriale (si fa riferimento sia alle Note della Ragioneria Generale dello Stato del 2005, in cui si constatava il quadro negativo della finanza regionale, sia alle Note del 2011 e del 2012, in cui la Ragioneria generale ammetteva di comprendere «le esigenze di codesta Regione di trasfondere sulla propria potenzialità di spesa la piena entrata a regime del nuovo ordinamento finanziario») e attraverso concrete determinazioni del legislatore (l'ovvio riferimento è all'art. 1, comma 834, della l. n. 296 del 2006), ha - come si è visto - ingenerato il legittimo affidamento che, a partire dal 2010, la ricorrente avesse la piena disponibilità delle somme di cui al novellato art. 8 dello Statuto.

Il legislatore, omettendo di predisporre gli strumenti per adeguare il livello delle spese e dei pagamenti che la Regione può impegnare e liquidare proprio nel momento in cui le somme corrispondenti sono stanziato nel bilancio dello Stato, non solo, si ripete, ha violato il legittimo affidamento della Regione, ma ha omesso di fare quanto (contrapponendo - si badi! - la propria prospettiva a quella della Regione) aveva dichiarato fosse necessario fare, e cioè di adottare la legge che si riteneva richiesta dalla procedura di «attuazione» dell'art. 8 dello Statuto.

In altri termini: poiché l'intermediazione legislativa è stata ritenuta necessaria dallo Stato in sede di negoziazione con la Regione, l'omessa adozione della conseguente disciplina legislativa ridonda fatalmente in violazione del principio di leale collaborazione, che - a questo punto - non ha alcun ostacolo ad essere invocato in un giudizio principale di legittimità costituzionale come il presente.



P.Q.M.

Chiede che, in accoglimento del presente ricorso, codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale della l. 16 ottobre 2012, n. 182, recante «Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2012», pubblicata in G.U. n. 251 del 26 ottobre 2012 - Suppl. Ord. n. 198, nella parte in cui, pur variando il bilancio di previsione per l'anno finanziario 2012, approvato con l. 12 novembre 2011, n. 184, disponendo maggiori stanziamenti in favore della Regione Autonoma Sardegna per € 1.383.000.000,00, non provvede all'adeguamento della capacità di spesa della stessa Regione Autonoma della Sardegna, in corrispondenza dell'aumentato livello delle entrate.

Si depositerà, in allegato, al presente ricorso, copia conforme all'originale della deliberazione della Giunta regionale della Regione Autonoma della Sardegna n. 49/20 del 17 dicembre 2012, con allegato estratto del processo verbale d'approvazione.

Roma - Cagliari, 20 dicembre 2012

Avv. LEDDA - Avv. Prof. LUCIANI

13C0009

N. 197

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 dicembre 2012
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Bilancio e contabilità pubblica - Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2011 - Entrate di competenza - Indicazione dell'avanzo di amministrazione "presunto" (pari ad euro 282.708.532,00, come da bilancio di previsione 2011), in luogo di quello "accertato" al 31 dicembre 2012 (pari ad euro 282.589.969,83, come da rendiconto 2010) - Ricorso del Governo - Denunciata erroneità dell'indicazione - Contrasto con disposizioni statali e regionali in materia di contabilità pubblica - Violazione dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Molise 19 ottobre 2012, n. 23, art. 2.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76; legge della Regione Molise 7 maggio 2002, n. 4.

Bilancio e contabilità pubblica - Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2011 - Residui attivi al 31 dicembre 2010 - Inclusione di numerose partite relative ad anni trascorsi, delle quali la Regione non ha giustificato il mantenimento in bilancio - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con disposizioni statali e regionali in materia di contabilità pubblica - Violazione dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Molise 19 ottobre 2012, n. 23, art. 7.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76, art. 21; legge della Regione Molise 7 maggio 2002, n. 4.

Bilancio e contabilità pubblica - Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2011 - Fondo cassa al 31 dicembre 2010 - Indicazione di euro 171.213.000,00 (anziché di euro 66.683.309,03, come risultante dal conto del Tesoriere e dal rendiconto per l'esercizio finanziario 2010) - Ricorso del Governo - Denunciata erroneità dell'indicazione - Contrasto con disposizioni statali e regionali in materia di contabilità pubblica - Violazione dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica.

- Legge della Regione Molise 19 ottobre 2012, n. 23, art. 9.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; d.lgs. 28 marzo 2000, n. 76; legge della Regione Molise 7 maggio 2002, n. 4, artt. 20 e 21.



Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato presso la quale ha il proprio domicilio in Roma alla via dei Portoghesi n. 12, nei confronti della Regione Molise, in persona del Presidente della Giunta regionale pro-tempore per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 2, 7 e 9 della legge regionale Molise n. 23 del 19 ottobre 2012, recante «Rendiconto generale della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2011», pubblicata nel B.U.R. n. 25 del 26 ottobre 2012, giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 21 dicembre 2012.

FATTO

Con la legge regionale n. 23 del 19 ottobre 2012 indicata in epigrafe, che consta di diciassette articoli, la Regione Molise ha emanato le disposizioni in tema di misure di rendiconto generale per l'esercizio finanziario per l'anno 2011.

È avviso del Governo che, con le norme denunciate in epigrafe, la Regione Molise abbia ecceduto dalla propria competenza in violazione della normativa costituzionale, come si confida di dimostrare in appresso con l'illustrazione dei seguenti motivi:

1) L'art. 2 della legge Regione Molise n. 23/2012 viola l'art. 117, comma 3, della Costituzione.

Va preliminarmente rilevato che la legge regionale n. 23/12 citata risulta nel suo complesso carente di taluni necessari elementi essenziali dai quali rilevare l'attuale situazione economico-finanziaria e patrimoniale della Regione Molise.

In particolare, manca la nota informativa che evidenzia gli oneri e gli impegni finanziari, rispettivamente, stimati e sostenuti, derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati e da contratti di finanziamento che includono una componente derivata, secondo quanto espressamente previsto dall'art. 3, comma 8, della legge 22 dicembre 2008, n. 203, contenente le «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (finanziaria 2009)».

Manca, inoltre, la totalità delle risultanze gestionali di tutti gli enti regionali dipendenti.

Va anche rilevato che la legge regionale n. 23/12 citata è stata approvata in forma legislativa oltre i termini imposti dall'art. 55 della legge 22 maggio 1971, n. 347 di approvazione dello Statuto della Regione Molise.

Tale norma prevede, infatti, al primo comma, che «entro il 31 marzo di ogni anno la Giunta presenta alla Presidenza del Consiglio il conto consuntivo dell'esercizio finanziario dell'anno precedente che è approvato con legge entro il 30 giugno». In altre parole, è proprio l'autonomia regionale che ne impone l'approvazione entro il termine perentorio del 30 giugno. D'altronde, tale tassativa previsione temporale è coerente con quanto dispone l'art. 29, comma 1, del decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, che detta «Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'art. 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208».

L'art. 29, comma 1, citato prevede, infatti, che «il rendiconto generale della regione è approvato con legge regionale entro il 30 giugno dell'anno successivo all'esercizio cui questo si riferisce.»

Come si evince dalla giurisprudenza costituzionale in materia, indipendentemente dalla loro autoqualificazione come norme di principio e di coordinamento, guardando al loro contenuto diretto a fissare il perseguimento degli «obiettivi di convergenza e di stabilità» derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea e «in coerenza con i vincoli che ne derivano in ambito nazionale (art. 1 legge n. 76/2000 citata), deve concludersi che si tratta, appunto, di disposizioni dirette a incidere sulla finanza regionale.

Va ricordato, quindi, che «il coordinamento della finanza pubblica, cui fa riferimento l'art. 117, comma terzo, della Costituzione, è, più che una materia, una funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato.» (sentenza n. 414/2004).

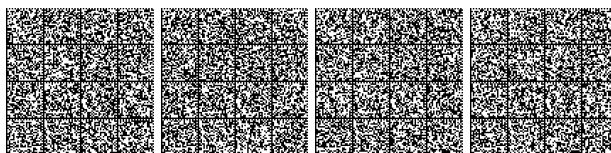
La Regione Molise, infine, nell'allegato «E» – «Elenco della situazione annuale dei fondi di Garanzia» è tenuta, ai sensi dell'art. 30, comma 3, della legge regionale 7 maggio 2002, n. 4, contenente il «Nuovo ordinamento contabile della Regione Molise» di contabilità regionale, a indicare oltre all'importo delle garanzie fideiussorie, anche la relativa copertura finanziaria, il capitale garantito, la durata, la parte dell'obbligazione per la quale il fondo viene costituito.

La legge Regione Molise n. 23/12 citata, oltre ad essere in contrasto con le vigenti norme di contabilità pubblica, come già osservato, non garantisce il rispetto del principio di certezza delle risultanze gestionali.

L'art. 2 della citata legge n. 23/12 riporta erroneamente, tra le entrate di competenza, l'avanzo di amministrazione «presunto», pari ad euro 282.708.532,00, come da bilancio di previsione 2011 (art. 8, «avanzo di amministrazione», della legge Regione Molise 1° febbraio 2011, n. 3), in luogo di quello «accertato», al 31 dicembre 2010, pari ad euro 282.589.969,83, giusta quanto si evince dal rendiconto 2010 (art. 9, «situazione finanziaria», della legge Regione Molise 26 gennaio 2012, n. 1).

L'art. 2 citato si pone, dunque, in contrasto con i richiamati parametri normativi in violazione dell'art. 117, comma 3, Costituzione.

2) L'art. 7 della legge Regione Molise n. 23/2012 viola l'art. 117, comma 3, della Costituzione.



L'art. 7 citato, intitolato «somma dei residui attivi», riporta, appunto, tra i residui attivi, che alla fine dell'esercizio finanziario 2011 erano pari ad euro 1.286.613.416,17, numerose partite, relative ad anni oramai decorsi, in relazione alle quali la Regione Molise non ha fornito giustificazioni in ordine al loro mantenimento in bilancio.

Tale norma si pone, quindi, in contrasto con quanto prevede la legge 76/2000 citata e, in particolare, con l'art. 21 della predetta legge.

Come già ricordato *supra*, come si evince dalla giurisprudenza costituzionale in materia, indipendentemente dalla loro autoqualificazione come norme di principio e di coordinamento, guardando al loro contenuto diretto a fissare il perseguimento degli «obiettivi di convergenza e di stabilità» derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea e «in coerenza con i vincoli che ne derivano in ambito nazionale (art. 1 legge n. 76/2000 citata), deve concludersi che si tratta, appunto, di disposizioni dirette a incidere sulla finanza regionale.

Va ricordato, pertanto, che «il coordinamento della finanza pubblica, cui fa riferimento l'art. 117, comma terzo, della Costituzione, è, più che una materia, una funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato.» (sentenza n. 414/2004).

L'art. 7 citato si pone, dunque, in contrasto con i richiamati parametri normativi in violazione dell'art. 117, comma 3, Costituzione.

3) L'art. 9 della legge Regione Molise n. 23/2012 viola l'art. 117, comma 3, della Costituzione.

L'art. 9 della legge Regione Molise n. 23/2012 indicata in epigrafe, che descrive la «situazione finanziaria» della Regione, prevede che l'avanzo di amministrazione dell'esercizio finanziario 2011 è accertato in euro 266.792.285,46, come risulta dai dati contenuti nel medesimo comma.

Deve, però, rilevarsi che il citato art. 9 indica impropriamente in euro 171.213.000,00 il fondo cassa al 31 dicembre 2010 che, invece, come risulta dal conto del Tesoriere e dal rendiconto per l'esercizio finanziario 2010 (art. 9 della legge Regione n. 1/2012) è pari ad euro 66.683.309,03.

Tale norma viola, dunque, i principi generale in tema di contabilità richiamati nella legge regionale n. 4/2002 citata, in particolare gli artt. 20 e 21, che si pone in dichiarata attuazione non solo dei principi contenuti nello Statuto della Regione Molise, ma anche di quelli contenuti nel decreto legislativo n. 76/2000 citato (art. 1 della legge Regione Molise n. 4/2002 citata).

Come già ricordato *supra*, come si evince dalla giurisprudenza costituzionale in materia, indipendentemente dalla loro autoqualificazione come norme di principio e di coordinamento, guardando al loro contenuto diretto a fissare il perseguimento degli «obiettivi di convergenza e di stabilità» derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea e «in coerenza con i vincoli che ne derivano in ambito nazionale» (art. 1 legge n. 76/2000 citata), deve concludersi che si tratta, appunto, di disposizioni dirette a incidere sulla finanza regionale.

Va ricordato, pertanto, che «il coordinamento della finanza pubblica, cui fa riferimento l'art. 117, comma terzo, della Costituzione, è, più che una materia, una funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato.» (sentenza n. 414/2004).

L'art. 9 citato si pone, dunque, in contrasto con i richiamati parametri normativi in violazione dell'art. 117, comma 3, Costituzione.

Per le suesposte considerazioni si ritiene che le sopra citate norme della legge della Regione Molise n. 23/2012 e dell'allegato «E» – «Elenco della situazione annuale dei fondi di Garanzia», contrastano con le disposizioni in materia di contabilità pubblica di cui al decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, recante «Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'art. 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208» citata e con la legge regionale di contabilità della Regione Molise 7 maggio 2002, n. 4 citata e, pertanto, violano, l'art. 117, terzo comma, della Costituzione che riserva allo Stato i principi in materia di coordinamento di finanza pubblica.

P.Q.M.

Si conclude perché gli articoli 2, 7 e 9, della legge Regione Molise n. 23/2012 e l'allegato «E» – «Elenco della situazione annuale dei fondi di Garanzia» indicata in epigrafe siano dichiarati costituzionalmente illegittimi.

Si produce l'estratto della deliberazione del Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 2012.

Roma, 22 dicembre 2012

L'Avvocato dello Stato: PALMIERI



N. 7

Ordinanza del 26 marzo 2012 emessa dal Tribunale di Lecce nel procedimento di esecuzione nei confronti di P. G.

Processo penale - Giudizio abbreviato - Reati puniti con la pena dell'ergastolo - Rimessione in termini per la richiesta di giudizio abbreviato per gli imputati il cui processo penda o pendesse davanti alla Corte di cassazione - Mancata previsione - Violazione del principio di uguaglianza - Inosservanza dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali, con riferimento ai principi del giusto processo e della retroattività della legge penale più favorevole, affermati dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU).

- Decreto-legge 7 aprile 2000, n. 82, art. 4-ter, convertito, con modificazioni, nella legge 5 giugno 2000, n. 144.
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma, in relazione agli artt. 6 e 7 della Convenzione per la salvaguardia diritti dell'uomo e libertà fondamentali (CEDU).

IL TRIBUNALE ORDINARIO

Decidendo in ordine alla richiesta, pervenuta in data 12 maggio 2011, avanzata nell'interesse di P. G., nato il ... a Lecce, con la quale lo stesso chiede di essere rimesso in termini al fine di poter ottenere la riduzione di pena per il rito abbreviato, a suo tempo negatagli, sottolineandosi come la applicazione retroattiva dell'art. 7 del D.L. n. 341/2000 sia stata ritenuta contraria ai principi della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo dalla competente Corte, la quale ha sancito che la diminuzione di pena discendente dal rito abbreviato, pur legata ad una scelta processuale, abbia natura sostanziale e debba pertanto trovare applicazione retroattiva ai sensi dell'art. 7 della Convenzione, secondo l'interpretazione datane dalla Corte, come comprensiva non solo del divieto di retroattività della pena più grave, ma anche di retroattività della pena più favorevole;

Rilevato che con memoria in atti, la difesa chiede poi la diretta applicazione, in sede esecutiva, della riduzione di pena discendente dalla scelta del rito abbreviato;

Osservato che con questione sollevata all'udienza del giorno 2 novembre 2011, la difesa del condannato ha poi sollevato questione di incostituzionalità dell'art. 4-ter del d.l. n. 82/2000, nella parte in cui non prevedeva la possibilità di richiedere il giudizio abbreviato all'imputato il cui giudizio — come appunto era nel caso del P. — pendesse in fase di Cassazione;

Disposta in detta udienza l'acquisizione dei verbali, nella parte relativa alle questioni preliminari, delle udienze tenutesi davanti al g.u.p. ed in primo e secondo grado, al fine di una compiuta verifica delle questioni fatte valere dal P. davanti a tali giudizi;

Sentito il Presidente relatore e ricevute le conclusioni delle parti, ha pronunziato la seguente ordinanza.

1. — La competenza di questa A.G. a conoscere dell'incidente di esecuzione.

Va in primo luogo richiamata, per quel che attiene la trattazione del presente incidente, la competenza di questa A.G. a norma dell'art. 665 comma 4 c.p.p., risultando che l'ultima sentenza di condanna divenuta irrevocabile ed in esecuzione è quella emessa in data 6 dicembre 2002 dal Tribunale di Lecce.

2. — L'oggetto della istanza e brevissima sintesi della vicenda processuale.

Come anticipato in epigrafe, il presente incidente di esecuzione ha sostanzialmente ad oggetto la richiesta del P. di essere messo nella condizione di godere dello sconto di pena previsto per il rito abbreviato, che egli ebbe a richiedere in udienza preliminare e cui non fu ammesso avendo il p.m. negato il proprio consenso (ed essendosi a tale posizione conformato il g.u.p.) in quanto all'epoca la legge non prevedeva più (in forza della sentenza Corte costituzionale n. 176/91) la possibilità di accedere a tale rito in relazione ai reati contestatigli (tre omicidi aggravati e reati satellitari), per i quali era prevista la pena dell'ergastolo.

Il P. non poté poi nemmeno richiedere detto rito neanche nelle successive fasi del giudizio, atteso che la riforma del rito abbreviato, che reintrodusse la possibilità del rito abbreviato per i reati puniti con pena dell'ergastolo, e sottrasse la percorribilità del rito al consenso del p.m. ed alla valutazione di decidibilità allo stato degli atti da parte del g.u.p., intervenne quando le fasi di merito erano già esaurite ed il processo pendeva davanti alla Suprema Corte di Cassazione, davanti alla quale le norme transitorie non consentivano di avanzare istanza di ammissione al rito abbreviato.

Egli chiede quindi che la pena dell'ergastolo con isolamento diurno, irrogatagli in primo e secondo grado, venga sostituita con quella di trenta anni di reclusione; ciò in quanto tale sarebbe, nel suo caso, l'effetto della nota sentenza emessa dalla Corte EDU nel caso Scoppola contro Italia, allorché, come noto, ha affermato che, ai sensi della Con-



venzione Europea dei Diritti dell'Uomo, deve intendersi per norma penale, soggetta al principio di irretroattività della disposizione sfavorevole, e di retroattività di quella favorevole, sia la norma che modifichi i casi in cui un fatto costituisca reato, sia quella che comunque influisca sulla pena irrogabile per detti fatti, anche se di collocazione e natura processuale: così riconoscendo natura sostanzialmente penale alla disposizione dell'art. 442 c.p.p.

Per pervenire al risultato richiesto, l'istante ha operato per due vie alternative:

a) una richiesta di remissione in termini, per poter avanzare al g.u.p. la richiesta di ammissione al rito abbreviato;

b) una richiesta di immediata applicazione della riduzione della pena ad opera del Giudice dell'Esecuzione prospettando, in via eventuale, una questione di incostituzionalità dell'art. 4-ter del d.l. n. 82/2000, nella parte in cui non prevedeva la possibilità di richiedere il giudizio abbreviato all'imputato il cui giudizio — come appunto era nel caso del P. — pendesse in fase di Cassazione.

In esito al parere espresso dal p.m. in via preliminare, su sollecitazione del Presidente del collegio, nessuna delle due istanze è apparsa manifestamente infondata, e tale da consentire la possibilità di un decreto di inammissibilità ex art. 666, comma 2, c.p.p.; ed invero, la citata sentenza della Corte EDU nel caso Scoppola contro Italia ha assegnato alla riduzione di pena propria del rito abbreviato la natura di norma sostanzialmente penale, e come tale sottoposta al principio della retroattività della norma favorevole e della non retroattività della norma meno favorevole; mentre la disciplina del rito abbreviato formatasi nel tempo, e comunque prima che la sentenza emessa nei confronti del P. divenisse irrevocabile (come meglio oltre si vedrà), vedeva ormai in via generale riconoscere, a colui che fosse imputato di un reato, la titolarità di un vero e proprio diritto potestativo al rito abbreviato, con la previsione di uno sconto premiale sulla pena — ivi compresa quella dell'ergastolo con isolamento diurno — connesso alla rinuncia a facoltà difensive, foriera di economie processuali a beneficio dell'ordinamento nel suo complesso.

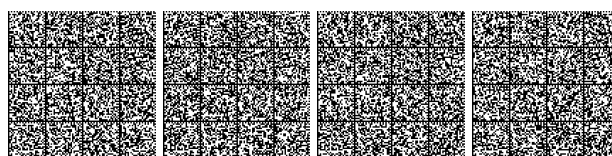
La peculiarità del caso concreto, rispetto a quello oggetto del suddetto «caso Scoppola» e di cui tra breve si dirà, è ovviamente data dalla circostanza che il P. non è stato ammesso al rito abbreviato, e pertanto questo non è stato celebrato, sicché egli chiede una riduzione di pena riconnettendo tale sua istanza alla mera circostanza di aver chiesto, a suo tempo, l'ammissione al rito alternativo, la cui applicabilità venne esclusa dal g.i.p. in forza della normativa interna all'epoca vigente, peraltro discendente da una sentenza con la quale la Corte costituzionale aveva escluso la legittimità costituzionale, per eccesso di delega, dell'art. 442 c.p.p., nella parte in cui ammetteva alla definibilità con rito abbreviato anche i procedimenti relativi a reati puniti con la pena dell'ergastolo.

Tale peculiarità non appare tuttavia di natura tale da imporre di ritenere manifestamente infondata la istanza avanzata dal P., dovendosi ricordare come l'ordinamento processuale già conosca ed abbia conosciuto ipotesi in cui, per effetto di pronunzie della Corte costituzionale, si sia affermato il diritto dell'imputato alla riduzione di pena per il rito abbreviato quando lo avesse richiesto, ma gli fosse stato ingiustificatamente rifiutato.

La presente decisione non può pertanto prescindere dalla valutazione circa l'eventuale illegittimità di tale esclusione, con particolare riferimento a quanto affermato dalla accennata sentenza della Corte EDU nella causa Scoppola contro Italia, e valutando la incidenza dei principi CEDU, come interpretati dalla Corte EDU, nel loro potenziale contrasto con una disciplina interna derivante da una sentenza (nel caso in oggetto: la n. 176/1991) della Corte costituzionale ed in ordine alla possibile rilevanza che tale eventuale illegittimità possa assumere, secondo gli strumenti attivabili nel diritto interno, ed eventualmente ricorrendo all'applicazione sia diretta che, alla bisogna, analogica anche di altre disposizioni (ad es. l'art. 30, comma 4, della legge n. 87/1953 anche alla luce delle statuizioni contenute in Corte costituzionale sent. n. 148/1983; l'art. 448, comma 1, c.p.p.; l'art. 438, comma 6, c.p.p., come risultante dall'effetto della sentenza Corte costituzionale n. 169/2003 e l'art. 442 c.p.p. come risultante dall'effetto della sentenza Corte costituzionale n. 23/1992; nonché alla luce dei principi espressi dalle sentenze Corte costituzionale numeri 81/1991 e 66/1990), sia pure assunti come espressione di principi generali dell'ordinamento processuale, nel caso in cui la vicenda processuale, decisa con indebito rifiuto del rito abbreviato, sia stata anche definita con sentenza irrevocabile di condanna; o se invece detta irrevocabilità non si atteggi a limite invalicabile, superabile solo attraverso il ricorso alla Corte EDU.

Punto di partenza appare dover essere l'esame più analitico della decisione emessa dalla Corte EDU nel citato caso Scoppola contro Italia; il che postula che detta sentenza svolga effetti generali nel diritto interno anche al di fuori della decisione del caso specifico cui si è riferita; occorre quindi ovviamente muovere le mosse anche dalla valutazione della rilevanza processuale che, nell'ordinamento interno, possano assumere le norme della CEDU e le sentenze della Corte EDU, con riferimento a casi diversi da quelli nei quali sono state emesse. Si passerà quindi a valutare la vicenda processuale del P. nella sua scansione cronologica, con riferimento anche alla disciplina del rito abbreviato contemporaneamente vigente, e si vaglierà l'incidenza che, in detta situazione, possano assumere i principi espressi dalla sentenza Corte EDU nel citato caso Scoppola contro Italia.

3. — La sentenza della Corte EDU nel caso Scoppola contro Italia.



Si è già accennato che — come noto — la Corte EDU, con la sentenza 17 settembre 2009 nella causa Scoppola contro Italia (*cfr.* in particolare i punti 103 segg. della decisione), ha affermato che, incidendo sulla determinazione della pena, la norma di cui all'art. 442 ha carattere sostanziale e deve pertanto essere soggetta, in forza dei principi desumibili dagli articoli 7 e 6 della Convenzione Europea, al principio della applicazione retroattiva se più favorevole rispetto alla pena prevista all'epoca di commissione del fatto; con la precisazione che il richiamo all'art. 6 della Convenzione è stato operato — *cfr.* punti 137 segg. della sentenza — perché la Corte ha ritenuto non equo un processo in cui, in corso di causa, si siano mutati *«in peius»* gli effetti del rito richiesto dall'imputato: profilo che però non riguarda direttamente il caso presente, in cui semmai occorre valutare che rilevanza possa avere — anche sotto il profilo del diritto ad un giusto processo — una disciplina processuale che non consenta all'imputato di accedere ad un rito premiale, allorché sopravvenga una norma che rimuova un preesistente ostacolo all'ammissibilità del rito, con connesso sconto di pena, che l'imputato aveva peraltro tempestivamente richiesto senza venirvi ammesso perché la norma all'epoca esistente lo escludeva invece da tale beneficio.

Ciò che quindi senz'altro distingue il caso presente da quello oggetto della sentenza Scoppola, è dato, come già accennato, dalla circostanza che il P. non è stato ammesso al rito abbreviato, in quanto, sebbene l'accesso a detto rito fosse previsto all'epoca in cui commise due dei tre omicidi per i quali ha riportato condanna, la normativa vigente all'epoca in cui egli venne giudicato non lo consentiva più, pur se, in corso di causa, la norma era stata comunque modificata in termini tali da consentire l'accesso al rito ad altri soggetti imputati, e financo già condannati in primo grado, dello stesso genere di fatti ascritti al P. ma a quest'ultimo l'accesso al rito non era comunque consentito a causa della fase processuale in cui pendeva il suo processo.

Ove ciò costituisse un dato di differenza (rispetto al caso Scoppola contro Italia) troppo marcato, e tale da non consentire l'accoglimento della istanza alla luce dei principi affermati dalla suddetta sentenza, occorre quindi verificare se, sotto il profilo del diritto ad un equo processo (art. 6 della Convenzione EDU) e del rispetto del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., non sia ravvisabile una illegittimità costituzionale (per contrasto quindi, rispettivamente, con gli articoli 117, 24 e 3 Cost.) dell'art. 4-ter della legge n. 144/2000, nella parte in cui non consentiva l'accesso al rito abbreviato all'imputato la cui causa pendesse davanti alla Corte di Cassazione.

Ai fini di una più completa visione dei vari passaggi processuali che hanno caratterizzato la vicenda del P., il tribunale ha comunque ritenuto necessario acquisire i verbali dell'udienza preliminare e quelli relativi alla trattazione delle questioni preliminari nei vari gradi di giudizio, anche per avere certezza che almeno in uno di detti gradi, avesse avanzato la relativa istanza, apparendo altrimenti non esservi ragione per lo stesso esame del presente incidente, che avrebbe manifestato, con la sua manifesta infondatezza, la propria inammissibilità ai sensi dell'art. 666, comma 2, c.p.p.; sono state acquisite anche le sentenze emesse nei tre gradi di giudizio, ed i motivi di impugnazione presentati nelle fasi di gravame.

Dai verbali di udienza acquisiti, relativi alla trattazione delle questioni preliminari in primo e secondo grado, ed al giudizio di Cassazione, non risulta che l'istanza di ammissione al rito abbreviato sia più stata sollevata dopo il rigetto della richiesta nel corso dell'udienza preliminare.

Tanto precisato, la soluzione non può non muovere, in primo luogo, dalla puntuale analisi del contenuto della decisione della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nel c.d. «caso Scoppola», allorché ha ritenuto che, ai sensi dell'art. 7 della CEDU, sia oggetto della convenzione, alla luce delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, anche quello della retroattività della legge penale più favorevole; principio che, vale la pena di notare, in quanto oggetto di convenzioni cui l'Italia ha aderito — *cfr.* ad es. anche l'art. 15 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite nella sua risoluzione 2200 A (XXI) del 16 dicembre 1966 ed entrato in vigore il 23 marzo 1976, è così formulato: «1. Nessuno può essere condannato per azioni od omissioni che, al momento in cui venivano commesse, non costituivano reato secondo il diritto interno o il diritto internazionale. Così pure, non può essere inflitta una pena superiore a quella applicabile al momento in cui il reato sia stato commesso. Se posteriormente alla commissione del reato, la legge prevede l'applicazione di una pena più lieve, il colpevole deve beneficiarne»; negli stessi termini si pronunzia la Carta di Nizza o Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il cui art. 49, intitolato «Principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene», è formulato nella maniera seguente: «1. Nessuno può essere condannato per un'azione o un'omissione che, al momento in cui è stata commessa, non costituiva reato secondo il diritto interno o il diritto internazionale. Parimenti, non può essere inflitta una pena più grave di quella applicabile al momento in cui il reato è stato commesso. Se, successivamente alla commissione del reato, la legge prevede l'applicazione di una pena più lieve, occorre applicare questa ultima.» — deve ritenersi comporti la costituzionalizzazione, ai sensi dell'art. 117 Cost., anche a prescindere dalla interpretazione che della CEDU dia la competente Corte (interpretazione cui comunque la Corte costituzionale ricorda deve attenersi il giudice nazionale: *cfr.* la già richiamata sentenza Corte costituzionale n. 348/2007) del principio della retroattività della norma penale più favorevole.



È bene poi ricordare come l'art. 7 della CEDU affermi in prima battuta anche il principio, già oggetto dell'art. 25 Cost., in forza del quale nessuno può essere sottoposto ad una pena più grave rispetto a quella vigente al momento in cui commise il fatto per cui è condannato; come si avrà modo di argomentare meglio più avanti, tale principio assume una fondamentale rilevanza una volta che si assegni una valenza sostanziale — e cioè «penale» — all'effetto premiale del rito, atteso che i primi due degli omicidi per cui il P. ha riportato condanna risultano essere stati consumati in vigenza della ammissibilità del rito abbreviato anche per tali delitti.

4. — La rilevanza interna delle norme della Convenzione EDU e gli effetti delle sentenze della Corte EDU.

Sono ormai associati i principi, più volte ribaditi dalla Corte di Cassazione e dalla Corte costituzionale (*cf.* le citate sentenze n. 348 e n. 349/2007 nonché, da ultimo, anche la nota sentenza n. 113/2011 attesi, tra gli altri, i richiami ivi contenuti alla giurisprudenza CEDU in tema di «*restitutio in integrum*» quale parametro di verifica del rispetto del contenuto dell'art. 46 della Convenzione; per quel che più specificamente attiene all'efficacia indiretta, nell'ordinamento interno, della normativa CEDU grazie all'interposizione dell'art. 117 Cost., vedi anche le sentenze della Corte costituzionale numeri n. 1 del 2011; le n. 196, n. 187 e n. 138 del 2010; le n. 317 e n. 311 del 2009, la n. 39 del 2008; sulla perdurante validità di tale ricostruzione anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007, sentenza n. 80 del 2011), e che peraltro il tribunale ovviamente condivide, secondo i quali le norme della CEDU:

a) devono essere rispettate dalla normativa nazionale, atteso che l'art. 117 Cost. impone l'adeguamento del diritto interno a quello internazionale pattizio, con la conseguenza che la norma interna in contrasto con la norma CEDU (o altra norma convenzionale internazionale) si pone altresì in violazione dell'art. 117 Cost., e ne va pertanto dichiarata la incostituzionalità a seguito dell'ordinario procedimento di rilievo della relativa eccezione ai sensi degli articoli 23 segg. legge n. 87/1953; appare meritevole di menzione, in particolare, che con le sentenze n. 348/2007 e n. 349/2007 la Corte costituzionale abbia statuito che «il nuovo testo dell'art. 117, primo comma, Cost., se da una parte rende inconfutabile la maggior forza di resistenza delle norme CEDU rispetto a leggi ordinarie successive, dall'altra attrae le stesse nella sfera di competenza di questa Corte, poiché gli eventuali contrasti non generano problemi di successione delle leggi nel tempo o valutazioni sulla rispettiva collocazione gerarchica delle norme in contrasto, ma questioni di legittimità costituzionale.»;

b) dette norme non si rivolgono solo agli Stati contraenti per disciplinarne l'attività normativa, ma hanno anche (ove non vi sia ostacolo in una norma interna, di cui occorrerà allora promuovere l'annullamento ad opera della Corte costituzionale secondo quanto esposto al punto a) che precede), efficacia diretta negli ordinamenti interni e vanno quindi applicate dal giudice nazionale, sia pure eventualmente solo utilizzandole come norma interposta ai fini del vaglio di costituzionalità della normativa interna rispetto all'art. 117 Cost.;

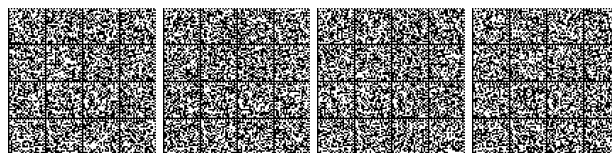
c) nella lettura ed applicazione delle norme della CEDU, il giudice nazionale dovrà uniformarsi all'interpretazione offertane dalla Corte EDU, che la Convenzione pone ad interprete vincolante della Convenzione stessa: sul punto *cf.* ad es. la sentenza 6 dicembre 2006, n. 6023/2006, della Suprema Corte di Cassazione, nonché Corte costituzionale che, con le sentenze numeri 348/2007 e 349/2007, a chiarissime lettere, ha ricordato che «La CEDU presenta, rispetto agli altri trattati internazionali, la caratteristica peculiare di aver previsto la competenza di un organo giurisdizionale, la Corte europea per i diritti dell'uomo, cui è affidata la funzione di interpretare le norme della Convenzione stessa. Difatti l'art. 32, paragrafo 1, stabilisce: “La competenza della Corte si estende a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi protocolli che siano sottoposte ad essa alle condizioni previste negli articoli 33, 34 e 47”».

Poiché le norme giuridiche vivono nell'interpretazione che ne danno gli operatori del diritto, i giudici in primo luogo, la naturale conseguenza che deriva dall'art. 32, paragrafo 1, della Convenzione è che tra gli obblighi internazionali assunti dall'Italia con la sottoscrizione e la ratifica della CEDU vi è quello di adeguare la propria legislazione alle norme di tale trattato, nel significato attribuito dalla Corte specificamente istituita per dare ad esse interpretazione ed applicazione».

Deve quindi procedersi, da un lato, alla ricognizione dell'esatta vicenda processuale del P., e, dall'altro, alla attenta lettura dei principi sanciti dalla menzionata sentenza della CEDU; verifiche tanto più necessarie, in quanto la presente vicenda non è esattamente incastonabile in quella che dette luogo alla suddetta pronunzia, il caso del P. presentando notevoli particolarità (in primis, la mancata celebrazione del rito abbreviato essendo stata la relativa richiesta perché presentata in un momento storico in cui il rito in oggetto — pur previsto all'epoca della commissione della maggior parte dei delitti per cui il P. è stato condannato - non era più ammesso per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo) che impongono una valutazione particolarmente attenta ed approfondita della interpretazione che la Corte EDU ha offerto dell'art. 7 della CEDU.

5. — La vicenda processuale di P. G.

Passando quindi alla situazione del P., va osservato quanto segue.



Raggiunto da richiesta di rinvio a giudizio in relazione alla commissione di tre omicidi aggravati, punibili con la pena dell'ergastolo ai sensi degli articoli 576 e 577 c.p., in concorso con altri reati, commessi (quanto agli omicidi) alle date del 17 ottobre 1990, 21 gennaio 1991, 20 agosto 1991, all'udienza preliminare del 5 marzo 1997 il P. chiedeva di essere ammesso al rito abbreviato, forse contando sulla possibilità di un'applicazione della norma penale più favorevole ex art. 2 c.p., in forza della affermazione della natura anche sostanziale della disposizione di cui all'art. 442 c.p.p. espressa nella sentenza (in verità non citata nella istanza) della Corte di Cassazione, Sezioni Unite, n. 2297 del 6 marzo 1992, Peccillo + 1 (peraltro richiamata anche dalla sentenza Corte EDU nel «caso Scoppola», ma con erronea indicazione del nome dell'imputato in «Merletti»); su diniego del p.m., il g.u.p. rigettava l'istanza, non potendosi procedere col rito richiesto, avendo la Corte costituzionale con la sentenza n. 176/91 del 21 aprile 1991, emessa quindi pochi mesi dopo la consumazione del penultimo dei reati contestati al P. (e 4 mesi circa prima della consumazione dell'ultimo di essi), dichiarato l'illegittimità costituzionale, per eccesso dalla delega, dell'art. 442 c.p.p. (come è noto, il codice di procedura penale è un decreto legislativo, emanato dal Governo su delega del Parlamento e pertanto non poteva, ai sensi degli articoli 76 e 77 Cost., superare i limiti della legge delega, che non aveva previsto la possibilità del rito abbreviato per i reati puniti con l'ergastolo) nella parte in cui ammetteva la procedibilità con rito abbreviato per i reati puniti con l'ergastolo, quali appunto erano quelli contestati al P.

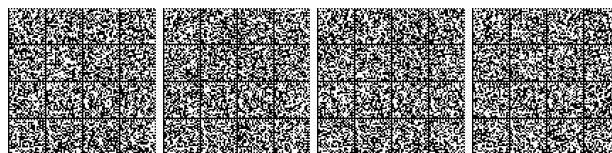
Il P. veniva quindi rinviato a giudizio e riportava condanna in primo e secondo grado (in quest'ultimo con sentenza del 19 novembre 1999 della Corte di Appello di Lecce), alla pena dell'ergastolo con isolamento diurno, come si evince dalla lettura del dispositivo delle sentenze, acquisite in atti; e ciò avvenne nonostante che, nel frattempo, dopo la sentenza di secondo grado, ma prima della decisione del ricorso in Cassazione, la disciplina del rito abbreviato fosse risultata profondamente mutata, ed in termini tali che avrebbero comportato l'accoglimento della sua originaria richiesta di accesso al rito, come tra breve si argomenterà.

5-bis. — La disciplina del rito abbreviato vigente dall'epoca di commissione dei fatti sino alla irrevocabilità della sentenza e le interferenze, su di essa, dei principi di cui alla sentenza Corte EDU nella causa «Scoppola» contro Italia.

Come risulta da quanto esposto in precedenza, deve quindi evidenziarsi che:

a) allorché furono commessi i primi due dei tre omicidi in ordine ai quali il P. ha riportato condanna, il codice processuale prevedeva la possibilità di accedere al rito abbreviato anche per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo; attesa la natura «*latu sensu*» penale (come ritenuta dalla Corte EDU) della disposizione processuale concernente gli effetti del rito abbreviato, deve quindi ritenersi che la disciplina «penale» del delitto di omicidio aggravato prevedesse la possibilità dell'irrogazione della pena di trenta anni di reclusione, alla condizione della celebrazione del rito abbreviato, che peraltro il P. richiese tempestivamente;

b) l'accesso a detto rito venne però escluso dal g.u.p., in forza di una dichiarazione di incostituzionalità ad opera della Corte costituzionale, sopravvenuta dopo la commissione dei primi due di due e prima del terzo omicidio in ordine ai quali il P. ha riportato condanna. Il Giudice dell'Udienza Preliminare, pertanto, applicò retroattivamente al P. una disposizione che, limitatamente a due dei tre episodi omicidiari di cui era chiamato a rispondere, era più sfavorevole e che, alla stregua della citata «sentenza Scoppola», aveva natura sostanzialmente penale, così operando in violazione dell'art. 25 Cost. oltre che dell'art. 7 CEDU; e non sembra a tal proposito aver rilevanza che detta più grave disciplina discendesse da una pronuncia di incostituzionalità di quella più favorevole vigente all'epoca dei fatti. Va infatti a tal proposito notato che l'art. 2 c.p., pur dopo la sentenza n. 51/1985 della Corte costituzionale, non vede incluse, tra le eccezioni al principio di retroattività della disposizione più favorevole e di divieto di retroattività di quella meno favorevole, la disciplina risultante da eventuali sentenze dichiarative di incostituzionalità della disposizione penale; né tale eccezione può esser fatta discendere da un'applicazione analogica dei principi di cui alla predetta sentenza Corte costituzionale n. 51/85, atteso che il fondamento di tale pronuncia risiede nel contrasto della previsione dell'art. 2 comma 5 c.p. col dettato dell'art. 77 comma 3 Cost. (che prevede la retroattività della perdita di efficacia dei decreti legge non convertiti), laddove nessuna disposizione costituzionale prevede che le pronunzie di incostituzionalità operate dalla Corte comportino l'originaria perdita di efficacia delle disposizioni coinvolte. Tale caso è infatti disciplinato solo da norma di legge ordinaria (art. 30 comma 3 e 4 legge n. 87/1953) — e quindi da norma che comunque non può porsi in contrasto né con la Costituzione, né con le norme CEDU, pena la violazione dell'art. 117 Cost. — che prevede che «le norme dichiarate incostituzionali non possono avere applicazione dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione», pertanto, con chiara delineazione di una disciplina di inefficacia a retroattività limitata ai rapporti non esauriti, atteso che l'unica disposizione che riguarda i rapporti già definiti, ed avente quindi natura dichiaratamente retroattiva, è quella successiva di cui al comma 4 dell'art. 30, che prevede che «quando in applicazione della norma dichiarata incostituzionale è stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna, ne cessano l'esecuzione e tutti gli effetti penali». Deve poi ricordarsi che, come peraltro già sottolineato anche dalla già menzionata sentenza C. Cass. SS.UU., n. 2297 del 6 marzo 1992, Peccillo + 1, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 148/1983, pur



riconoscendo l'ammissibilità delle questioni concernenti norme penali di favore, ha tuttavia tenuto a precisare che «è un fondamentale principio di civiltà giuridica, elevato a livello costituzionale dal secondo comma dell'art. 25 Cost. ..., ad esigere certezza ed irretroattività dei reati e delle pene: né le garanzie che ne derivano potrebbero venire meno, se non compromettendo l'indispensabile coerenza dei dettati costituzionali, di fronte ad una decisione di accoglimento». La Corte ha quindi significativamente aggiunto che «sebbene privata di efficacia ai sensi del primo comma dell'art. 136 Cost. (e resa per se stessa inapplicabile alla stregua dell'art. 30, comma 3, della legge n. 87 del 1953), quanto al passato la norma penale di favore continua perciò a rilevare, in forza del prevalente principio che preclude la retroattività delle norme incriminatrici»;

c) ne consegue che deve affermarsi che, nella normativa vigente sia attualmente sia all'epoca in cui il P. chiese di essere ammesso al rito abbreviato, la disciplina penale (e quindi anche nel senso adottato dalla Corte EDU con la cennata sentenza) eventualmente più sfavorevole al reo, derivante da una sentenza della Corte costituzionale abrogativa di previgente disposizione ritenuta in contrasto con la Costituzione, non possa essere applicata retroattivamente, in quanto in tal caso si porrebbe in contrasto sia con l'art. 25 Cost. che con l'art. 7 CEDU; sicché deve ritenersi oggettivamente illegittimo il diniego di accesso al rito abbreviato opposto dal g.u.p. al P. quanto meno in relazione ai primi due degli omicidi per cui ha riportato condanna. Sempre a tal proposito, val la pena ricordare che la Corte costituzionale ha reiteratamente affermato l'incostituzionalità della disciplina del rito abbreviato (e segnatamente degli articoli 247 disp. att. c.p.p., 442 e 438 c.p.p.) nella parte in cui non riconosceva il diritto allo sconto di pena, proprio del rito abbreviato, all'imputato al quale detto rito fosse stato ingiustamente negato (cfr. sentenze Corte costituzionale n. 66/1990; n. 81/1991; n. 23/1992; n. 169/2003), stabilendo il principio in forza del quale il giudice del successivo segmento processuale ha il potere di valutare l'eventuale ingiustificatezza del diniego del rito, e se del caso procedere egli stesso ad operare la relativa riduzione di pena; ed il principio appare estensibile (in senso tecnico, apparendo trattarsi di un'interpretazione estensiva di una disciplina relativa al caso tipico e non eccezionale del diniego ingiustificato di rito) senza problema alcuno anche al caso in oggetto, in cui si è effettivamente di fronte ad una vicenda in cui, verificata la natura penale del rito abbreviato alla stregua di quanto affermato dalla Corte EDU, deve rilevarsi che il g.u.p., rigettando la richiesta di tale rito adeguandosi al diniego opposto dal p.m. in ragione della ritenuta non ammissibilità del rito, deve affermarsi che si sia operata una applicazione retroattiva della norma penale più sfavorevole, e pertanto il g.u.p. abbia illegittimamente rigettato la richiesta di rito abbreviato;

d) peraltro, nel momento in cui iniziarono le indagini nei confronti del P., e senz'altro allorché ne venne chiesto il rinvio a giudizio, la disciplina processuale vigente — da allora sino alla data in cui la sentenza di condanna venne confermata in grado di appello; ma non così allorché venne emessa la sentenza definitiva davanti alla Corte di Cassazione — non prevedeva la possibilità di accedere al giudizio abbreviato a chi fosse imputato dei reati che, come quelli contestati al P., fossero puniti con la pena dell'ergastolo; e tale divieto, quanto all'ultimo dei tre omicidi commessi, non era — alla data dell'udienza preliminare, in cui la richiesta di rito abbreviato venne rigettata — illegittimo ai sensi degli articoli 25 Cost. e 7 CEDU per come interpretato dalla competente Corte; ma, come accennato, può fondatamente porsi un problema di incompatibilità di tale disciplina con i principi di eguaglianza e di diritto ad un processo giusto;

e) infatti, meno di un mese dopo la condanna in grado di appello, e prima che questa venisse confermata nel giudizio davanti alla Suprema Corte di Cassazione, interveniva l'art. 30 della legge 16 dicembre 1999, n. 479/1999, che da un lato trasformava il rito abbreviato in un rito oggetto di un diritto potestativo dell'imputato (abrogando gli articoli 439 e 440 c.p.p. e quindi eliminando le precedenti condizioni di accessibilità date dal consenso — *rectius*, assenza di immotivato dissenso — del P.M. e dalla valutazione di decidibilità allo stato degli atti da parte del Giudice), dall'altro reintroduceva la possibilità di procedere con rito abbreviato anche per i delitti punibili con la pena dell'ergastolo; e la successiva legge n. 144/2000 (che convertiva il d.l. n. 82/2000), anch'essa intervenuta prima della emissione della sentenza nel grado di giudizio pendente davanti alla Suprema Corte di Cassazione, prevedeva — per ragioni non solo deflative, ma all'evidenza anche di parità di trattamento — con l'art. 4-ter, comma 2, segg., la riapertura dei termini per la proposizione di richieste di rito abbreviato, anche per i giudizi relativi a reati puniti con la pena dell'ergastolo, pendenti in primo e secondo grado (purché, rispettivamente, non fosse conclusa l'istruttoria dibattimentale o la rinnovazione del dibattimento), nonché, alle stesse condizioni, in quelli di rinvio, mentre non prevedeva tale riammissione in termini per i giudizi pendenti in Cassazione: era cioè evidente che le esigenze — sottese alla norma che rimetteva gli imputati in termini per avanzare richiesta di rito abbreviato — di evitare disparità di trattamento con gli imputati cui il rito fosse stato precedentemente non accessibile, cedevano comunque alla natura deflattiva del rito abbreviato (e dette disparità non apparivano pertanto irragionevoli), dato che la norma intendeva incentivare il ricorso al nuovo rito abbreviato (svincolato, con la legge n. 479/1999, dal consenso del p.m. e dalla valutazione di decidibilità allo stato degli atti) continuando comunque a subordinare il relativo sconto di pena alla condizione che l'ordinamento nel complesso ne traesse il beneficio di evitare comunque il dispendio di attività istruttorie nel dibattimento di primo grado o nella sua eventuale rinnovazione in grado di appello. Occorre tuttavia considerare come, per la sua natura di accettazione del giu-



dizio allo stato degli atti, la richiesta di rito è idonea, nella corrente giurisprudenza di legittimità, a produrre la sanatoria per accettazione di tutte le nullità non assolute, il superamento delle questioni di incompetenza, l'irrelevanza di ogni questione di inutilizzabilità non patologica: in parole povere, anche con riferimento al giudizio di Cassazione, non era da escludersi che la riapertura dei termini per richiedere il giudizio abbreviato avrebbe procurato benefici di economia al processo e quindi all'ordinamento nel suo complesso; nel concreto (con riferimento cioè al gravame proposto dal P.), ad esempio, avrebbe comportato la rinuncia alle eccezioni di nullità non assoluta, o comunque la sanatoria delle stesse, con riferimento, ad es., ai dedotti motivi di nullità della sentenza di secondo grado per difetto di motivazione, nonché il decadere delle doglianze di nullità delle sentenze di primo e secondo grado per mancata assunzione di prove ritenute decisive. Non appare invece di alcun rilievo la circostanza che in data 24 novembre 2000 sia stato promulgato il d.l. n. 341/2000 (poi convertito con modifiche nella legge n. 4/2001) che prevedeva che, nei casi di reati puniti con l'ergastolo con l'isolamento diurno (pena prevista dall'art. 72 c.p. nel caso in cui — come è appunto nella vicenda P. — reati puniti con la pena dell'ergastolo concorressero con altri reati che comportassero la pena superiore ai cinque anni di reclusione), la pena, in caso di rito abbreviato, fosse quella dell'ergastolo; si tratta, tuttavia, di normativa senz'altro non applicabile alla stregua dei principi espressi dalla più volte citata sentenza Corte EDU nel caso Scoppola contro Italia, trattandosi appunto di una norma sostanzialmente penale ed in suscettibile di applicazione retroattiva.

Sino a tale momento storico, la sentenza di condanna nei confronti del P. peraltro non era ancora definitiva, in quanto pendeva ancora il giudizio davanti alla Suprema Corte di Cassazione, che solo in data 23 novembre 2001 rigettava il ricorso avverso la sentenza emessa in data 19 novembre 1999 dalla Corte di Appello. La sentenza che segna l'irrevocabilità della condanna venne quindi emessa successivamente alla cristallizzazione definitiva (allo stato ed al netto delle pronunzie della Corte costituzionale e della CEDU) della normativa relativa al giudizio abbreviato, e quindi in un quadro normativo interno (ed al netto degli interventi della Corte EDU) che, apparentemente, non avrebbe consentito al P. — al contrario di chi come lui fosse imputato degli stessi reati, ma il cui giudizio pendesse nella fase del primo o secondo grado e residuassero da compiere atti di istruttoria dibattimentale — né di avanzare la richiesta di ammissione al rito abbreviato (perché la norma transitoria non lo rimetteva in termini pendendo il giudizio davanti alla Corte di Cassazione), né comunque di vederla accolta con riduzione della pena dall'ergastolo a quella temporanea (in forza dell'ultimo intervento normativo prima della sentenza della Corte di Cassazione, in quanto la pena irrogatagli era stata dell'ergastolo con isolamento diurno).

La disciplina del giudizio abbreviato aveva peraltro già subito diversi mutamenti in forza delle sentenze emesse dalla Corte costituzionale, ed altri ancora ne subirà negli anni successivi, tutti accomunati dalla necessità di prevedere la sindacabilità, quale espressione del diritto di difesa tutelato dall'art. 24 Cost., dei dinieghi opposti al rito dal p.m. o dal g.u.p.: così, con la sentenza n. 81/1991 la Corte costituzionale già aveva ritenuto l'incostituzionalità della disciplina nella parte in cui non prevedeva che il dissenso del p.m. dovesse essere motivato, e che il giudice del dibattimento potesse sindacare detto diniego giungendo a riconoscere, sia pur in esito al dibattimento, lo sconto di pena previsto dal rito abbreviato, laddove il consenso del p.m. risultasse essere stato ingiustamente negato; e con la sentenza n. 23/1992 aveva ritenuto l'illegittimità della disciplina del rito abbreviato, nella parte in cui non prevedeva la possibilità, per il giudice del dibattimento ed all'esito del giudizio, di sindacare la valutazione di non definibilità allo stato degli atti espressa dal g.u.p.; infine, da ultimo, nell'attuale contesto normativo (ex art. 438, comma 5, c.p.p.) che prevede la possibilità del rito abbreviato condizionato, con la sentenza n. 169/2003 la Corte ha ritenuto l'illegittimità costituzionale di tale ultima norma nella parte in cui non prevede che, in caso di rigetto della richiesta di rito abbreviato condizionato da parte del g.u.p., l'imputato non possa rinnovare la richiesta prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, ed il giudice la possa accogliere.

6. — Conseguenti profili di illegittimità (anche costituzionale) del diniego opposto alla richiesta di rito abbreviato.

Si è già detto della sentenza n. 176/1991 con cui la Corte costituzionale dichiarò l'illegittimità costituzionale del rito abbreviato in relazione ai reati puniti con la pena dell'ergastolo, osservando che, con la delega che il Parlamento aveva rilasciato al Governo per l'emanazione del codice di procedura penale, detto caso non era stato previsto; in particolare, non era stata prevista la possibilità di commutare, per effetto della scelta del rito, la pena dell'ergastolo nella pena della reclusione nel massimo. Appare quindi di rilievo che la Corte in detta occasione abbia affermato che «una volta riconosciuta la connessione tra giudizio abbreviato e diminuzione della pena e, quindi, l'impraticabilità del primo in mancanza della possibilità di operare della seconda, il venir meno di quest'ultima, per effetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale, rende di per sé inapplicabile il giudizio abbreviato, quale disciplinato dagli articoli da 438 a 443 del codice di procedura penale, ai processi concernenti delitti punibili con l'ergastolo»: la Corte ritenne quindi che, stante la coesistenzialità tra premio e rito alternativo, la illegittimità costituzionale del primo comportasse l'illegittimità anche del secondo, atteso che questa stessa coesistenzialità induce a ritenere che, laddove il premio qualifichi il trattamento penale del reato (come affermato dalla Corte EDU nel caso Scoppola), in detto trattamento debba rientrare anche la possibilità di accedere al rito che tale trattamento preveda; e, peraltro, si è già accennato che la stessa Corte di



Cassazione, Sezioni Unite, con la sentenza n. 2297 del 6 marzo 1992, Peccillo + 1, abbia appunto affermato lo stesso principio, riconoscendo come sarebbe stato contrario al principio di divieto retroattività del trattamento penale più sfavorevole disporre l'annullamento della sentenza emessa in primo grado con giudizio abbreviato (e negare il relativo sconto di pena) all'imputato che al rito avesse acceduto prima della sentenza Corte costituzionale n. 176/1991. Giova a tal proposito ricordare per esteso alcuni passaggi di quella sentenza, per la puntuale ed acuta applicazione svolta dei principi già affermati dalla Corte costituzionale, allorché le Sezioni Unite della Suprema Corte ebbero a statuire che «La diminuzione di un terzo della pena e la sostituzione dell'ergastolo con la reclusione di trenta anni costituiscono trattamenti penali di favore con caratteristiche peculiari, perché si ricollegano ad un comportamento dell'imputato successivo al reato e di natura processuale, ma secondo queste Sezioni unite la peculiarità dei trattamenti non rende inoperante il limite di cui si è detto.

È vero che, nonostante autorevoli opinioni dottrinali in senso diverso, la giurisprudenza di questa Corte e della Corte costituzionale tende ad escludere la riferibilità dell'art. 25, comma 2 Cost., alle norme processuali, ma nella specie gli aspetti processuali sono strettamente collegati con aspetti sostanziali, perché tali certamente sono quelli relativi alla diminuzione o alla sostituzione della pena e tali sono stati considerati anche dalla Corte costituzionale, da ultimo nella sentenza n. 23 del 1992 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di varie disposizioni concernenti il giudizio abbreviato, nella parte in cui non consentivano al giudice del dibattimento di verificare se il processo avrebbe potuto essere definito allo stato degli atti e di applicare in caso affermativo la riduzione di pena. Sottrarre al giudice del dibattimento il controllo sulla definibilità allo stato degli atti avrebbe infatti limitato secondo la Corte costituzionale «in modo irragionevole il diritto di difesa dell'imputato, nell'ulteriore svolgimento del processo, su di un aspetto che ha conseguenze sul piano sostanziale».

Non importa stabilire la natura della diminuzione o della sostituzione della pena, importa piuttosto rilevare che essa si risolve indiscutibilmente in un trattamento penale di favore e che ai fini della presente decisione rilevano gli aspetti sostanziali della disposizione concernente tale trattamento, aspetti che sarebbe difficile contestare avendo presente un caso come quello oggetto del presente ricorso nel quale l'adozione del giudizio abbreviato ha determinato una diminuzione di pena di otto anni e sei mesi di reclusione. Né secondo queste Sezioni unite può rilevare in senso negativo il fatto che il trattamento penale di favore dipenda da un comportamento successivo alla commissione del reato perché la garanzia dell'art. 25, comma 2 Cost., deve essere intesa nel senso che se la legge ricollega ad una condotta, anche successiva al reato, un trattamento penale non può un'eventuale pronuncia di incostituzionalità di quella legge comportare un trattamento svantaggioso per chi ha tenuto quella condotta».

Tanto si è ritenuto di dover ricordare, in quanto appare, a parere di questo tribunale, di assoluto rilievo nella corretta applicazione al caso concreto dei principi espressi nella nota sentenza resa dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nel caso «Scoppola», apprendendo di fondamentale rilevanza anche la circostanza che, allorché la vicenda processuale del P. si concluse con sentenza irrevocabile, il rito abbreviato era andato ormai delineandosi come un rito la cui adozione dipendesse dall'esercizio di un diritto potestativo dell'imputato, sottoposto al solo limite ordinario della tempestività di fase della relativa richiesta (dovendo di norma essere richiesto entro l'inizio della discussione della udienza preliminare), con assegnazione al giudice del segmento processuale successivo del potere di sindacare la legittimità o meno dell'atto giurisdizionale impeditivo dell'accesso al rito.

Inoltre, come già si è osservato, allorché il P. commise i primi due dei tre omicidi per cui ha riportato condanna, la disciplina vigente del rito abbreviato consentiva il ricorso al rito abbreviato anche per quegli omicidi aggravati, puniti con la pena dell'ergastolo da sostituirsi, in virtù della scelta del rito, con quella di anni trenta di reclusione.

7. — La illegittimità del diniego di giudizio abbreviato in ordine ai primi omicidi. La non manifesta infondatezza della questione di illegittimità costituzionale dell'art. 4-ter del d.l. n. 82/2000, quanto all'omicidio commesso in data 20 agosto 1991.

Come appare evidente, e riassumendo quanto sinora esposto, la negazione dei benefici del rito abbreviato al P. appare pertanto porsi in contrasto:

a) con l'art. 7 CEDU e 25 Cost., nella parte in cui, relativamente ai due omicidi commessi prima della pronuncia della sentenza n. 176/1991 della Corte costituzionale, ha negato all'allora imputato P. l'accesso al rito abbreviato ed al relativo sconto di pena, previsti per i reati da lui commessi all'epoca in cui il P. mise in atto le condotte sanzionate dalla legge;

b) con gli articoli 117 (avendo per norma interposta gli articoli 6 e 7 della CEDU), e 3 della Costituzione, nella parte in cui ha posto il P. in una posizione di trattamento peggiore, rispetto a chiunque altri avesse commesso lo stesso tipo di reati a lui ascritti, privandolo dei benefici sostanziali propri del rito abbreviato, pur avendolo egli peraltro tempestivamente richiesto, e negandogli così il diritto ad un processo equo ed all'applicazione del trattamento penale più favorevole, per quel che riguarda l'omicidio (e reati satellitari) commesso in data 20 agosto 1991.



Non rileva, pertanto, a parere di questo tribunale, la circostanza che la Corte EDU abbia ripetutamente affermato (anche con la sentenza resa nel caso Scoppola contro Italia) la legittimità e non contrarietà ai principi della Convenzione del principio «*tempus regit actum*» in materia processuale, atteso che la stessa Corte ha già valutato che il suddetto principio, espressamente invocato peraltro in quella causa dal rappresentante del Governo italiano, non fosse tuttavia applicabile nel caso in oggetto, in cui dalla norma processuale discende in via diretta — e non come risultato eventuale dell'esito positivo o negativo del giudizio — la determinazione di una pena più favorevole. Pare poi al Tribunale che, per le ragioni già dette, non sia manifestamente infondata la questione relativa alla incostituzionalità — per contrasto con l'art. 3 Cost. e art. 6 della CEDU, quale norma interposta rispetto all'art. 117 Cost. — della norma transitoria che non rimetteva in termini per chiedere il giudizio abbreviato l'imputato il cui giudizio pendesse davanti alla Suprema Corte.

Occorre quindi distinguere la disciplina da applicarsi:

a) ai fatti commessi prima della decisione Corte costituzionale 21 aprile 1991: rispetto ad essi si è avuta, ai sensi dell'art. 7 CEDU come interpretato dalla Corte EDU, applicazione retroattiva di una norma penale sfavorevole, e mancata applicazione retroattiva di una norma penale favorevole poi emanata conformemente a quella previgente. Come già si è detto, si è di fronte ad un'illegittima negazione del rito abbreviato, sindacabile nel segmento processuale successivo e, come meglio oltre si dirà al paragrafo 8 seguente, appare essere questione risolvibile applicando i principi e le norme già esistenti, individuando nel giudice dell'esecuzione l'A.G. competente *ratione materiae*, atteso che si verte nella fase dell'esecuzione e che non avrebbe senso né utilità alcuna una ricelebrazione del giudizio abbreviato, atteso che la responsabilità dell'imputato non è in discussione e ciò che all'A.G. è pacificamente demandato operare, nel caso di indebito diniego dell'accesso al rito abbreviato, è solo la diminuzione di pena prevista per detto rito;

b) all'omicidio commesso in data 20 agosto 1991, e quindi successivamente alla sentenza 21 aprile 1991, in relazione al quale è «solo» un problema di mancata applicazione retroattiva della norma penale favorevole sopravvenuta, connessa peraltro alla non accessibilità del rito in forza di una disposizione interna che non lo ammetteva: trattasi di questione in relazione alla quale si pongono i problemi de:

1) conformità a CEDU di una eventuale preclusione formale (da giudicato) alla possibilità di far valere nel diritto interno eventuali violazioni della CEDU; a tal proposito, il tribunale ritiene tuttavia di dover rilevare come la sentenza resa dalla Corte EDU nel caso Scoppola contro Italia si atteggi alla stregua di un fatto normativo (di rilievo costituzionale ex art. 117 Cost.) sopravvenuto, pur non essendo ovviamente tale in senso stretto; ma, di fatto, prima della pronuncia di tale sentenza, che peraltro fonda l'interpretazione dell'art. 7 della CEDU anche sull'effettivo sopravvenire di norme (tra cui la c.d. «Carta di Nizza», approvata successivamente al formarsi della irrevocabilità della sentenza di condanna del P.) assunte a parametro di definizione delle «tradizioni costituzionali comuni», sarebbe stata difficilmente sostenibile la non conformità a costituzione della decisione del g.u.p. — e/o della disciplina da quegli ritenuta applicabile — che negava al P. l'accesso al rito abbreviato in relazioni ai reati di omicidio aggravato contestatigli, ed in particolare in ordine all'omicidio consumato in data 20 agosto 1991; a parere del Tribunale, stante anche la peculiarità del caso, che altrimenti vedrebbe lo cortina del giudicato calare su di una incostituzionale situazione di trattamento deteriore dell'imputato che, prima dell'irrevocabilità, non sarebbe stata agevolmente sostenibile, si pongono quindi i presupposti per una questione di costituzionalità prodromica all'applicazione dell'art. 30 comma 4 della legge n. 87 del 1953 («quando in applicazione di una norma dichiarata incostituzionale è stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna, ne cessano l'esecuzione e tutti gli effetti penali»), attesa la rilevanza che assumono — nello stesso insegnamento della Corte costituzionale — le sentenze della Corte EDU nel definire i contorni di conformità della normativa nazionale rispetto a quella CEDU;

2) conformità ad articoli 117 (con riferimento agli articoli 6 e 7 della CEDU) e 3 Cost. — ai fini di un'eventuale riammissione in termini — della norma che non prevedeva la possibilità di avanzare una richiesta di abbreviato in Cassazione (salvo poi verificare se occorra, riammesso in termini, effettivamente rinnovare il giudizio o procedere in executivis) per poter così usufruire del trattamento sostanziale più favorevole introdotto dallo *ius superveniens*, nonostante che tale rito, come si è notato, avesse assunto le connotazioni dell'oggetto di un diritto potestativo dell'imputato.

Deve poi, a questo proposito, sottolinearsi che nessuna indicazione di senso contrario può trarsi dalla sentenza emessa dalla Corte EDU in data 21 aprile 2005 nel c.d. caso Fera, che riguardava il caso di un imputato di reato punibile con l'ergastolo che, chiesto di essere ammesso al rito abbreviato, se l'era visto negare; tuttavia, dall'abstract, si comprende che la ragione del rifiuto non risiedeva nel divieto di giudizio abbreviato per tali casi, e comunque non è stato questo il profilo preso in considerazione dalla Corte EDU, che in detta occasione neppure affrontò il problema della rilevanza del sopravvenuto mutamento di disciplina del rito abbreviato, con trasformazione dello stesso nell'oggetto di un diritto potestativo dell'imputato; quindi sulla specifica materia posta dal caso del P. non risulta essersi mai pronunciata; in proposito, la decisione della Corte non è reperibile in lingua italiana, nella quale esiste solo l'«abstract»: «il fatto che il giudice dell'udienza preliminare abbia rifiutato la riduzione del terzo della pena, ritenendo non immotivato il rifiuto del p.m. all'adozione del giudizio abbreviato ex art. 438, comma 1., c.p.p. non viola l'art. 6 paragrafo



1 CEDU. Nella fattispecie, si è ritenuto che le giurisdizioni nazionali avessero dei motivi ragionevoli per ritenere che non fosse possibile decidere «allo stato degli atti», benché vi fossero in realtà contestazioni sul punto, considerato l'errore di valutazione commesso dai giudici d'appello e dalla Cassazione nella individuazione del momento in cui il difensore del ricorrente aveva presentato domanda di perizia psichiatrica (all'udienza preliminare invece che dopo l'udienza preliminare).

8. — La rilevanza della questione di incostituzionalità. - Lo strumento processuale di adeguamento del diritto interno alle disposizioni CEDU nel caso del P. L'incidente di esecuzione.

Quanto sopra esposto vale ad individuare ed evidenziare le ragioni della non manifesta infondatezza della questione di incostituzionalità dell'art. 4-ter del d.l. n. 82/2000, nella parte in cui non prevedeva la possibilità di richiedere il giudizio abbreviato all'imputato il cui giudizio — come appunto era nel caso del P. — pendesse in fase di Cassazione.

La rilevanza della questione appare evidente, nel senso che solo laddove la Corte costituzionale dichiarasse l'illegittimità costituzionale di tale norma, sarebbe poi possibile rideterminare la pena da irrogarsi al P. nella misura di trenta anni di reclusione, atteso che, in caso contrario, l'applicazione diretta (ad opera di questo tribunale, in sede esecutiva, come tra breve si dirà, e senza necessità di adire la Corte costituzionale, come si è già detto) della relativa riduzione della pena ai due omicidi commessi prima della sentenza n. 176/1991 della Corte costituzionale, non sortirebbe alcun effetto concreto, atteso che, per le regole in materia di concorso di pene e di reati, il P. dovrebbe comunque e sempre scontare la pena dell'ergastolo con isolamento diurno in relazione all'omicidio commesso in data successiva al 21 aprile 1992, in continuazione con gli altri omicidi, giusta il disposto dell'art. 72 comma 3 c.p.

Tuttavia, ritiene il tribunale che potrebbe obiettarsi in ordine alla rilevanza della questione, sotto diverso profilo, e cioè quello attinente alla supposta incompetenza di questo Tribunale a decidere della questione sottopostagli, laddove volesse opinarsi che non si tratti di materia dell'esecuzione, e che pertanto la decisione della questione sollevata non sarebbe rilevante, nel concreto, in quanto questo tribunale dovrebbe comunque dichiarare la propria incompetenza e non affrontare il merito della decisione. È invece opinione del collegio che la questione sollevata dal P. sia per l'appunto una questione che in sede esecutiva trova la sede naturale della sua risoluzione, laddove solo si osservi come sarebbe assurda, irragionevole, diseconomica e pertanto iniqua rispetto al diritto ad una pronta decisione ogni altra soluzione (e pertanto in violazione degli articoli 3 e 117 Cost e 6 CEDU), come quella di rimettere in termini il P. per un nuovo giudizio abbreviato davanti al g.u.p. (soluzione irragionevole e diseconomica, atteso che il P. non richiede né abbisogna — a differenza di chi chieda per la prima volta un giudizio abbreviato, cui verrebbe pertanto senza ragione equiparato — di un nuovo giudizio sulla responsabilità e sulla pena, ma solo di un automatico adeguamento della stessa secondo i criteri dell'art. 442 c.p.p.), o quella di affidare la soluzione del problema ad un giudizio di revisione (di cui non ricorre alcun presupposto, e men che mai la astratta possibilità di un esito diverso del giudizio di responsabilità, sicché dell'istituto si farebbe un'applicazione impropria ed atta a ritardare i tempi della decisione), o addirittura ad una pronunzia della Corte EDU sulla sua questione.

In ordine alla individuazione dello strumento processuale atto a rimuovere la lesione ai diritti dell'imputato derivanti dal contrasto della norma interna con la norma internazionale, con la sentenza n. 230/2010 dettata proprio nel caso Scoppola dopo la decisione della CEDU, la Corte di Cassazione ha espressamente statuito che, in base ai principi desumibili dal vigente ordinamento, ed in primis anche quello di economia processuale che è espressione del più lato principio costituzionale di cui all'art. 111 Cost. (e convenzionale ex art. 6 CEDU) del diritto ad una statuizione giudiziaria in tempi ragionevoli, sarebbe ben possibile «affidare al giudice dell'esecuzione il compito di sostituire la pena inflitta con la sentenza 10 gennaio 2002 della Corte di assise di appello di Roma è pienamente conforme alla normativa vigente», pur risolvendosi poi, per ragioni di economia processuale, a dar corso al ricorso straordinario ed in detta sede pronunziando sull'oggetto della causa rideterminando la pena inflitta allo Scoppola.

È successivamente intervenuta la sentenza additiva della Corte costituzionale, che ha introdotto un nuovo caso di giudizio di revisione quale strumento per l'adeguamento della decisione del caso concreto ai principi CEDU come ritenuti da applicarsi dalla Corte EDU. È bene richiamarne i passaggi, per verificare come dalla pronunzia della Corte costituzionale non si evinca affatto che, anche nel caso in oggetto, lo strumento processuale da utilizzarsi debba essere individuato nel giudizio di revisione.

Il tribunale, richiamate le osservazioni svolte dalla Corte costituzionale, e dalla stessa Corte di Cassazione nel caso Dorigo, ritiene che in effetti, accertato dalla CEDU il contrasto tra norma interna e norma pattizia, e comunque ricevuto un inequivoco insegnamento in ordine al significato da assegnarsi alla disposizione pattizia, e stante l'insegnamento della Corte costituzionale sulla incostituzionalità delle norme interne contrarie alle convenzioni internazionali, e sulla immediata rilevanza interna delle statuizioni della CEDU, debba essere il giudice nazionale a procedere alla ricerca della soluzione maggiormente rispettosa dei diritti costituzionali del condannato, anche in applicazione del principio di ragionevole durata del processo.



Va quindi in primo luogo escluso che l'interessato debba necessariamente preventivamente rivolgersi alla Corte EDU, in quanto ciò comporterebbe un capovolgimento dello spirito della convenzione, che vuole detto ricorso come ultima *ratio* quando gli strumenti interni si siano dimostrati inidonei ad assicurare il soddisfacimento della richiesta dell'interessato. Non è infatti ragionevole ritenere che la soluzione possa risiedere (e ridursi) nel porre l'istante nella necessità di rivolgersi alla Corte EDU, come pure si è ritenuto in talune occasioni da alcuni giudici di merito di questo distretto; ed invero, non solo la logica e l'equità, se non già i principi di rispetto del diritto di difesa e della ragionevole durata del processo, impongono di non gravare il cittadino di inutili lungaggini ed adempimenti processuali prima di riconoscere un suo diritto; ma già la stessa Corte EDU, e proprio con la richiamata sentenza del caso Scoppola contro Italia, ha avuto modo di chiarire (*cf.* punto 68 della decisione), ricordando peraltro una propria precedente reiterata giurisprudenza, che «la regola dell'esaurimento delle vie di ricorso interne si propone di fornire agli Stati contraenti l'opportunità di prevenire o di correggere le violazioni allegate contro di loro prima che queste le vengano sottoposte ... *omissis* ... essa costituisce un aspetto importante del principio che vuole che il meccanismo di salvaguardia instaurato dalla Convenzione assuma un carattere sussidiario rispetto ai sistemi nazionali di tutela dei diritti dell'uomo», e non mira invece ad imporre al cittadino una inutile e gravosa «via *crucis*» processuale prima di vedere riconosciuto il proprio diritto.

In questa ottica, la Corte EDU ha avuto anche modo di osservare (in quella medesima sentenza del c.d. «caso Scoppola»: *cf.* i punti 69 e 70 della decisione) che «la Convenzione prescrive soltanto l'esaurimento dei ricorsi che siano al tempo stesso relativi alle violazioni incriminate, disponibili e adeguati. Essi devono esistere con un sufficiente grado di certezza non soltanto in teoria ma anche in pratica, senza che manchino loro l'effettività e l'accessibilità volute», pervenendo quindi ad affermare che «l'art. 35 paragrafo 1 della Convenzione prevede una ripartizione dell'onere della prova. Per quanto riguarda il Governo, quando eccepisce il mancato esaurimento, deve convincere la Corte che il ricorso era effettivo e disponibile sia in teoria che in pratica all'epoca dei fatti, ossia che era accessibile, era possibile offrire al ricorrente la correzione di quanto contestato nei suoi motivi di ricorso e presentava ragionevoli prospettive di un esito positivo»; con la conseguenza che la condizione dell'esaurimento delle vie di ricorso interne sia comunque da ravvisarsi allorché, secondo il diritto interno, la proposizione della questione non avrebbe avuto alcuna ragionevole prospettiva di accoglimento.

Tanto premesso, appare quindi evidente che il giudice nazionale debba sforzarsi di pervenire egli stesso, in forza della massima estensione interpretativa degli istituti interni, al riconoscimento del diritto derivante dal trattato CEDU.

La Corte di Cassazione, con la sentenza emessa nel caso Scoppola dopo la pronuncia della Corte EDU, peraltro, osserva che nulla osta a che a provvedere sia il giudice dell'esecuzione, che anzi appare nel contesto di quella motivazione il giudice naturale della questione (pur avendo la Corte ritenuto di poter, per ragioni di economia processuale, procedere essa stessa nelle forme del ricorso straordinario con cui era stata adita ex art. 625-*bis* c.p.p.). Negli stessi termini si poneva, sostanzialmente, anche la sentenza C. Cass. Sez. 1^a sent. 1° dicembre 2006 «Dorigo», la quale rilevava la necessità che il giudice nazionale prestasse ossequio alle decisioni della Corte EDU, senza che la mancanza di uno specifico strumento processuale potesse o dovesse fungere da ostacolo, rinvenendo nell'incidente di esecuzione lo strumento naturale per adeguare la situazione processuale al dettato della Corte (ritenendo, in quel caso, doversi negare efficacia di titolo esecutivo alla sentenza emessa in violazione dei principi di cui all'art. 6 della CEDU).

Si noti anche che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 113/2011, che come noto ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 630 c.p.p. nella parte in cui non prevedeva, tra le ipotesi di revisione del processo, quella sorgente dalla necessità di adeguare la decisione del caso concreto a quella assunta dalla CEDU ai sensi dell'art. 46 della Convenzione, non ha escluso a priori l'idoneità del procedimento dell'esecuzione, solo osservando che «Al di là di ogni altra possibile considerazione, il rimedio si rivela, infatti, inadeguato: esso "congela" il giudicato, impedendone l'esecuzione, ma non lo elimina, collocandolo a tempo indeterminato in una sorta di "limbo processuale". Soprattutto, la mera declaratoria di ineseguibilità non dà risposta all'esigenza primaria: quella, cioè, della riapertura del processo, in condizioni che consentano il recupero delle garanzie assicurate dalla Convenzione». Come può quindi notarsi, la valutazione di parziale inadeguatezza dell'incidente di esecuzione è stata espressa dalla Corte con riferimento alle ipotesi di violazione dell'art. 6 della Convenzione, e sotto il profilo che lo strumento dell'incidente di esecuzione si limita a congelare l'esecutività della condanna, ma non a rimuoverla, né ad assicurare una decisione sul merito assunta in conformità delle regole della Convenzione (così come, osserva la Corte costituzionale, anche lo strumento del ricorso straordinario di cui all'art. 625-*bis* c.p.p., oltre che improprio, vede la propria esperibilità ed utilità limitata ai casi in cui la violazione dei principi costituzionali riguardi la sentenza emessa nel giudizio di legittimità), in quanto non consente la rinnovazione del processo nel rispetto delle garanzie assicurate dalla CEDU e violate nel caso concreto: il che attiene ad un problema affatto diverso da quello che occupa nel presente caso, in cui la «restituito in integrum» (e cioè, l'adozione di una decisione processuale conforme ai principi CEDU, come puntualizzati in via generale dalla giurisprudenza Corte EDU), non richiede una nuova celebrazione del processo, ma solo una rideterminazione della pena secondo i criteri



automatici, e scevri da ogni apporto discrezionale del giudice, del rito abbreviato nella sua formulazione storicamente più favorevole all'accusato e condannato (in adesione ai principi di irretroattività delle disposizioni penali sfavorevoli e di retroattività di quelle favorevoli), che comporterebbe di sostituire alla pena dell'ergastolo quella della reclusione per la durata di anni trenta.

A tal proposito, osserva il tribunale che, a favore dell'esperibilità del rimedio dell'incidente di esecuzione nel caso concreto, e quindi della rilevanza della questione di incostituzionalità sempre nel caso concreto, operano le seguenti considerazioni:

a) appartiene ai principi codificati nel vigente c.p.p. quello di economia, che impone di non procedere alla rinnovazione della fase di merito o comunque del giudizio, allorché la decisione omessa o errata possa essere corretta con modalità semplificate, in ragione della sua evidenza, non controvertibilità, ed «automaticità», nel senso cioè di prescindere dalla necessità di valutazioni discrezionali: si richiamano a tal proposito l'art. 183 disp. Att. c.p.p., che prevede che, allorché alla condanna consegua una pena accessoria predeterminata nella specie e nella durata, e di essa si sia omessa la irrogazione col dispositivo della sentenza, vi si possa provvedere ad opera del giudice dell'esecuzione (che, in tal caso, provvede addirittura «*de plano*», ai sensi del combinato disposto egli articoli 676 e 667, comma 4 c.p.p.); ancora, l'art. 619, comma 2 c.p.p. prevede che, allorché nella sentenza impugnata si deve soltanto rettificare la specie o la quantità della pena per errore di denominazione o di computo, la Corte vi provvede direttamente senza pronunziare annullamento con rinvio;

b) l'esistenza di un giudicato sulla quantità della pena non costituisce un limite ai poteri di intervento del Giudice dell'esecuzione: ne sono conferma gli articoli 671 c.p.p. e 188 disp. Att. C.p.p., oltre che gli articoli 130 e 625-*bis* c.p.p.;

c) il limite posto dall'art. 2 comma 4 c.p., con riferimento alle ipotesi in cui occorra applicare, quale *ius superveniens* rispetto alla formazione della irrevocabilità, una norma prevedente un trattamento penale più favorevole quanto alla pena, non riguarda le ipotesi in cui la norma favorevole fosse preesistente al giudicato, né l'ipotesi in cui la norma sopravveniente debba ritenersi di rango costituzionale, sia pur mediato dall'art. 117 Cost. (in tal caso, l'art. 2 c.p., andrebbe ritenuto in contrasto, con l'art. 7 della CEDU, nell'interpretazione datane dalla Corte EDU);

d) né un limite appare rinvenibile nella nota sentenza Corte costituzionale n. 113/2001, la quale ha infatti indicato la via della revisione ex art. 630 c.p.p. quale strumento necessario solo laddove occorra:

d.1) adeguarsi ad una pronunzia resa dalla Corte EDU ex par. 46 della Convenzione (e quindi, non già fare applicazione, come è nel presente caso, di un principio della Convenzione per come interpretato dalla Corte in altro giudizio), e

d.2) procedere ad una nuova celebrazione del processo quale unico strumento disponibile a rimuovere il pregiudizio patito dal cittadino in violazione delle norme della Convenzione (la Corte ha infatti ricordato che «l'art. 630 cod. proc. pen. deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo proprio perché (e nella parte in cui) non contempla un «diverso» caso di revisione, rispetto a quelli ora regolati, volto specificamente a consentire (per il processo definito con una delle pronunce indicate nell'art. 629 cod. proc. pen.) la riapertura del processo — intesa, quest'ultima, come concetto di genere, funzionale anche alla rinnovazione di attività già espletate, e, se del caso, di quella integrale del giudizio — quando la riapertura stessa risulti necessaria, ai sensi dell'art. 46, paragrafo 1, della CEDU, per conformarsi a una sentenza definitiva della Corte europea dei diritti dell'uomo ... *Omissis* ... La necessità della riapertura andrà apprezzata oltre che in rapporto alla natura oggettiva della violazione accertata (è di tutta evidenza, così, ad esempio, che non darà comunque luogo a riapertura l'inosservanza del principio di ragionevole durata del processo, di cui all'art. 6, paragrafo 1, CEDU, dato che la ripresa delle attività processuali approfondirebbe l'offesa) — tenendo naturalmente conto delle indicazioni contenute nella sentenza della cui esecuzione si tratta ... *omissis* ...).

Ne consegue che, a parere di questo G.E., apparendo fondata l'istanza, appare da escludersi la necessità del ricorso ad un giudizio di revisione e conseguentemente, esclusa la competenza della Corte di Appello a pronunziarsi sulla relativa richiesta (ove in tali termini si volesse intendere la richiesta formulata a questo G.E.), e debba invece ritenersi fondatamente predicabile la competenza a provvedere da parte del G.E. in ordine alla richiesta di procedere — in via diretta o perfino previo apprezzamento della ricorrenza dei presupposti per una rimessione in termini — alla diminuzione di pena prevista dall'art. 442 c.p.p.: e ciò tanto più che la stessa Corte costituzionale, con la ricordata sentenza n. 113/2001, ha ricordato che «ove si profili un eventuale contrasto fra una norma interna e una norma della CEDU, il giudice comune deve verificare anzitutto la praticabilità di una interpretazione della prima in senso conforme alla Convenzione, avvalendosi di ogni strumento ermeneutico a sua disposizione»: ricerca di una soluzione interpretativa che appare doversi estendere anche — dato il contesto in cui la statuizione della Suprema Corte si pone — all'individuazione degli strumenti processuali praticabili per rimuovere il contrasto esistente tra la decisione del caso concreto ed i principi espressi dalla Convenzione EDU.



Rimane tuttavia fermo che, quanto all'omicidio commesso in data 20 agosto 1991, il Tribunale non può che procedere sollevando questione di incostituzionalità nei termini di cui alla precedente parte motiva, per le ragioni già esposte.

P. Q. M.

Dichiara d'ufficio rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 4-ter d.l. n. 82/2000, convertito nella legge n. 144/2000, per contrasto con gli articoli 3 e 117 della Costituzione (con riferimento agli articoli 6 e 7 della CEDU), nella parte in cui non prevede la riammissione in termini per richiedere il giudizio abbreviato per gli imputati il cui processo penda o pendesse davanti alla Corte di Cassazione;

Ordina la notificazione della presente ordinanza al p.m., all'istante ed al suo difensore e al Presidente del Consiglio dei ministri, e la sua comunicazione ai Presidenti dei due rami del Parlamento;

Dispone la successiva trasmissione della presente ordinanza e degli atti del procedimento, previe notifiche e comunicazioni di legge, ed unitamente alla prova dell'esecuzione di esse, alla Corte costituzionale.

Manda alla Cancelleria per le comunicazioni e gli adempimenti di rito.

Lecce, addì 20 marzo 2012

Il presidente estensore: SERNIA

13C00017

N. 8

Ordinanza del 16 ottobre 2012 emessa dalla Corte di cassazione nel procedimento civile promosso da Toppino Vincenzo contro Ministero della giustizia ed altri

Notaio - Illecito disciplinare - Prescrizione - Allungamento del relativo termine da quattro a cinque anni e previsione ex novo di cause di interruzione - Disposizioni introdotte dal decreto legislativo sul procedimento disciplinare a carico dei notai, emanato in attuazione della delega per il riassetto ordinamentale del notariato - Esorbitanza dall'oggetto e dai criteri direttivi della delega, che contemplano solo la "previsione della sospensione della prescrizione in caso di procedimento penale" - Eccesso di delega.

- Legge 16 febbraio 1913, n. 89, art. 146, commi 1 e 2, come sostituiti dall'art. 29 del decreto legislativo 1° agosto 2006, n. 249.
- Costituzione, art. 76, in relazione all'art. 7, comma 1, lett. e), n. 3), della legge 28 novembre 2005, n. 246.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente Ordinanza interlocutoria sul ricorso (iscritto al N.R.G. 30363/'11) proposto da:

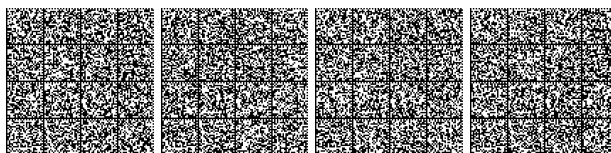
Toppino Vincenzo (codice fiscale: TPP VCN 40E14 C173L), rappresentato e difeso, in forza di procura speciale a margine del ricorso, dagli Avv.ti Alessandra Giovannetti e Marco Weigmann ed elettivamente domiciliato presso lo studio della prima, in Roma, alla v. Bissolati, n. 76; ricorrente;

Contro Ministero della Giustizia, in persona del Ministro pro-tempore, rappresentato e difeso «ex lege» dall'Avvocatura generale dello Stato e domiciliato presso i suoi Uffici in Roma, via dei Portoghesi, n. 12; controricorrente;

e Archivio Notarile Distrettuale di Cuneo, in persona del Conservatore capo pro-tempore; Procuratore Generale presso la Corte di appello di Torino; Procuratore Generale presso la Corte di cassazione e Consiglio Notarile dei Distretti riuniti di Cuneo, Alba, Mondovì e Saluzzo, in persona del Presidente pro-tempore; intimati.

Avverso la sentenza della Corte di appello di Torino n. 123/2010, depositata il 15 dicembre 2010 (e non notificata);

Udita la relazione della causa svolta nell'udienza camerale del 21 settembre 2012 dal Consigliere relatore Dott. Aldo Carrato;



udito l'Avv. Marco Weigmann per il ricorrente;

udito il Pubblico Ministero, in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. Gianfranco Servello, che ha concluso per il rigetto del ricorso.

OSSERVATO IN FATTO

Con ricorso depositato il 7 maggio 2010 e ritualmente notificato il 9 giugno 2010 unitamente al pedissequo decreto presidenziale, il notaio dott. Vincenzo Toppino propose (ai sensi dell'art. 158 della legge 16 febbraio 1913, n. 89, come sostituito dall'art. 45 del d.lgs. 1° agosto 2006, n. 249) reclamo — riferito a due motivi — avverso la decisione depositata il 18 gennaio 2010 con la quale la Commissione regionale di disciplina gli aveva irrogato la sanzione pecuniaria di € 2.500,00 in ordine alla violazione di cui all'art. 28 della legge notarile, in essa assorbita quella ulteriormente contestatagli di cui all'art. 48 della medesima legge, ritenendo la sussistenza della prima consistita nell'aver ricevuto, in data 10 luglio 2007, due procure generali nelle quali era stata inserita la clausola che prevedeva la facoltà del rappresentante di «stipulare convenzioni matrimoniali, ed in particolare convenzioni di separazioni dei beni, di comunioni convenzionali, di costituzione di fondi patrimoniali, e le medesime convenzioni modificare».

Nella costituzione dei soli appellati Ministero della Giustizia ed Archivio notarile distrettuale di Cuneo (che formulavano, a loro volta, reclamo in via incidentale) e con l'intervento del Procuratore generale competente, la Corte di appello di Torino, con sentenza n. 123 del 2010 (depositata il 15 dicembre 2010), rigettava entrambe le impugnazioni e confermava la gravata decisione. A sostegno dell'adottata sentenza la Corte territoriale, dopo aver ricordato il tenore delle due procure, rilevava l'infondatezza del primo motivo di gravame sostenendo che le predette procure conferivano, per la loro smisurata ampiezza, al rappresentante la scelta che l'ordinamento, e prima ancora il contesto socio-economico, attribuiscono in via esclusiva a ciascun coniuge e, per ciò stesso, erano da qualificarsi nulle per l'impossibilità del loro oggetto, ai sensi degli artt. 1346 e 1418, comma 2, c.c., in tal modo rimanendo configurato l'illecito contemplato dall'art. 28 della legge notarile. Inoltre, la Corte piemontese ravvisava anche l'infondatezza della seconda doglianza (riferita alla manifesta contrarietà all'ordine pubblico) basata sull'argomentazione che non si era formato un orientamento interpretativo consolidato contrario all'ammissibilità della rappresentanza volontaria in materia di convenzioni matrimoniali.

La suddetta Corte di appello respingeva, altresì, il gravame incidentale poiché con esso non era stata proposta alcuna domanda in ordine alla sanzione applicabile e, in ogni caso, la sua infondatezza era riconducibile alla circostanza che, nella fattispecie, non poteva dirsi configurato il concorso formale di fattispecie di incolpazione, dal momento che, essendo stato il negozio già considerato nullo nella prospettiva di cui all'art. 28 della legge notarile, non si sarebbe potuto anche integrare l'illecito previsto dall'art. 48 della stessa legge, non potendosi predicare l'applicabilità di una determinata forma giuridica per un negozio giuridicamente nullo.

Avverso la suddetta sentenza (non notificata) ha proposto (ai sensi dell'art. 158-ter della legge n. 89 del 1913, come inserito dall'art. 46 del d.lgs. n. 249 del 2006) ricorso per cassazione (consegnato per la notificazione il 15 dicembre 2011) il notaio Vincenzo Toppino riferito a tre motivi, avverso il quale si è costituito in questa fase, con controricorso, solo l'intimato Ministero della Giustizia. I difensori del ricorrente e del Ministero controricorrente hanno rispettivamente depositato (il 4 settembre ed il 13 settembre 2012 e, perciò, fuori termine rispetto all'udienza camerale fissata per il 21 settembre 2012) memorie difensive ex art. 378 c.p.c..

Ritenuto in diritto

1. Con il primo motivo il ricorrente ha, in via preliminare, dedotto l'intervenuta prescrizione dell'illecito disciplinare, prospettando, in ogni caso, la non manifesta infondatezza dell'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 146 della legge 16 febbraio 1913, n. 89, come sostituito dall'art. 29 del d.lgs. 1° agosto 2006, n. 249, per supposto eccesso di delega della nuova previsione rispetto alla legge delega 28 novembre 2005, n. 246.

2. Con il secondo motivo il ricorrente ha censurato la sentenza impugnata — ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c. — per assunta violazione degli artt. 162 e 167 del Codice civile, nonché degli artt. 1343, 1346 e 1418 del Codice civile.

3. Con il terzo motivo il ricorrente ha prospettato la violazione dell'art. 28, comma 1°, della legge n. 89 del 1913 (ai sensi dell'art. 360, comma 1, n. 3, c.p.c.) nonché la carenza ed erroneità della motivazione (in relazione all'art. 360, comma 1, n. 5, c.p.c.) della sentenza impugnata.



4. Rileva il collegio che, prima di esaminare i richiamati motivi formulati nell'interesse del ricorrente, occorre affrontare, in linea pregiudiziale, due questioni preliminari, l'una attinente all'individuazione del tipo di rito da adottare nel giudizio di cassazione con riferimento ai ricorsi in materia disciplinare notarile e l'altra riguardante l'eccezione di intempestività del ricorso avanzata dai controricorrenti Ministero della Giustizia sul presupposto che, nella specie, si sarebbe dovuto ritenere applicabile il disposto dell'art. 327, comma 1, c.p.c., così come novellato dall'art. 46, comma 17, della legge 18 giugno 2009, n. 69, che ha ridotto da un anno a sei mesi il c.d. termine lungo per la proposizione delle impugnazioni, che, nella specie, non era stato rispettato.

5. Con riferimento alla prima pregiudiziale problematica (che investe direttamente la valutazione sulla legittimità del rito instaurato in questa sede e la conseguente legittimazione della II Sezione ordinaria ad esaminare i motivi del ricorso) il collegio osserva che, secondo l'indirizzo espresso, in un primo momento, dalla giurisprudenza della terza Sezione di questa Corte (*cf.* Cass. n. 6937 del 2010, ord., e Cass. n. 17704 del 2010), al procedimento in cessazione relativo ad un giudizio disciplinare notarile si applica rito camerale, sia nel regime anteriore al d.lgs. 1º agosto 2006, n. 249 che in quello successivo, specificandosi che in esso non trova ingresso l'art. 380-*bis* c.p.c., che riguarda le ipotesi in cui rito camerale sia solo eventuale, ma si applica, invece, l'art. 380-*ter* c.p.c., che, sia pure con riguardo ai regolamenti di competenza e di giurisdizione, disciplina le modalità del rito camerale nei casi di trattazione necessaria in camera di consiglio, con la conseguenza che, nel procedimento in questione, il presidente può sia nominare un relatore per l'eventuale relazione, sia richiedere al P.M. conclusioni scritte. Ancor più recentemente la stessa Sezione (v. Cass. n. 4632 del 2012 e Cass. n. 7484 del 2012) ha inteso, tuttavia, ulteriormente precisare che ricorso per cessazione in tema di procedimento disciplinare a carico dei notai, a seguito della legge 18 giugno 2009, n. 69, è affidato all'apposita sezione prevista dall'art. 376 c.p.c., il cui presidente sceglierà se procedere ai sensi degli artt. 380-*bis* o 380-*ter* c.p.c.. Secondo quest'ultimo indirizzo ermeneutico si è ritenuto che, sulla scorta dell'assorbente e generale previsione di cui all'art. 376, comma 1, c.p.c. (come sostituito dall'art. 47, comma 1, lett. *b*), della legge n. 69 del 2009 ed applicabile per le impugnazioni in cessazione avverso i provvedimenti pubblicati a decorrere dal 4 luglio 2009), per tutti i ricorsi per cassazione la sesta Sezione di questa Corte deve verificare se ricorrano le ipotesi di cui ai nn. 1 e 5 dell'art. 375 c.p.c. e che tale passaggio risulta necessario anche per il regolamento di competenza, il quale, perciò, quale procedimento a decisione necessaria in camera di consiglio, è assegnato sempre alla sesta Sezione. Inoltre, dall'interpretazione dell'ultimo inciso dello stesso comma 1 del citato art. 376 c.p.c. (alla stregua del quale, qualora la sesta Sezione non definisca il giudizio, gli atti sono rimessi al primo Presidente, che procede all'assegnazione alle sezioni semplici), l'orientamento giurisprudenziale in discorso ricava che il suo disposto, oltre a ricomprendere l'ipotesi in cui ricorso venga definito per la sussistenza di uno dei casi di cui al n. 1 o al n. 5 dell'art. 375 c.p.c., include anche le ipotesi in cui non ricorra l'eventualità appena indicata e, ciò malgrado, la definizione possa avvenire comunque da parte della stessa Sezione. Al riguardo questa ipotesi viene ricondotta a quella in cui la decisione debba avvenire indispensabilmente in camera di consiglio perché il procedimento è a decisione necessaria camerale e nel codice di rito civile essa è prevista dall'art. 380-*ter* con riferimento al regolamento di competenza. Sulla scorta di questa impostazione di base la più recente giurisprudenza della terza Sezione ha desunto il principio secondo cui il procedimento in camera di consiglio sia ai sensi dell'art. 380-*ter* c.p.c., sia ai sensi dell'art. 380-*bis* per le ipotesi di cui ai nn. 1 e 5 dell'art. 375 c.p.c. non risulterebbe in pratica mai applicabile dalla sezione semplice diversa dalla sesta Sezione. In altri termini, con la disciplina relativa al processo di cassazione introdotta dalla legge n. 69 del 2009, il legislatore avrebbe inteso restringere l'applicazione della decisione in camera di consiglio necessaria (non di attribuzione delle Sezioni unite) esclusivamente alla sesta Sezione. Inoltre lo stesso indirizzo giurisprudenziale ha rilevato che il nuovo disposto dell'art. 158-*ter*, comma 4, della legge n. 89 del 1913 (come inserito per effetto dell'art. 46 del d.lgs. n. 249 del 2006), il quale stabilisce, con riferimento al giudizio di legittimità correlato al procedimento disciplinare notarile, che «la Corte di cassazione pronuncia con sentenza in camera di consiglio, sentite le parti», è pienamente compatibile sia con il modello dell'art. 380-*ter* c.p.c. sia con il modello dell'art. 380-*bis* (come già evidenziato con le richiamate Cass. n. 6935 e n. 17704 del 2010), con la conseguenza che anche siffatto procedimento dovrebbe spettare sempre alla sesta Sezione. Si è avuto modo, inoltre, di aggiungere che la diversa opzione ermeneutica di considerare sottratto al regime degli artt. 380-*bis* e 380-*ter* c.p.c. e a quello della pubblica udienza il giudizio di cassazione sul procedimento notarile sarebbe molto meno garantista per il notaio, considerandosi che egli non solo non potrebbe depositare memorie scritte, ma nemmeno potrebbe conoscere preventivamente l'avviso del P.M., come gli è consentito solo nello schema dell'art. 380-*ter* c.p.c.. Alla luce del ricordato percorso argomentativo il più recente orientamento della terza Sezione ha concluso nel senso che, dopo la legge n. 69 del 2009, procedimento di decisione del ricorso in cessazione in materia disciplinare notarile è affidato alla decisione dell'apposita sezione di cui all'art. 376 c.p.c. e può aver luogo o con il procedimento previsto dall'art. 380-*bis*, nei casi indicati ai nn. 1 e 5 dell'art. 375 c.p.c., o con il procedimento di cui all'art. 380-*ter* c.p.c., mediante la scelta del presidente di detta sezione evocato nel medesimo art. 380-*ter*.



La richiamata ricostruzione interpretativa operata dalla giurisprudenza della terza Sezione non appare, a questo collegio, convincente.

Infatti la riportata opzione ermeneutica parte dal presupposto della generale applicabilità dell'art. 376 c.p.c. in relazione a tutti i ricorsi per cassazione e, in virtù della necessaria trattazione del giudizio di legittimità in materia di procedimento disciplinare notarile nelle forme della camera di consiglio, perviene al risultato della conseguente definibilità dei ricorsi in questo ambito o ai sensi dell'art. 380-*bis* c.p.c. — qualora ricorrano le condizioni contemplate dai nn. 1 e 5 dell'art. 375 c.p.c. — oppure in virtù dell'art. 380-*ter* c.p.c. nei rimanenti casi su disposizione del Presidente della sesta Sezione.

Tuttavia, questa impostazione elide l'aspetto essenziale della completa autonomia e specialità della disciplina del giudizio di cessazione con riferimento al procedimento di cui trattasi, la quale è contenuta nell'art. 158-*ter* della c.d. legge notarile n. 89 del 1913 (come introdotto dall'art. 46 del d.lgs. n. 249 del 2006), che non opera alcun rinvio (anche solo sotto il profilo della eventuale preventiva valutazione di compatibilità) alle norme generali del codice di rito, connotandosi, pertanto, come una disposizione afferente ad una regolamentazione propria e specifica dedicata al procedimento in questione per la fase relativa al giudizio di legittimità. Il citato art. 158-*ter*, oltre a prevedere la proponibilità del ricorso per cessazione nei soli casi contemplati nell'art. 360, comma 1, nn. 3 e 5 c.p.c., nel rispetto del termine breve di sessanta giorni dalla notificazione della decisione impugnata ovvero, in difetto di tale notifica, di un anno dal deposito della decisione stessa, stabilisce, al comma 4, che «la Corte di cassazione pronuncia con sentenza in camera di consiglio, sentite le parti». Da ciò si ricava che, essendo (in mancanza di altre previsioni) indiscussa l'applicabilità alla fase introduttiva degli artt. 360-*bis*, 365, 366 (mentre l'art. 366-*bis* c.p.c. risulta ora abrogato), 369, 370, 371 e 372 (salva l'applicazione dell'art. 373 c.p.c. ai sensi del comma 3 del medesimo art. 158-*ter*), le fasi della trattazione e della decisione hanno ricevuto una specifica disciplina, imponendosi alla Corte di legittimità di garantire il pieno contraddittorio delle parti, ossia procedendosi alla loro preventiva audizione in camera di consiglio, per poi pervenire alla definizione del ricorso (o, eventualmente, dei ricorsi, qualora ne venissero proposti anche in forma incidentale) con sentenza (e non ordinanza). Del resto questa regolamentazione è stata confermata anche dall'art. 26, comma 6, del recente d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150 (relativo alla c.d. semplificazione dei riti), il quale (per i procedimenti instaurati successivamente alla data di entrata in vigore dello stesso d.lgs.) ha assoggettato (riconfermandone il carattere di specialità) le controversie in materia di impugnazione dei provvedimenti disciplinari a carico dei notai al rito sommario di cognizione (quale rito scelto tra i tre riti paradigmatici individuati dal legislatore), ribadendo che il giudizio di legittimità deve essere definito con sentenza in camera di consiglio, dopo aver sentito le parti.

Appare, perciò, evidente che il giudizio di cassazione, con riferimento al procedimento in discorso, segue un proprio rito camerale (da instaurare direttamente dopo la proposizione del ricorso), nel quale deve essere garantita, in forme agili e sollecite, l'esplicazione piena ed immediata del contraddittorio (già tutelata nella fase introduttiva) nella fase di trattazione mediante un'attività equiparabile a quella della discussione orale che trova il suo sbocco, nel momento decisivo, in un provvedimento che deve assumere necessariamente (sulla scorta della presumibile *ratio* considerata dal legislatore ricondotta alla complessità e delicatezza delle questioni giuridiche da esaminare) la forma della sentenza, ovvero del tipo di provvedimento, che deve essere caratterizzato dall'osservanza degli artt. 132 c.p.c. e 118 disp. att. c.p.c. e che implica, perciò, l'adozione di una decisione sempre adeguatamente argomentata e completamente esaustiva delle ragioni di doglianza dedotte dalle parti.

Alla luce di queste riflessioni non sembra a questo collegio, proprio in virtù della specialità della forma di trattazione e della modalità decisoria previste, che possa trovare applicazione al procedimento in questione (per un altro esempio di procedimento camerale autonomo in sede di legittimità v., ad es., Cass., sez. I, n. 17576 del 2010, ord., in tema di impugnazione nella materia di riconoscimento e revoca dello «status» di rifugiato) la disciplina di cui all'art. 380-*bis* c.p.c. (che presuppone l'assegnazione preventiva del ricorso ai sensi dell'art. 376 c.p.c.), la quale è improntata all'osservanza di un meccanismo che impone (qualora ne sussistano i soli presupposti in relazione al disposto di cui all'art. 375, nn. 1 e 5, c.p.c.) la preventiva predisposizione di una relazione, contenente le ragioni che possono giustificare la relativa pronuncia, da sottoporre all'esame delle parti in via soltanto successiva, e che può sfociare in una decisione camerale nella forma dell'ordinanza (e non della sentenza), senza che rimanga esclusa l'eventualità della necessità della rimessione in pubblica udienza (modalità, invece, non contemplata dall'art. 158-*ter* della legge n. 89 del 1913); né, a maggior ragione, si ritiene che sia «analogicamente» applicabile disposto dell'art. 380-*ter* c.p.c., con riferimento alla decisione sulle istanze di regolamento di competenza, il quale si prospetta come una norma processuale rivolta alla soia trattazione dei procedimenti di regolamento (di competenza e di giurisdizione) con la previsione di una procedura a definizione necessariamente «cameralizzata» (previa acquisizione delle conclusioni del P.M.), ma che si conclude sempre con l'adozione della forma dell'ordinanza e, soprattutto, con riguardo ai regolamenti di competenza, non contempla (riconoscendola limitatamente ai soli regolamenti di giurisdizione) la preventiva audizione delle parti, che è, invece, una connotazione ineliminabile (ancorché rimessa alla facoltà della parti) del procedimento di cui al citato art. 158 *ter*, il quale deve essere, in ogni caso, definito con sentenza.



Alla stregua delle rappresentate ragioni e rientrando il ricorso «*de quo*» — ai sensi dell'art. 54 del d.lgs. n. 249 del 2006 — nell'alveo di applicabilità della disciplina di cui al citato nuovo art. 158-ter della legge n. 89 del 1913 (essendo con lo stesso stata impugnata una sentenza relativa ad un procedimento instaurato successivamente al 31 maggio 2007 e, precisamente l'8 maggio 2009), deve ritenersi che esso sia stato ritualmente incardinato presso questa Sezione per la conseguente trattazione camerale e la correlata decisione.

6. Chiarito quanto innanzi, si può passare alla valutazione dell'altra riportata eccezione pregiudiziale, avanzata dal controricorrente Ministero della Giustizia, di assunta inammissibilità del ricorso per intempestività rispetto alla inosservanza del termine semestrale così come previsto dall'art. 327, comma 1, c.p.c., in tal senso novellato dall'art. 46, comma 17, della legge 18 giugno 2009, n. 69.

Rileva il collegio che detta eccezione è infondata dal momento che, nella fattispecie, il comma 2 del citato art. 158-ter della legge n. 89 del 1913 (come introdotto dall'art. 46 del d.lgs. n. 249 del 2006), applicabile appunto «*ratione temporis*», prevede che, in difetto della notificazione della sentenza impugnata, il ricorso per cassazione deve essere proposto nel termine di un anno dal deposito della predetta sentenza, con ciò contemplando una disciplina «*ad hoc*» per la materia dei procedimenti disciplinari notarili, la cui specialità, perciò, non può ritenersi (anche in difetto della previsione di specifiche disposizioni contrarie) derogata dalla sopravvenuta previsione del novellato art. 327, comma 1, c.p.c., applicabile, invece, in generale, ove non diversamente disposto. In altre parole, i termini per la proposizione del ricorso in cassazione erano autonomamente disciplinati dalla legge speciale in senso proprio e a tale regolamentazione si è conformato il ricorrente nel caso di specie, poiché, a fronte dell'intervenuta pubblicazione della sentenza impugnata risalente al 15 dicembre 2010, ha notificato il ricorso il 14 dicembre 2011 e, quindi, entro l'anno (senza, peraltro, nemmeno considerare il periodo di sospensione feriale, comunque applicabile). E la riprova della correttezza di questa impostazione ermeneutica si desume dal fatto che il legislatore, solo successivamente, con l'art. 26 del d.lgs. n. 150 del 2011 (ed applicabile ai sensi dell'art. 36 dello stesso d.lgs. ai procedimenti instaurati successivamente alla data della sua entrata in vigore), ha adottato una nuova disciplina relativa ai termini per la formulazione del ricorso in cassazione nella materia disciplinare notarile, fissando quello breve in sessanta giorni dalla notifica della sentenza e quello c.d. lungo in sei mesi dalla pubblicazione della sentenza medesima, con ciò confermando la specialità della regolamentazione processuale espressa in detta materia e, quindi, l'applicabilità, per i giudizi ricadenti nel vigore del citato art. 158-ter della c.d. legge notarile (abrogato, poi, dall'art. 34, comma 30, del richiamato d.lgs. n. 150 del 2011), della disciplina dei termini impugnatori ivi contemplati.

7. Superata la riportata eccezione di inammissibilità, va evidenziato che con il primo motivo il ricorrente ha chiesto a questa Corte, ritenuta la non manifesta infondatezza dell'illegittimità costituzionale dell'art. 146, commi 1 e 2, della legge 16 febbraio 1913, n. 89, come sostituito dall'art. 29 del d.lgs. 1° agosto 2006, n. 249, in relazione all'art. 76 Cost., e ravvisata la rilevanza della proposta eccezione nel caso concreto, di demandare alla Corte costituzionale la relativa questione, invocando, in ogni caso, la prescrizione dell'infrazione ascrittagli (a cui era conseguita l'irrogazione della sanzione pecuniaria di € 2.500,00) e l'inapplicabilità di qualsiasi interruzione del relativo termine, giungendosi alla declaratoria di improcedibilità dell'azione disciplinare.

7.1. La prospettata questione di legittimità costituzionale è — ad avviso del collegio — rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata.

L'art. 146, comma 1, della citata legge notarile n. 89 del 1913, nella sua originaria formulazione, prevedeva, per le violazioni disciplinari in essa indicate, un termine prescrizionale di quattro anni, senza contemplare alcuna ipotesi di interruzione né di sospensione della prescrizione, neppure per l'eventualità in cui l'infrazione avesse rilievo penale. Alla stregua di tale dato normativo la giurisprudenza di questa Corte (*cf.*, tra le tante, Cass. n. 1766 del 1998; Cass. n. 23515 del 2004; Cass. n. 7088 del 2006 e Cass. n. 644 del 2007) era consolidata nel ritenere che la prescrizione dell'azione disciplinare contro i notai, come espressamente previsto dall'art. 146 della legge 16 febbraio 1913, n. 89, si sarebbe compiuta per effetto del decorso di quattro anni dal giorno in cui l'infrazione era stata commessa «ancorché vi fossero stati atti di procedura», e quindi non avrebbe potuto subire interruzione a causa del procedimento disciplinare, della contestazione delle violazioni, delle pronunce del Consiglio notarile o in sede giurisdizionale, salva la sospensione della prescrizione in conseguenza della pendenza del procedimento penale, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 40 del 2 febbraio 1990. Si era anche statuito che detta prescrizione determinava l'improcedibilità dell'azione disciplinare, operante «*ex lege*», e avrebbe dovuto essere rilevata anche d'ufficio ed in sede di legittimità, con conseguente cassazione senza rinvio delle sentenze impugnate, restando precluso ogni esame nel merito dei motivi di ricorso. Si è, inoltre, precisato che la disciplina dettata in materia dalla normativa sopravvenuta di cui al d.lgs. 1° agosto 2006, n. 249, si applica — in virtù della disposizione di cui al comma 2 dell'art. 54 dello stesso testo normativo — ai fatti commessi anteriormente alla data della sua entrata in vigore solo se quella modificata dell'art. 146 della predetta legge n. 89 del 1913 risulti più favorevole (*cf.*, a questo proposito, la citata Cass. n. 644 del 2007 nonché la più recente Cass. n. 2031 del 2010, ord.).



Con la legge 28 novembre 2005, n. 246 il Parlamento ebbe a delegare il Governo, con la disposizione di cui all'art. 7, ad adottare appositi decreti legislativi per il «riassetto normativo in materia di ordinamento del notariato e degli archivi notarili», stabilendo — al n. 3) della lett. e) del comma 1, riferito alla «revisione dell'ordinamento disciplinare» — che si sarebbe dovuto legiferare anche in ordine alla «previsione della sospensione della prescrizione in caso di procedimento penale e revisione dell'istituto della recidiva». In relazione a tale contenuto della legge delega il legislatore delegato, con l'art. 29 del decreto legislativo 1° agosto 2006, n. 249, ha completamente sostituito il precedente art. 146 della legge 16 febbraio 1913, n. 89, con la previsione di quattro commi: - il primo comma contempla l'allungamento del termine di prescrizione da quattro a cinque anni, sempre decorrente dal giorno di commissione dell'infrazione (ovvero, per le infrazioni di cui all'art. 128, comma 3, commesse nel biennio, dal primo giorno dell'anno successivo); - il secondo comma prevede una disciplina del tutto nuova in tema di interruzione della prescrizione, risultando stabilito che essa è, per l'appunto, interrotta dalla richiesta di apertura del procedimento disciplinare e dalle decisioni che applicano una sanzione disciplinare, aggiungendosi, altresì, che la prescrizione, se interrotta, ricomincia a decorrere dal giorno dell'interruzione, e con la precisazione che, in caso di esercizio di plurimi atti interruttivi, la prescrizione decorre nuovamente dall'ultimo di essi, prevedendosi, tuttavia, che, pur in caso di più interruzioni, non può essere superato il limite massimo di dieci anni; - con il terzo comma risulta sancito che, se per il fatto stabilito è iniziato un procedimento penale, il decorso della prescrizione è sospeso fino al passaggio in giudicato della sentenza penale; - con il quarto ed ultimo comma è previsto che l'esecuzione della condanna alla sanzione disciplinare si prescrive nel termine di cinque anni dal giorno in cui il provvedimento è divenuto esecutivo.

Nell'articolato dello schema del decreto legislativo adottato dal Ministero della Giustizia in attuazione del richiamato art. 7 della legge n. 246 si affermava che, con l'art. 29, era stata appunto prevista la sostituzione dell'art. 146 della legge notarile relativo alla disciplina della prescrizione, evidenziandosi che, poiché la predetta disposizione aveva dato luogo a gravi problemi applicativi, a causa della brevità del termine e della mancata previsione di cause di interruzione, la nuova disposizione allungava questo termine e ne prevedeva espressamente l'interruzione e la sospensione, specificandosi che, in particolare, la previsione della sospensione della prescrizione in caso di azione penale era stata correlata alla previsione della sospensione dello stesso procedimento disciplinare, in pendenza di quello penale, in conformità alla sentenza della Corte costituzionale 2 febbraio 1990, n. 40, che aveva dichiarato, sul punto, l'incostituzionalità del precedente disposto del medesimo art. 146.

Orbene, sulla scorta di questo quadro normativo e del rapporto intercorrente tra legge delega e decreto legislativo delegato, non sembra possa dubitarsi che il legislatore delegato sia incorso in un eccesso di delega, con conseguente violazione dell'art. 76 Cost., dal momento che, a fronte di una cornice di principi e criteri direttivi riferita ad un oggetto definito e ben delimitato, trasparente dall'art. 7 della legge n. 246 del 2005 (rivolto alla regolamentazione dell'istituto della sospensione della prescrizione in correlazione con la pendenza del procedimento penale e alla revisione della recidiva), ha stabilito — nei primi due commi dell'art. 146 della c.d. legge notarile riformata — una nuova disciplina che, pur attenendo all'istituto della prescrizione (anteriamente riferito all'azione disciplinare ed ora correlato propriamente all'illecito disciplinare), ha involto la regolamentazione dell'aspetto della sua interruzione (al comma 2), prima del tutto assente nella predetta legge (e ritenuto assolutamente inoperativo in tale materia dalla consolidata giurisprudenza), con la ulteriore previsione dell'allungamento a cinque anni del relativo termine prescrizionale (al comma 1). In tal senso si reputa che con l'art. 29 del d.lgs. n. 249 del 2006 il Governo delegato abbia violato i principi e criteri direttivi e superato il limite oggettivo presenti nella delega, coinvolgendo altre situazioni che, sia pur connesse, hanno determinato un illegittimo esercizio del potere legislativo discrezionale, siccome svincolato, appunto, dai rigidi criteri direttivi predefiniti dalla legge delega, essendo indubbia la diversa natura e la differente efficacia tra gli istituti della sospensione e della interruzione della prescrizione, i quali non presentano alcun rapporto di progressività (*cfr.* Cass. n. 6901 del 2003 e Cass. 10254 del 2002). Del resto, se è pur vero che i criteri direttivi della legge delega vanno valutati, al fine di verificare se la norma delegata sia ad essi rispondente, anche alla luce delle finalità ispiratrici della delega stessa (*cfr.*, ad es., Corte cost. n. 285 del 2006), non può dirsi che, nella specie, il legislatore delegato si sia mosso nel solco di tali scopi, poiché campo della sua azione normativa era stato oggettivamente limitato ad armonizzare solo istituto della sospensione con l'eventualità della contemporanea pendenza del procedimento penale relativo allo stesso fatto rilevante anche come illecito disciplinare, in consonanza con gli effetti (perciò recepiti a livello normativo) discendenti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 40 del 1990, in presenza di un contesto complessivo normativo precedente che, nella materia disciplinare notarile, non aveva mai visto regolamentata anche l'interruzione della prescrizione (v., per la rilevanza della legislazione precedente a tal proposito, Corte cost. n. 3 del 1957; Corte cost. n. 31 del 1967; Corte cost. n. 135 del 1967 e Corte cost. n. 28 del 1970). In tal senso, quindi, con il d.lgs. n. 249 del 2006 si è proceduto alla previsione di un trattamento normativo peggiorativo nella suddetta materia per la categoria notarile in assenza di un esplicito ed inequivoco riferimento nella legge delega (per recenti esempi di ritenuta sussistenza dell'eccesso di delega *cfr.* Corte cost. n. 503 del 2000; Corte cost. n. 212 del 2003 e Corte cost. n. 71 del 2008). Del resto è risaputo che tra



norma delegata e norma delegante si instaura un «naturale rapporto di riempimento» (v., ad es., Corte cost. n. 308 del 2002 e Corte cost. n. 426 del 2006) ma tale relazione implica che il legislatore delegato debba adottare norme che, in ogni caso, rappresentano un coerente sviluppo della scelta espressa dal legislatore delegante e delle ragioni ad essa sottese, senza, perciò, poter pervenire a regolamentare istituti completamente nuovi che, ancorché connessi con quelli presenti nella legge delega, involgono l'applicabilità di una disciplina del tutto diversa e basata su presupposti differenti (in un ambito di riassetto ordinamentale riferito, nel caso di specie, a quello del notariato), come tale da considerarsi completamente innovativa, anche in funzione del rispetto del limite di ragionevolezza implicato dai criteri e principi direttivi e dalla delimitazione dell'oggetto trasparenti dalla medesima legge delega.

Alla stregua delle riportate argomentazioni il collegio ritiene che la prospettata questione di costituzionalità involgente l'art. 146, commi 1 e 2, della legge n. 89 del 1913, come sostituito dall'art. 29 del d.lgs. n. 249 del 2006, in relazione all'art. 76 Cost. non sia manifestamente infondata in ordine al ravvisato eccesso di delega da parte del legislatore delegato, con riferimento ai principi e criteri direttivi definiti nell'art. 7 della legge delega 28 novembre 2005, n. 246, con particolare riferimento alla disposizione di cui al comma 1, lett. e), n. 3, riguardante la revisione dell'ordinamento disciplinare notarile mediante la «previsione della sospensione della prescrizione in caso di procedimento penale», che lo vincolavano, perciò, a legiferare entro questi ristretti limiti, senza il conferimento di un potere normativo delegato che potesse estendersi fino alla individuazione, in via generale, di una nuova disciplina dell'interruzione della prescrizione e dell'allungamento del termine della prescrizione stessa.

La questione di legittimità costituzionale è anche rilevante nel giudizio in questione dal momento che, ricadendo l'illecito disciplinare per il quale il ricorrente è stato sanzionato nell'ambito temporale di applicabilità del nuovo art. 146 della legge n. 89 del 1913 (essendo stato riportato in atti come commesso il 10 luglio 2007), l'eventuale declaratoria di incostituzionalità dei primi due commi dello stesso art. 146, come riformato con l'art. 29 del d.lgs. n. 249 del 2006, comporterebbe, non applicandosi ipotesi interruttive e non tenendosi conto dell'allungamento del termine prescrizione a cinque anni, che l'infrazione disciplinare (in virtù della reviviscenza del precedente disposto dell'art. 146 della legge n. 89 del 1913, il quale prevedeva la durata della prescrizione in quattro anni senza contemplare ipotesi interruttive) si sarebbe già prescritta al 10 luglio 2011, con la conseguenza che, nella presente sede di legittimità, dovrebbe pervenirsi (secondo la costante giurisprudenza di questa Corte) alla declaratoria di improcedibilità dell'azione disciplinare a carico del dott. Toppino.

Pertanto, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, bisogna disporre l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con la conseguente sospensione del presente giudizio e l'assolvimento degli adempimenti notificatori e di comunicazione prescritti dal comma 4 del citato art. 23.

P.Q.M.

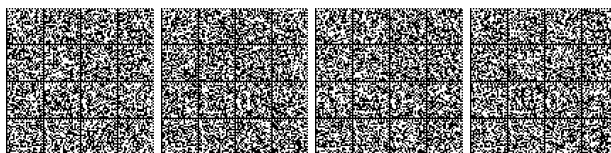
Letto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 146, commi 1 e 2, della legge 16 febbraio 1913, n. 89, come sostituito dall'art. 29 del decreto legislativo 1° agosto 2006, n. 249, in relazione all'art. 76 della Costituzione.

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

Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Procuratore Generale presso questa Corte, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri. Ordina, altresì, che l'ordinanza venga comunicata dal Cancelliere anche ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso nella camera di consiglio della 2ª Sezione civile in data 21 settembre 2012.

Il Presidente: BUCCIANTE



N. 9

*Ordinanza del 13 novembre 2012 emessa dalla Corte d'appello di Torino
nel procedimento penale a carico di G. A.*

Processo penale - Impugnazioni - Ricorso immediato per cassazione - Annullamento con rinvio al giudice competente per l'appello - Mancata previsione di eccezione (e trasmissione degli atti al giudice che ha emesso la sentenza annullata) per l'ipotesi in cui la sentenza annullata non sia stata pronunciata in esito a giudizio di primo grado previo contraddittorio (nella specie, sentenza di proscioglimento ex art. 129 cod. proc. pen. a seguito della richiesta di emissione di decreto penale di condanna) - Disparità di trattamento tra imputati - Lesione del diritto di difesa.

- Codice di procedura penale, art. 569.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, e 24, comma secondo.

LA CORTE DI APPELLO

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento a carico di G. A. nato a B. (Vicenza) il 28 luglio 1982.

Rilevato che alla odierna udienza il difensore del predetto imputato ha insistito nella eccezione illegittimità costituzionale dell'art. 569 cpp nella parte in cui prevede la trasmissione degli atti al giudice competente per l'appello anziché a quello che ha emesso la sentenza annullata dalla S. C. privandosi l'imputato del diritto al contraddittorio e a un grado del giudizio, rilevato che il PG si è rimesso, la Corte osserva quanto segue.

Occorre in fatto ricordare lo svolgimento del presente processo.

In accoglimento di richiesta dal PM il GIP del Tribunale di Biella ha emesso nei confronti del G. decreto penale di condanna (in data 5 agosto 2010 e depositato in data 6 agosto 2010) per l'imputazione di cui all'art. 186 comma 2 lett. a d.lgs. n. 285/1992 per avere guidato il veicolo targato VD, in stato di ebbrezza alcolica con un tasso alcolemico accertato a mezzo etilometro pari a 1.10 e g/l (primo esame) e g. 1,12 g/l (secondo esame).

Senza che il decreto fosse notificato al G., il GIP biellese con missiva 6-8.11.2010 ha richiesto al PM parere circa la immediata pronuncia di sentenza ex art. 129 cpp dopo l'emissione del decreto penale di condanna «essendo nelle more intervenuta depenalizzazione del reato per cui si procede».

Il PM con atto 9 novembre 2010 ha espresso parere favorevole alla pronuncia di sentenza ex art. 129 CPP «essendo sopravvenuta la depenalizzazione della fattispecie».

Per questo motivo il GIP con sentenza ex art. 129 cpp in data 15 novembre 2010 ha revocato il decreto penale di condanna 5-6/8/2010 e ha dichiarato non doversi procedere nei confronti di G. A. in ordine alla contravvenzione in rubrica perché il fatto non è previsto dalla legge come reato.

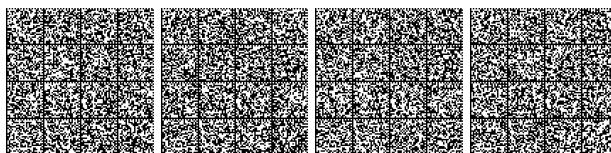
Avverso tale sentenza ha proposto ricorso per Cassazione il Procuratore Generale presso la Corte di Appello di Torino rilevando come la depenalizzazione fosse intervenuta con riferimento a tassi alcolemici inferiori a g/10,80.

Con sentenza in data 27 ottobre 2011 a Suprema Corte di Cassazione ha annullato la predetta sentenza ex art. 129 cpp del GIP di Biella osservando che al G. A. era contestato di avere guidato con un tasso alcolemico accertato a mezzo etilometro con due misurazioni successive pari a g/11,10 e g/11,2 predetti, che a seguito della legge 29 luglio 2010 n. 120 era intervenuta depenalizzazione esclusivamente dell'ipotesi meno grave di guida in stato di ebbrezza [art. 186 a) CdS] di guida con tasso alcolemico superiore a 0,5 e non superiore a 0,8, che dunque doveva essere annullata la sentenza per procedersi nei confronti del G. per il reato di cui all'art. 186 b) che comprende la ipotesi in cui sia stato accertato un valore corrispondente ad un tasso alcolemico superiore a 0,8 e non superiore a 1,5 g/l, che il rinvio doveva essere indirizzato al giudice che sarebbe stato competente per l'appello ai sensi dell'art. 569 u.c. cpp.

A seguito di decreto a citazione per il giudizio di appello, il difensore dell'imputato ha eccepito la illegittimità costituzionale dell'art. 569 cpp nella parte in cui prevede la trasmissione degli atti al giudice competente per l'appello anziché a quello che ha emesso la sentenza annullata dalla S.C. privandosi l'imputato del diritto al contraddittorio e a un grado del giudizio. Il PG si è rimesso.

Tutto ciò premesso, la questione appare a questa Corte rilevante e non manifestamente infondata.

La questione è rilevante perché questa Corte quale giudice di rinvio è chiamata ad applicare l'art. 569 u.c. cpp della cui costituzionalità si dubita.



La questione non è manifestamente infondata se formulata con le precisazioni che seguono.

I parametri di costituzionalità violati sono ravvisabili segnatamente nell'art. 3.1 Cost. (principio di uguaglianza), 24.2 Cost. (diritto di difesa).

Dalla narrativa che precede si rileva che nel caso concreto, in applicazione del disposto dell'art. 569 u.c. cpp l'imputato, si trova concretamente - e senza che ciò sia dipeso da una sua scelta processuale e nemmeno da una sua negligenza o trascuratezza processuale - ad essere privato di un grado di giudizio e della facoltà di optare per i riti premiali.

Ciò dipende, a ben vedere, dal fatto che l'art. 569 u.c. cpp, nel prevedere il rinvio, nel caso di annullamento della sentenza impugnata direttamente per Cassazione, al giudice competente per l'appello, non fa eccezione per il caso che la sentenza non sia stata pronunciata in esito a giudizio di primo grado previo contraddittorio (dibattimento, giudizio abbreviato).

Il sacrificio imposto all'imputato nel caso *de quo* non sembra trovare giustificazione in condotte processuali dell'imputato volontarie o comunque attribuibili a sua trascuratezza, e non sembra giustificato in base a contrapposte esigenze di tutela di valori di rango costituzionale.

La prospettabile violazione sia dell'art. 3.1 Cost. che dell'art. 24.2 Cost. si ravvisa (facendosi riferimento in proposito ai principi enucleati dalla Corte costituzionale nel dichiarare la illegittimità costituzionale della contestazione suppletiva ex art. 517 cpp con le sentenze n. 333 del 2009 e n. 237 del 2012) in ciò che, nell'ipotesi in cui la sentenza annullata non sia stata pronunciata in esito a giudizio, il meccanismo processuale di cui all'art. 569 u.c. cpp comporta:

un trattamento peggiore rispetto ai casi in cui è invece consentito all'imputato optare per la rinuncia al contraddittorio dibattimentale per adire un rito premiale o viceversa rinunciare ai riti premiali per avvalersi delle garanzie del contraddittorio dibattimentale, che non sembra trovare giustificazione in condotte processuali del giudicabile né nella tutela di contrapposti interessi di rango costituzionale; e così pure

ingiustificato sacrificio al diritto di difesa nella sua più ampia estensione che comprende la facoltà di adire a ragion veduta i riti premiali o viceversa di rinunciarvi in favore delle più ampie garanzie e possibilità difensive del contraddittorio dibattimentale.

Non si ravvisano nel sistema soluzioni interpretative tali da riportare l'imputato nella pienezza delle alternative difensive di cui viene privato dal meccanismo normativo della cui legittimità costituzionale si dubita.

In particolare non sembra percorribile la soluzione, indicata dalla difesa in alternativa alla eccezione di illegittimità costituzionale, della declaratoria di nullità ex art. 604.4 cpp della sentenza annullata dalla S.C.

Tale soluzione, che in concreto riporterebbe il giudizio al giudice di primo grado, non è percorribile poiché si tradurrebbe in una mancata osservanza dei principi fissati dall'art. 627, comma 1 e comma 4, cpp, in tema di giudizio di rinvio dopo annullamento.

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost., 1 legge Cost. n. 1 del 1948, 23 legge n. 87 del 1953;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 3.1. e 24.2 Cost. la questione di legittimità costituzionale dell'art. 569 u.c. cpp nella parte in cui tale norma nel prevedere il rinvio al giudice competente per l'appello non fa eccezione per l'ipotesi in cui la sentenza annullata non sia stata pronunciata in esito a giudizio di primo grado previo contraddittorio (dibattimento, giudizio abbreviato).

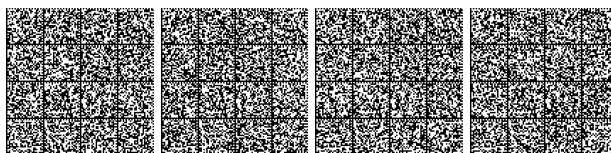
Dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

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

Torino, 13 novembre 2012

Il Presidente: RUFFINO

Il cancelliere estensore: VOLPE



N. 10

*Ordinanza del 14 novembre 2012 emessa dal Tribunale di Napoli
nel procedimento civile promosso da C. R. contro Regione Campania e S. C.*

Consiglio regionale - Norme della Regione Campania - Consiglieri che hanno riportato condanna penale, anche non definitiva per il delitto di cui all'art. 416-bis c.p. - Prevista sospensione dalla carica - Violazione di diritto fondamentale della persona - Lesione del principio di uguaglianza sotto il profilo della disparità di trattamento rispetto ai consiglieri di altre Regioni e sotto il profilo dell'irragionevolezza - Incidenza sul diritto di elettorato passivo - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordine pubblico e sicurezza.

- Legge della Regione Campania 11 ottobre 2011, n. 16, art. 1, aggiuntivo dell'art. 9, comma 5, alla legge della Regione Campania 19 gennaio 2007, n. 1.
- Costituzione, artt. 2, 3, primo comma, 51, primo comma, e 117, comma secondo, lett. h).

IL TRIBUNALE

Riunito in camera di consiglio all'esito della riserva espressa nell'udienza camerale del 5 ottobre 2012 elette le note autorizzate, ha pronunciato la seguente ordinanza, nella causa civile iscritta al n. 34698 del Ruolo Generale degli Affari Contenziosi dell'anno 2011 avente ad oggetto: contenzioso elettorale

e vertente tra

C. R., rappresentato e difeso, giuste procure a margine del ricorso e della memoria difensiva, dagli avvocati Alfonso Capotorto, Ciro Sito ed Alfonso Vuolo ed elettivamente domiciliato presso lo studio degli avvocati Alfonso Capotorto e Ciro Sito ubicato in Napoli al Centro Direzionale Is. E/2, ricorrente, e

Regione Campania, in persona del legale rappresentante Presidente *pro tempore* della giunta Regionale, rappresentata e difesa dall'avv. Corrado Grande, giusta procura generale *ad lites* nonché provvedimento autorizzativo e con la stessa elettivamente domiciliato in Napoli alla via S. Lucia n. 81, controricorrente,

e S. C., rappresentato e difeso, in virtù di procura a margine della comparsa di costituzione, dall'avv. Antonio Manfredi con il quale elettivamente domicilia presso lo studio dell'avv. Salvatore Della Corte sito in Napoli alla via Vittorio Veneto n. 288/A, controricorrente,

nonché il Pubblico Ministero presso il Tribunale di Napoli in persona del sostituto procuratore della Repubblica dott.ssa Valeria Gonzales y Reyero, interventore ex lege

F A T T O

Con ricorso, proposto ex art. 22 d.lgs. n. 150/2011 e depositato il 5 dicembre 2011, C. R. rappresentava che:

nella qualità di Consigliere Regionale della Campania nell'attuale legislatura, ha subito un procedimento di contestazione definitiva di incompatibilità alla carica ricoperta, formalizzato con Delibera adottata nella seduta del Consiglio Regionale del 1° agosto 2011 e notificatagli il successivo 3 agosto 2011;

il relativo procedimento non veniva concluso in alcun modo sicché il Tribunale di Napoli dichiarava l'inammissibilità del ricorso r.g. n. 29988/11 proposto per la declaratoria di illegittimità del predetto procedimento della Regione;

frattanto veniva pubblicato sul BURC n. 67 del 25 ottobre 2011, l'art. 9, comma 5 della legge regionale n. 1 del 19 gennaio 2007, così come modificato dalla legge regionale n. 16/2011;

in virtù di tale modifica normativa, veniva notificata al C. in data 9 novembre 2011, la delibera del Consiglio Regionale della Campania del 27 ottobre 2011 recante la presa d'atto della sospensione dalla carica di consigliere regionale per tutta la durata della consiliatura, ai sensi dell'art. 9 legge regionale n. 1/2007, come modificata dalla legge regionale n. 16/2011.



Pertanto il ricorrente proponeva ricorso avverso e per l'annullamento o la disapplicazione della delibera in questione nonché per la declaratoria del suo diritto a rivestire la carica di consigliere regionale stante l'incostituzionalità della normativa di sospensione applicata.

Nelle conclusioni dell'atto introduttivo chiedeva, in via preliminare, sollevarsi questione di legittimità costituzionale della legge regionale della Campania, reintegrando, in via cautelare, il ricorrente nelle funzioni nelle more della decisione della Corte costituzionale ed, all'esito della declaratoria di illegittimità, reintegrarsi, in via definitiva, il predetto nella carica di consigliere regionale della Campania.

Si costituivano la Regione Campania e S. C. che eccepivano, in via preliminare, l'inammissibilità del ricorso e, nel merito, l'infondatezza dello stesso.

All'udienza del 13 aprile 2012, su richiesta concorde delle parti, il procedimento era sospeso, ex art. 297 c.p.c., per la durata di tre mesi e rinviato all'udienza del 5 ottobre 2012.

Con memoria depositata il 3 ottobre 2012 si costituiva, per il C., in aggiunta ai precedenti, un altro difensore che chiedeva a questo Tribunale di:

dichiarare l'illegittimità della delibera consiliare impugnata in quanto nulla/inesistente per inesistenza della legge regionale di cui costituiva applicazione e per l'effetto reintegrare — se del caso anche mediante pronuncia cautelare nelle more della pubblicazione della decisione — il C. nel pieno esercizio delle sue funzioni di consigliere regionale della Campania;

in via subordinata sollevare la questione di legittimità costituzionale della legge regionale della Campania n. 16 dell'11 ottobre 2011 sotto tutti i profili illustrati negli atti di causa, reintegrando, in via cautelare il ricorrente, nelle funzioni nelle more della decisione del Giudice delle Leggi ed, all'esito di tale pronuncia, reintegrare definitivamente il C. nella carica di consigliere regionale della Campania.

All'udienza camerale del 5 ottobre 2012 la difesa del C. ha insistito nella richiesta di reintegra nell'esercizio delle sue funzioni attesa la nullità e/o inesistenza della delibera del Consiglio Regionale che ne ha decretato la sospensione in quanto il suddetto vizio deriverebbe dalla nullità o inesistenza della legge regionale nel testo rettificato nel Bollettino Ufficiale di cui costituiva applicazione; in subordine ha chiesto sollevarsi questione di legittimità costituzionale e, nelle more, adottarsi un provvedimento cautelare di reintegra nell'esercizio delle sue funzioni.

La difesa del S. ha chiesto al Tribunale di non anticipare il giudizio della Corte costituzionale.

Il Pubblico Ministero ha chiesto confermarsi la sospensione del giudizio in attesa della decisione della Corte costituzionale sul conflitto di attribuzione tra lo Stato e la Regione Campania; in subordine, in relazione ai motivi nuovi, ha rilevato l'inammissibilità degli stessi e, nel merito, ritenendo non manifestamente fondata la questione di legittimità costituzionale, ha chiesto il rigetto del ricorso.

QUESTIONI PROCESSUALI

Sulla richiesta del Pubblico Ministero di sospensione del giudizio.

Ritiene il Collegio non meritevole di accoglimento l'istanza del Pubblico Ministero di sospensione del presente procedimento in attesa della definizione, da parte della Corte costituzionale del conflitto di attribuzione tra Stato e Regione a seguito del ricorso depositato il 20 dicembre 2011 (udienza pubblica fissata per il 29 gennaio 2013) perché, essendo stata la richiesta formulata ai sensi dell'art. 296 c.p.c., non sussistono i presupposti normativi per l'applicazione della disposizione invocata.

Infatti, mentre all'udienza del 13 aprile 2012 su concorde richiesta delle parti il processo è stato sospeso per tre mesi ai sensi della disposizione invocata, alla successiva udienza, solo il Pubblico Ministero ha chiesto la reiterazione di detta sospensione, tra l'altro, non consentita dal legislatore.

Pertanto va disattesa l'istanza *de qua*.

Per mera completezza di motivazione va, comunque, evidenziato che, nel caso in esame, non ricorrono neppure i presupposti per la sospensione necessaria del giudizio contemplata dall'art. 295 c.p.c. che recita «E giudice dispone che il processo sia sospeso in ogni caso in cui egli stesso o altro giudice deve risolvere una controversia dalla cui definizione dipende la decisione della causa.».

Infatti secondo una pronuncia della Suprema Corte piuttosto risalente nel tempo (*cf.* Cass. Civ. Sez. I, 1° aprile 1992, n. 3922) — emessa con riferimento al caso in cui penda giudizio di costituzionalità di una norma ed in relazione alla formulazione dell'art. 295 c.p.c., prima della sostituzione di cui all'art. 35 legge n. 353/1990 — «... la soluzione



del dubbio se una norma sia o no contraria alla costituzione, soluzione appunto riservata alla Corte costituzionale, non può equipararsi alla risoluzione di un'altra controversia, civile o amministrativa, in quanto la decisione della Corte costituzionale non risolve mai direttamente ed immediatamente una controversia, nemmeno quella che era di fronte al giudice della rimessione a norma dell'art. 23 legge n. 87/1953.».

Più di recente i Giudici di legittimità (Cass. Civ. Sez. VI n. 170 del 30 settembre 2011) hanno ribadito che «l'ipotesi della sospensione necessaria del processo, che non sia imposta da una specifica disposizione di legge, ha per fondamento non solo l'indispensabilità logica dell'antecedente, avente carattere pregiudiziale nel senso che la definizione della relativa controversia si ponga come momento ineliminabile del processo logico della causa dipendente, prendendo questa contenuto anche da quanto affermato con la pronuncia sulla controversia pregiudiziale ma anche l'indispensabilità giuridica nel senso che l'accertamento dell'antecedente logico venga postulato con effetto di giudicato, per modo che possa eventualmente verificarsi conflitto di giudicati.».

Applicando i principi esposti al caso in esame è agevole desumere che la risoluzione del conflitto di attribuzione tra lo Stato e la Regione non solo non costituisce un momento ineliminabile del processo logico del presente procedimento, atteso che quand'anche la Corte risolvesse il conflitto riconoscendo la potestà a legiferare della Regione, tale decisione non esaurirebbe, comunque, tutti gli altri possibili profili di incostituzionalità della norma, ma anche perché la decisione della Corte non produrrebbe effetti decisivi sulla controversia in esame e, quindi, giammai potrebbe verificarsi un contrasto di giudicati.

Sull'ammissibilità del ricorso.

Va premesso che, per orientamento del tutto consolidato nella giurisprudenza di legittimità (*cf.* Cass. n. 6153 del 1996; Cass. n. 13588 del 2000; Cass. n. 5323 del 2004; Cass. Sez. I n. 9533 del 12 giugno 2012), nel contenzioso elettorale, il giudice ordinario non esercita una giurisdizione di annullamento, perché la delibera consigliare non costituisce l'oggetto, ma un mero presupposto del giudizio, che tende alla tutela del diritto soggettivo violato.

Orbene, considerato che il ricorrente ha chiesto, in via alternativa, l'annullamento o la disapplicazione della delibera ed in quest'ultima ipotesi ha invocato il previo vaglio di costituzionalità ad opera del Giudice delle leggi, del tutto privi di pregio si appalesano i rilievi di inammissibilità del ricorso prospettati dal controinteressato S.

Infatti non ignora il Collegio che, per consolidata giurisprudenza costituzionale formatasi in merito alla sospensione ex art. 15 della legge n. 55/1990, assimilabile a quella applicata al caso in questione, il provvedimento amministrativo con cui viene acclarato l'intervenuto effetto sospensivo connesso alla condanna non definitiva per alcune ipotesi di reato ha valore di mera presa d'atto di un effetto che si ricollega di diritto al dettato normativo.

Pertanto, promanando l'effetto sospensivo direttamente dall'art. 9 legge regionale n. 1/2007, come modificato dalla legge regionale n. 16/2011, il ricorso *de quo* costituisce l'unico rimedio esperibile dall'istante per ottenere, previo accertamento dell'illegittimità costituzionale della legge, l'eliminazione dell'effetto sospensivo della carica di consigliere regionale.

Sull'ammissibilità di motivi nuovi e/o aggiunti al ricorso.

Osserva preliminarmente il Collegio che, come si ricava agevolmente dalla concisa esposizione dello sviluppo del procedimento, parte ricorrente, sulla base di motivi, in gran parte, nuovi ed esposti in una memoria depositata ben oltre il deposito del ricorso, ha modificato le originarie richieste cristallizzate nel primo atto difensivo e, nel corso dell'ultima udienza camerale, ha ribadito le istanze difensive illustrate nella memoria in questione.

Orbene è evidente che l'iniziale richiesta di annullamento o di disapplicazione di delibera consigliare fondata su di un solo motivo — costituito dalla prospettata illegittimità costituzionale della normativa di cui l'atto costituirebbe mera applicazione — è ben diversa dalla successiva richiesta diretta alla dichiarazione di illegittimità della delibera *de qua* per prospettata nullità o inesistenza della legge regionale. Ciò è tanto più vero se si considera che se è indubbio che, in entrambi gli atti difensivi, l'ulteriore consequenziale richiesta è quella della reintegra del C. nel pieno esercizio delle sue funzioni di consigliere regionale della Campania, è anche certo che, mentre nel ricorso, tale risultato viene richiesto, in via principale, attraverso la previa rimessione degli atti al Giudice delle Leggi per il giudizio di legittimità costituzionale della normativa regionale e la reintegra, in via cautelare, del ricorrente nelle more della decisione su detta questione, nell'ulteriore memoria difensiva tale effetto viene richiesto, in via principale, mediante una pronuncia cautelare da adottarsi nelle more della pubblicazione della decisione del giudice *a quo* e, solo in via subordinata, attraverso il giudizio di legittimità costituzionale.

Tra l'altro va evidenziato che l'ulteriore domanda del ricorrente — volta ad ottenere la definitiva reintegra del C. nella carica di consigliere regionale — è prospettata, in entrambi gli scritti difensivi, come imprescindibile conseguenza della pronuncia di incostituzionalità della normativa regionale.



Tanto premesso, considerati anche i rilievi della difesa del controinteressato S. nonché del Pubblico Ministero, il Tribunale è chiamato a stabilire se la peculiarità del rito — di recente scelto dal legislatore per la controversia in oggetto — consenta il deposito di una memoria contenente motivi aggiunti e/o diversi da quelli contenuti in ricorso.

L'esame del quesito impone di ricordare che il procedimento del contenzioso elettorale è stato novellato dal d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150 — pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 21 settembre 2011, n. 220, ed in vigore dal 6 ottobre 2011 — contenente disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione ai sensi dell'art. 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69.

Per effetto di tale normativa — applicabile *ratione temporis* al giudizio in esame ai sensi all'art. 36 comma 1 del citato decreto legislativo, essendo stato il ricorso proposto il 5 dicembre 2011 — in particolare in base all'art. 22, le controversie in materia di eleggibilità, decadenza ed incompatibilità nelle elezioni comunali, provinciali e regionali, sono regolate dal rito sommario di cognizione, ove non diversamente disposto dal citato articolo.

Va precisato, altresì, che per effetto del combinato disposto degli articoli 3 e 22 del decreto legislativo e degli articoli 702-bis e ter c.p.c., il rito speciale da applicarsi alla fattispecie in esame, sebbene inserito nella tipologia del procedimento sommario di cognizione (contemplato nel capo III-bis aggiunto al Titolo I del Libro Quarto del Codice di rito), presenta una serie di peculiarità tali da renderlo contrassegnato, per un verso, da una maggiore celerità in ragione della rilevanza della materia elettorale da trattare e, per un altro, da una maggiore garanzia di ponderatezza della decisione attraverso la collegialità della stessa.

Volendosi soffermare, in estrema sintesi, sulle peculiarità più significative del rito da applicare al caso *sub iudice*, va evidenziato che: la domanda, da proporsi con ricorso, deve contenere i requisiti di cui agli articoli 1, 2, 3, 4, 5, 6 e l'avvertimento di cui all'art. 7 del terzo comma dell'art. 163 c.p.c.; la competenza a decidere — come già detto — è collegiale con partecipazione necessaria del Pubblico Ministero; sono previsti termini brevi per la notifica del ricorso e per la costituzione delle parti e tali termini sono tutti perentori; non è possibile né una valutazione di ammissibilità della domanda in punto di rito né il mutamento dello stesso; è consentita un'istruttoria priva di formalità; la controversia deve essere trattata, in ogni grado, in via d'urgenza.

Orbene dalla previsione legislativa della natura perentoria dei termini per la costituzione delle parti deriva, come naturale conseguenza processuale, la cristallizzazione del *thema decidendum* in quello risultante dai rispettivi atti difensivi (ricorso e memorie dei controinteressati) e, dunque, la conseguente inammissibilità di qualsiasi mutamento dell'originaria domanda.

Soccorre, in proposito, la giurisprudenza di legittimità, formatasi per lo più in riferimento al rito del lavoro caratterizzato da una rigorosa scansione di termini per l'esercizio di facoltà processuali e, come tale, più vicino al rito speciale in esame. In particolare, in alcune decisioni, i Supremi Giudici hanno detto che: «Nel rito del lavoro, mentre è consentita — sia pure previa autorizzazione del giudice — la modificazione della domanda (*emendatio libelli*), non è ammissibile la proposizione di una domanda nuova per mutamento della “*causa petendi*” o del “*petitum*”, neppure con il consenso della controparte manifestato espressamente con l'esplicita accettazione del contraddittorio od implicitamente con la difesa nel merito. La *mutatio libelli* non consentita dall'art. 420 c.p.c. è solo quella che si traduce in una pretesa obiettivamente diversa da quella originaria, introducendo nel processo un tema di indagine completamente nuovo, in modo da determinare uno spostamento dei termini della contestazione, con la conseguenza di disorientare la difesa predisposta dalla controparte, e, quindi, di alterare il regolare svolgimento del processo, sussistendo, invece, soltanto una *emendatio* quando la modifica della domanda iniziale incide sulla “*causa petendi*” unicamente nel senso di una diversa interpretazione o qualificazione giuridica del fatto costitutivo del diritto e sul “*petitum*” nel solo senso di un ampliamento o di una limitazione di questo, al fine di renderlo più idoneo al concreto ed effettivo soddisfacimento della pretesa fatta valere in giudizio» (*cfr.* tra le altre Cass. Civ. Sez. lav. 8 ottobre 2007, n. 21017, in Giust. Civ. Mass. 2007, 10) o ancora «L'introduzione di un diverso fatto costitutivo della pretesa, pur potendo comportare le stesse conseguenze, in tema di attribuzione del bene della vita, costituisce domanda nuova. È possibile, infatti, che da una sola situazione scaturisca una pluralità di diritti connotati da requisiti propri e suscettibili di formare oggetto di domande diverse, mentre può considerarsi virtualmente in quella originaria solo la domanda fondata su fatti e comportamenti non diversi, per consistenza ontologica, struttura e qualificazione giuridica, da quelli prospettati con la domanda originaria e diretta a precisarne o restringerne il “*petitum*”» (Cass. Civ. Sez. 4 ottobre 2007, n. 20798, in Guida al Diritto 2008, 1, 41).

Ebbene, applicando i principi esposti al caso in esame, il Collegio ritiene che, dal raffronto tra la *causa petendi* di cui al ricorso e quella di cui alla memoria, emerga una sostanziale diversità dal momento che, mentre nel primo atto, l'unico ed assorbente profilo per annullare e/o disapplicare la delibera è l'illegittimità costituzionale della legge regionale sull'implicito presupposto del regolarità formale e sostanziale dell'*iter* procedimentale per l'adozione e per la proclamazione della stessa, nel secondo atto l'unico ed assorbente profilo per dichiarare illegittima la delibera è costituito, al contrario, da vizi formali e/o sostanziali del procedimento per la promulgazione e/o di approvazione della



stessa. Di conseguenza il risultato invocato in entrambi gli atti, cioè il *petitum* (costituito dalla reintegra, prima, in via cautelare e, poi, in via definitiva nella carica di consigliere regionale), nel primo atto, presuppone l'investitura della Corte costituzionale della relativa questione e, nel secondo atto, prescinde del tutto dalla stessa.

Una volta stabilito il principio in forza del quale, ai fini che occupano, non possono essere presi in considerazioni i rilievi difensivi esposti nella citata memoria, va poi accertato se, nel rassegnare le conclusioni a verbale la difesa del C. abbia, comunque, inteso insistere nelle sue richieste formulate nel ricorso introduttivo.

Ebbene, considerato che, seppure in via subordinata, l'istante ha, comunque, ribadito la sua richiesta di rimettere alla Corte costituzionale il vaglio di legittimità della legge regionale in esame e le ulteriori istanze consequenziali, il Collegio ritiene di essere tutt'ora chiamato ad esaminare la domanda cos/ come originariamente formulata.

MERITO DELLA CONTROVERSIA

1. Ricostruzione della vicenda sulla base delle deduzioni difensive non contestate e/o della documentazione in atti.

C. R. ha impugnato, per ottenerne l'annullamento e/o la disapplicazione, la delibera del Consiglio Regionale della Campania del 27 ottobre 2011 — notificata il 9 novembre 2011 — nella quale lo stesso Consiglio ha preso atto della sospensione del predetto dalla carica di consigliere regionale ai sensi dell'art. 9 della legge regionale del 19 gennaio 2007, n. 1 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania — Legge Finanziaria regionale 2007) come modificata ed integrata dalla legge regionale 11 ottobre 2011, n. 16.

In detta delibera si dà atto che il 18 ottobre 2011 è entrata in vigore la disposizione della legge citata che recita testualmente «i consiglieri regionali che hanno riportato condanna, anche non definitiva per il delitto di cui all'art. 416-bis del codice penale restano sospesi dalla carica fino alla sentenza definitiva». In virtù di detta disposizione il Consiglio prendeva atto dell'intervenuta sospensione dal momento che il ricorrente era stato condannato, il 4 giugno 2009, dal g.u.p. presso il Tribunale di Napoli alla pena di anni due e mesi otto di reclusione per i reati di cui agli articoli 110-416-bis commi primo, secondo, terzo, quarto, quinto ed ottavo del codice penale ascritti nella richiesta di rinvio a giudizio della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, proc. pen. n. 54040/08 con esclusione dell'aggravante di cui all'art. 416-bis comma 6 del codice penale.

A fondamento dell'azione promossa il ricorrente ha esposto che:

è stato eletto consigliere regionale della Campania in occasione della competizione elettorale del 2010;

in forza di un precedente provvedimento di sospensione (adottato l'8 maggio 2010 dalla Presidenza del Consiglio dei ministri per il periodo di diciotto mesi a decorrere dal 18 aprile 2010, data di avvenuta proclamazione degli eletti, ai sensi dell'art. 15 comma 4-bis della legge n. 55 del 19 marzo 1990, avendo il predetto riportato la già menzionata condanna del 4 giugno 2009, soggetta a gravame) al suo posto siede S. C.;

l'istante ha subito un procedimento di contestazione definitiva di incompatibilità con la delibera adottata dal Consiglio Regionale del 1° agosto 2011 che, tuttavia, non veniva portato a termine;

dopo la pausa estiva, a seguito di una proposta di modifica dell'art. 9 legge regionale del 19 gennaio 2007 era aggiunto a tale disposizione normativa un ultimo comma del seguente tenore testuale «5. La disposizione di cui al comma 4 non trova applicazione nei confronti di coloro che hanno riportato condanna anche non definitiva per il delitto previsto dall'art. 416-bis del codice penale, per i quali, nelle more dell'approvazione della legge organica di disciplina dei casi di ineleggibilità ed incompatibilità del Presidente, dei componenti della Giunta e dei Consiglieri regionali, si applicano le disposizioni della legge 23 aprile 1981, n. 154 (Norme in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alle cariche di Consigliere regionale, provinciale, comunale e circoscrizionale ed in materia di incompatibilità degli addetti al Servizio sanitario nazionale)»;

tale norma, pubblicata nel BURC n. 64 del 17 ottobre 2011, era ripubblicata nel BURC n. 67 del 25 ottobre 2011 recante tra l'altro «Errata corrige legge regionale 11 ottobre 2011, n. 16» ed il testo corretto era quello posto a base della delibera oggetto di impugnativa.

2. Profili di incostituzionalità prospettati dalla difesa del Conte ed i rilievi dei controricorrenti.

Va premesso che, sebbene nelle conclusioni del suo ricorso, il C. chieda che venga sollevata questione di legittimità costituzionale dell'intera legge regionale della Campania n. 16 dell'11 ottobre 2011, in realtà, alla luce delle specifiche doglianze illustrate nell'atto difensivo, il Collegio ritiene che l'istante abbia inteso agire per ottenere l'eliminazione dal mondo giuridico solo del disposto della legge regionale di cui all'art. 1, comma 1 — nel testo corretto ed oggetto di ripubblicazione nel BURC — e recepito nel comma 5 dell'art. 9 della legge regionale n. 1/2007.



Ciò detto, va evidenziato, in estrema sintesi, che i profili di incostituzionalità sarebbero integrati dal contrasto della norma indicata con:

1) gli articoli 117, secondo comma, lettera *h*) e lettera *l*) e 122 Cost., per avere la regione legiferato in materia riservata alla competenza statale;

2) gli articoli 2 e 3 Cost.: *a*) per la disparità di trattamento dei consiglieri regionali della Campania rispetto ai consiglieri regionali di altra regione, posto che la normativa per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso sarebbe di competenza statale ed uniforme su tutto il territorio nazionale; *b*) per la disparità di trattamento tra i consiglieri regionali della Campania, sottoposti a procedimento penale per l'ipotesi di reato di cui all'art. 416-*bis* c.p., e quelli perseguiti per tutte le altre ipotesi criminose di pari gravità della legge statale n. 55/1990, per le quali non sarebbe previsto alcun inasprimento del regime di sospensione; *c*) per il mancato rispetto dei criteri di necessità, adeguatezza e proporzionalità delle ipotesi previste nella legge regionale rispetto allo scopo perseguito dal legislatore, posto che la sospensione finirebbe con l'avere pari durata rispetto al mandato elettorale terminando con l'adozione della sentenza definitiva;

3) gli articoli 24 e 113 Cost. per l'automatismo della sospensione associato alla sua durata pari a quella del mandato elettivo dal momento che sarebbe sottratta all'interessato la possibilità di far valere concretamente le proprie ragioni in sede amministrativa e di giurisdizione amministrativa contro la misura di sospensione;

4) la presunzione di non colpevolezza di cui all'art. 27 secondo comma Cost., dal momento che, per la durata della sospensione equiparata a quella della durata del mandato, la misura verrebbe ad assumere il carattere di una vera e propria sanzione anticipata in contrasto con la funzione cautelare della stessa;

5) i principi di imparzialità e di buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost., per il rigido automatismo della sospensione tale da escludere ogni possibilità di apprezzamento, in concreto, da parte dell'amministrazione dell'adeguatezza della misura al caso concreto, sia, sotto il profilo della gravità del reato, che, sotto quello della sua connessione con la funzione della vita dell'organo elettivo interessato;

6) gli articoli 2 e 51 Cost., perché, data l'assenza di un termine finale certo e la più che probabile parificazione della sospensione all'intero mandato elettivo, la sospensione costituirebbe una limitazione del diritto di elettorato passivo non rispondente all'esigenza di salvaguardare altri beni o interessi parimenti tutelati dalla Costituzione ed a quella della stretta strumentalità rispetto all'obiettivo perseguito.

Dal canto suo la difesa del S. ha puntualmente contrastato i rilievi del ricorrente sulla base delle considerazioni sinteticamente riportate:

1) in materia di cause di sospensione dalle cariche elettive non vi è un'espressa riserva di legge statale e, pertanto, ai sensi dell'art. 117, quarto comma Cost., legittimamente la Regione Campania ha legiferato in detta materia;

2) quand'anche si volesse ritenere la materia in esame rientrante nell'ambito di quelle oggetto di legislazione concorrente tra lo Stato e la Regione, in assenza di principi generali di provenienza statale, l'attività legislativa regionale non incontrerebbe alcuna limitazione;

3) la durata della sospensione dalla carica non è commisurata alla durata del mandato perché la sentenza definitiva ben potrebbe intervenire prima della scadenza del mandato elettivo;

4) non vi sarebbe diversità di trattamento tra i consiglieri della regione Campania, condannati con sentenza non definitiva, per il delitto di cui all'art. 416-*bis* c.p. con quelli delle altre regioni perché gli amministratori locali ben potrebbero attivare la propria competenza legislativa e perché, data la particolare situazione della regione Campania, in cui più frequente è il fenomeno dell'infiltrazione della malavita organizzata nell'ambito delle istituzioni, non sarebbe irragionevole una diversità di trattamento tra i consiglieri sottoposti a procedimenti penali per il delitto di cui all'art. 416-*bis* c.p. rispetto a quelli perseguiti in tutte le altre ipotesi criminose considerate dalla legge statale n. 55 del 1990.

Sulla giurisdizione del giudice adito e sulla rilevanza della questione di legittimità rispetto all'oggetto del giudizio.

Una volta stabilito che le uniche doglianze sottoposte all'attenzione del Collegio sono costituite dai prospettati rilievi di incostituzionalità della normativa in esame, la prima questione da risolvere è quella dell'esatta individuazione del *petitum*.

È noto, infatti, che il secondo comma dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, stabilisce che «l'autorità giurisdizionale, qualora il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale o non ritenga che la questione sollevata sia manifestamente infondata, emette ordinanza con, la quale, riferiti i termini ed i motivi della istanza con cui fu sollevata la questione, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso».

Pertanto, se dalla valutazione dell'oggetto della domanda in relazione alla normativa vigente ed ai consolidati orientamenti giurisprudenziali consegue l'infondatezza, è evidente che la questione di legittimità costituzionale si appalesa *prima facie* irrilevante dal momento che il giudizio ben può — ed anzi deve — essere definito indipendentemente dalla risoluzione della stessa.



Fatte queste doverose premesse, per una più esatta comprensione dei termini del problema, è opportuno un breve *excursus* sull'evoluzione normativa in materia di ineleggibilità e di incompatibilità alle cariche di consigliere regionale.

Sia prima della modifica dell'art. 122 Cost., per effetto dell'art. 2 legge Cost. 22 novembre 1999, n. 1 (in vigore dal 6 gennaio 2000) che dopo detta modifica, per effetto dell'art. 274 comma 1 lettera l) del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, le cause di ineleggibilità e di incompatibilità alle cariche di consigliere regionale sono state, da ultimo, disciplinate dalla legge 23 aprile 1981, n. 154, che, agli articoli 2, 3, 4 ed 8, contempla dette cause, all'art. 6 le conseguenze della perdita delle condizioni di eleggibilità e della sussistenza di cause di incompatibilità ed, infine, all'art. 7 il procedimento di contestazione di una causa di ineleggibilità sopravvenuta o di una causa di incompatibilità antecedente e/o sopravvenuta.

Con la novella del primo comma dell'art. 122 Cost., come è noto, è stato riconosciuto alle Regioni il potere di legiferare in ordine al sistema di elezione ed ai casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con la legge della Repubblica che stabilisce anche la durata degli organi elettivi.

In attuazione di quanto disposto da tale norma è stata promulgata la legge 2 luglio 2004, n. 165, che, agli articoli 2 e 3 ha previsto le disposizioni di principio in materia di ineleggibilità e di incompatibilità.

Orbene, come detto, pur dopo la modifica della disposizione costituzionale, sino alla data — di entrata in vigore della legge regionale 19 gennaio 2007, n. 1 (contenente «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania — Legge finanziaria regionale 2007»), per effetto della disposizione sopra richiamata, hanno continuato ad applicarsi, ai consiglieri regionali, le disposizioni di cui alla legge n. 154/1981.

Nella menzionata legge regionale, all'art. 9 comma 4 è previsto che «In armonia con i principi fondamentali della legge 2004 n. 165 ai consiglieri regionali, ai componenti della Giunta ed al Presidente si applica la disciplina di cui all'art. 63, comma 1, n. 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e successive modifiche».

Tale disposizione, concernente le cause di incompatibilità, al comma 1, n. 4, nel testo novellato dalla legge 24 aprile 2002, n. 75 (conversione in legge con modificazioni del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 13, recante disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità degli enti locali) — da leggersi con riferimento ai consiglieri regionali — prevede tra le incompatibilità a ricoprire detta carica il caso di: «colui che ha lite pendente, in quanto parte in un procedimento civile od amministrativo, rispettivamente con il comune o la provincia» e, nel seguito, tale disposizione recita testualmente «La pendenza di una lite in materia tributaria ovvero di una lite promossa ai sensi dell'art. 9 del presente decreto non determina incompatibilità. Qualora il contribuente venga eletto amministratore comunale, competente a decidere sul suo ricorso è la commissione del comune capoluogo di circondario sede di tribunale ovvero sezione staccata di tribunale. Qualora il ricorso sia proposto contro tale comune, competente a decidere è la commissione del comune capoluogo di provincia. Qualora il ricorso sia proposto contro quest'ultimo comune, competente a decidere è, in ogni caso, la commissione del comune capoluogo di regione. Qualora il ricorso sia proposto contro quest'ultimo comune, competente a decidere è la commissione del capoluogo di provincia territorialmente più vicino. La lite promossa a seguito di o conseguente a sentenza di condanna determina incompatibilità soltanto in caso di affermazione con sentenza passata in giudicato. La costituzione di parte civile nel processo penale non costituisce causa di incompatibilità. La presente disposizione si applica anche ai procedimenti in corso».

In ordine alle cause di ineleggibilità alla carica di consigliere regionale, va ricordato che, oltre alle ipotesi contemplate dalla legislazione sinora esaminata, la legge n. 55 del 19 marzo 1990 (intitolata «Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale») contempla, all'art. 15 — disposizione abrogata ma tutt'ora applicabile ai consiglieri regionali ex art. 274, comma 1, lettera p), d.P.R. n. 267/2000 — ulteriori cause di incandidabilità conseguenti a condanne definitive per reati destanti maggiore allarme sociale ed a misure di prevenzione definitive.

Inoltre la medesima disposizione prevede una serie di casi di sospensione di diritto dalla carica di consigliere regionale conseguenti o a condanne, non definitive, per alcune tipologie di delitti o alla pena della reclusione non inferiore a due anni per delitto non colposo o all'applicazione di misure di prevenzione non definitive o, ancora, delle misure coercitive di cui agli articoli 284, 285 e 286 c.p.p. e la stessa norma stabilisce un periodo di durata massima di tale sospensione.

La breve sintesi normativa è prodromica all'inquadramento degli esatti termini della controversia dal momento che, come ampiamente esposto, a base del presente ricorso vi è una delibera contenente la presa d'atto della sospensione del C. dalla carica di consigliere regionale fino al passaggio in giudicato della relativa sentenza, avendo lo stesso riportato — prima della proclamazione degli eletti — una condanna di primo grado per il reato di cui all'art. 416-bis c.p.



È, dunque, pacifico che, oltre a non essere intervenuta sino ad ora alcuna delibera del Consiglio Regionale contenente la dichiarazione di decadenza del C. dalla carica (il procedimento di contestazione non è stato portato a termine), la delibera oggetto di impugnativa, nel prevedere la sospensione del predetto dalla carica, necessariamente presuppone la persistente titolarità della carica in capo al predetto.

Ne consegue che la controversia sub iudice verte sulla richiesta di annullamento e/o disapplicazione di una delibera regionale sulla base della prospettata illegittimità della norma regionale di cui la delibera costituisce applicazione.

Se questa, dunque, è la *causa petendi* facilmente desumibile dalle ragioni di fatto e di diritto di cui al ricorso, diversamente per l'individuazione del *petitum* dello stesso è necessaria un'attività interpretativa dal momento che, mentre nella — premessa dell'atto introduttivo, l'istante chiede la declaratoria del suo diritto a rivestire la carica di consigliere regionale, nelle conclusioni finali chiede di essere reintegrato, in via definitiva, nella carica.

Tornando all'interpretazione del *petitum* va detto che, pur volendo considerare meramente funzionale alla seconda richiesta quella volta all'affermazione del diritto del ricorrente a rivestire la carica di consigliere, non vi è chi non veda l'inutilità della stessa dal momento che non viene neppure prospettata la sussistenza di una causa di ineleggibilità del ricorrente, né precedente né successiva alle elezioni, tale da giustificare la necessità di un'eventuale accertamento — evidentemente incidentale — della sussistenza di tale diritto.

Ai fini che occupano è utile soffermarsi sulle differenze tra gli istituti dell'ineleggibilità e dell'incompatibilità in ragione delle diverse esigenze sottostanti la previsione di tali istituti.

Il diritto di elettorato passivo di cui all'art. 51 Cost. è riconducibile nell'alveo dei diritti inviolabili di cui all'art. 2, è considerato una specificazione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. ed espressione di un sistema di democrazia rappresentativa. Ne consegue che sono ritenute ammissibili limitazioni a tale diritto o a garanzia della sostanziale correttezza della competizione elettorale ed, in particolare, dell'uguaglianza effettiva tra candidati, nel rispetto anche del principio posto dall'art. 48 Cost. in tema di elettorato attivo, oppure a tutela del principio di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione discendente dall'art. 97 Cost. il quale ha ispirato la costruzione dell'istituto dell'incompatibilità per le ipotesi in cui non vi sia pericolo di inquinamento della competizione elettorale ma vi sia anche il rischio che l'eletto non svolga correttamente i compiti connessi al suo ufficio, trovandosi in una situazione di conflitto di interessi. Da tali principi è sorta l'esigenza di distinguere le cause ostative in cause di ineleggibilità e di incompatibilità in base alla loro diversa finalità per adattare a ciascuna una disciplina differente nell'ottica di limitare al minimo indispensabile la lesione del diritto stabilito dall'art. 51 Cost. Tali principi, uniti a quello che considera l'eleggibilità la regola e l'ineleggibilità l'eccezione, sono, tra l'altro, desumibili dalla giurisprudenza costante della Corte costituzionale (cfr. sent. n. 46/1969; n. 166/1972; n. 5/1978; n. 571/1989; n. 467/1991; n. 344/1993 e n. 141/1996).

In definitiva, alla stregua di quanto sinora esposto, deve ritenersi che il fine delle cause di ineleggibilità è, in primo luogo, rinvenuto nella determinazione di garantire la par conditio tra i candidati e la libera manifestazione di volontà degli elettori, attraverso l'esclusione di soggetti che, per ragioni d'ufficio, si trovano in una particolare condizione tale da potere incidere, anche solo psicologicamente, sulla libera scelta degli elettori.

Diversamente quello delle cause di incompatibilità consiste nel garantire l'imparzialità ed il disinteresse nell'esercizio delle pubbliche funzioni vietando, ad esempio, il cumulo fra più cariche in capo allo stesso soggetto ed il conseguente crearsi di situazioni di conflitto di interessi.

A tutela di finalità social-preventive presiedono, inoltre, le norme (tra le quali la legge n. 55/1990 ed il decreto legislativo n. 267/2000) che contemplano quali cause ostative alla candidatura (se la condanna definitiva è intervenuta prima) o quali cause di decadenza dalla carica (se la condanna è intervenuta dopo la proclamazione degli eletti o dopo l'assunzione delle relative funzioni) l'aver riportato condanne definitive per determinati delitti e/o per determinati periodi di tempo o l'essere stati sottoposti a misure di prevenzione definitive. Rispetto a tali esigenze le previsioni di cause di sospensione obbligatoria di diritto dalla carica assumono gli effetti di una tutela anticipata di natura cautelare.

Quanto all'individuazione delle citate esigenze e di quelle sottostanti alle menzionate cause di sospensione di diritto dalla carica soccorrono, tra l'altro, i principi desumibili dalla pronuncia della Corte costituzionale n. 206/1999 chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 4-septies della legge 19 marzo 1990, n. 55, nella parte in cui prevede la sospensione obbligatoria dalla funzione o dall'ufficio nei confronti di dipendenti delle amministrazioni pubbliche rinviati a giudizio per i reati complessivamente considerati dalla lettera a) della disposizione. In detta sentenza, intervenuta dopo diverse pronunce concernenti le più varie questioni di legittimità costituzionale di alcune norme dalla legge in esame, la Corte, nel ritenere non fondata la questione, afferma, tra l'altro, che «La norma ... censurata non comporta la privazione della capacità di accesso a uffici o cariche pubbliche ... e ... «nemmeno l'applicazione di una misura destitutiva conseguente ad una accertata responsabilità penale ... Essa configura invece una tipica misura cautelare, collegata alla pendenza di un'accusa penale nei confronti del funzionario pubblico». E la Corte continua affermando che «... La misura in questione, risponde ad esigenze proprie della funzione amministrativa e della pub-



blica amministrazione presso cui il soggetto colpito presta servizio: logicamente, dunque, essa è svincolata da esigenze processuali e da finalità di prevenzione speciale, ed è disposta con un provvedimento dell'amministrazione, sia pure, nella specie, vincolato dalla legge (e sottoposto, com'è ovvio, a controllo giurisdizionale per quanto riguarda la sua rispondenza ai presupposti legalmente stabiliti). L'esigenza cautelare è qui collegata all'accusa penale solo in quanto è la pendenza dell'accusa, come tale, che mette in pericolo interessi connessi all'amministrazione, che la espone cioè ad un pregiudizio direttamente derivante dalla permanenza dell'impiegato nell'ufficio. Il pregiudizio possibile concerne in particolare la "credibilità" dell'amministrazione presso il pubblico, cioè il rapporto di fiducia dei cittadini verso l'istituzione, che può rischiare di essere incrinato dall'"ombra" gravante su di essa a causa dell'accusa da cui è colpita una persona attraverso la quale l'istituzione stessa opera». Aggiunge la Corte che «I delitti per i quali l'art. 15 della legge n. 55 del 1990 prevede la sospensione obbligatoria vuoi a seguito di condanna non definitiva (lettera *a*), vuoi a seguito di rinvio a giudizio dell'impiegato (lettera *e*), sono qualificati non tanto dalla loro gravità in relazione al "valore" del bene offeso o all'entità della pena comminata dalla legge, quanto da una caratteristica che tutti li accomuna: di essere cioè delitti di criminalità organizzata (associazione per delinquere di stampo mafioso, traffico di stupefacenti, traffico di armi, favoreggiamento in relazione agli stessi reati). Si tratta cioè di delitti per i quali la sussistenza di un'accusa a carico di pubblici impiegati fa sorgere immediatamente il sospetto di un inquinamento dell'apparato pubblico da parte di quelle organizzazioni criminali, la cui pericolosità sociale va al di là della gravità dei singoli delitti che vengono commessi o contestati».

Conclusa la disamina delle differenze ontologiche sottostanti le diverse limitazioni del diritto di elettorato passivo e chiarito che la delibera, oggetto di gravame, è meramente attuativa di una disposizione normativa che contempla, come detto, non un'ipotesi di incandidabilità e/o di incompatibilità ma solo una misura cautelare del tipo di quella sopra esaminata, resta da stabilire, in primo luogo, se la controversia verta in materia di diritto soggettivo la cui risoluzione rientri nella giurisdizione del giudice adito ed, in caso di risposta affermativa al primo quesito, se la questione di legittimità costituzionale sia rilevante nel presente giudizio.

Per la risposta al primo quesito è indispensabile un sintetico richiamo alle più significative pronunce della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione in materia di riparto di giurisdizione tra il giudice ordinario ed il giudice amministrativo.

Quanto alle decisioni dei Giudici Costituzionali va, in primo luogo, ricordata la sentenza n. 377/2008 in cui, a seguito di incidente di costituzionalità sollevato dal TAR - Puglia in relazione dell'art. 69, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), «nella parte in cui devolve al Tribunale ordinario la tutela giurisdizionale avverso la delibera di decadenza dalla carica di consigliere, per incompatibilità», nonché, con riferimento agli articoli 3, 24 e 51 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 63, comma 1, numero 4), dello stesso decreto legislativo, «nella parte in cui prevede, anche agli effetti di cui al successivo art. 68, comma 2, che, colui il quale ha una lite pendente, in quanto parte di un procedimento, civile (od amministrativo) con il comune, è incompatibile con la carica di consigliere comunale», la Corte, nel ritenere non fondata la questione in relazione all'art. 69, quinto comma del citato decreto legislativo afferma, tra l'altro, che «Non è convincente ... l'affermazione secondo la quale, in materia elettorale, possono essere fatte valere soltanto situazioni soggettive di interesse legittimo, con esclusione di diritti soggettivi» e che il fatto che venga emanato un provvedimento amministrativo, per dichiarare la decadenza dell'amministratore locale, non è sufficiente a escludere la sussistenza di diritti soggettivi, sui quali detto provvedimento possa incidere, ribadendo, al contrario, un costante orientamento della giurisprudenza di legittimità, secondo il quale i provvedimenti che dichiarano la decadenza dell'amministratore locale incidono sul diritto di elettorato passivo.

Degna di nota è anche la sentenza n. 259/2009 nella quale la Corte, nel dichiarare inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli articoli 23 e 87 del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati), sollevata dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, sezione giurisdizionale, oltre a non condividere la prospettazione del remittente che qualifica interessi legittimi — la cui tutela spetta, in linea di principio, alla giurisdizione amministrativa — le situazioni giuridiche soggettive che vengono in rilievo nel procedimento elettorale preparatorio, ribadisce l'orientamento della giurisprudenza di legittimità, che ha statuito appartenere alla giurisdizione ordinaria la cognizione delle controversie, pur sorte nel procedimento elettorale preparatorio, coinvolgenti il diritto a prendere parte al procedimento medesimo (*ex plurimis*, cfr. Cass. Sez. U. 22 gennaio 2002, n. 717).

Nell'ambito delle più rilevanti pronunce dei Supremi Giudici vanno ricordate le seguenti: 1) Cass. Sez. prima sez. n. 9533 del 12 giugno 2012 secondo la quale «nel contenzioso elettorale, il giudice ordinario non esercita una giurisdizione di annullamento, perché la delibera consiliare non costituisce l'oggetto, ma un mero presupposto del giudizio, che tende alla tutela del diritto soggettivo violato» (la pronuncia è stata resa in riferimento ad un caso di impugnativa di una



delibera di convalida dell'elezione di un consigliere della regione Lombardia sulla base di una prospettata sussistenza di una causa di ineleggibilità); 3) Cass. Sez. U. n. 22640 del 29 ottobre 2007 secondo la quale «In tema di contenzioso elettorale amministrativo, la giurisdizione è distribuita tra giudice ordinario e amministrativo — ai sensi degli articoli 82 e seguenti del d.P.R. n. 570 del 1960 e dell'art. 6 della legge n. 1034 del 1971 — nel senso che al primo spettano tutte le controversie che concernono l'ineleggibilità, le incompatibilità e le decadenze, ossia aventi ad oggetto diritti soggettivi, mentre al secondo spettano quelle aventi ad oggetto in via diretta l'annullamento degli atti amministrativi attinenti alle operazioni elettorali; né la giurisdizione del giudice ordinario viene meno per il fatto che la questione sull'ineleggibilità venga introdotta mediante l'impugnazione del provvedimento di convalida degli eletti» (Conf. Cass. S.U. n. 8469 del 4 maggio 2004); 4) Cass. Sez. U. n. 3601 del 12 marzo 2003 secondo la quale: «In tema di contenzioso elettorale amministrativo, le controversie aventi ad oggetto, in modo diretto, l'accertamento della titolarità o meno del diritto di elettorato attivo in capo alle persone ammesse alla votazione, sono devolute alla giurisdizione del giudice ordinario, quale che sia la natura (pubblica o privata) dell'ente interessato, atteso che i diritti di elettorato rilevano quali diritti soggettivi pubblici e, in quanto tali, non possono essere degradati dalla pubblica amministrazione»; 5) Cass. S.U. n. 717 del 22 gennaio 2002 secondo la quale «La giurisdizione in tema di contenzioso elettorale amministrativo è distribuita tra giudice ordinario e giudice amministrativo, spettando al primo le questioni che, ancorché insorte nel procedimento elettorale preparatorio, attengono alla eleggibilità, e al secondo quelle che riguardano le operazioni elettorali; è devoluta pertanto all'autorità giudiziaria ordinaria la cognizione della controversia promossa da un candidato alle elezioni comunali escluso dalla lista elettorale dalla commissione elettorale circondariale perché versante in una situazione di incandidabilità in quanto condannato per uno dei reati previsti dall'art. 15 della legge 19 marzo 1990, n. 55».

Orbene alla stregua dei consolidati principi giurisprudenziali ritiene il Collegio sussistente la giurisdizione del giudice adito.

Ed invero, premesso che ai fini del riparto della giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo rileva non tanto la prospettazione compiuta delle parti quanto il *petitum* sostanziale che va identificato soprattutto in funzione della *causa petendi*, ossia dell'intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio (*cf.* tra le molte altre Cass. S.U. n. 20902 dell'11 ottobre 2011), in base a detti parametri deve ritenersi che, nel caso in esame, l'istante agisca al fine di ripristinare tutte le prerogative insite nella carica dallo stesso tutt'ora rivestita, previa disapplicazione della delibera consiliare.

Affermata la giurisdizione del giudice adito, rileva il Collegio che, dall'attenta lettura del contenuto del ricorso come sopra riportato, si ricava agevolmente che il ricorrente ha proposto due domande: una diretta all'accertamento del suo diritto a rivestire la carica — *rectius* ad esercitare le funzioni — di consigliere regionale, stante la prospettata incostituzionalità della normativa di sospensione applicata, e l'altra di reintegra nella carica — *rectius* nelle funzioni.

È evidente che la risoluzione della prima domanda dipende dalla definizione della questione di costituzionalità laddove, per la seconda, logicamente dipendente dalla prima, si pone il problema dell'ambito dei poteri del giudice ordinario nei confronti della p.a.

Quindi il primo nodo da sciogliere è quello relativo alla rilevanza, nel caso in esame, dei rilievi di incostituzionalità sollevati tenendo presente che la delibera, oggetto di impugnativa, costituisce diretta applicazione della normativa regionale e che l'eventuale decisione della Corte costituzionale consentirebbe al giudice adito di dirimere solo la prima delle due domande proposte.

Ebbene, premesso che spetta al giudice *a quo* ritenere quale sia l'ordine logico di esame delle varie domande, oltre che valutare se la controversia non possa essere decisa senza affrontare la questione di costituzionalità (si vedano le sentenze n. 73 del 1991, n. 97 del 1987, n. 139 del 1980, n. 100 del 1993 della Corte costituzionale), va ricordato che, secondo la stessa Corte (*cf.* sent. n. 108/1995) «Perché sussista la rilevanza della questione incidentale di costituzionalità, è sufficiente che le disposizioni indubbiamente debbano essere applicate per risolvere una o più delle domande formulate nel giudizio “a quo”, pur se l'ambito complessivo delle domande degli attori sia più ampio di quello cui si riferiscono le disposizioni censurate. Né in tal caso l'ordinanza di rimessione è tenuta a motivare in merito alla capacità delle norme indubbiamente di “paralizzare” le altre azioni esercitate nel giudizio “a quo”».

Sulla scorta di tali principi, è evidente la rilevanza, nel caso di specie, della questione di costituzionalità della legge regionale dal momento che, senza la risoluzione della stessa, il giudice adito non è messo in condizione di decidere né sulla prima domanda né sulla seconda, direttamente collegata alla prima.

D'altronde non va sottaciuto che l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della normativa a base della delibera con la quale il C. è stato sospeso dalla carica di consigliere regionale comporterebbe effetti diretti sulla possibilità per il ricorrente di esercitare le funzioni connesse alla sua carica dal momento che risulta ormai definitivamente decorso il termine di durata della precedente sospensione *ex lege* disposta con provvedimento dell'8 maggio 2010; dato fattuale che avvalorava la rilevanza della questione di legittimità costituzionale.



Sulla non manifesta infondatezza di alcune delle questioni di legittimità costituzionale prospettate dal ricorrente.

In ordine all'ulteriore requisito imposto dall'art. 23 legge n. 53/1987 per sollevare la questione di legittimità costituzionale, ad avviso del Collegio tale parametro discende dalla funzione di filtro del giudice *a quo*, il quale deve sottoporre all'attenzione della Corte questioni di legittimità costituzionale «serie» e non meramente dilatorie. Sebbene con l'espressione «non manifesta infondatezza» il legislatore abbia indicato uno stato dubitativo, ossia una condizione psicologica minima, anche al fine di evitare eventuali conflitti tra giudici «a quibus» e Corte costituzionale, la giurisprudenza della Consulta ha sempre richiesto, sul punto, un esame approfondito e non semplicemente delibatorio, giungendo a non ritenere sufficiente — nelle sentenze additive — un semplice dubbio ed esigendosi, invece, da parte del giudice *a quo* l'indicazione del verso dell'addizione. Inoltre vi deve essere identità tra l'istanza di parte e l'ordinanza di rimessione del giudice.

Tanto premesso, vanno singolarmente esaminate le censure proposte dal ricorrente sulla base del citato parametro.

a. Sulla prospettata violazione dell'art. 117 comma 2, lettere h) ed l) Cost. e dell'art. 122 Cost. dall'art. 1 della legge regionale della Campania 11 ottobre 2011, n. 16, nel testo corretto pubblicato nel Burc n. 67 del 25 ottobre 2011.

La norma in questione — intitolata «Modifica ed integrazione dell'art. 9 della legge regionale 19 gennaio 2007, n. 1» (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania — Legge regionale finanziaria regionale 2007) testualmente recita: l. All'art. 9 della legge regionale 19 gennaio 2007, n. 1, è aggiunto il seguente comma: «5. I consiglieri regionali che hanno riportato condanna, anche non definitiva, per il delitto di cui all'art. 416-bis del codice penale restano sospesi dalla carica fino alla sentenza definitiva».».

È evidente che, avendo la norma introdotto un ulteriore comma all'art. 9 della legge regionale 19 gennaio 2007, n. 1, la questione deve necessariamente intendersi estesa, con riferimento alle norme costituzionali sopra indicate ed a tutte le altre che si andranno ad esaminare, anche al comma 5 della disposizione citata.

In ordine alle questioni prospettate, come già ampiamente esposte, ritiene il Collegio non manifestamente infondata solo quella integrata dal prospettato contrasto della disposizione in esame con l'art. 117, comma 2, lettera h) Cost. per essere il legislatore regionale intervenuto in una materia — qual è quella dell'ordine pubblico e della sicurezza — riservata alla legislazione esclusiva dello Stato.

Diversamente non sono condivisibili gli ulteriori rilievi di parte prospettati in ordine alla lettera l) della norma costituzionale testé menzionata ed all'art. 122 della Costituzione dal momento che, per un verso, la disposizione in esame, contemplando esclusivamente una causa di sospensione *ex lege* dalla carica di consigliere regionale, non contiene alcuna normativa, direttamente o indirettamente, inquadrabile nelle ulteriori materie riservate alla legislazione statale esclusiva (giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa) e, per un altro, non introduce un'ulteriore ipotesi di ineleggibilità e/o di incompatibilità rispetto alla quale, essendo alle regioni riconosciuta una potestà legislativa concorrente, potrebbe porsi il problema del rispetto o meno dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica.

Tornando alla censura di incostituzionalità che si ritiene non manifestamente infondata, ritiene il Collegio che elementi decisivi ai fini dell'esatto inquadramento delle cause di sospensione *ex lege* da una carica elettiva, per effetto di condanne non definitive per alcune tipologie di reati, si traggono dall'inserimento di dette ipotesi nell'ambito della legislazione statale ed, in particolare, nella legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale) che all'art. 15 — formalmente abrogato tra gli altri, dall'art. 274, comma 1 lettera p), del sopravvenuto d.lgs. n. 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), ma il cui contenuto precettivo è stato integralmente riprodotto dal combinato disposto degli articoli 58, comma 1 lettera a), e 59, comma 1, lettera a), e comma 4 del medesimo decreto legislativo — nonché dai principi desumibili nei vari interventi dei Giudici delle leggi su diverse disposizioni di cui alla legge citata.

A titolo meramente semplificativo va ricordato che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 25 del 2002, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, commi 1 lettera a), 4-bis lettera a) (che prevede ipotesi di sospensione di diritto da cariche elettive conseguenti a condanne non definitive per determinate tipologie di reato), e 4-ter della legge 19 marzo 1990, n. 55 (Nuove disposizioni per la prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale), sostituiti, come già detto, dalle menzionate disposizioni del legge n. 18 agosto 2000, n. 267, sollevata, in riferimento agli articoli 3 e 51 della Costituzione, ha ribadito l'orientamento secondo il quale le norme dell'art. 15 della legge n. 55 del 1990 e successive modificazioni perseguono finalità di salvaguardia dell'ordine e della sicurezza pubblica, di tutela della libera determinazione degli organi elettivi, di buon andamento e trasparenza delle amministrazioni pubbliche, contro i gravi pericoli di inquinamento derivanti dalla criminalità organizzata e dalle sue infiltrazioni (sentenze n. 407 del 1992, n. 141 del 1996, n. 288 del 1993, n. 118 e n. 295 del 1994), coinvolgendo così esigenze ed interessi dell'intera comunità nazionale connessi a «valori costituzionali di rilevanza primaria» (sentenza n. 197, 218 e 288 del 1993).



Ne consegue che, prospettandosi un'invasione da parte della legge regionale della Campania dell'ambito di competenza legislativa dello Stato in materia di ordine pubblico e sicurezza, va sollevata la questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, comma 2, lettera h) Cost.

b. Sugli ulteriori profili di incostituzionalità.

Passando alla valutazione degli ulteriori profili di incostituzionalità della normativa in esame — dal cui esame il Collegio non può prescindere dal momento che la Corte costituzionale ben potrebbe non condividere la censura di incostituzionalità in relazione al primo ed assorbente profilo — ritiene il Collegio non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni sopra menzionate in relazione agli articoli 2, 3 primo comma e 51 primo comma della Costituzione.

In ordine a tali profili, ritiene il Tribunale che, sulla scorta dei consolidati principi espressi dalla Corte costituzionale in relazione alle disposizioni della legge n. 55/1990, la normativa in esame, nella parte in cui fa coincidere la durata della sospensione dalla carica di consigliere regionale della Campania, dopo una condanna non definitiva per il solo delitto di cui all'art. 416-bis c.p., alla durata del processo penale fino alla sua naturale conclusione con la sentenza definitiva, appare contrastante con i principi di uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità di cui all'art. 3 della Costituzione nonché con il principio di inviolabilità di un diritto fondamentale dell'uomo, qual è quello all'elettorato passivo, codificato negli articoli 2 e 51 della Costituzione (*cf.* Corte cost. sent. n. 571/1989 e sent. n. 235/1998).

Quanto alle prime censure va, innanzi tutto, rimarcato che, dal raffronto tra le cause di sospensione *ex lege* contemplate dalla normativa statale (art. 15 comma 4-bis legge n. 55/1990, come integralmente riformulato dall'art. 1 comma 4 della legge 13 dicembre 1999, n. 475; norma tutt'ora applicabile, come già detto, ai consiglieri regionali) e quella prevista dalla legge regionale in esame, risulta che i consiglieri regionali della Campania vengono a subire, in caso di condanna non definitiva per il solo delitto di cui all'art. 416-bis c.p., un trattamento deteriore sia rispetto all'ipotesi di condanna non definitiva riportata per una qualunque delle altre ipotesi di delitti, analiticamente previste dalla legge statale al comma 1 lettera a) del medesimo articolo, che rispetto alla condanna non definitiva per il delitto di cui all'art. 416-bis c.p. riportata da tutti gli altri consiglieri regionali eletti in una qualunque delle restanti regioni d'Italia. Infatti mentre per le altre ipotesi di reato e/o per i consiglieri regionali delle altre regioni la sospensione dalla carica, ai sensi dell'ultima parte del secondo comma del comma 4-bis legge n. 55/1990, come riformulato, ha una durata massima predeterminata dalla legge (diciotto mesi a cui si possono aggiungere, in caso di rigetto dell'impugnazione, in punto di responsabilità anche con sentenza non definitiva, ulteriori dodici mesi dalla sentenza di rigetto), in caso di condanna non definitiva riportata da un consigliere regionale della Campania solo per delitto di cui all'art. 416-bis c.p. la sospensione non avrebbe una durata predeterminata dipendendo dai tempi imprevisi ed imprevedibili della durata del procedimento penale.

Ebbene la scelta del legislatore regionale si appalesa, innanzitutto, irragionevole. A tal fine giova ricordare che i delitti per i quali l'art. 15 citato prevede — dopo la condanna definitiva — la decadenza o anche — in caso di condanna non definitiva — la sospensione obbligatoria dalla carica elettiva sono qualificati, secondo la giurisprudenza costituzionale (n. 184/1994, n. 132/2001 e n. 206/1999), non tanto dalla loro gravità in relazione al «valore» del bene offeso o all'entità della pena comminata, ma piuttosto dal fatto di essere considerati tutti dal legislatore come manifestazione di delinquenza di tipo mafioso o di altre gravi forme di pericolosità sociale, non irragionevolmente ritenendoli il legislatore stesso, nell'ambito delle proprie, insindacabili scelte di politica criminale, parimenti forniti di alta capacità di inquinamento degli apparati pubblici da parte delle organizzazioni criminali. Si giustifica in questo modo una disciplina molto rigorosa ispirata alla comune *ratio* di prevenire e combattere tali gravi pericoli allo scopo appunto di salvaguardare «interessi fondamentali dello Stato». Questa disciplina è stata, dunque, formulata dal legislatore in modo unitario, pur prendendo in considerazione diverse figure di reato, proprio per realizzare un efficace strumento — secondo la precisazione contenuta nel titolo della legge — di «prevenzione della delinquenza di tipo mafioso e di altre gravi forme di manifestazione di pericolosità sociale», attraverso l'individuazione, sulla base di criteri omogenei, di una serie di reati la cui commissione è appunto valutata — di per sé stessa e senza distinzione alcuna — come indice di oggettiva pericolosità.

Ebbene se, dunque, i delitti contemplati dalla normativa statale sono considerati tutti come manifestazione di delinquenza di tipo mafioso o di altre gravi forme di pericolosità sociale, la scelta discrezionale del legislatore regionale contrasta con il canone della ragionevolezza in quanto non è dato comprendere la ragione per la quale dalla condanna non definitiva riportata, esclusivamente, da un consigliere regionale della Campania e per uno solo dei reati ugualmente espressivi della delinquenza di tipo mafioso debbano discendere conseguenze più limitative del diritto all'elettorato passivo.

Inoltre va sottolineato che sempre secondo i Giudici delle leggi la sospensione *ex lege* dalla carica elettiva a seguito di condanna non definitiva non si configura come sanzione disciplinare, ma consiste in un provvedimento



cautelare di carattere speciale ed obbligatorio (sent. n. 184/1994) o anche come una tipica misura cautelare, collegata alla pendenza di un'accusa penale nei confronti del funzionario pubblico (sent. n. 206/1999). In considerazione della funzione cautelare di detta sanzione, proprio perché finalizzata a proteggere l'interesse pubblico nelle more dell'accertamento giudiziale definitivo, la norma che la contempla, per essere adeguata allo scopo e non ingiustificatamente lesiva del diritto all'elettorato passivo, non solo deve prevedere limiti di durata ma tali limiti non devono neppure apparire irragionevoli.

Infatti le restrizioni del contenuto di un diritto inviolabile sono ammissibili solo nei limiti indispensabili alla tutela di altri interessi di rango costituzionale, e ciò in base alla regola della necessità e della ragionevole proporzionalità di tale limitazione (sentenza n. 467 del 1991, cons. dir., n. 5; sui limiti posti a diritti inviolabili da esigenze di conservazione dell'ordine pubblico, v., fra le varie, le sentenze nn. 138 del 1985 e 102 del 1975). In altri termini, per valutare se una limitazione del diritto di elettorato passivo sia conforme ai principi costituzionali deve valutarsi se sia indispensabile per assicurare la salvaguardia di detti valori, se sia misura proporzionata al fine perseguito o non finisca piuttosto per alterare i meccanismi di partecipazione dei cittadini alla vita politica, delineati dal titolo IV, parte I, della Carta costituzionale, comprimendo un diritto inviolabile senza adeguata giustificazione di rilievo costituzionale. Nel compiere tale verifica, non bisogna dimenticare che «l'eleggibilità è la regola, e l'ineleggibilità l'eccezione»: le norme che derogano al principio della generalità del diritto elettorale passivo sono di stretta interpretazione e devono contenersi entro i limiti di quanto è necessario a soddisfare le esigenze di pubblico interesse cui sono preordinate (v. già la sentenza n. 46 del 1969, indi la sentenza n. 166 del 1972, fino alle sentenze nn. 571 del 1989 e 344 del 1993).

Orbene ritiene il Collegio che dall'assenza di un limite di durata predeterminato nella normativa regionale consegue il serio sospetto di contrasto della previsione di una causa di sospensione *ex lege* collegata alla durata del processo penale anche con gli articoli 2 e 51 comma 1 Cost.

Considerazioni diverse valgono per gli ulteriori profili di incostituzionalità prospettati dal ricorrente in quanto, ad avviso del Collegio, l'automatismo della sospensione e l'assenza di un termine di durata predeterminato non appare contrastante né con l'art. 24 comma 1 Cost. (diritto di difesa) né con l'art. 113 comma 1 Cost. (diritto di tutela dei diritti soggettivi ed interessi legittimi in sede giurisdizionale avverso gli atti della pubblica amministrazione) dal momento che la normativa regionale non contempla alcuna limitazione al diritto di impugnare in sede giurisdizionale la delibera contenente la presa d'atto della sospensiva; circostanza, tra l'altro, confermata dalla proposizione dell'odierno ricorso dinanzi a questo giudice.

Parimenti la disposizione regionale non si appalesa in contrasto con l'art. 97 comma 1 della Costituzione (principio di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione) perché l'automatismo dell'applicazione della causa di sospensione rispetto alla condanna non definitiva anche per il delitto di cui all'art. 416-bis c.p., è stato ripetutamente considerato dal Giudice delle leggi — nelle pronunce già richiamate in relazione all'art. 117 Cost. — funzionale all'esigenza di buon andamento e di trasparenza delle amministrazioni pubbliche contro i gravi pericoli di inquinamento derivanti dalla criminalità organizzata e dalle sue infiltrazioni.

Infine ritiene il Tribunale che l'assenza di un termine massimo di durata della sospensione *ex lege* di cui alla normativa regionale *sub iudice* non contrasti con la presunzione di non colpevolezza dell'imputato sino alla condanna definitiva (art. 27 comma 1 Cost.) perché la norma contempla esclusivamente una causa di sospensione dalla carica destinata, comunque, a cessare per effetto della definizione del giudizio penale.

In conclusione il Tribunale ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dall'art. 1 della legge regionale della Campania 11 ottobre 2011, n. 16, nel testo corretto pubblicato nel Burc n. 67 del 25 ottobre 2011 nonché dell'art. 9 comma 5 della legge regionale della Campania 19 gennaio 2007, n. 1, per contrasto con gli articoli 117 comma 2 lettera h), 2, 3, primo comma e 51 primo comma della Costituzione.

Pertanto, ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, va disposta l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e la sospensione del presente giudizio. Sarà cura della cancelleria provvedere agli adempimenti previsti nell'ultima parte della citata disposizione ed analiticamente riportati nella parte dispositiva.

Sulla richiesta di reintegra nelle funzioni nelle more del giudizio di costituzionalità.

Ritiene il Collegio — per le considerazioni di seguito esposte — non meritevole di accoglimento la richiesta di reintegra, in via cautelare, del ricorrente, nell'esercizio delle funzioni di consigliere regionale durante il tempo necessario per la trattazione dall'incidente di costituzionalità.

Ed invero, premesso che, come si ricava dal chiaro tenore del ricorso, l'istante non ha chiesto, in via cautelare, la mera disapplicazione della delibera e, dunque, della normativa sottoposta al vaglio di costituzionalità, bensì ha sollecitato l'emissione di un provvedimento di reintegra nell'esercizio delle funzioni di consigliere regionale, ritiene il Tribunale che, in ossequio ai consolidati principi giurisprudenziali, non rientri nelle prerogative del giudice ordinario l'adozione del provvedimento invocato in base alle norme generali di cui agli articoli 2, 4 e 5 allegato E legge n. 2248/1865.



È noto che l'art. 2 della legge citata stabilisce che «Sono devolute alla giurisdizione ordinaria tutte le cause per contravvenzioni e tutte le materie nelle quali si faccia questione d'un diritto civile o politico, comunque vi possa essere interessata la pubblica amministrazione, e ancorché siano emanati provvedimenti del potere esecutivo o dell'autorità amministrativa» e che l'art. 4 recita «1. Quando la contestazione cade sopra un diritto che si pretende leso da un atto dell'autorità amministrativa, i tribunali si limiteranno a conoscere degli effetti dell'atto stesso in relazione all'oggetto dedotto in giudizio. 2. L'atto amministrativo non potrà essere revocato o modificato se non sovra ricorso alle competenti autorità amministrative, le quali si conformeranno al giudicato dei Tribunali in quanto riguarda il caso deciso».

Dunque, senza volersi soffermare sulla copiosa giurisprudenza formatasi in ordine ai poteri del giudice ordinario e del giudice amministrativo, va detto che, in linea di principio, il giudice ordinario, oltre ad avere cognizione incidentale sull'atto amministrativo, ha il potere di disapplicazione dell'atto illegittimo nei casi in cui esso venga in rilievo non già come causa della lesione del diritto soggettivo dedotto in giudizio, ma solo come mero antecedente sicché la questione della sua legittimità venga a prospettarsi come pregiudiziale in senso tecnico, restando esclusa dalla sua giurisdizione l'azione risarcitoria avente ad oggetto il pregiudizio derivante da un atto amministrativo definitivo per difetto di tempestiva impugnazione, essendogli precluso il sindacato, in via principale, sull'atto o sul provvedimento amministrativo (Cassazione civile Sez. Un. 23 gennaio 2006, n. 1207).

Orbene, secondo l'orientamento espresso, in alcune pronunce, dalla Suprema Corte (*cf.* per il caso di sospensione dalla carica di consigliere regionale: Cass. Sez. I n. 17020 del 12 novembre 2003 e per il caso di sospensione dalla carica di consigliere comunale Cass. Sez. I n. 1990 del 20 gennaio 2003 e Cass. Sez. I n. 16052 dell'8 luglio 2009), nelle controversie — come quella in esame — aventi ad oggetto l'impugnativa di una delibera applicativa di una sospensione dalla carica si applicano — secondo un'interpretazione estensiva del concetto di «delibere in materia di eleggibilità» — le disposizioni di cui all'art. 82 d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, in quanto l'art. 9-*bis* del citato decreto — abrogato dall'art. 274, comma 1, lettera e) del d.lgs. 8 agosto 2000, n. 267, fatta salva l'applicabilità agli amministratori regionali — ai sensi dell'art. 19, legge 17 febbraio 1968, n. 108, richiama per i relativi giudizi i termini stabiliti dall'art. 82.

Quanto, poi, all'ambito dei poteri del giudice adito in detta materia, ritiene il Collegio che, pur nell'ampiezza delle prerogative allo stesso riconosciute nel contenzioso elettorale, oltre all'eventuale disapplicazione dell'atto amministrativo, non spetti al giudice ordinario anche il potere di sostituirsi, del tutto, alla pubblica amministrazione al punto da immettere direttamente nell'esercizio delle funzioni il consigliere precedentemente sospeso.

D'altronde un'indiretta conferma della correttezza di tale interpretazione si ricava dal fatto che, in tutti i casi esaminati dai Giudici di legittimità, di impugnativa di delibere aventi ad oggetto la sospensione da una carica, i giudici di merito, nei casi di accoglimento, si sono limitati a disapplicare le delibere a seguito dell'accertamento dell'inesistenza di una causa di sospensione di diritto dalla carica, senza adottare ulteriori provvedimenti consequenziali, evidentemente, demandati alla pubblica amministrazione.

Pertanto, considerato che, per sua natura, ogni provvedimento cautelare destinato ad anticipare gli effetti di un'eventuale pronuncia favorevole nel merito al fine di evitare il pregiudizio al diritto vantato connesso al tempo necessario per l'accertamento dell'esistenza dello stesso, è evidente che, a prescindere dall'ammissibilità in astratto della disapplicazione di una legge oggetto di un giudizio di costituzionalità, la carenza del potere — in capo al giudice adito — di reintegra del C. nelle funzioni è ostativa all'accoglimento della richiesta di un provvedimento cautelare.

P. Q. M.

Rigetta la richiesta del Pubblico Ministero di sospensione del giudizio;

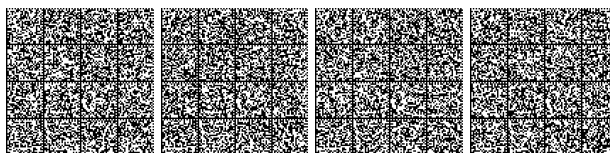
Dichiara ammissibile il ricorso;

Dichiara inammissibili i motivi aggiunti e/o nuovi di cui alla memoria depositata il 3 ottobre 2012;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dall'art. 1 della legge regionale della Campania 11 ottobre 2011, n. 16 — nel testo corretto pubblicato nel Burc n. 67 del 25 ottobre 2011 «Modifica ed integrazione dell'art. 9 della legge regionale 19 gennaio 2007, n. 1» (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania — legge regionale finanziaria regionale 2007) nonché dell'art. 9, comma 5, della legge regionale della Campania 19 gennaio 2007, n. 1, per contrasto con gli articoli 117 comma 2 lettera h), 2, 3 primo collima, 51 primo comma della Costituzione;

Dispone la sospensione del presente giudizio e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Rigetta la richiesta di reintegra del Conte nelle funzioni nelle more della decisione della Corte costituzionale;



Ordina alla cancelleria di notificare la presente ordinanza alle parti del giudizio, al Pubblico Ministero ed al Presidente della Giunta della Regione Campania nonché di comunicare la presente ordinanza al Presidente del Consiglio Regionale della Campania.

Così deciso in Napoli nella Camera di Consiglio del 16 ottobre 2012.

Il Presidente: CASORIA

Il giudice estensore: DI CLEMENTE

13C00020

N. 11

Ordinanza del 25 ottobre 2012 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio sul ricorso proposto da Lupo Giuseppe contro Ministero della giustizia e Consiglio superiore della magistratura

Ordinamento giudiziario - Giudice onorario di tribunale - Prevista cessazione dal servizio al compimento del settantaduesimo anno di età anziché al compimento del settantacinquesimo anno di età - Ingiustificato deterioro trattamento del giudice onorario di tribunale rispetto al giudice di pace e al giudice tributario - Incidenza sul principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, art. 42-*sexies*, comma 1, lett. a).
- Costituzione, artt. 3 e 97.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 6391 del 2012, proposto da Giuseppe Lupo, rappresentato e difeso dagli avv.ti Raffaele Leone e Gianluca Simeoni, con domicilio eletto presso lo studio del secondo in Roma, piazza Giovanni da Verrazzano, n. 46;

Contro Consiglio Superiore della Magistratura, Ministero della giustizia, rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso la cui sede domiciliario in Roma, via dei Portoghesi, n.12;

Per l'annullamento:

della delibera adottata dal Consiglio Superiore della Magistratura nella seduta del 18 aprile 2012, pratica n. 240/GT/2012, prot. P9501/2012, comunicata in data 2 maggio 2012;

della delibera adottata dal CSM nella seduta del 2 maggio 2012, pratica n. 245/GT/2012, prot. 10332, comunicata in data 7 maggio 2012;

del decreto ministeriale 14 maggio 2012, con il quale il ricorrente è stato dichiarato decaduto dall'incarico di giudice onorario di tribunale dal 1° giugno 2012, anche previa disapplicazione dell'art. 42-*sexies* o.g. posto a fondamento dei provvedimenti gravati.

Visto il ricorso;

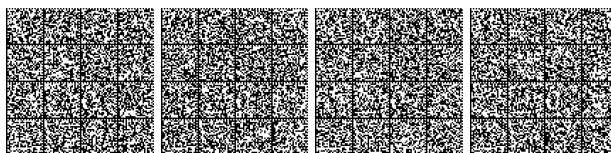
Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'intimato plesso amministrativo;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del 26 settembre 2012 il cons. Anna Bottiglieri e uditi per le parti i difensori come da relativo verbale.

1. Con il ricorso in trattazione l'istante, giudice onorario presso il Tribunale di Verona, impugna i provvedimenti di cui in epigrafe, in forza dei quali è stato dichiarato decaduto dall'incarico dal 1° giugno 2012, ai sensi dell'art. 42-*sexies*, primo comma, lett. a), r.d. 30 aprile 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario), al compimento del settantaduesimo anno di età.



Ai fini della miglior comprensione della fattispecie, puntualizza il ricorrente che gli atti in parola sono stati preceduti da un provvedimento del Presidente del Tribunale di Verona, O.I. n. 32/2012 del 5 marzo 2012, che comunicava al magistrato onorario la mancata proroga di un incarico relativo alle esecuzioni immobiliari, in vista della cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti di età. Tale provvedimento veniva dall'interessato impugnato innanzi al Tar per il Veneto, che lo sospendeva (Tar Veneto, I, ordinanza 10 maggio 2012, n. 307) e, ritenendo non manifestamente infondata la questione, ivi proposta, inerente la legittimità costituzionale dell'art. 42-*sexies*, primo comma, lett. a), o.g., in relazione agli artt. 3 e 97 Cost., rimetteva gli atti alla Corte Costituzionale (Tar Veneto, I, ordinanza 6 giugno 2012, n. 786).

Intervenivano poi gli atti qui gravati, con i quali il Consiglio Superiore della Magistratura deliberava la cessazione dal servizio del ricorrente per il raggiungimento del settantaduesimo anno di età e il Ministero della giustizia dichiarava la decadenza dall'incarico, ai sensi dello stesso art. 42-*sexies*, primo comma, lett. a), o.g., che statuisce la cessazione dal servizio di giudice onorario al «compimento del settantaduesimo anno di età».

Ad avviso del ricorrente, la determinazione contenuta negli atti impugnati costituirebbe atto discriminatorio in relazione all'età, e contrasterebbe con le disposizioni comunitarie e con le disposizioni nazionali che le hanno recepite.

Il contrasto è ravvisato in relazione:

all'art. 13 del Trattato istitutivo della Comunità Europea, che ha conferito al Consiglio il potere di adottare i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate, tra altro, sull'età;

agli artt. 20 e 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, che hanno sancito, rispettivamente, il diritto di uguaglianza di fronte alla legge e il divieto di qualsiasi forma di discriminazione, anche in relazione all'età;

alla direttiva 2000/78/CE sulla parità di trattamento in materia di occupazione, che, al venticinquesimo considerando, distingue tra fattispecie giustificate e non giustificate di disparità di trattamento in funzione dell'età, e precisa che le prime richiedono «disposizioni specifiche», essendo fondate su «obiettivi legittimi di politica dell'occupazione, mercato del lavoro e formazione professionale», laddove le seconde integrano «discriminazioni che devono essere vietate». In relazione alla appena citata direttiva 2000/78/CE, il ricorrente rappresenta che la Corte di Giustizia della CE ha affermato che l'accertamento della compatibilità della normativa nazionale che fissi limiti di età con la normativa comunitaria è subordinata all'individuazione di una finalità legittima nei sensi dianzi precisati, dovendo altrimenti il giudice nazionale ricorrere al rimedio della disapplicazione (sentenza 18 novembre 2010 nei procedimenti riuniti C-250/09 e C-268/09; sentenza 12 gennaio 2010 della Grande Sezione nel procedimento C-341/08);

al decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216, che individua la fattispecie discriminatoria relativa all'età nel trattamento meno favorevole riservato ad un soggetto rispetto ad un altro, in una situazione analoga in materia di occupazione e condizioni di lavoro.

Alla stregua di tali coordinate, il ricorrente perviene alla conclusione che il limite di età fissato per i giudici onorari di tribunale al settantaduesimo anno costituisce un trattamento discriminatorio, poichè diverso e meno favorevole rispetto al diverso limite di età (settantacinque), fissato per altri appartenenti alla stessa categoria della magistratura onoraria (giudici di pace e giudici tributari), oltre che per i giudici professionali.

Conseguentemente, il ricorrente domanda, in via principale, previa disapplicazione dell'art. 42-*sexies*, primo comma, lett. a), o.g., per violazione degli artt. 1 e 2 del d.lgs. 216/2003, l'annullamento degli atti impugnati; in via subordinata, solleva questione di legittimità costituzionale della disposizione stessa, in relazione agli artt. 3 e 97 Cost.

2. Costituitisi in resistenza, il Consiglio Superiore della Magistratura e il Ministero della giustizia eccepiscono innanzitutto il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, in forza dell'art. 4, comma 2 del d.lgs. 216/2003, su cui ritengono basato il *petitum* sostanziale del ricorso.

Il plesso amministrativo resistente evidenzia poi, nel merito, l'insussistenza delle condizioni per ravvisare un comportamento discriminatorio a carico dell'Organo di autogoverno, che si è limitato ad applicare una norma di legge, che non potrebbe essere disapplicata nella presente sede, non sussistendone i presupposti.

3. A mezzo di «memoria con motivi aggiunti» depositata il 5 settembre 2012, non notificata, il ricorrente estende l'impugnativa anche al provvedimento del CSM adottato nella seduta del 25 luglio 2012, che, in risposta a quesito del Presidente del Tribunale di Verona, ha rappresentato che il ricorrente non può essere riammesso in servizio e insiste per l'accoglimento delle domande già introdotte.

4. Con ordinanza 27 settembre 2012, n. 3408, adottata nella camera di consiglio del 26 settembre 2012, la domanda cautelare è stata accolta. In particolare, la Sezione, considerata la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 42-*sexies*, primo comma, lett. a), del r.d. 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario), ha disposto la sospensione interinale dell'efficacia dei provvedimenti gravati nell'atto introduttivo



del giudizio «ai fini e per la durata dello svolgimento del giudizio di costituzionalità», rimandando, per l'esplicazioni delle motivazioni del predetto dubbio di costituzionalità, alla presente ordinanza di rimessione degli atti alla Corte costituzionale, adottata nella stessa camera di consiglio.

5. Entrando nel merito della questione, il Collegio ritiene di aderire alla sopra citata ordinanza del Tar Veneto 786/2012, adottata nella diversa controversia pure proposta dal ricorrente, nonché ad altra ordinanza della Sezione, 1° agosto 2012, n. 7111, pure concernente la permanenza in servizio di giudice onorario dopo il raggiungimento del limite di età di cui all'art. 42-sexies o.g., e, pertanto, di sollevare anche nel presente giudizio la questione di legittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 42-sexies, primo comma, lett. a), del r.d. 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario), per contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione.

Ciò innanzitutto a motivo dell'irragionevole disparità di trattamento che essa riserva al termine di cessazione dalle funzioni per i magistrati onorari di tribunale rispetto a quello previsto per le altre componenti la magistratura onoraria ad esso assimilabili, quali i magistrati del giudice di pace e dei giudici tributari, rispettivamente disciplinate dall'art. 7 della legge 21 novembre 1991, n. 374 (Istituzione del giudice di pace) e dall'art. 11, comma 2, del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 545 (Ordinamento degli organi speciali di giurisdizione tributaria ed organizzazione degli uffici di collaborazione in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413).

6. Ai soli fini dell'apprezzamento della rilevanza della questione di legittimità costituzionale, non può non dedicarsi qualche considerazione all'eccezione pregiudiziale spiegata dalla difesa erariale. Al riguardo, si osserva che, come noto, la giurisdizione si determina sulla base della domanda, ma, a tal fine, rileva non già la prospettazione delle parti, bensì il c.d. *petitum* sostanziale, il quale va identificato non solo e non tanto in funzione della concreta stati che si chiede al giudice, ma anche e soprattutto in funzione della causa *petendi*, ossia della intrinseca natura della posizione soggettiva dedotta in giudizio e individuata dal giudice stesso con riguardo ai fatti allegati e al rapporto giuridico di cui essi sono manifestazione ed in base al quale la domanda viene identificata.

E allora, applicando le predette coordinate ermeneutiche alla fattispecie, si osserva che si verte in tema non tanto di atti discriminatori ovvero del diritto a non subire discriminazioni — come sostenuto dalla difesa erariale — quanto, piuttosto, di disciplina dell'incarico di giudice onorario di tribunale, disciplina che è improntata a caratteri di notevole specialità, testimoniati dalla nomina con decreto del Ministero della giustizia, in conformità della deliberazione del Consiglio Superiore della Magistratura, su proposta del Consiglio giudiziario competente per territorio (art. 42-ter comma 1, o.g.), che la materia rinviene interamente dall'ordinamento pubblicistico.

Ciò posto, si rileva che la pretesa azionata in gravame è, segnatamente, quella alla continuazione dell'incarico onorario, a fronte di provvedimenti disposti con le stesse modalità previste per la nomina all'incarico stesso (art. 42-sexies, u.c., o.g.).

E allora non può che concludersi che la materia del contendere non esula dalla generale giurisdizione di legittimità, connessa agli interessi legittimi, affidata al giudice amministrativo, da ultimo, dall'art. 7, comma 1, c.p.a.

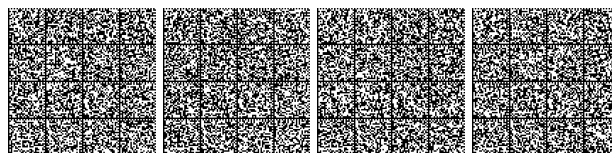
7. Chiarito, ai soli fini del giudizio di rilevanza, che la controversia risulta appartenente alla cognizione del giudice adito, la pronuncia in ordine ad ogni altra questione pregiudiziale, anche sollevabile d'ufficio, deve essere riservata alla definizione del merito del gravame.

8. Sempre in punto di rilevanza della questione di legittimità costituzionale, il Collegio osserva che gli atti impugnati con l'odierno ricorso costituiscono diretta applicazione della norma *de qua*.

Né pare — come già rilevato dalle precedenti ordinanze di rimessione sopra citate — che la norma stessa sia suscettibile di essere disapplicata per contrasto con normative comunitarie, posto che non è individuabile una disciplina self-executing di tale matrice applicabile alla fattispecie oggetto di giudizio.

Invero, il fatto che la norma legislativa in esame riservi a soggetti non appartenenti ad una medesima categoria professionale, bensì appartenenti a figure professionali fra loro «assimilabili» sotto il profilo funzionale, termini di cessazione dall'incarico diversi, non appare integrare, di per sé, l'illegittimità comunitaria di cui alla direttiva del Consiglio 78/2000/CE, in quanto i singoli Stati dell'Unione europea godono di un ambito di autonomia che esclude un'assoluta uniformità di regime delle condizioni legali di permanenza nelle attività professionali, essendo loro interdetto, invece, di discriminare (sia direttamente che indirettamente) una persona rispetto a «quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga». Nel caso che ci occupa, infatti, tutti i soggetti appartenenti alla categoria di giudice onorario di tribunale così come il ricorrente, sono sottoposti all'identico trattamento (cessazione al compimento del settantaduesimo anno di età).

Inoltre, gli atti impugnati non risultano discriminatori nel senso prospettato dal ricorrente, atteso che l'effetto pregiudizievole lamentato dal ricorrente costituisce la diretta conseguenza della vigenza dell'art. 42-sexies, comma 1, lett. a), o.g., di cui l'atto impugnato rappresenta la pedissequa applicazione.



Pertanto, dipendendo l'asserita violazione della posizione soggettiva del ricorrente direttamente dalla norma stessa, solo dalla dichiarazione della sua illegittimità costituzionale potrebbe derivare il richiesto accoglimento del ricorso per illegittimità derivata degli atti impugnati.

9. Quanto, invece, alla non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità della disposizione in esame, essa si pone ad avviso del Collegio, come già sopra anticipato, innanzitutto in relazione all'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento prodotta, posto che la situazione dei giudici onorari di tribunale è del tutto omogenea a quella dei giudici di pace e a quella dei giudici tributari, trattandosi di figure appartenenti tutte alla magistratura onoraria e soggette a regimi di ammissione e di funzione pienamente comparabili; sicché, considerata la piena assimilabilità di dette figure, non sembra giustificabile alcuna diversità di trattamento con riferimento al momento di cessazione dall'incarico, che dovrebbe rappresentare, proprio per la sua portata generale, un elemento comune e uniforme di tutta la categoria magistratuale cui dette figure appartengono.

L'art. 7, comma 1, della citata legge n. 374 del 1991 stabilisce invero che, «in attesa della complessiva riforma dell'ordinamento dei giudici di pace, il magistrato onorario che esercita le funzioni di giudice di pace dura in carica quattro anni e può essere confermato per un secondo mandato di quattro anni e per un terzo mandato di quattro anni. I giudici di pace confermati per un ulteriore periodo di due anni in applicazione dell'art. 20 della legge 13 febbraio 2001, n. 48, al termine del biennio possono essere confermati per un ulteriore mandato di quattro anni, salva comunque la cessazione dall'esercizio delle funzioni al compimento del settantacinquesimo anno di età».

L'art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 545 del 1992 citato prevede, d'altra parte, che «I componenti delle commissioni tributarie provinciali e regionali, indipendentemente dalle funzioni svolte, cessano dall'incarico, in ogni caso, al compimento del settantacinquesimo anno di età», mentre l'art. 7, comma 1, lettera d), del medesimo d.lgs. pone, fra i requisiti generali necessari per l'ammissione a tale funzione, quello di «non avere superato, alla data di scadenza del termine stabilito nel bando di concorso per la presentazione della domanda di ammissione, settantadue anni di età».

Sempre in punto di non manifesta infondatezza della questione, il Collegio osserva che il legislatore ha stabilito che il giudice onorario cessi dall'incarico al compimento del settantaduesimo anno di età. In particolare l'art. 4, comma 1, della legge 22 luglio 1997, n. 276 (Disposizioni per la definizione del contenzioso civile pendente: nomina di giudici onorari aggregati e istituzione delle sezioni stralcio nei tribunali ordinari), prevede che «La nomina a giudice onorario aggregato, salvo quanto previsto dal comma 4, ha durata quinquennale e può essere prorogata per una sola volta e per il termine massimo di un anno». Mentre il comma 2 del medesimo articolo prevede che «Il giudice aggregato cessa dall'incarico in caso di definizione delle cause di cui all'art. 1, comma 1, pendenti presso l'ufficio giudiziario cui è assegnato, salvo quanto disposto dal comma 5 del presente articolo, nonché all'atto del compimento del settantaduesimo anno di età e nelle ipotesi di cui all'art. 7».

Orbene, se è chiaro ed incontrovertibile che il dato letterale della norma determina per il G.O.A. il medesimo effetto, sotto il profilo della durata temporale dell'esercizio delle funzioni, rispetto a quello derivante per il giudice onorario di tribunale dalla norma legislativa qui contestata, deve nondimeno rilevarsi, sul piano sistematico, che le due figure, pur appartenendo alla medesima categoria della magistratura onoraria, si differenziano nettamente sotto il profilo funzionale dalle altre componenti che ne fanno parte, mostrando viepiù l'irrazionalità del sistema normativo in cui si colloca la disciplina censurata, caratterizzata, da un lato, dall'evidenziata disparità di trattamento rispetto alle figure magistratuali onorarie «omologhe» sotto il profilo funzionale (i.e.: «giudici di pace» e «giudici tributari»), dall'altro, dall'identità di trattamento rispetto ad una figura funzionalmente diversa (i.e.: «G.O.A.»).

La figura del G.O.A. è stata infatti istituita dal legislatore con la dichiarata finalità di definire il contenzioso civile pendente dinanzi ai tribunali alla data del 30 aprile 1995 «nel tempo massimo di cinque anni». In particolare, l'art. 1, comma 2, della citata legge istitutiva delle sezioni stralcio del tribunale civile dispone che «per definite i procedimenti civili di cui al comma 1 e con l'obiettivo di darvi luogo nel tempo massimo di cinque anni si procederà, nei modi e termini previsti dalla presente legge, alla nomina di giudici onorari aggregati nel numero di mille». Possono essere chiamati all'ufficio di giudice onorario aggregato: a) gli avvocati anche se a riposo o iscritti negli albi speciali e i magistrati a riposo; b) gli avvocati e procuratori dello Stato a riposo; c) i professori universitari e i ricercatori universitari confermati in materie giuridiche, laureati in giurisprudenza; c-bis) i notai anche in pensione. 3. Entro tre mesi dalla data di pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della presente legge, con decreto del Ministro di grazia e giustizia, sentito il Consiglio superiore della magistratura, sono individuati i tribunali presso cui vengono istituite le sezioni stralcio previste dall'articolo 11 e sono determinati il numero delle sezioni e la pianta organica dei giudici onorari aggregati e del relativo personale ausiliario».

Coerentemente con la durata quinquennale di detto incarico, si giustifica il requisito del «non aver compiuto 67 anni di età» al momento della nomina, proprio per assicurare la possibilità del pieno espletamento del mandato temporaneo (la cui cessazione è prevista al settantaduesimo anno di età). Pertanto, in considerazione della natura contingente



e transitoria delle funzioni assegnate al G.O.A., individuabile, per espressa volontà legislativa, nell'esigenza di procedere allo smaltimento del contenzioso civile arretrato, detta figura non pare pienamente assimilabile e comparabile a quella del G.O.T. che è invece considerato dall'ordinamento quale magistrato che entra a far parte in via permanente e funzionale del tribunale (cui è «addeito» ex art. 42-bis, r.d. n.12 del 1941), in quanto abilitato a svolgere, a fianco dei magistrati ordinari, «il lavoro giudiziario loro assegnato dal presidente del tribunale o, se il tribunale è costituito in sezioni, dal presidente o altro magistrato che dirige la sezione» (art. 43-bis, r.d. n. 12 del 1941), nei limiti e alle condizioni specificate dalla normativa primaria e da quella secondaria in materia.

Sotto questo profilo, risulta invece evidente l'assimilabilità del G.O.T. alla figura del giudice di pace, al quale il legislatore ha assegnato funzioni giurisdizionali «in materia civile e penale», nonché «la funzione conciliativa in materia civile» alle condizioni indicate nella legge n. 374 del 1991, senza limitazioni né di tempo né di scopo, come invece nel caso del G.O.A.

Le medesime considerazioni, ad avviso del Collegio, valgono anche in ordine al raffronto fra il G.O.T. e il giudice tributario, dal momento che anche quest'ultimo è considerato organo di giurisdizione istituzionale in uno specifico ambito di materia.

Inoltre, l'innalzamento a 75 anni del limite di età fissato per lo svolgimento dell'incarico di giudice onorario di tribunale risponderebbe anche ad un vantaggio per l'amministrazione, che potrebbe continuare a giovare dell'opera di un giudice già formato e la cui idoneità allo svolgimento delle mansioni è stata anche comprovata da un'esperienza pluriennale e positivamente valutata in concreto dagli organi a ciò deputati (Presidente del Tribunale, Consiglio giudiziario e Consiglio Superiore della Magistratura), e ciò anche in coerenza con i più recenti interventi legislativi, quali in particolare quello della proroga *ex lege* delle funzioni dei G.O.T. operata dall'art. 15 del d.l. n. 212 del 2011, che appunto paiono fondarsi su tale considerazione.

Pertanto, il Collegio dubita della legittimità della norma impugnata anche in riferimento ai principi di efficienza e di buon andamento della pubblica amministrazione sanciti dall'art. 97 della Costituzione.

10. In conclusione, la diversità di trattamento riservata ai giudici onorari di tribunale, che deriva pianamente dal raffronto delle norme citate con quella impugnata, non appare sorretta da alcuna ragionevole giustificazione, determinando un'irrazionale quanto incomprensibile disparità di trattamento fra figure professionali omogenee.

Se non può, infatti, dubitarsi che l'individuazione del termine di cessazione dalle funzioni *de quibus* rientri nella discrezionalità del legislatore, ciò nondimeno, sulla scorta dell'insegnamento del Giudice delle leggi, tale potere deve essere esercitato in modo ragionevole e non arbitrario, con la conseguenza che, una volta fissato a settantacinque anni il limite di età per tutte le altre figure professionali ad essa assimilabili, condividendone le medesime funzioni e gli stessi caratteri di magistratura onoraria e giudicante — in ossequio all'art. 106, secondo comma, della Costituzione —, lo stesso identico limite non può non valere anche per la specifica figura di magistratura onoraria che viene in considerazione nel presente giudizio, in ragione del necessario rispetto del principio di uguaglianza e di razionalità interna del sistema normativo in cui la norma legislativa censurata si colloca, stabilito dall'art. 3 della Costituzione, nonché in riferimento al principio di efficienza e buon andamento dell'Amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione.

11. Alla luce delle considerazioni che precedono, deve pertanto essere sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 42-sexies, primo comma, lett. a) del r.d. 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario), per contrasto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione, con conseguente sospensione del giudizio e trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Resta riservata all'esito del giudizio incidentale ogni determinazione pregiudiziale, sul merito e sulle spese.

P. Q. M.

Visti gli articoli 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenuta rilevante ai fini della decisione e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 42-sexies, primo comma, lettera a), del r.d. 30 aprile 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario), nella parte in cui statuisce la cessazione dal servizio di giudice onorario di tribunale al «compimento del settantaduesimo anno di età» anziché al compimento del settantacinquesimo anno di età, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, così dispone:

- a) ordina la trasmissione degli atti, a cura della Segreteria della Sezione, alla Corte Costituzionale;
- b) sospende, per l'effetto, il giudizio in corso;



c) ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della stessa Segreteria, a tutte le parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri, e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei Deputati.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 26 settembre 2012.

Il Presidente: PISCITELLO

L'estensore: BOTTIGLIERI

13C00021

N. 12

Ordinanza del 21 novembre 2012 emessa dalla Commissione tributaria regionale delle Marche sul ricorso proposto da Piffer Giuseppe contro Agenzia delle entrate direzione provinciale ufficio controlli Pesaro-Urbino

Contenzioso tributario - Appello contro la sentenza di primo grado che erroneamente ha dichiarato inammissibile il ricorso in via preliminare senza trattare il merito - Mancata previsione tra i casi di rimessione della causa alla Commissione tributaria provinciale - Impossibilità di esame della causa nel merito, non essendo la Commissione tributaria regionale investita di tale *petitum* né potendo utilizzare i poteri suppletivi istruttori previsti rispetto agli atti nulli compiuti in primo grado - Compressione e violazione del diritto di difesa.

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, art. 59.
- Costituzione, art. 24.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA DI ANCONA

Ha emesso la seguente ordinanza sull'appello n. 804/08 depositato il 21 luglio 2008 avverso la sentenza n. 57/2/07 emessa dalla Commissione Tributaria Provinciale di Pesaro contro: Agenzia entrate direzione provinciale Ufficio controlli Pesaro-Urbino proposto dal ricorrente: Piffer Giuseppe Via A. De Gabrielli n. 4/A 61032 Fano (Pesaro) difeso da: Lodovici Paolo Via A. De Gabrielli n. 4/A 61032 Fano (Pesaro);

Atti impugnati: Avviso di accertamento n. R9N20021V00016800 Registro 2002 Avviso di accertamento n. R9N20021V00016800 I.V.A. 2001.

Fatto e svolgimento del processo

1) La controversia

Con atto pubblico redatto dal notaio Alessandro Cecchetelli di Fano in data 27 dicembre 2001 al repertorio numero 62.841 e sottoposto alla registrazione in data 16 gennaio 2002, il contribuente ricorrente oggi appellante, ha posto in essere due distinte operazioni di compravendita immobiliare;

a) acquisto di terreni, per i quali aveva richiesto il riconoscimento del credito d'imposta derivante da precedente atto per acquisto "di prima abitazione" ex articolo 7, legge n. 448/1998, da portare in compensazione ai dovuto atto di registrazione;

b) acquisto di un fabbricato (operazione soggetta ad Iva) per il quale aveva richiesto ed usufruito dell'agevolazione "prima casa", la quale prevedeva l'applicazione ciell'Iva agevolata al 4% anziché del 10%.



A seguito della registrazione di tale atto l'agenzia delle entrate ufficio di Fano in data 13 aprile 2006 ha notificato due distinti avvisi di liquidazione così identificati:

a) Raccomandata postale A. R. Numero 76028307626-8, per la notifica di un Avviso di liquidazione dell'imposta numero 001 del 23 febbraio 2006 protocollo numero 6196/06 attraverso cui si addebitano le imposte di registro, ipotecaria e catastale per il mancato riconoscimento delle agevolazioni richieste a titolo di credito d'imposta di cui all'articolo sette comma uno della legge 23 dicembre 1998 numero 448 perché detratte dalle imposte di registro, ipotecarie e catastali dovute a seguito della registrazione dell'atto di compravendita;

b) Raccomandata postale A. R. Numero 7602830727-9, per la notifica di un avviso di liquidazione dell'imposta numero 001 del 23 febbraio 2006 protocollo numero 6194/06 con cui si addebita la maggiore imposta Iva a titolo di recupero per il disconoscimento dell'aliquota agevolata del 4% anziché quella ordinaria del 10% per il mancato avveramento, nei termini prescritti, della condizione prevista alla lettera a) del comma 1 della nota 2-bis dell'articolo 1 della tariffa "parte prima" allegata al d.P.R. 26 aprile 1986 numero 131, così come richiamata dal successivo quarto comma della citata tariffa.

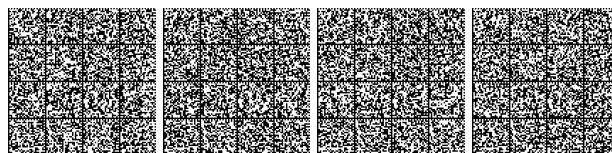
I predetti avvisi di liquidazione notificati ai sensi della legge 890 del 20 novembre 1982, articolo 8, venivano opposti dal contribuente, munito di difensore tecnico abilitato ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo 546/92, con separati ricorsi dinanzi alla commissione tributaria provinciale di Pesaro la quale dopo averne disposto la riunione per la connessione soggettiva ed oggettiva, ai sensi dell'articolo 29 del decreto legislativo 546/1992, li dichiarava inammissibili per violazione del primo comma dell'articolo 21 del decreto legislativo numero n. 546/1992, perché proposti oltre il termine di 60 giorni ivi previsto. Il giudice di prime cure riteneva di non adottare alcuna decisione sulle spese del giudizio di primo grado che, di conseguenza, rimanevano a carico di ciascuna delle parti così come anticipate. Il giudizio di inammissibilità dei ricorsi impediva al giudice di primo grado l'introduzione al merito che per tale effetto non poteva essere ammesso in discussione e, quindi, esaminato nel processo di primo grado. In via preliminare la commissione tributaria provinciale ha ritenuto doversi dichiarare tardivo il ricorso di primo grado, presentato oltre i 60 giorni previsti dalla legge, in considerazione che la comunicazione di avvenuto deposito della raccomandata attraverso cui sono stati notificati di avvisi di liquidazione è stata inviata con lettera raccomandata del 6 marzo 2006 mentre il ricorso è stato proposto in data 12 giugno 2006 e, quindi, secondo il giudice di primo grado, oltre il termine di 60 giorni previsto dall'articolo 21 d.lgs n. 546/92.

Avverso tale sentenza (n. 57/2/07 del 17.05.2007) con unico motivo e unico atto di appello ricorre soltanto il contribuente dinanzi la commissione tributaria regionale di Ancona per il tramite del difensore tecnico abilitato ai sensi dell'articolo 12 d.lgs. 546/1992, contestando la falsa ed errata interpretazione e applicazione della legge numero 890 del 20 novembre 1982 inerente la notificazione degli atti a mezzo posta; l'agenzia delle entrate ufficio di Fano resistente si è costituita in giudizio ed ha presentato controdeduzioni (articoli 54 e 23 d.lgs. 546/1992). In particolare l'appellante sostiene doversi applicare il principio generale della scissione soggettiva del momento di perfezionamento della notificazione, in capo al soggetto destinatario degli atti impositivi, in relazione al suo diritto alla tutela giurisdizionale e alla difesa. L'appellante fonda la sua tesi difensiva sulla scorta degli interventi succedutisi nel tempo, da parte della Corte Costituzionale attraverso le sentenze: numero 346 del 23 settembre 1998; numero 132 del 28 aprile 2004; numero 107 del 24 marzo 2004; numero 97 del 12 marzo 2004 e numero 28 del 23 gennaio 2004 in cui è stata, tra l'altro, dichiarata illegittimità costituzionale:

a) Del comma 2 dell'articolo 8 della legge numero 890/1982 nella parte in cui non prevede che in caso di rifiuto di ricevere il Plico o di firmare il registro di consegna da parte delle persone abilitate alla ricezione ovvero in caso di mancato recapito per temporanea assenza del destinatario o per mancanza, inidoneità o assenza delle persone sopra menzionate, del compimento delle formalità descritte e del deposito dell'impiego sia data notizia al destinatario medesimo con raccomandata con avviso di ricevimento;

b) Del comma 3 dell'articolo 8 della legge numero 890/1982 nella parte in cui prevede che il piego sia restituito al mittente in caso di ritiro da parte del destinatario, dopo 10 giorni dal deposito presso l'ufficio postale;

Attraverso le suddette sentenze, la Corte costituzionale ribadendo il principio fondamentale della sufficienza per il notificante delle sole formalità che non sfuggono alla sua disponibilità, ha statuito il generale principio della scissione soggettiva del momento del perfezionamento della notificazione. Il nuovo principio prevede una, scissione tra i due momenti perfezionativi del procedimento notificatorio, uno per il notificante e l'altro per il notificatario. La tutela dell'uguaglianza, del diritto alla difesa e la tutela giurisdizionale hanno imposto al giudice delle leggi di fissare il principio della autoresponsabilità e dell'inaddebitabilità al soggetto incolpevole degli eventi dannosi, quali la decadenza di poteri e diritti imputabili ad altri soggetti (agente incaricato della notificazione). Tali parametri rapportati alla sequenza dei momenti relativi alla notificazione tramite il servizio postale fissano due principi, rectius "momenti", distinti e



fondamentali: in capo al notificante il termine certo di consegna dell'atto all'agente incaricato della notificazione; in capo al notificatario il termine certo di ricezione dell'atto da parte dell'agente incaricato della notificazione. Questa commissione preso atto dei criteri fissati dalla Corte Costituzionale e rilevato che gli avvisi di liquidazione impugnati sono stati spediti tramite raccomandata A. R. da parte dell'agenzia delle entrate ufficio di Fano in data 6 marzo 2006 e ricevuti dal ricorrente in data 13 aprile 2006; appurato che i relativi ricorsi sono stati proposti in data 12 giugno 2006, ritiene di dover annullare la sentenza di primo grado in ordine alla inammissibilità dei ricorsi per tardività (articolo 21 d.lgs. n. 546/92) perché tempestivamente prodotti entro 60 giorni dalla ricezione (notificazione) dell'atto impugnato. Nella udienza del 29.09.2010 la commissione tributaria Regionale di Ancona si è riservata la decisione.

2) Oggetto dello scrutinio di costituzionalità e fonti normative

Il decreto legislativo 31 dicembre 1992 numero 546 istitutivo della riforma del processo tributario rappresenta l'epilogo legislativo dell'articolo 30 della legge 30 dicembre 1991 numero 413 attraverso cui il legislatore ha inteso dettare le linee fondamentali del processo tributario, avvicinandolo sotto il profilo della procedura ai riti civili ordinari. La lettera G del comma 1 dell'articolo 30 della legge 413/1991 nel dettare i criteri direttivi al legislatore delegato alla riforma del processo tributario ha imposto: "adeguamento delle norme del processo tributario a quelle del processo civile". Il legislatore delegato emanando le disposizioni generali del nuovo processo tributario al comma 2 dell'articolo 1 così dispone: "i giudici tributari applicano le norme del presente decreto e, per quanto da esse non disposto e con esse compatibili, le norme del codice di procedura civile.". Ne consegue quindi che le norme del codice di procedura civile, comprese quelle di attuazione dello stesso, si pongono rispetto a quelle del processo tributario quale fonte secondaria di garanzia subordinata a due precise condizioni indicate dalla legge: A) nessuna norma speciale inserita nel decreto legislativo numero 546/1992 disciplina la fattispecie processuale; B) la norma del codice di procedura civile, astrattamente applicabile, risulti/compatibile con le norme speciali del processo tributario evitando che, l'applicazione analogica, determini contrasto all'interno delle disposizioni processuali tributarie o crei una disarmonia nel sistema del processo tributario.

Per quanto riguarda la remissione della causa al giudice di primo grado il legislatore della riforma del processo tributario, sebbene non obbligato in maniera specifica, a disciplinare sul punto dalla legge di delega (articolo 30 legge n. 413/1991) ha ritenuto di intervenire attraverso l'emanazione dell'articolo 59 del decreto legislativo 546/1992. Questa disposizione impone in modo tassativo la remissione della causa al giudice di primo grado in presenza di cinque specifiche fattispecie processualmente individuate ed elencate dalle lettere comprese fra la A e la E del comma 1 dell'articolo 59/546. Il comma 2 del predetto articolo, impone al giudice tributario l'obbligo di decidere ogni qualvolta debba giudicare una causa nella quale non siano ravvisabili motivi di rinvio indicati al comma 1 di cui sopra. Il legislatore del processo tributario consapevole della impossibilità di un'elencazione tassativa di tutte le fattispecie processuali possibili, ha introdotto un potere istruttorio, al giudice di appello consentendogli di ordinare la rinnovazione di atti nulli compiuti in primo grado. (Comma 2 articolo 59/546). Per completezza espositiva è opportuno segnalare come il legislatore del processo tributario, derogando dal principio generale espresso dall'articolo 161 del codice di procedura civile, ha ritenuto (lettera E del comma 1 dell'articolo 59/546) causa specifica di remissione la fattispecie per cui la sentenza da parte del giudice di primo grado non sia stata firmata, equiparandola sostanzialmente ad una causa di nullità della stessa contrariamente al disposto dell'articolo 161 c.p.c. citato che esclude dal novero della nullità la mancanza della firma del giudice della sentenza. (Articolo 161 comma 2 c.p.c.). Dal punto di vista processuale la equiparazione del comma 2 dell'articolo 59 del decreto legislativo 546/1992, (norma speciale) all'articolo 162 c.p.c. consentono al giudice di appello la rinnovazione degli atti travolti dalla nullità del processo di primo grado. Nel caso di specie, quindi, affinché il giudice di appello possa conoscere la questione nel merito, è necessario che egli dichiari la nullità della sentenza di primo grado a norma dell'articolo 161 c.p.c., non esistendo una norma specifica, derogatoria a quella del Processo civile, nel processo tributario. La sentenza di primo grado impugnata, oggetto di decisione, ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso introduttivo per tardività, interpretando in modo difforme rispetto a questo giudice di appello, la normativa relativa alla notificazione degli atti regolamentata in materia dall'articolo 8 della legge numero 890 del 20 novembre 1982. A mente di tale disposizione è nel rispetto dei principi stabiliti da codesta Onorevole Corte Costituzionale nell'anno 2004 (sentenza numero 132 del 28 aprile 2004; sentenza numero 107 del 24 marzo 2004; sentenza numero 97 del 12 marzo 2004; sentenza numero 28 del 23 gennaio 2004) precedute (*ex multis* sentenza numero 346 del 23 settembre 1998) questa commissione è tenuta ad interpretare la disposizione contenuta nei comma 3 dell'articolo 8 della legge 890/1982 citata, nel senso voluto da questa Onorevole Corte secondo cui si deva operare una scissione per individuare i termini e gli effetti della notifica. Per il notificante i termini decorrono dalla data di consegna dell'atto; mentre per il destinatario, dovendosi garantire la conoscibilità dell'atto ai fini della tutela giurisdizionale e della difesa, i termini decorrono solo alla data di consegna dell'atto, attestata dall'avviso di ricevimento, con la conseguente decorrenza, da quella stessa data, di qualsiasi termine imposto ai destinatari. Nel rispetto di questo principio la sentenza di



primo grado che ha dichiarato inammissibile il ricorso per tardività (articolo 21 decreto legislativo 546/1992) senza la trattazione del merito, deve essere annullata, ma non può considerarsi giuridicamente affetta da nullità (articolo 161 c.p.c.). L'atto di appello, quindi, non poteva che riguardare il contenuto della sentenza impugnata la quale, non avendo trattato il merito, per aver accolto l'eccezione preliminare di inammissibilità del ricorso, non ha consentito al ricorrente una difesa in relazione al merito della causa. Pertanto sia il «petitum» che la «causa petendi» non sono state decise dal giudice di primo grado perché assorbite dalla eccezione preliminare di inammissibilità del ricorso stesso, né possono essere decise dal giudice di appello in quanto non hanno formato oggetto di impugnazione nei rispetto del principio della domanda (articoli 112 e seguenti c.p.c.). Quindi non essendo la causa di inammissibilità del ricorso, prevista fra le cause di remissione al giudice di primo grado (articolo 59 decreto legislativo 546/1992), al pari, invece dell'estinzione del processo in sede di reclamo contro il provvedimento presidenziale, questo giudice dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 59 del decreto legislativo 31 dicembre 1992 numero 546 nella parte in cui non consente la remissione al giudice di primo grado una causa dichiarata inammissibile in prime cure e, viceversa, riconosciuta ammissibile dal giudice di appello il quale, tuttavia, non ha poteri istruttori per poter istruire la causa affinché possa esserne deciso il merito. Il quadro normativo sopra descritto riguardante la materia, provoca al processo di appello una situazione di stallo, mettendo il giudice nella condizione di non poter rimettere la causa in primo grado, né di avere possibilità di decidere il merito per assenza del petitum constatata l'impossibilità di poter utilizzare i poteri suppletivi istruttori previsti solo in caso di nullità. (Articolo 59 decreto legislativo 546/1992; articolo 161 c.p.c.).

3) La rilevanza della questione

La problematica sollevata in ordine alla corretta interpretazione del dettato normativo dell'articolo 59 D. LGS 546/1992 sia in ordine al comma 1 per quanto concerne l'individuazione degli specifici elementi processuali che consentono la remissione al giudice di primo grado, sia in ordine al comma 2 che impone di decidere nel merito la causa rinnovando gli atti nulli compiuti in primo grado non consentono al giudice di appello, chiamato a decidere su una impugnazione contro una sentenza di primo grado che dichiara l'inammissibilità del ricorso, di adottare una decisione nel merito, non essendo stato questo l'oggetto del giudizio della sentenza di primo grado e, quindi, non essendo stato l'oggetto dell'impugnazione della stessa attraverso il gravame di appello, unico rimedio giurisdizionale consentito e possibile in questa fase processuale. Si crea pertanto un vuoto processuale che non consente il corretto svolgimento giurisdizionale del processo oggetto di impugnazione.

4) La non manifesta Infondatezza

L'eccezione di costituzionalità che questa commissione pone al vaglio della Corte riguarda la formulazione dell'articolo 59 del decreto legislativo 546/1992 in relazione ai casi di remissione della causa alla commissione tributaria provinciale che ha emesso la sentenza impugnata da parte del giudice della commissione tributaria regionale. Questa norma seppure in sintonia con gli articoli 353 e 354 c.p.c. detta una specifica disposizione in materia per quanto riguarda il processo tributario. A mente di quanto disposto dalla legge delega numero 413/1991 (articolo 30) e come correttamente recepito dal legislatore delegato nell'articolo 1 comma 2 del decreto legislativo 546/92 "i giudici tributari applicano le norme del presente decreto e, per quanto da esse non disposto e con esse compatibili, le norme del codice di procedura civile"; Da ciò consegue che per quanto riguarda i casi di remissione al giudice di primo grado, nel processo tributario, si debba fare riferimento all'articolo 59 sopra richiamato. In relazione al fatto processuale che ha generato il dubbio di costituzionalità dell'articolo 59 del d.lgs. 546/92, questa commissione pur lamentando la violazione dell'articolo 24 della Costituzione non intende sollevare eccezione di violazione del diritto di difesa in relazione al mancato rispetto del doppio grado di giurisdizione in quanto è ben consapevole che non esiste garanzia costituzionale del doppio grado di giurisdizione di merito; né in ordine al principio dell'uguaglianza stabilito dall'articolo tre della Costituzione in quanto l'osservanza di tale precetto non impedisce al Legislatore di dettare norme diverse per regolare situazioni ritenute differenti in quanto il diritto di difesa risulta realizzato con la previsione del potere-dovere del giudice d'appello di decidere la causa nel merito, previa rinnovazione nel contraddittorio di tutte le parti degli atti nulli. Tale previsione contenuta nel comma 2 del decreto legislativo n. 546/1992 non appare idoneo, sotto il profilo processuale per il raggiungimento del pieno diritto di difesa voluto dall'articolo 24 della Costituzione. Dal punto di vista tecnico processuale l'impugnazione mediante appello nel processo tributario è disciplinata dall'articolo 53 del d.lgs. n. 546/92 che non dispone diversamente, né si pone in contrasto con l'articolo 112 del c.p.c. per il limite necessario del giudice di circoscrivere il suo giudizio dispositivo (pronunciato) entro il limite della domanda di appello (chiesto). L'impugnazione proposta al giudice di appello doveva, in base all'articolo 339 C.p.c. riguardare esclusivamente il contenuto della sentenza di primo grado, la quale, tuttavia, ignorando il merito, ha dichiarato inammissibile il ricorso per un presunto vizio preliminare, che nel giudizio di appello è stato ritenuto non meritevole di conferma. Né d'altra parte era consentito all'appellante di sviluppare nei motivi di appello ("petitum" e "causa petendi") argomentazioni diverse da quelle che riguardavano l'ammissibilità o meno del ricorso introduttivo perché diversamente



avrebbe proposto un atto di appello inammissibile questa volta in violazione dell'articolo 53 d.lgs. n. 546/1992 e 339 c.p.c. Ne d'altra parte è ravvisabile un giudicato interno per acquiescenza sul merito, ai sensi dell'articolo 329 c.p.c., in quanto il giudice di primo grado non ne ha fatto oggetto di giudicato, benché richiesto col ricorso di primo grado. Nel processo tributario il dubbio di costituzionalità sollevato in relazione all'articolo 59 d.lgs. n. 546/92 deve essere posto in relazione all'articolo 7 dello stesso decreto legislativo del processo tributario (546/92) dopo la soppressione del comma 3 (disposta dall'articolo 3-bis comma 5 del decreto-legge 30 settembre 2005 numero 203 convertito con modificazioni con la legge 2 dicembre 2005 numero 248) che ha sensibilmente ridotto, circoscrivendoli, i poteri istruttori del giudice tributario, compreso il giudice di appello, consentendone l'esercizio esclusivamente nei limiti dei fatti dedotti dalle parti nella causa e vietando, quindi, qualsiasi altro potere istruttorio che servisse ad integrare, con un'istruzione successiva all'introduzione degli atti processuali il processo stesso. In realtà il dubbio di costituzionalità che affligge l'attuale formulazione dell'articolo 59 d.lgs. n. 546/92, è stato individuato da questo collegio nella impossibilità della commissione tributaria regionale, quale giudice di appello, di conoscere nel merito la vicenda processuale, che d'altra parte non è stata, ma non poteva esserlo, sviluppata dalle parti nel processo. A tal proposito la norma surrettizia proposta dal comma 2 dell'articolo 59 d.lgs. n. 546/92, che impone al giudice tributario regionale di decidere ordinando, ove occorra, la rinnovazione di atti nulli compiuti in primo grado, non appare, nel caso di specie, idonea a garantire il pieno diritto di difesa tutelato dall'articolo 24 della Costituzione poiché nel caso di specie non vi sono atti nulli da rinnovare compiuti in primo grado. Per queste ragioni il processo tributario di appello come regolato dall'articolo 59 d.lgs. 546/92 evidenzia un insanabile «vulnus» processuale connesso all'esercizio del pieno diritto di difesa allorquando il giudice di primo grado, erroneamente giudicando, abbia dichiarato inammissibile il ricorso per una questione pregiudiziale o preliminare senza trattare nella medesima sentenza di primo grado il merito. Ne consegue che la mancata previsione legislativa della rimessione della causa al giudice di primo grado fra le ipotesi tassativamente contemplate dalle lettere A-B-C-D-E del comma 1 dell'articolo 59 d.lgs. 546/92, nel caso di ricorso di primo grado dichiarato inammissibile in via preliminare senza discussione del merito, comporta un vuoto processuale tale da impedire l'esame del merito a disprezzo del principio costituzionale del diritto di difesa garantito dall'articolo 24 della Costituzione.

P.Q.M.

A- Dichiaro rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 59 del decreto legislativo numero 546 del 1992 nella parte in cui non contempla fra i casi di rimessione al giudice di primo grado quello relativo all'appello contro la sentenza di primo grado che erroneamente ha dichiarato inammissibile il ricorso in via preliminare senza trattare il merito della causa.

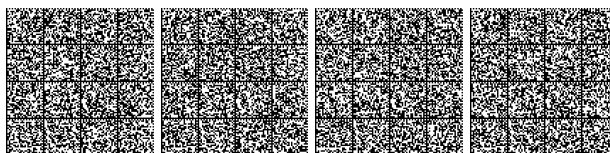
A1 - Rileva il contrasto del citato articolo 59 d.lgs. n. 546/92 con l'articolo 24 della Costituzione perché impedito il giudice di appello della necessaria possibilità di istruzione del processo nel merito, vietando la rimessione della causa al giudice di primo grado, ne limita la trattazione dello stesso con illegittima compressione e violazione del diritto di difesa come Costituzionalmente garantito.

A2 - A scioglimento della riserva assunta nell'udienza del 29.09.2010, sospende il procedimento e dispone che, a cura della segreteria della commissione, la presente ordinanza sia immediatamente trasmessa alla Corte Costituzionale unitamente a tutti gli atti di causa, notificata alle parti del presente giudizio e al Presidente del Consiglio dei ministri presso la sede istituzionale, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento della Repubblica italiana nelle rispettive sedi.

Ancona, addì 26 ottobre 2011

Il Presidente: CUTRONA

Il giudice estensore: MINISTRONI



N. 19

Ordinanza del 22 gennaio 2013 emessa dal G.i.p. del Tribunale di Taranto sulle istanze proposte dalla Procura della Repubblica del Tribunale di Taranto

Ambiente - Inquinamento - Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale - Previsione che, in caso di stabilimento di interesse strategico nazionale, individuato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, il Ministro dell'ambiente può autorizzare, in sede di riesame dell'autorizzazione integrata ambientale, la prosecuzione dell'attività produttiva per un periodo di tempo non superiore a 36 mesi - Applicazione della disposizione anche quando l'autorità giudiziaria abbia adottato provvedimenti di sequestro sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento - Previsione che i provvedimenti di sequestro non impediscono l'esercizio dell'attività di impresa - Previsione che l'impianto siderurgico della società ILVA S.p.A. di Taranto costituisce stabilimento di interesse strategico nazionale - Previsione che, a decorrere dall'entrata in vigore del decreto-legge n. 207 del 2012, la società ILVA S.p.A. di Taranto (nella specie, destinataria di provvedimenti cautelari reali già disposti dall'autorità giudiziaria) sia autorizzata alla prosecuzione dell'attività produttiva dello stabilimento e alla commercializzazione dei prodotti, ivi compresi quelli realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore del suddetto decreto-legge - Contrasto con il principio della separazione tra i poteri dello Stato, a fronte della violazione della riserva della funzione giurisdizionale attribuita alla magistratura, quale ordine autonomo e indipendente, chiamato ad attuare la giurisdizione mediante il giusto processo - Contrasto con l'obbligo dell'Ordinamento di reprimere e prevenire i reati - Violazione del principio dell'obbligatorietà dell'azione penale e delle garanzie a tutela del pubblico ministero - Violazione dei principi del giudice naturale e della responsabilità penale personale - Lesione del diritto di difesa - Violazione del principio di legalità - Preclusione della tutela giurisdizionale contro gli atti della pubblica amministrazione - Violazione del principio di uguaglianza tra cittadini - Irragionevole disparità di trattamento tra imprese - Lesione del diritto alla salute e all'ambiente salubre - Inosservanza dei limiti alla libertà di iniziativa economica privata - Contrasto con la normativa comunitaria in materia di tutela dell'ambiente e protezione della salute umana - Lesione del diritto di ogni persona a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, enunciato dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU).

- Legge 24 dicembre 2012, n. 231 (*recte*: Decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, con modificazioni, nella legge 24 dicembre 2012, n. 231), artt. 1 e 3.
- Costituzione, artt. 2, 3, 9, comma secondo, 24, primo comma, 25, primo comma, 27, primo comma, 32, 41, comma secondo, 101, 102, 103, 104, 107, 111, 112, 113 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), agli artt. 3 e 35 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) e all'art. 191 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

IL TRIBUNALE

Esaminate le due istanze, riguardante l'una il sequestro preventivo delle aree ed impianti dello stabilimento ILVA s.p.a. di Taranto e l'altra il sequestro preventivo del prodotto finito e/o semilavorato dell'attività del medesimo stabilimento siderurgico, avanzate in data 4 gennaio 2013 dall'Ufficio del Pubblico Ministero in persona del dott. Francesco Sebastio - Procuratore, dott. Pietro Argentino - Procuratore Aggiunto, dott.ssa Giovanna Cannarile, dott. Mariano Evangelista Buccoliero e dott. Remo Epifani - Sostituti Procuratori della Repubblica, tutti in servizio alla Procura della Repubblica presso questo Tribunale.

Ritenuto opportuno, ai fini di un più agevole inquadramento di dette istanze delle quali si dirà nel prosieguo, ricordare preliminarmente i provvedimenti giurisdizionali intervenuti nel presente procedimento, come da esposizione che segue *sul*) paragrafi A) e B).

A) *Il sequestro preventivo delle aree ed impianti dello stabilimento siderurgico ILVA s.p.a., ed il giudicato cautelare formatosi sullo stesso.*

Con decreto emesso in data 25.07.2012 questo g.i.p. disponeva, ex articoli 321 comma 1 c.p.p., il sequestro preventivo, senza facoltà d'uso, delle seguenti aree ed impianti dello stabilimento siderurgico ILVA s.p.a. di Taranto:



Area Parchi, Area Cokerie, Area Agglomerato, Area Altiforni, Area Acciaierie, Area GRF (Gestione Rottami Ferrosi), nominando quali custodi ed amministratori dei predetti beni, per gli aspetti tecnico-operativi, gli ingegneri Barbara Valenzano, Emanuela Laterza e Claudio Lofrumento, ed il dottor Mario Tagarelli per gli aspetti amministrativi.

In pari data — 25.07.2012 — veniva emessa ordinanza applicativa di misura cautelare personale nei confronti di Riva Emilio, Riva Nicola, Capogrosso Luigi, Andelmi Marco, Cavallo Angelo, Dimaggio Ivan, De Felice Salvatore e D'Alò Salvatore.

Tali provvedimenti venivano adottati in relazione alle seguenti fattispecie di reato ipotizzate dai PP.MM. presso questo Tribunale: art. 434 comma 1 e 2 e.p. - Disastro doloso c.d. innominato aggravato dalla verifica del disastro; art. 437 comma 1 e 2 c.p. - Omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro aggravata dalla verifica del disastro; art. 439 c.p. - Avvelenamento di acque o di sostanze alimentari; articoli 81 comma 1 - 674 - 639 comma 2 e 3, e 635 comma 1 e 2 n. 3) c.p. - Danneggiamento aggravato continuato e Getto pericoloso di cose, nonché reati contravvenzionali di cui agli articoli 24 e 25 decreto del Presidente della Repubblica n. 203/88 - 256 e 279 decreto legislativo n. 152/2006.

Trattasi di reati di pericolo, aggravanti dall'evento, di natura permanente o, quanto meno, istantanea ad effetti permanenti.

A fondamento delle disposte misure cautelari, tanto quelle personali coercitive quanto quella reale, un composito e ponderoso materiale acquisito nel corso delle indagini, integrato, tra l'altro, dagli esiti delle due perizie — chimico-ambientale e medico-epidemiologica — svolte in sede di incidente probatorio richiesto dalla Procura della Repubblica di Taranto. Le risultanze di detti accertamenti peritali costituiscono, come è noto, prove processuali, assunte nelle forme (proprie del dibattimento) dell'incidente probatorio e nel pieno rispetto delle regole del contraddittorio delle parti.

Con ordinanza del 7/20.08.2012 il Tribunale di Taranto in funzione di Tribunale del riesame confermava il sequestro, senza facoltà d'uso a fini produttivi, di dette aree ed impianti dell'ILVA, parzialmente modificando le — sole — disposizioni relative ai profili della esecuzione ed amministrazione-custodia dei beni.

Con la stessa ordinanza, il Tribunale del riesame riconosceva la sussistenza di gravi indizi di colpevolezza a carico dei predetti Riva Emilio, Riva Nicola, Capogrosso Luigi, Andelmi Marco, Cavallo Angelo, Dimaggio Ivan, De Felice Salvatore e D'Alò Salvatore in relazione alle fattispecie di reato sopra indicate, confermando per Riva Emilio, Riva Nicola e Capogrosso Luigi la misura cautelare personale (che veniva, per contro, annullata dal medesimo Tribunale nei riguardi degli altri indagati, per ritenuta insussistenza di esigenze cautelari).

Giova evidenziare che:

in data 17 gennaio 2013 la Corte di Cassazione ha rigettato i ricorsi proposti nell'interesse di Riva Emilio, Riva Nicola e Capogrosso Luigi avverso detta ordinanza del Tribunale del riesame confermativa della misura cautelare personale per i tre indagati;

anche la pronuncia del Tribunale del riesame sul sequestro di aree ed impianti dell'ILVA è divenuta inoppugnabile, non avendo gli interessati proposto ricorso alla Suprema Corte avverso tale ordinanza, sulla quale si è, dunque, formato il c.d. giudicato cautelare.

Appare utile, poi, sottolineare che nel confermare la sussistenza dei presupposti legittimanti il sequestro preventivo (fumus commissi delicti e periculum in mora), funzionale alla tutela delle esigenze preventivo-cautelari indicate dalla legge (art. 321 comma 1 c.p.: «Quando vi è pericolo che la libera disponibilità di una cosa pertinente al reato possa aggravare o protrarre le conseguenze di esso ovvero agevolare la commissione di altri reati ...»), i Giudici del riesame ribadivano la sussistenza, in danno del territorio tarantino comprensivo di centri abitati e zone rurali, di una situazione di emergenza ambientale e sanitaria di assoluta gravità e comprovata attualità, imputabile alle emissioni inquinanti — convogliate, diffuse e fugitive — dello stabilimento ILVA s.p.a. e, segnatamente, di quegli impianti ed aree del siderurgico sottoposti a sequestro, affetti da molteplici e gravi criticità strutturali e funzionali.

Gli stessi Giudici, quindi, ribadivano l'assoluta indifferibilità ed urgenza, a tutela della pubblica incolumità (ossia della salute dei residenti e dei lavoratori del siderurgico) e dell'ambiente, del raggiungimento delle finalità preventivo-cautelari del disposto sequestro, consistenti nella immediata interruzione delle attività inquinanti e nella eliminazione di tutte le situazioni di pericolo per le persone e per l'ambiente di cui sono fonti le aree e gli impianti dello stabilimento siderurgico ILVA di Taranto assoggettati a vincolo reale. Subordinavano esplicitamente la possibilità di una ripresa dell'attività produttiva dello stabilimento alla previa, completa realizzazione di tutti gli interventi indispensabili per l'eliminazione delle accertate e perduranti situazioni di pericolo.

Osservavano, tra l'altro, i Giudici del riesame, in alcuni passaggi della motivazione dell'ordinanza:

«... Le risultanze del procedimento evidenziano, in definitiva, l'esistenza, nella zona del tarantino, di una grave ed attualissima situazione di emergenza ambientale e sanitaria, imputabile alle emissioni inquinanti dello stabi-



mento ILVA S.p.a. e, segnatamente, di quegli impianti ed aree del siderurgico che presentano le accertate e persistenti criticità ambientali di cui si è diffusamente detto — Area Parchi, Area Cokerie, Area Agglomerato, Area Altiforni, Area Acciaierie ed Area GRF (Gestione Rottami Ferrosi) ...» (pag. 99);

«... Dalle risultanze dell'indagine ... emerge come la gestione dello stabilimento ILVA di Taranto sia stata caratterizzata da gravissime criticità che hanno provocato e tuttora provocano gravissimi danni all'ambiente e alla salute delle persone ...» (pagg. 76/77);

« ... Nel caso in esame non è semplicemente contestata la commissione di un fatto soltanto diretto a cagionare un disastro, ma piuttosto la realizzazione di fatti che hanno provocato un disastro ambientale di rilevanti dimensioni, peraltro tuttora in atto, rispetto al quale il numero delle persone offese non è ancora precisamente né definitivamente quantificabile

... Ebbene, le concrete modalità di gestione dello stabilimento siderurgico dell'ILVA di Taranto... — che hanno determinato la continua e costante dispersione nell'aria ambiente di enormi quantità di polveri nocive e di altri inquinanti di accertata grave pericolosità per la salute umana (alla cui esposizione costante e continuata sono correlati eventi di malattia e di morte osservati con picchi innegabilmente preoccupanti, rispetto al dato nazionale e regionale, nella popolazione della città di Taranto, specie tra i residenti nei quartieri Tamburi e Borgo, più vicini allo stabilimento siderurgico), nonché la contaminazione di terreni ed acque e di animali destinati all'alimentazione umana, in un'area vastissima che comprende l'abitato di Taranto e di paesi vicini ed un'ampia zona rurale tra i territori di Taranto e Stalle — integrano senz'altro l'elemento materiale del reato in esame [art. 434 comma 1 e 2 c.p.], in termini di condotta ed evento di disastro ...» (pagg. 79/81);

«... Nel caso di specie, ... gli effetti dannosi dell'evento disastro, oltre che accertati gravissimi e numerosi, risultano destinati ad aggravarsi negli anni a venire (si pensi al periodo di latenza delle più gravi malattie correlate all'esposizione agli inquinanti del tipo di quelli diffusi nell'ambiente dallo stabilimento ILVA di Taranto) ...» (pagg. 79/81);

«... La gravità e l'attualità dell'emergenza sanitaria ed ambientale rendono effettivamente necessario un tempestivo, intervento in ordine alla messa a norma dello stabilimento, funzionale alla neutralizzazione delle fonti inquinanti e, conseguentemente, alla eliminazione delle emissioni illecite. Va dunque condiviso pienamente quanto osservato dal G.I.P., nella parte motiva del provvedimento di sequestro (cfr. pagg. 293-294), allorché viene specificato come la situazione di grave e attualissima emergenza ambientale e sanitaria imponga l'immediata adozione del sequestro preventivo — senza facoltà d'uso — delle aree e degli impianti sopra indicati, funzionale alla interruzione delle attività inquinanti, e che «solo la compiuta realizzazione di tutte “le misure tecniche necessarie per eliminare le situazioni di pericolo” individuate dai periti chimici (v. pagg. 545/554 del relativo elaborato peritale, nonché sopra, sub paragrafo 5.5), in uno alla attuazione di un sistema di monitoraggio in continuo delle emissioni maggiormente inquinanti (quali quelle contenenti diossine e PCB), potrebbe legittimare l'autorizzazione — previa attenta ed approfondita valutazione, da parte di tecnici nominati dall'A.G., dell'efficacia, sotto il profilo della prevenzione ambientale, delle misure eventualmente adottate — ad una ripresa della operatività dei predetti impianti” ...» (pag. 117);

«L'esigenza cautelare perseguita col sequestro preventivo è quella di impedire la prosecuzione del reato ... Risulta assolutamente evidente, nel caso di specie, come sussista l'urgenza di intervenire con il provvedimento di sequestro atteso che, allo stato, come bene è stato evidenziato dai periti chimici, dai periti medici, dagli accertamenti dell'ARPA, dagli accertamenti del NOE, le emissioni di sostanze nocive alla salute della popolazione sono chiaramente in corso e l'adeguamento degli impianti, ovvero l'eliminazione delle non corrette pratiche di gestione delle polveri degli elettrofiltri e di tutte le disfunzioni ... segnalate comportanti emissioni incontrollate e diffuse a quote basse non appare più eludibile...»;

«...Va quindi sottratta al Gestore la disponibilità delle predette aree e degli impianti ivi esistenti, allo scopo di eliminare tutte le disfunzioni sopra segnalate che determinano le emissioni diffuse e fugitive di cui si è detto.

Attraverso il sequestro, infatti, occorre impedire che i reati sopra descritti siano portati ad ulteriori conseguenze atteso che, come dimostrato, è in corso una massiva attività missiva di sostanze nocive alla salute umana ed animale ed idonea a compromettere la qualità dell'ambiente circostante (aria, acqua, terreni, vegetali) derivante dal ciclo di lavorazione del siderurgico di Taranto; in particolare, dagli impianti delle seguenti aree: Parchi, Cokerie, Agglomerato, Altoforno, Acciaieria, Area GRF ... Pertanto, allo stato, ... l'unico modo per evitare gli effetti di pericolo e danno già accertati è quello di impedire la tipologia di emissioni convogliate e soprattutto diffuse-fugitive incontrollate e intollerabili per la salute umana, vegetale ed animale. Tale risultato, nell'immediato può essere raggiunto esclusivamente con il sequestro preventivo delle predette aree...» (pagg. 114/117);

« ... Ritiene dunque il Tribunale che le modalità esecutive del sequestro, in concreto, non possano che essere individuate dagli stessi custodi - amministratori, sulla base delle migliori tecnologie disponibili, ed attuate sotto la supervisione del P.M. procedente, quale organo dell'esecuzione, all'esclusivo fine della eliminazione della situazione



di pericolo; ciò in vista del raggiungimento del precipuo obiettivo, normativamente previsto, del sequestro preventivo, ovvero quello di evitare che la libera disponibilità del bene sottoposto a sequestro possa aggravare e protrarre le conseguenze dei reati il cui fumus nel caso concreto venga ravvisato Nel caso di specie, dunque, l'obiettivo da perseguire è uno ed uno solo, ovverosia il raggiungimento, il più celermente possibile, del risanamento ambientale e l'interruzione delle attività inquinanti ... » (pag. 118);

«... Deve, in definitiva, confermarsi il sequestro, senza facoltà d'uso, delle aree e degli impianti sopra indicati; il provvedimento del G.I.P. va invece modificato quanto alla nomina dei custodi ... nonché nella parte in cui prevede che i custodi ingg. Valenzano, Laterza e Lofrumento “avvieranno immediatamente le procedure tecniche e di sicurezza per il blocco delle specifiche lavorazioni e lo spegnimento degli impianti”, nei termini Seguenti: “Dispone che i custodi garantiscano la sicurezza degli impianti e li utilizzino in funzione della realizzazione di tutte le misure tecniche necessarie per eliminare le situazioni di pericolo e della attuazione di un sistema di monitoraggio in continuo delle emissioni inquinanti” (pag. 122).

Si rappresenta, infine, che con ordinanze rese in data 26.09.2012 e 30.11.2012, questo g.i.p. rigettava, su conforme parere dell'Ufficio del P.M., due istanze proposte dall'attuale Presidente del Consiglio di Amministrazione e legale rappresentante di ILVA s.p.a., Ferrante Bruno, intese ad ottenere, rispettivamente, l'autorizzazione allo svolgimento dell'attività produttiva e la revoca del sequestro preventivo degli impianti.

L'interessato proponeva appello ex art. 322-bis c.p.p., davanti al Tribunale di Taranto, avverso la prima di dette ordinanze, per poi rinunciare all'impugnazione.

Avverso la seconda ordinanza, infine, non risulta essere stata proposta alcuna impugnazione.

B) *Il sequestro preventivo del prodotto finito e/o semilavorato dell'attività del siderurgico ILVA s.p.a. di Taranto.*

Con decreto emesso in data 22.11.2012, questo g.i.p. ordinava il sequestro preventivo «del prodotto finito e/o semilavorato dell'attività del siderurgico ILVA s.p.a. di Taranto derivante dai processi produttivi dell'area a caldo esistente nelle relative aree di stoccaggio e destinato alla vendita ovvero al trasferimento in altri stabilimenti del gruppo», disponendone l'affidamento ai custodi-amministratori già nominati nell'ambito del medesimo procedimento.

Il provvedimento veniva adottato in relazione alle seguenti fattispecie di reato ipotizzate dai PP.MM. presso questo Tribunale: art. 416 comma 1 e 2 c.p. - Associazione per delinquere; art. 434 comma 1 e 2 c.p. - Disastro doloso c.d. innominato aggravato dalla verifica del disastro; art. 437 comma 1 e 2 c.p. - Omissione dolosa di cautele contro infortuni sul lavoro aggravata dalla verifica del disastro; art. 439 c.p. - Avvelenamento di acque o di sostanze alimentari; articoli 81 comma 1 - 674 - 639 comma 2 e 3, e 635 comma 1 e 2 n. 3) c.p. - Danneggiamento aggravato continuato e Getto pericoloso di cose, nonché reati contravvenzionali di cui agli articoli 24 e 25 decreto del Presidente della Repubblica n. 203/88 - 256 e 279 decreto legislativo n. 152/2006. Trattasi, anche in questo caso, di reati di pericolo, aggravanti dall'evento, di natura permanente o, quanto meno, istantanea ad effetti permanenti.

Per tali reati (fatta eccezione per quello di cui all'art. 416 c.p.) risultano indagati, tra gli altri, Ferrante Bruno e Buffo Adolfo, rispettivamente attuale Presidente del Consiglio di Amministrazione e legale rappresentante di ILVA s.p.a., e attuale direttore del medesimo stabilimento.

In pari data, 22.11.2012, veniva emessa altra ordinanza applicativa di misura cautelare personale, nei confronti di Riva Emilio, Riva Arturo Fabio (a tutt'oggi latitante), Capogrosso Luigi, Archinà Girolamo e Liberti Lorenzo, per i delitti appena indicati (come rispettivamente contestati nella richiamata ordinanza) nonché per corruzione in atti giudiziari e falsità ideologica commessa da pubblico ufficiale in atti pubblici (reati contestati agli indagati Liberti, Archinà, Riva Emilio, Riva Arturo Fabio e Capogrosso Luigi).

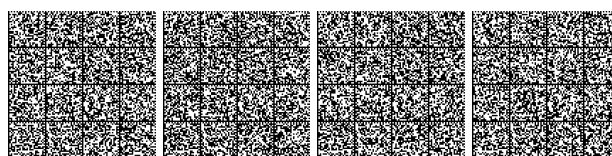
Misura coercitiva che il Tribunale di Taranto in funzione di Tribunale del riesame ha recentemente confermato per Riva Emilio, Archinà e Liberti, e sostituito con altra meno afflittiva per Capogrosso, riconoscendo, comunque, la sussistenza di gravi indizi di colpevolezza a carico dei predetti indagati, in relazione a tutte le fattispecie delittuose loro ascritte.

Tornando al decreto di sequestro preventivo del 22.11.2012, va sottolineato che esso veniva disposto sia ai sensi degli articoli 321 comma 2 c.p.p. e 240 comma 1 c.p., avendo ad oggetto il prodotto, suscettibile di confisca, dei reati ipotizzati dai PP.MM. e che l'ILVA aveva continuato a perpetrare proseguendo imperterrita nell'attività incriminata facendo uso a fini produttivi degli impianti sottoposti a sequestro, in palese violazione dell'esplicito divieto dei provvedimenti giudiziari, sia ai sensi dell'art. 321 comma 1 c.p.p., per le finalità preventivo-cautelari in tale norma indicate.

C) *Le istanze avanzate dai PP.MM. presso questo Tribunale in data 4.01.2013.*

Rilevato, con riferimento all'istanza avanzata in relazione al sequestro di cui al precedente paragrafo A), che:

trattasi di istanza con la quale i PP.MM. chiedono al G.i.p., sulla base della normativa del decreto-legge 3 dicembre 2012 n. 207, così come convertito nella legge 24 dicembre 2012 n. 231, la modifica, con concessione della facoltà



d'uso, del decreto di sequestro preventivo delle aree ed impianti dello stabilimento ILVA s.p.a. di cui la stessa società è già venuta in possesso, e la revoca dei custodi-amministratori già nominati da questo g.i.p., ovvero di sollevare la questione di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 3 del citato decreto-legge n. 207/12 così come convertito nella legge 24 dicembre 2012 n. 231, «perché in contrasto con gli articoli 3, 9, 24, 25, 27, 32, 101, 102, 103, 104, 117 della Costituzione», nei punti e per le ragioni diffusamente indicate nella richiesta avanzata dai medesimi PP.MM.

In particolare, preliminarmente alle eccezioni di incostituzionalità dagli stessi sollevate, i PP.MM. osservano nella loro richiesta, dopo avere ricordato sinteticamente le disposizioni adottate dal G.i.p. con il decreto di sequestro degli impianti dell'area a caldo dello stabilimento ILVA s.p.a. di Taranto emesso il 25 luglio 2012 e dal Tribunale del riesame con ordinanza del 7/20 agosto 2012, sulla quale si è formato il c.d. giudicato cautelare.

... Sulla base (dello) inequivoco dettato del Tribunale del riesame il P.M. impartiva precise direttive ai custodi con provvedimento dell'1.09.2012 che, peraltro, ribadiva altro e precedente provvedimento. In esso i custodi erano invitati: «n. ... 1) a procedere immediatamente alla adozione delle misure necessarie alla pronta eliminazione delle emissioni nocive ancora in atto; 2) a procedere alla individuazione delle misure necessarie agli adeguamenti tecnico-ambientali idonei a consentire la ripresa dell'operatività degli impianti in totale sicurezza per i lavoratori e la popolazione esposti alle criticità sanitarie riscontrate, nonché ad attuare tutte le ulteriori misure indicate nel provvedimento del Tribunale del riesame del 7/20.08.2012 da intendersi qui integralmente richiamate; 3) a procedere ad elencare analiticamente tutti gli interventi necessari di cui al punto 2) con specificazione dei relativi costi e tempi di esecuzione ...».

Altro provvedimento di analogo contenuto era impartito ai custodi il 5.10.2012 ove era anche disposto un termine di giorni 5 entro il quale l'ILVA, a mezzo del custode-amministratore dott. Bruno Ferrante, doveva adibire le maestranze occorrenti destinandole alle operazioni tecniche necessarie a far cessare ulteriori emissioni inquinanti derivanti dagli impianti, reparti ed aree sotto sequestro.

Tutto ciò premesso, occorre precisare che i due provvedimenti sopra indicati erano emessi sia tenendo conto di quanto statuito da Tribunale del riesame che escludeva qualsiasi facoltà d'uso e quindi di produzione finalizzata alla commercializzazione dell'acciaio, sia delle relazioni dei custodi che indicavano in maniera dettagliata tutti gli interventi immediati da effettuare sugli impianti in sequestro per bloccare le emissioni nocive.

Non solo, più recentemente, il Tribunale di Taranto, a seguito di richiesta del P.M. che aveva inoltrato ricorso per cassazione avverso altro provvedimento del Tribunale adito quale giudice dell'esecuzione dalle difese, nel sospendere tale ultimo provvedimento nella parte in cui reintroduceva la figura di Ferrante quale custode e confermando quanto statuito dal riesame del 7.08.2012 in chiave di esclusione dell'attività produttiva, chiariva come l'allora custode amministratore dott. Ferrante «... ha palesato, in maniera davvero particolarmente chiara, la propria volontà o quantomeno l'interesse alla prosecuzione dell'attività produttiva che, evidentemente, darebbe luogo ad una protrazione o aggravamento delle conseguenze dannose del reato, giunte invero già a livelli allarmanti ...». Ed ancora: «A conferma di quanto detto depone il tenore dell'atto di appello proposto da ILVA spa avverso il decreto adottato dal GIP in data 10.08.2012: a pag 13 dell'atto d'impugnazione si insisteva nella caducazione del provvedimento in quanto quest'ultimo veniva ritenuto ostativo alla prosecuzione dell'attività produttiva che, ad avviso (erroneo) della Difesa, sarebbe stata garantita dalla facoltà d'uso concessa da Tribunale del riesame con la decisione del 7.08.2012 (invero la facoltà d'uso veniva *expressis verbis* esclusa alla pag. 122 delle motivazioni dell'ordinanza relativa alla statuizione del 7.08.2012.)». Concludeva poi chiarendo che «la perdurante presenza del Ferrante nel ruolo di amministratore e custode giudiziario pregiudica la serena e compiuta esecuzione del decreto di sequestro preventivo ed introduce il rischio, serio e concreto, della possibile prosecuzione dell'attività produttiva ...».

Nessun dubbio quindi sulla esclusione per l'ILVA della possibilità di produrre essendo la stessa intimamente legata a doppio filo con l'attività inquinante dannosa per la salute e l'ambiente, atteso che è proprio da essa che derivano le emissioni nocive che il sequestro ha inteso bloccare immediatamente.

Nessun dubbio, pertanto, che l'attività demandata ai custodi-amministratori era ed è inequivocabilmente quella diretta al blocco delle emissioni nocive quale fine principale ed ineludibile del sequestro in atto.

Nessun dubbio che la produzione del siderurgico è da ritenersi subordinata alla preventiva eliminazione delle criticità impiantistiche che determinano le devastanti emissioni nocive per la salute e l'ambiente, emissioni che l'azione dei custodi-amministratori era diretta ad eliminare grazie alla esecuzione degli interventi che gli stessi avevano ritenuto necessari allo scopo.

Del resto se il sequestro preventivo disposto, ai sensi dell'art. 321 c.p.p., aveva ed ha lo scopo di evitare che «... la libera disponibilità di una cosa pertinente al reato possa aggravare o protrarre le conseguenze di esso ovvero agevolare la commissione di altri reati ...», appare chiaro come i profili esecutivi di esso, demandati necessariamente ed esclusivamente ai custodi dai provvedimenti di cui sopra, non potevano che essere legati al blocco delle emissioni nocive, il solo idoneo a realizzare le finalità del suddetto sequestro ex art. 321 c.p.p.



Come chiarito in diverse relazioni dei custodi-amministratori... numerosi sono gli interventi da realizzare sugli impianti necessari al blocco delle emissioni nocive, interventi che riguardano tutte le aree sottoposte a sequestro (parchi, cokerie, altoforni, acciaierie, *GRF*). Interventi, peraltro, assolutamente incompatibili con la continuità della produzione prevedendo essi lo spegnimento e/o blocco di numerose parti dello stabilimento (batterie, altoforno 5, acciaieria 1, ecc.).

In tal senso era orientata tutta l'attività dei custodi-amministratori che in esecuzione delle direttive del P.M. avevano compiuto una serie di sopralluoghi e attività di studio degli impianti al fine di eseguire il blocco delle parti di essi che causavano in modo diffuso e incontrollato emissioni di sostanze nocive alla salute e all'ambiente.

Su tale stato di fatto interveniva il decreto-legge n. 207/2012 poi convertito con modificazioni nella legge n. 231/12.

Le disposizioni normative di cui sopra stabiliscono all'art. 1, intitolato «Efficacia dell'autorizzazione integrata ambientale in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale», che:

1. In caso di stabilimento di interesse strategico nazionale, individuato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, quando presso di esso sono occupati un numero di lavoratori subordinati, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione dei guadagni, non inferiore a duecento da almeno un anno, qualora vi sia una assoluta necessità di salvaguardia dell'occupazione e della produzione, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare può autorizzare, in sede di riesame dell'autorizzazione integrata ambientale, la prosecuzione dell'attività produttiva per un periodo di tempo determinato non superiore a 36 mesi ed a condizione che vengano adempiute le prescrizioni contenute nel provvedimento di riesame della medesima autorizzazione, secondo le procedure ed i termini ivi indicati, al fine di assicurare la più adeguata tutela dell'ambiente e della salute secondo le migliori tecniche disponibili.

2. Nei casi di cui al comma 1, le misure volte ad assicurare la prosecuzione dell'attività produttiva sono esclusivamente e ad ogni effetto quelle contenute nel provvedimento di autorizzazione integrata ambientale, nonché le prescrizioni contenute nel provvedimento di riesame.

3. Fermo restando quanto previsto dagli articoli 29-*decies* e 29-quattordecies del decreto legislativo n. 152 del 2006 e dalle altre disposizioni di carattere sanzionatorio penali e amministrative contenute nelle normative di settore, la mancata osservanza delle prescrizioni contenute nel provvedimento di cui al comma 1 è punita con sanzione amministrativa pecuniaria fino al 10 per cento del fatturato della società risultante dall'ultimo bilancio approvato ...

4. Le disposizioni di cui al comma 1 trovano applicazione anche quando l'autorità giudiziaria abbia adottato provvedimenti di sequestro sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento. In tale caso i provvedimenti di sequestro non impediscono, nel corso del periodo di tempo indicato nell'autorizzazione, l'esercizio dell'attività d'impresa a norma del comma 1 ...

All'art. 3, intitolato «Efficacia dell'autorizzazione integrata ambientale rilasciata in data 26 ottobre 2012 alla società ILVA spa. Controlli e garanzie», si statuisce che:

1. L'impianto siderurgico della società ILVA spa di Taranto costituisce stabilimento di interesse strategico nazionale a norma dell'art. 1.

1-*bis* (...).

2. L'autorizzazione integrata ambientale rilasciata in data 26 ottobre 2012 alla società ILVA spa..., contiene le prescrizioni volte ad assicurare la prosecuzione dell'attività produttiva dello stabilimento siderurgico della società ILVA spa di Taranto a norma dell'art. 1.

3. A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, la società ILVA spa di Taranto è immessa nel possesso dei beni dell'impresa ed è in ogni caso autorizzata, nei limiti consentiti dal provvedimento di cui al comma 2, alla prosecuzione dell'attività produttiva nello stabilimento e alla commercializzazione dei prodotti, ivi compresi quelli realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore del presente decreto, ferma restando l'applicazione di tutte le disposizioni contenute nel medesimo decreto.

In sostanza, le disposizioni sopra indicate non lasciano adito a dubbi: l'ILVA di Taranto, nonostante la sussistenza di un provvedimento di sequestro in atto dei suoi Impianti dell'area a caldo che impediva l'attività produttiva in quanto dannosa alla salute e all'ambiente, «per un periodo di trentasei mesi ... è in ogni caso autorizzata, alla prosecuzione dell'attività produttiva nello stabilimento ed alla conseguente commercializzazione dei prodotti ivi compresi quelli realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore del presente decreto ...».

Appare allora chiarissimo come l'attività dei custodi, che invece era diretta al blocco dell'operatività della maggior parte degli impianti delle aree a caldo (batterie delle cokerie, altiforni, acciaierie, *GRF*) in quanto necessario per eliminare, nell'immediato, le emissioni nocive, e funzionale al risanamento di essi per una futura ripresa della produttività aziendale in totale sicurezza, si ponga in netto contrasto con quanto statuito dal decreto di cui sopra che autorizza invece la piena produttività degli impianti imponendo un'opera di risanamento diluita nel tempo assolutamente pregiudizievole per la salute e l'ambiente.



Non solo, in realtà data la previsione di cui al comma 2 dell'art. 1 del suddetto decreto, ove è inserita una sorta di clausola di esclusività stabilendosi che «... le misure volte ad assicurare la prosecuzione dell'attività produttiva sono esclusivamente e ad ogni effetto quelle contenute nel provvedimento di autorizzazione integrata ambientale, nonché le prescrizioni contenute nel provvedimento di riesame ...», appare chiaro come i custodi, nonostante siano presenti sugli impianti, non abbiano nemmeno la possibilità di evidenziare delle ulteriori criticità degli impianti stessi idonee a determinarne cattivo funzionamento diverse da quelle previste dal provvedimento di autorizzazione integrata ambientale e causanti emissioni diffuse e incontrollate nocive alla salute.

In sostanza, l'attività dei custodi-amministratori volta ad eliminare le emissioni nocive e ad utilizzare gli impianti ai fini del risanamento con l'individuazione delle misure da loro ritenute necessarie allo scopo, si pone in chiara violazione del decreto di cui sopra che invece da un lato consente la piena attività produttiva nonostante essa sia foriera di emissioni nocive incontrollate, dall'altro esclude ed addirittura vieta ai custodi-amministratori (e non solo a loro) di individuare ulteriori criticità idonee ad imporre misure aggiuntive e diverse rispetto a quelle previste nell'AIA e nel successivo provvedimento di riesame AIA.

Non vi sono dubbi allora come la normativa contenuta nel decreto-legge sia di assoluto divieto per i custodi di eseguire i compiti loro assegnati in funzione di realizzazione delle finalità del sequestro preventivo in atto.

Si impone, quindi, doverosamente, anche in considerazione dei costi esistenti relativi agli onorari dei quattro custodi-amministratori, la revoca dell'incarico loro conferito, incompatibile con l'osservanza delle disposizioni di cui al decreto sopra indicato. Invero solo la non applicazione delle disposizioni di cui alla normativa d'urgenza così come convertita giustificerebbe la permanenza dell'incarico e delta funzione dei custodi.

Pertanto, la statuita immissione in possesso degli impianti in sequestro a favore dell'ILVA e l'autorizzazione alla produzione ed alla commercializzazione dei suoi prodotti ha, in sostanza, introdotto una sorta di facoltà d'uso *ex lege* che impone una ratifica giurisdizionale atteso che il provvedimento di sequestro formalmente è ancora in vita.

Si impone quindi anche la concessione della facoltà d'uso degli impianti in sequestro quale modifica sostanziale del provvedimento di sequestro in atto.

Il giudice non ha scelta, o applica l'atto avente forza di legge, ovvero, dubitando della sua legittimità costituzionale solleva la questione di costituzionalità, sospendendo ogni decisione e rimettendo gli atti alla Consulta.

Nel caso che ci occupa, invero, sussistono seri dubbi sulla legittimità costituzionale delle disposizioni del decreto-legge n. 207/12 così come convertito nella legge n. 231/12 e quindi appare doveroso chiedere al giudice, investito della presente richiesta, di sollevare la questione di costituzionalità dinanzi alla Consulta ... [per le ragioni, rappresentate dai PP.MM., che verranno successivamente esposte].

Rilevato, poi, con riferimento all'istanza avanzata dai PP.MM., in relazione al sequestro di cui al precedente paragrafo B), che:

in data 4.01.2013 Ferrante Bruno, in qualità di Presidente del C.d.A. di ILVA s.p.a., ha avanzato alla Procura della Repubblica presso questo Tribunale di Taranto richiesta di «dare immediata esecuzione al disposto di cui all'art. 3 comma terzo del decreto-legge n. 207 del 3.12.2012, come convertito in legge approvata in data 20.12.2012 e pubblicata in *G.U.* in data 3.01.2013, anche disponendo la rimozione dei sigilli dei beni oggetto del provvedimento “decreto di sequestro preventivo” del G.i.p. di Taranto in data 22.11.2012 e comunque di ogni altra attività necessaria a tal fine»;

in pari data i PP.MM., esprimendo ex art. 321 comma 3 c.p.p. parere contrario all'accoglimento di tale istanza dell'ILVA, hanno trasmesso la stessa per competenza all'Ufficio del G.i.p., chiedendogli «di sollevare la questione di legittimità costituzionale delle norme contenute nel decreto-legge n. 207/2012 così come convertito nella legge 24 dicembre 2012 n. 231. In particolare, degli articoli 1 e 3 del suddetto decreto-legge così come convertito con modificazioni nella legge n. 231/12 perché in contrasto con gli articoli 3, 9, 24, 25, 27, 32, 101, 102, 103, 104, 117 della Costituzione ...».

Si riportano anche in questo caso, di seguito, le osservazioni svolte dai PP.MM. nella loro richiesta, preliminarmente alle eccezioni di incostituzionalità dagli stessi sollevate.

Con l'istanza di cui sopra ILVA spa chiede che venga data esecuzione al disposto di cui all'art. 3, comma terzo, del decreto-legge n. 207/12, così come convertito nella legge n. 231/12, e ciò disponendo anche la rimozione dei sigilli dei beni oggetto del provvedimento di sequestro preventivo del GIP di Taranto in data 22.11.2012.

In sostanza la richiesta dell'ILVA spa, statuendo la legge che la stessa impresa è immessa nel possesso dei suoi beni ed è, in ogni caso, autorizzata alla prosecuzione dell'attività produttiva, nonché alla commercializzazione dei prodotti, ivi compresi quelli realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore del decreto, è di un vero e proprio dissequestro del prodotto finito e semilavorato vincolato con provvedimento del GIP del 22.11.2012.



Appare chiaro come raccoglimento dell'istanza in argomento debba tener conto di quanto statuito dal disposto di cui all'art. 1, comma 4, ove si stabilisce che «Le disposizioni di cui al comma 9 trovano applicazione anche quando l'autorità giudiziaria abbia adottato provvedimenti di sequestro sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento. In tale caso i provvedimenti di sequestro non impediscono, nel corso del periodo di tempo indicato nell'autorizzazione, l'esercizio dell'attività d'impresa a norma del comma 1.».

Invero, la commercializzazione del prodotto finito e/o semilavorato determinerebbe la definitiva perdita del bene attraverso la sua alienazione a terzi ovvero il trasferimento ad altre società per le successive lavorazioni.

In sostanza, il provvedimento di sequestro sarebbe del tutto vanificato, sussistendo la chiara incompatibilità tra il vincolo reale e la commercializzazione dei beni sottoposti a tale vincolo.

Del resto appare evidente come il prodotto di cui discutiamo sia il risultato di un'attività produttiva già descritta da diversi provvedimenti giurisdizionali come criminosa ed, allo stato, ancora sottoposta alle norme penali ivi contestate.

Sotto tale profilo l'applicazione della normativa di cui sopra appare chiaramente di dubbia costituzionalità, atteso che consente da un lato un'attività produttiva illecita e dall'altro la commercializzazione del frutto di tale attività, peraltro, anche con efficacia retroattiva.

Alla luce di quanto sopra chiarito appare doveroso esprimere parere contrario all'accoglimento dell'istanza presentata, rimettendo la questione all'attenzione dei G.i.p. chiedendo allo stesso di sollevare le questioni di costituzionalità in ordine alle disposizioni della normativa del decreto-legge n. 207/12, così come convertito nella legge n. 231112 [per le ragioni, rappresentate dai PP.MM. che verranno successivamente esposte] in considerazione del fatto che la questione di legittimità costituzionale qui proposta è l'unico strumento concesso dall'ordinamento per evitare di applicare norme di dubbia costituzionalità (cfr: Gustavo Zagrebelski, «La Giustizia Costituzionale - Cap. 3° I sistemi di instaurazione e le modalità di svolgimento dei giudizi di incostituzionalità sulle leggi» - stralcio allegato) ...

D) Le questioni di legittimità costituzionale sollevate dai PP.MM. Gli ulteriori profili e le questioni di legittimità costituzionale rilevati d'ufficio.

Di seguito si riportano i motivi e le argomentazioni che i PP.MM. hanno posto a fondamento delle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 3 della legge 24 dicembre 2012 n. 231 (entrata in vigore il 4.01.2013 e pubblicata su *Gazzetta Ufficiale* n. 2 del 3.01.2013), di conversione, con modificazione, del decreto-legge 3 dicembre 2012 n. 207, «recante disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale», sollevate, in entrambe le istanze sopra indicate, in relazione agli articoli 3, 9, 24, 25, 27, 32, 101, 102, 103, 104 e 117 della Costituzione.

... Con la disciplina sopra indicata legislatore ha inteso statuire il principio secondo cui determinate imprese aventi particolari dimensioni, se individuate quali siti di interesse strategico nazionale, possono continuare la loro attività produttiva e commerciale anche in presenza di provvedimenti dell'autorità giudiziaria che intendono invece bloccare tale attività in quanto foriera di reati.

La peculiarità della disciplina introdotta che ne determina la chiara incostituzionalità, sotto diversi profili, è dovuta al fatto che con essa legislatore non ha inteso eliminare quelle ipotesi criminose, esistenti nell'ordinamento, legate all'attività produttiva dell'impresa interessata, ma ha semplicemente disposto che l'impresa stessa, a mezzo dei suoi amministratori, può continuare a compiere dei fatti che l'ordinamento prevede ancora come reati. Addirittura anche quando sono in atto provvedimenti giurisdizionali che hanno inteso bloccare la commissione di tali reati, vanificando di fatto l'efficacia di tali provvedimenti.

Innanzitutto, risulta chiarissima la violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Invero, alla luce di quanto sopra chiarito, è possibile affermare che, nell'ambito del limite temporale dei 36 mesi previsti dal decreto, identici fatti (di reato) se commessi da alcune imprese (quelle previste nel decreto) non sono soggetti alla sanzione penale, se commessi da altre imprese (non indicate nel decreto) sono invece soggetti alla sanzione penale.

Questo P.M. (Procura di Taranto) sa bene che il legislatore può sottoporre a discipline diverse situazioni diverse, come peraltro si desume dallo stesso art. 3 qui invocato, ma nel caso di specie è lo stesso legislatore che irragionevolmente dispone che a fronte delle stesse situazioni fattuali viene applicata una disciplina diversa, con l'aggravante che tale diversità di disciplina non viene nemmeno stabilita a priori, ma solo a seguito di un provvedimento discrezionale del Presidente del Consiglio dei ministri idoneo all'occorrenza ad intervenire su quello giurisdizionale privandolo di ogni effetto.

Qui non si stabiliscono dei parametri tecnici che un'impresa di determinate caratteristiche deve rispettare e un'altra di altre caratteristiche non deve rispettare (es. limiti di emissioni, di produzione, ecc.); si stabilisce semplicemente che alcune imprese non sono soggette, per un periodo determinato, alle norme penali, di procedura penale, a quelle di settore e a tutte quelle che prevedono interventi tesi a bloccare l'attività produttiva dannosa, ovvero a risarcire i danni causati da tale attività nel periodo di «moratoria».



Si ha una «sospensione» ingiustificata dell'operatività della legge solo per alcune imprese e non per altre. Tutto ciò sulla base di criteri eccessivamente generici.

Invero, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che dovrebbe individuare «lo stabilimento di interesse strategico nazionale» appare caratterizzato da una eccessiva astrattezza ove si ponga mente alla circostanza che tale provvedimento è il presupposto per stabilire se un'impresa ed i suoi amministratori debbano essere sottratti ai provvedimenti giurisdizionali penali e non.

Non risulta chiaro cosa il legislatore abbia voluto indicare con la definizione di stabilimento di interesse strategico nazionale. Quali sono i parametri? Quali le caratteristiche? Tutto sembra rimesso alla più ampia discrezionalità dell'Autorità Amministrativa. Peraltro, appare difficile ipotizzare che un'impresa che occupi 200 dipendenti possa ritenersi (addirittura) stabilimento di interesse strategico nazionale.

Tutto questo, ripetiamo, appare poco rispettoso dei parametri costituzionali di cui all'art. 3 della Carta costituzionale in considerazione del fatto che la scelta dell'autorità amministrativa consente ad una impresa di non subire i rigori di legge che invece tutte le altre imprese subiscono.

La normativa allora non è più caratterizzata dalla generalità ed astrattezza, ma da una chiarissima individualità e concretezza, nemmeno stabilita da criteri già individuati, ma sulla base di un provvedimento amministrativo idoneo a spazzare via addirittura un provvedimento giurisdizionale in atto.

Viene così a crearsi una disparità di trattamento senza precedenti con situazioni identiche trattate in modo differente sotto il profilo sanzionatorio.

Invero, come detto, una cosa è stabilire le caratteristiche che devono avere determinate aziende per beneficiare di una determinata normativa, altro è stabilire che tali aziende non sono soggette al codice penale ed alla procedura penale per un limitato periodo di tempo (36 mesi) e ciò sulla base di una decisione che può essere anche successiva rispetto all'intervento della magistratura.

In conclusione, l'art. 3 della Costituzione viene violato perché si stabilisce semplicemente che alcune aziende, pur essendo sottoposte, tra l'altro, alle norme penali, possono beneficiare di una sorta di «moratoria» che le esonera, per un periodo di 36 mesi, dal rispetto di quella normativa cui sono comunque sottoposte, e ciò sulla base di un provvedimento amministrativo totalmente rimesso alla scelta dell'Autorità a ciò deputata, provvedimento idoneo a creare una evidente disparità di trattamento tra imprese che compiono identiche azioni di rilevanza penale.

Il profilo di incostituzionalità sopra indicato, peraltro, si riflette, da un lato sugli articoli 101, 102, 103, 104 della Costituzione, dall'altro sugli articoli 26 e 27 della stessa Carta costituzionale.

Come è noto tali articoli descrivono un sistema giurisdizionale di chiara autonomia ed indipendenza della magistratura ordinaria da ogni altro potere dello Stato, con il giudice soggetto solo alla legge.

Appare chiaro come le disposizioni del decreto di cui sopra così come convertito consentono ad una determinata impresa di violare impunemente la legge senza alcuna possibilità di intervento della magistratura, anzi addirittura vietando tale intervento, ed ancora più assurdamente bloccando qualsiasi iniziativa giurisdizionale tesa ad impedire la commissione di reati derivanti dall'attività produttiva di tali imprese.

Sono chiarissime le disposizioni del decreto ove si legge (art. 1, comma 4) che «le disposizioni di cui al comma 1 trovano applicazione anche quando l'autorità giudiziaria abbia adottato provvedimenti di sequestro sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento. In tale caso i provvedimenti di sequestro non impediscono l'esercizio dell'attività dell'impresa a norma del comma 1.».

A ciò si aggiunge l'ulteriore disposizione che il giudice non solo può subire il blocco dei suoi provvedimenti in atto, adottati su richiesta dell'A.G., ma addirittura, considerato il disposto di cui al comma 2 dell'art. 1 del decreto ove si legge che «le misure volte ad assicurare la prosecuzione dell'attività produttiva sono esclusivamente e ad ogni effetto quelle contenute nel provvedimento di autorizzazione integrata ambientale, nonché le prescrizioni contenute nel provvedimento di riesame...», la stessa A.G. è espropriata del potere di accertare eventuali responsabilità penali legate al cattivo funzionamento degli impianti determinato da aspetti non previsti dalle misure indicate dall'autorizzazione integrata ambientale.

Trattasi, come è evidente, di un totale ed illegittimo, sotto il profilo costituzionale, esproprio della funzione giudiziaria e giurisdizionale.

Invero, se nessun dubbio sussiste sul fatto che un atto normativo non può modificare una sentenza passata in giudicato, lasciando intatto il quadro normativo sulla base del quale si è formato il giudicato relativo a tale sentenza stessa, e, se ammissibile appare l'incidenza sul giudicato, quale conseguenza della creazione di una norma astratta idonea ad innovare l'ordinamento giuridico e non semplicemente ad incidere su uno o più giudicati, certamente non in linea con i precetti costituzionali della separazione dei poteri appare la normativa denunciata.



Nel caso di specie, infatti, se pure è vero che non sussiste alcuna sentenza irrevocabile, ma solo un giudicato cautelare, è altrettanto vero che siamo in presenza di un atto normativo che priva di ogni efficacia un provvedimento giurisdizionale lasciando, però, inalterato il quadro normativo sulla base del quale è stato emanato tale provvedimento giurisdizionale; inoltre, trattasi di un atto normativo privo dei caratteri della generalità ed astrattezza che introduce solo un periodo di sospensione dell'efficacia di diverse norme dell'ordinamento poste a tutela di interessi costituzionalmente protetti.

Infatti, la mancanza di una sentenza passata in giudicato non assume alcun rilievo contrario all'eccezione di costituzionalità qui proposta atteso che, come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità, occorre considerare che i provvedimenti di natura cautelare reale sono necessari a rendere effettiva la giurisdizione espressa con la sentenza irrevocabile di condanna. Invero, norme che abbiano come esplicito scopo quello di annullare gli effetti di provvedimenti cautelari già disposti ledono il dovere di prevenire e reprimere i reati che senza dubbio il sistema costituzionale riconosce come bene oggetto di protezione (Corte cost., sent. 6 aprile 1973 n. 34 - Cass. Pen. SS. UU. 29 gennaio 2003, n. 12878).

Non a caso la Corte costituzionale ha chiarito che le leggi provvedimento, come quella qui denunciata, sono ammissibili entro limiti specifici, come quello del rispetto della funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso (Corte cost. 13 luglio 2007, n. 267 - 15 luglio 2005, n. 282).

Non vi sono dubbi, peraltro, che tale quadro non solo violi il principio di separazione dei poteri in relazione alla cd. riserva di funzione giurisdizionale, ma, rendendo impossibile l'applicazione di quelle norme penali e processuali fondanti l'intervento cautelare nei casi di pericolo per i beni protetti, si pongono in netto contrasto anche con il dovere dell'ordinamento di reprimere e prevenire i reati rinvenibile dagli articoli 25 e 27 della Costituzione.

Invero, la normativa denunciata prevede un periodo di 36 mesi nel quale l'impresa deve adottare le misure idonee al risanamento ambientale degli impianti, stabilendo, come unica sanzione, in caso di inadempienze, una pena pecuniaria (sanzione amministrativa) del 10% del fatturato. Tale disciplina determina, in sostanza, non solo l'impedimento per il P.M. di esercitare la sua funzione di reprimere e prevenire la commissione di reati, funzione prodromica all'esercizio dell'azione penale [per cui l'Ufficio (Procura di Taranto) ha già sollevato conflitto di attribuzione], ma è idonea anche a sottrarre, da un lato i fatti-reato commessi in quell'arco temporale al loro giudice naturale (25 Cost.) e, dall'altro a vanificare il principio di responsabilità penale personale in capo agli autori dei reati commessi sempre in quell'arco temporale (27 Cost.).

Ne deriva la chiara violazione degli articoli sopra indicati.

Conseguentemente risulta compromesso anche un altro principio cardine del nostro ordinamento costituzionale, e cioè quello sancito dall'art. 24 della Costituzione: «Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi».

La violazione di tale disposizione costituzionale è sotto gli occhi di tutti.

Addirittura la legge stabilisce l'esatto contrario della norma costituzionale e cioè che nessuno può agire in giudizio per la tutela dei propri diritti lesi dall'attività inquinante dell'impresa posta in essere nel periodo dei famosi. 36 mesi concessi dalla legge.

Nessuno può chiedere di bloccare l'emissione di diossina, benzo(a)pirene e altri inquinanti in modo diffuso e incontrollato causa di gravissimi danni alla propria salute e l'ambiente in cui vive. Il giudice che dovesse ricevere una domanda (citazione - ricorso - ecc.) di questo tipo dovrebbe rigettarla perché la legge autorizza tali emissioni per un periodo di 36 mesi: unica sanzione, come detto, in caso di inadempienze, il 10% del fatturato.

Tale aspetto, peraltro, determina un ulteriore profilo di incostituzionalità in relazione all'art. 3 della Costituzione creando una disparità di trattamento tra chi può agire contro l'impresa danneggiante e chi invece non può farlo.

Altro dubbio di incostituzionalità presentano le disposizioni del decreto di cui discutiamo, così come convertito, in relazione agli articoli 32 e 41 della Costituzione, nonché in relazione all'ormai riconosciuto (dalla Corte costituzionale) valore costituzionale del diritto ad un ambiente salubre attraverso il combinato disposto degli articoli 2, 9 e 32 della Costituzione.

Come è noto il legislatore, nell'esercizio del suo potere di legiferare, nel bilanciamento dei vari interessi costituzionalmente protetti, può scegliere in modo discrezionale quale interesse debba prevalere sull'altro in ipotesi di situazioni in cui necessariamente un interesse deve essere compresso a favore di un altro.

La scelta tuttavia non deve essere arbitraria ed irrazionale.

In linea di principio quindi una disciplina che prevede la prevalenza di interessi legati all'iniziativa economica e all'occupazione rispetto a quelli legati alla salute può anche superare il giudizio di costituzionalità, ma se tale bilanciamento si risolve in una sostanziale e totale prevaricazione di un interesse costituzionalmente protetto in danno di un altro esso è affetto da irragionevolezza ed arbitrarietà ed assume carattere di incostituzionalità.



Nel caso che ci occupa non appare difficile individuare nella normativa qui denunciata tali caratteristiche che ne determinano il contrasto con la Carta costituzionale.

Invero, la tutela della salute appare chiaramente messa da parte in favore delle ragioni legate alla produzione ed all'occupazione.

Come è agevole desumere dal testo del provvedimento l'attività produttiva inquinante viene espressamente autorizzata nonostante essa sia dannosa per la salute e l'ambiente per un tempo non superiore a 36 mesi a condizione che siano adempiute le condizioni del provvedimento di riesame AIA nei termini ivi indicati: unica sanzione prevista nel caso di violazioni alle prescrizioni stabilite quella di natura economica. La sanzione amministrativa del 10% del fatturato desumibile dall'ultimo bilancio.

A nulla vale ovviamente il richiamo alla clausola di salvaguardia (art. 1, comma 3 decreto n. 207/12 così come convertito) ove si legge «Fermo restando quanto previsto dagli articoli 29-*decies* e 29-quattordecies del decreto legislativo n. 152 del 2006 e dalle altre disposizioni di carattere sanzionatorio penali e amministrative contenute nelle normative di settore ...», atteso che tale normativa di settore che prevede sanzioni che possono giungere alla revoca dell'AIA con blocco dell'attività dell'impresa (art. 29-*decies* testo unico 152/2006) non possono comunque essere irrogate prima della scadenza dei 36 mesi. Unica sanzione applicabile prima dei 36 mesi in caso di inosservanza dei termini AIA è quella, come detto, del 10% del fatturato. Sanzione che ovviamente risulta totalmente inadeguata a tutelare salute e ambiente.

Per un periodo di 36 mesi in sostanza l'impresa ha la possibilità di inquinare anche se, per avventura, è possibile stabilire molto prima di tale termine che la stessa non si adeguerà alle prescrizioni stabilite dall'AIA.

Nessun blocco dell'attività produttiva e quindi delle emissioni nocive è prevista.

Adirittura potremmo dire che la disciplina originaria stabilita dall'AIA è stata ulteriormente modificata in favore della produzione in danno della salute. Invero, mentre originariamente era possibile giungere a livello sanzionatorio anche al blocco degli impianti, il solo idoneo a tutelare la salute e l'ambiente attraverso il blocco delle emissioni nocive, con il suddetto decreto viene eliminata la possibilità (nei 36 mesi concessi dalla legge) di giungere alla eliminazione delle emissioni nocive a livello sanzionatorio e viene introdotta esclusivamente la sanzione di natura patrimoniale: come a dire, la produzione inquinante deve comunque continuare in danno della salute e dell'ambiente, l'importante è pagare la possibilità di inquinare.

È di tutta evidenza come tale disciplina non realizza un bilanciamento dei diversi interessi in gioco: salute ed ambiente da un lato e produzione e occupazione dall'altro, ma annienti completamente il diritto alla salute e ad un ambiente salubre a favore di quello economico e produttivo.

Scelta assolutamente irragionevole sotto il profilo costituzionale; non esiste una disposizione del decreto in oggetto che sia idonea a tutelare salute ed ambiente nel momento in cui si pone il problema di tale tutela, ovvero nel momento in cui l'impresa non osservando le disposizioni del decreto ometta di intervenire sugli impianti così come statuito nell'AIA per tempi e modalità e continui imperterrita nell'attività produttiva inquinante.

Unica sanzione, come più volte detto, il 10% del fatturato, sanzione che ovviamente non è idonea a bloccare l'attività inquinante dello stabilimento. Solo alla scadenza del termine indicato nel decreto sarà possibile intervenire con gli strumenti efficaci legati ad interventi che possono portare anche al blocco degli impianti.

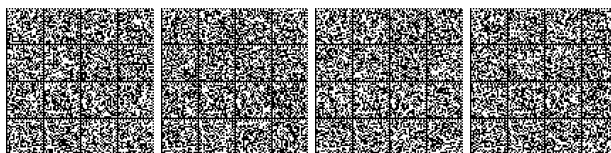
Portando alle estreme conseguenze la disciplina prevista l'impresa che inquina potrebbe, in via preventiva, pagare la sanzione del 10% del fatturato dell'ultimo bilancio per essere libera di continuare nell'attività criminale inquinante per i successivi 36 mesi.

I 36 mesi concessi all'impresa in realtà costituiscono una vera e propria «cappa» di totale «immunità» dalle norme penali e processuali che non ha eguali nella storia del nostro ordinamento giuridico e che pone un pericoloso precedente idoneo a creare, peraltro, delle fratture enormi nel principio della separazione dei poteri su cui si fonda il nostro sistema costituzionale.

Alla luce di tale assetto costituzionale risulta evidente anche la violazione dell'art. 117 della Costituzione in relazione alla normativa comunitaria.

Innanzitutto appare chiaramente violata la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (tenuto conto di quanto stabilito dall'art. 6 del Trattato di Lisbona) sia con riferimento all'art. 3, ove è fatto riferimento al diritto all'integrità fisica e psichica, sia con riferimento all'art. 35 ove è fatto riferimento al diritto alla salute.

Ovviamente i profili di incostituzionalità sono riferiti al rispetto per lo Stato Italiano degli obblighi internazionali così come statuito dal primo comma dell'art. 117 Cost. sopra indicato.



Peraltro, le ragioni di tale mancato rispetto, in relazione al profilo denunciato, attinente al diritto all'integrità fisica e psichica e quindi alla salute, sono identiche (e qui richiamate) a quelle sollevate con riferimento agli articoli della nostra Carta costituzionale 32 e 41 (salute e iniziativa economica) da un lato e 2, 9, 32 dall'altro (ambiente).

Inoltre, appare chiaramente violato l'art. 6 della CEDU ove è previsto il diritto ad un equo processo.

Invero, il sostanziale divieto di agire nei confronti dell'impresa inquinante in ordine ai fatti lesivi compiuti nei 36 mesi concessi dalla normativa di cui discutiamo esclude in radice qualsiasi azione idonea ad instaurare un giusto processo per tali fatti.

Anche sotto tale profilo si richiama quanto più ampiamente sostenuto sopra in ordine alle questioni relativi alla violazione dei principi di indipendenza e autonomia della magistratura, nonché agli articoli 25 e 27 della Costituzione.

Ancora risulta violato il Trattato di Lisbona, nella parte in cui ha modificato i due Trattati fondamentali e cioè quello sull'Unione Europea (TUE) e quello sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

In particolare, la normativa nazionale qui denunciata viola l'art. 191 del suddetto Trattato (ex art. 174 C.E.) sul punto ove è sancito il c.d. principio di precauzione secondo cui occorre adottare tutte quelle misure idonee a prevenire pericolo di danni causati alla salute e all'ambiente anche in situazioni di incertezza scientifica; ciò allo scopo di prevenire danni che una volta causati non potrebbero essere eliminati in modo adeguato.

Appare chiaro che nel caso che ci occupa consentire l'attività produttiva dell'ILVA di Taranto nelle condizioni che hanno reso necessario il sequestro dei suoi impianti significa porsi in netto contrasto con i suddetti Trattati che addirittura anticipano le misure di tutela ad una fase di semplice rischio della causazione di pericoli per la salute e l'ambiente. A Taranto la fase di rischio è stata già ampiamente superata da anni a causa dell'attività del siderurgico.

Qualsiasi disposizione normativa che autorizzi l'attività produttiva nonostante la stessa sia caratterizzata da emissioni nocive alla salute e all'ambiente non può che violare la normativa comunitaria sopra indicata.

Naturalmente, anche su tale punto si rinvia a quanto sopra chiarito quando si è discusso delle violazioni alla nostra Carta costituzionale in tema di salute e ambiente.

Le questioni di legittimità costituzionale delle norme, e segnatamente degli articoli 1 e 3, della legge 24 dicembre 2012 n. 231, di conversione, con modificazione, del decreto-legge 3 dicembre 2012 n. 207, sollevate dai PP.MM. in relazione agli articoli 3, 9, 24, 25, 27, 32, 101, 102, 103, 104, 117 della Costituzione, risultano certamente rilevanti per le logiche e fondate ragioni esposte dai medesimi PP.MM., ai fini della decisione in merito ad entrambe le istanze in argomento.

Trattasi, invero, di questioni che, riguardando disposizioni integratrici del quadro normativo oggetto di necessaria considerazione in vista dell'esercizio del potere decisorio in merito alle richieste in esame, risultano strettamente pregiudiziali sia alla decisione sulla richiesta dei PP.MM. di modifica, con concessione della facoltà d'uso, del decreto di sequestro preventivo delle aree ed impianti dello stabilimento ILVA s.p.a., di cui la società è già venuta in possesso, e di revoca dei custodi-amministratori giudiziari di detti beni sottoposti a vincolo cautelare, sia alla pronuncia sull'istanza di ILVA s.p.a. intesa ad ottenere sostanzialmente il dissequestro (con conseguente rimozione dei sigilli) del prodotto finito e/o semilavorato dell'attività del siderurgico tarantino, istanza trasmessa per competenza al G.i.p., ex art. 321 comma 3 c.p.p., dall'ufficio del P.M., con parere negativo dello stesso ufficio.

Invero, si consideri, per quanto riguarda la richiesta di modifica, con concessione della facoltà d'uso, del decreto di sequestro preventivo delle aree ed impianti dello stabilimento ILVA s.p.a. e di revoca dei custodi-amministratori giudiziari degli stessi beni, che:

1) le disposizioni della legge n. 231/2012 — segnatamente, quelle di cui all'art. 1 commi 1, 2 e 4, e all'art. 3 commi 1, 2 e 3, per effetto delle quali la società ILVA s.p.a. «per un periodo di trentasei mesi ... è in ogni caso autorizzata ... alla prosecuzione dell'attività produttiva nello stabilimento ed alla conseguente commercializzazione dei prodotti ivi compresi quelli realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore del presente decreto ...», conservando altresì, ex art. 2 della stessa legge, «la gestione e la responsabilità della conduzione degli impianti ...» — non contengono alcuna esplicita previsione di automatica cessazione di efficacia dei provvedimenti di sequestro «sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento» che siano stati adottati dall'autorità giudiziaria, disponendo la legge, all'art. 1 comma 4, che «Le disposizioni di cui al comma 1 trovano applicazione anche quando l'autorità giudiziaria abbia adottato provvedimenti di sequestro sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento. In tale caso i provvedimenti di sequestro non impediscono, nel corso del periodo di tempo indicato nell'autorizzazione, l'esercizio dell'attività d'impresa a norma del comma 1»; una previsione che, come è evidente, si limita ad incidere in chiave limitativa — in modo approssimativo e «atecnico» — sugli effetti dei provvedimenti cautelari eventualmente adottati dall'autorità giudiziaria precedentemente alla verifica dei presupposti e delle condizioni di cui all'art. 1 comma 1 della legge n. 231/2012, lasciandoli formalmente in vigore;



2) rispetto al preesistente provvedimento di sequestro preventivo, senza facoltà d'uso a fini produttivi, delle aree ed impianti dell'area a caldo dello stabilimento ILVA s.p.a., per la cui custodia, amministrazione e gestione l'autorità giudiziaria aveva proceduto alla nomina di quattro professionisti, non è intervenuta alcuna pronuncia di annullamento da parte di competente autorità giudiziaria. Anzi, come sopra evidenziato, l'ordinanza del 7/20.08.2012 del Tribunale del riesame che ha confermato detto sequestro, ribadendo l'esclusione della facoltà d'uso degli impianti a fini produttivi e parzialmente modificando le — sole — disposizioni relative ai profili della esecuzione ed amministrazione-custodia dei beni, è divenuta inoppugnabile, non avendo gli interessati proposto ricorso alla Suprema Corte avverso tale ordinanza, sulla quale si è pertanto formato il c.d. giudicato cautelare.

Per quanto riguarda, poi, l'istanza avanzata da ILVA s.p.a. con riferimento al prodotto finito e/o semilavorato dell'attività del siderurgico tarantino, si consideri che:

3) tale istanza è fondata esclusivamente sulle disposizioni della legge in argomento e, segnatamente, su quella dell'art. 3 comma 3, secondo cui «A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, per un periodo di trentasei mesi, la società ILVA S.p.A. di Taranto è immessa nel possesso dei beni dell'impresa ed è in ogni caso autorizzata, nei limiti consentiti dal provvedimento di cui al comma 2, alla prosecuzione dell'attività produttiva nello stabilimento e alla commercializzazione dei prodotti, ivi compresi quelli realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore del presente decreto, ferma restando l'applicazione di tutte le disposizioni contenute nel medesimo decreto»;

4) deve ritenersi tuttora formalmente efficace il provvedimento di sequestro preventivo dei beni di cui l'ILVA ha chiesto la restituzione. Invero:

rispetto a tale provvedimento non è intervenuta alcuna pronuncia di annullamento o di revoca, ex art. 321 comma 3 c.p.p., da parte di competente autorità giudiziaria;

b) la legge in argomento non contempla alcuna causa di cessazione automatica di efficacia (che dovrebbe comunque, ove prevista, essere dichiarata, con conseguente adozione del provvedimento di dissequestro, rimozione dei sigilli e restituzione dei beni, dall'autorità giudiziaria competente in merito al sequestro) dei provvedimenti di sequestro «sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento» che siano stati adottati dall'autorità giudiziaria [v. quanto evidenziato al precedente punto 1), in relazione all'art. 1 comma 4 della legge n. 231/2012].

Tali essendo il quadro normativo di specifico e concreto riferimento applicativo ed i provvedimenti cautelari reali adottati nel presente procedimento e tuttora efficaci, la decisione su ciascuna delle due istanze pervenute all'ufficio del G.i.p. in data 4.01.2013 non può prescindere dalla risoluzione delle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 3 della legge n. 231/2012, che detto quadro normativo concorrono ad integrare, sollevate di PP.MM.

Operate tali premesse circa la rilevanza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dai PP.MM., e richiamati i provvedimenti cautelari reali adottati nell'ambito del procedimento penale riguardante la vicenda ILVA di Taranto, i relativi presupposti e le finalità di legge perseguite (art. 321 comma 1 ed anche, per quanto riguarda il sequestro del prodotto finito e/o semilavorato, comma 2 c.p.p.), si rileva come le norme, segnatamente gli articoli 1 e 3, della legge 24 dicembre 2012, n. 231, di conversione, con modificazione, del decreto-legge 3 dicembre 2012 n. 207, «recante disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale», suscitino serissimi e molteplici dubbi di costituzionalità.

Ciò si ritiene, alla luce sia delle argomentazioni poste dai PP.MM. a fondamento delle eccezioni di incostituzionalità sollevate davanti a questo g.i.p., ex articoli 1 legge cost. 9.02.1948 n. 1 e 23 comma 1 legge 11.03.1953 n. 87, argomentazioni qui (sopra) fedelmente ed integralmente riportate, sia degli ulteriori motivi e profili di incostituzionalità che in questa sede si rilevano di ufficio, ex art. 23 comma 3 legge 11.03.1953 n. 87, apparendo violati dalle richiamate disposizioni degli articoli 1 e 3 della legge 24 dicembre 2012 n. 231 le norme ed i principi costituzionali di cui agli articoli 3, 9 comma 2°, 24 comma 1°, 25 comma 1°, 27 comma 1°, 32, 101, 102, 103, 104, 117 comma 1° della Costituzione, come rappresentato dai PP.MM. nell'atto sopra riportato, nonché le norme di cui agli articoli 2, 41 comma 2°, 107, 111, 112 e 113 della Costituzione: motivi e profili che vanno ad aggiungersi e ad integrare quelli rappresentati dai PP.MM., pienamente condivisi da questo g.i.p.

Anzitutto, le norme in argomento risultano porsi in stridente contrasto con il principio costituzionale della separazione tra i poteri dello Stato, violando esse la riserva di funzione giurisdizionale attribuita alla magistratura (art. 102 Cost.: «La funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario») quale ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere (articoli 101/110 della Costituzione, in particolare articoli 101/104 e 107 Cost.), chiamato ad attuare «la giurisdizione mediante il giusto processo regolato dalla legge» (art. 111 Cost.).

Inoltre, impedendo di fatto l'applicazione di quelle norme penali e processuali che fondano l'intervento preventivo-cautelare nei casi di pericolo per i beni protetti, oggetto di insindacabile giudizio di merito degli organi giurisdizionali, le norme di cui agli articoli 1 e 3 della legge n. 231/2012 confliggono, altresì, con il dovere dell'ordinamento



di reprimere e prevenire i reati attraverso l'azione autonoma ed indipendente della magistratura, pubblici ministeri e giudici, desumibile dal combinato disposto delle norme appena richiamate e da quelle degli articoli 25, 27 e 112 della Costituzione, il quale ultimo (art. 112) pone il principio dell'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale da parte del Pubblico ministero che, godendo (art. 107 comma Cost.) «delle garanzie stabilite nei suoi riguardi dalle norme sull'Ordinamento giudiziario», secondo quanto previsto da detto ordinamento «veglia alla osservanza delle leggi, alla pronta e regolare amministrazione della giustizia, alla tutela dei diritti dello Stato, delle persone giuridiche e degli incapaci, richiedendo, nei casi di urgenza, i provvedimenti cautelari che ritiene necessari; promuove la repressione dei reati e l'applicazione delle misure di sicurezza; fa eseguire i giudicati ed ogni altro provvedimento del giudice, nei casi stabiliti dalla legge ...» (art. 73 - Attribuzioni generali del pubblico ministero), nonché «inizia ed esercita l'azione penale ...» (art. 74 - Attribuzioni del pubblico ministero in materia penale).

Giova qui precisare che il principio di obbligatorietà dell'azione penale (contrapposto al principio di opportunità che opera, in varia misura, nei sistemi ad azione penale facoltativa) comporta che il Pubblico ministero deve esercitare l'azione non appena ravvisi la commissione di un fatto integrante al completo tutti gli estremi di una figura normativa di reato, cosicché gli è inibito introdurre valutazioni di convenienza di qualsiasi genere che mettano in crisi l'automatismo fra quella conoscenza e l'iniziativa incriminatrice.

In tal senso si è pronunciata la stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 88 del 15.02.1991, ove si legge anche: «... L'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale ad opera del Pubblico Ministero ... è stata costituzionalmente affermata come elemento che concorre a garantire, da un lato, l'indipendenza del Pubblico Ministero nell'esercizio della propria funzione e, dall'altro, l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge penale ...

Più compiutamente: il principio di legalità (art. 25, secondo comma), che rende doverosa la repressione delle condotte violatrici della legge penale, abbisogna, per la sua concretizzazione, della legalità nel procedere; e questa, in un sistema come il nostro, fondato sul principio di eguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge (in particolare, alla legge penale), non può essere salvaguardata che attraverso l'obbligatorietà dell'azione penale ...

Il principio di obbligatorietà è, dunque, punto di convergenza di un complesso di principi basilari del sistema costituzionale, talché il suo venir meno ne altererebbe l'assetto complessivo. Di conseguenza, l'introduzione del nuovo modello processuale non lo ha scalfito, ne avrebbe potuto scalfirlo. Qui, anzi, l'esigenza di garantire l'indipendenza del P.M. è accentuata dalla concentrazione in capo a lui della potestà investigativa, radicalmente sottratta al giudice ... ».

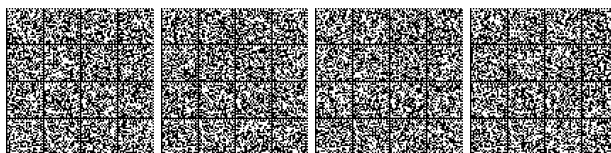
Potestà investigativa che è strettamente e funzionalmente connessa, e prodromica, al potere-dovere di esercizio dell'azione penale, e che si sostanzia nel complesso di attività mediante le quali vengono raccolti elementi di conoscenza intorno ad una notizia di reato, idonei a definire il fatto nella sua essenzialità, a individuare la persona alla quale sia da addebitare e a verificare la fondatezza della *notizia criminis* (invero, con ordinanza n. 73 del 24.02.2006, la Corte costituzionale ha affermato che la Procura è «organo direttamente investito delle funzioni previste dall'art. 112 della Costituzione e dunque gravato dell'obbligo di esercitare l'azione penale e le attività di indagine a questa finalizzate (così, da ultimo, ordinanza n. 404 del 2005)»).

Ciò premesso, è agevole rilevare, in primo luogo, come la legge in argomento possa essere qualificata quale legge-provvedimento, incidendo su un numero determinato e limitato di destinatari ed avendo un contenuto particolare e concreto (tra le tante, Corte cost., n. 267/2007; n. 94/2009; n. 137/2009).

In particolare, risulta evidente la natura provvedimentale delle disposizioni di cui all'art. 3 («Efficacia dell'autorizzazione integrata ambientale rilasciata in data 26.10.2012 alla società ILVA s.p.a. Controlli e garanzie»), incidenti sulla particolare e concreta situazione di ILVA s.p.a., destinataria specifica ed esclusiva delle medesime disposizioni.

Non può sfuggire, peraltro, come la stessa disciplina di carattere (formalmente) generale dettata dalla legge n. 231/2012 agli articoli 1 («Efficacia dell'autorizzazione integrata ambientale in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale») e 2 («Responsabilità nella conduzione degli impianti») appaia «ritagliata» sulla specifica vicenda del siderurgico tarantino, tali articoli contenendo la trasposizione in un atto di legge di parte delle decisioni assunte dal Governo in esclusiva relazione al caso ILVA, modulate quali previsioni dotate di astrattezza e generalità applicabili, in quanto tali, ad altri stabilimenti industriali rispetto ai quali, in futuro (posto che, al momento, la legge in parola risulta applicabile solo e soltanto ad ILVA s.p.a.), dovessero realizzarsi i presupposti e le condizioni di cui all'art. 1 comma 1.

Orbene, già la previsione dell'art. 1 comma 4, secondo cui «Le disposizioni di cui al comma 1 trovano applicazione anche quando l'autorità giudiziaria abbia adottato provvedimenti di sequestro sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento. In tale caso i provvedimenti di sequestro non impediscono, nel corso del periodo di tempo indicato nell'autorizzazione, l'esercizio dell'attività d'impresa a norma del comma 1», e quella dell'art. 1 comma 2, per la quale «Nei casi di cui al comma 1, le misure volte ad assicurare la prosecuzione dell'attività produttiva sono esclusivamente e ad ogni effetto quelle contenute nel provvedimento di autorizzazione integrata ambientale, nonché le prescrizioni



contenute nel provvedimento di riesame ...», pongono seri dubbi di costituzionalità sotto il profilo del rispetto del principio della separazione dei poteri e della compatibilità con l'obbligo dell'ordinamento di reprimere e prevenire i reati attraverso l'azione autonoma ed indipendente della magistratura.

Invero, viene ad essere legittimata comunque, per determinate imprese, la prosecuzione dell'attività produttiva (sia pure per un periodo massimo di 36 mesi, ed alle condizioni previste dall'art. 1 comma 1):

a) pur in presenza di provvedimenti di sequestro preventivo — che comportano, di per sé, l'indisponibilità e la perdita del possesso — sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento, già adottati dall'autorità giudiziaria, ed anche se la stessa non abbia concesso all'impresa alcuna facoltà d'uso dei beni per la prosecuzione dell'attività produttiva;

b) a prescindere dal tipo di reato/i, integrato/i dall'attività d'impresa di cui si intende assicurare la prosecuzione, in relazione al/i quale/i l'autorità giudiziaria abbia disposto il sequestro o che dall'autorità giudiziaria venga/ano successivamente accertato/i, e dunque anche se si tratti di fattispecie delittuose che prescinda/ano dalle misure e prescrizioni di cui all'art. 1 comma 2;

c) a seguito di atti amministrativi che vengano adottati dal potere esecutivo, successivamente ai provvedimenti giudiziari di sequestro, proprio in relazione alle imprese destinatarie dei medesimi provvedimenti dell'autorità giudiziaria.

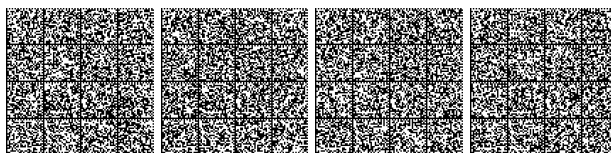
Appare evidente il *vulnus* in tal modo inferto ai principi ed alle norme costituzionali appena richiamate, considerato che l'ordinamento prevede (anche) la figura del sequestro preventivo obbligatorio, delineato dall'art. 321 comma 1 c.p.p. (Cass. SS.UU., sent. del 29.01.2003 n. 12878), misura che il giudice è, infatti, tenuto a disporre, su richiesta del P.M., «quando vi è pericolo che la libera disponibilità di una cosa pertinente al reato possa aggravare o protrarre le conseguenze di esso ovvero agevolare la commissione di altri reati», e posto che la «esigenza di prevenire e reprimere i reati ... (è) ... un bene anch'esso oggetto di protezione costituzionale» (Corte cost., sentenza n. 34/1973) e che «il principio di legalità (art. 25, secondo comma) rende doverosa la repressione delle condotte violatrici della legge penale ...» (Corte cost., sentenza n. 88/1991).

Come condivisibilmente rappresentato dai PP.MM., garantendo comunque ad un numero determinato di imprese (con le caratteristiche e alle condizioni di cui all'art. 1 comma 1), per un periodo di 36 mesi, la prosecuzione dell'attività produttiva, le norme in questione inibiscono sostanzialmente alla magistratura di promuovere (pubblici ministeri) ed adottare efficacemente (giudici) provvedimenti cautelari reali, e soprattutto vanificano quelli eventualmente già in atto alla data di realizzazione delle condizioni e dei presupposti di cui all'art. 1 comma 1, provvedimenti tesi doverosamente ad impedire la commissione di reati derivanti dall'attività produttiva di dette imprese, quand'anche si dovesse trattare di reati integrati da elementi che prescindono dalle misure e prescrizioni richiamate nel comma 2 dell'art. 1 (in quanto, ad esempio, reati sostanziali e non meramente formali).

Tutto ciò, senza che la legge in esame prenda in considerazione ed incida in alcun modo sul quadro normativo processuale e sostanziale (presupposti e finalità del sequestro preventivo, tipo di reato/i in relazione al/i quali il sequestro sia stato disposto) nel cui contesto si iscrive il provvedimento di sequestro che sia già stato adottato dall'autorità giudiziaria sui beni dell'impresa titolare dello stabilimento, e — si badi — pervenendo al risultato di consentire al potere esecutivo di bloccare e neutralizzare la doverosa iniziativa della magistratura funzionale alla repressione e prevenzione dei reati, atteso che viene vanificato il già adottato provvedimento di sequestro attraverso la successiva emanazione di atti del potere esecutivo, quali sono il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che intervenga a dichiarare di interesse strategico nazionale lo stabilimento industriale i cui beni siano stati sottoposti a vincolo cautelare, e l'autorizzazione del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare alla prosecuzione dell'attività produttiva, che venga ad essere rilasciata in sede di riesame dell'autorizzazione integrata ambientale.

Occorre ricordare, ancora, che, secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione (SS. UU. 29.01.2003 n. 12878), il sequestro preventivo, oltre ad avere «fondamento cautelare processuale consistente nella necessità di tutela della collettività in relazione al protrarsi dell'attività criminosa e dei suoi effetti» ed essere «provvedimento inibitorio inteso a stabilire un vincolo di indisponibilità in riferimento ad una cosa mobile od immobile il cui uso è ricompreso necessariamente nell'agire vietato dalla legge penale», è «misura di coercizione realeconnessa e strumentale allo svolgimento del procedimento penale ed all'accertamento del reato per cui si procede, nel senso che è suo scopo quello di evitare che il trascorrere del tempo possa pregiudicare irrimediabilmente l'effettività della giurisdizione espressa con la sentenza irrevocabile di condanna».

In definitiva, norme che consentono sostanzialmente al potere esecutivo di neutralizzare, con propri atti successivi, gli effetti di un provvedimento cautelare reale già disposto dall'autorità giudiziaria in relazione ad una determinata impresa, pur in assenza di modifiche legislative della piattaforma normativa penale, sostanziale e processuale, sulla cui base il provvedimento sia stato adottato, sembrano porsi in palese contrasto con la Carta costituzionale, ed in particolare sia col principio della separazione dei poteri — tali norme violando la riserva di funzione giurisdizionale attribuita alla



magistratura quale ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere, chiamato ad attuare la giurisdizione mediante il giusto processo regolato dalla legge — sia con l'inderogabile dovere dell'ordinamento di reprimere e prevenire i reati attraverso l'azione autonoma ed indipendente della magistratura, pubblici ministeri e giudici.

Si consideri che la stessa Corte costituzionale (sentenza n. 321 del 1998), dichiarando l'illegittimità costituzionale di una norma (l'art. 1-bis del decreto-legge 19.06.1997 n. 172, «Misure urgenti per fronteggiare l'eccezionale carenza di disponibilità abitativa», aggiunto dalla legge di conversione 25.07.1997 n. 240) nella parte in cui prevedeva che il prefetto potesse determinare il differimento della singola esecuzione forzata, osservava, tra l'altro:

... l'enunciato normativo ... investito dalla questione di legittimità costituzionale ... interpreta gli articoli 3 e 5 del decreto-legge n. 551 del 1988, nel senso che il prefetto può anche determinare puntualmente i tempi e le modalità di concessione della forza pubblica in correlazione alle situazioni di volta in volta emergenti ed in deroga all'ordine di presentazione delle richieste, in tal modo intervenendo nella singola procedura esecutiva, che può non essere portata a compimento per effetto della determinazione amministrativa del prefetto ... Si tratta di un intervento che giunge a determinare un sostanziale differimento amministrativo della singola esecuzione forzata, incidendo in tal modo sul principio costituzionale della tutela giurisdizionale delle situazioni soggettive. Difatti il diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti (art. 24, primo comma, Cost.) comprende la fase dell'esecuzione forzata, la quale è diretta a rendere effettiva l'attuazione dei provvedimenti giurisdizionali, che non può essere elusa o condizionata da valutazioni amministrative di opportunità. L'illegittimità costituzionale della norma interpretativa non travolge la disposizione interpretata, il cui contenuto normativo permane nel senso rispettoso della tutela e della funzione giurisdizionale, che la giurisprudenza aveva già individuato».

Dunque, la funzione giurisdizionale non può subire condizionamenti o elusioni ad opera di provvedimenti che la legge affidi al potere amministrativo.

I dubbi di legittimità costituzionale sin qui evidenziati in ordine alle norme di cui all'art. 1 della legge n. 231/2012, alla luce delle norme e principi della Costituzione sopra indicati, si profilano con pari, se non maggiore, consistenza rispetto alle specifiche norme-provvedimento di cui all'art. 3 della stessa legge: «Efficacia dell'autorizzazione integrata ambientale rilasciata in data 26 ottobre 2012 alla società ILVA S.p.a. Controlli e garanzie».

Tale articolo, dopo avere qualificato al comma 1 l'impianto siderurgico della società ILVA s.p.a. di Taranto quale «stabilimento di interesse strategico nazionale» (dunque, una individuazione diretta *ex lege* e non, come previsto dall'art. 1 comma 1, mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri), e disposto al comma 2 che l'AIA rilasciata all'ILVA il 26 ottobre 2012 «contiene le prescrizioni volte ad assicurare la prosecuzione dell'attività produttiva» del medesimo stabilimento (così dotando di forza di legge i contenuti del provvedimento amministrativo), stabilisce al comma 3 (da conciare alla previsione formalmente astratta e generale, ma in realtà strettamente ritagliata sulla situazione concreta di ILVA s.p.a., di cui all'art. 1 comma 4) che «A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, per un periodo di trentasei mesi, la società ILVA S.p.A. di Taranto è immessa nel possesso dei beni dell'impresa ed è in ogni caso autorizzata, nei limiti consentiti dal provvedimento di cui al comma 2, alla prosecuzione dell'attività produttiva nello stabilimento e alla commercializzazione dei prodotti, ivi compresi quelli realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore del presente decreto, ferma restando l'applicazione di tutte le disposizioni contenute nel medesimo decreto».

Premesse le considerazioni già svolte circa la natura provvedimentale di dette disposizioni, si osserva che secondo la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale le leggi-provvedimento, tali perché incidenti su un numero determinato e limitato di destinatari ed aventi un contenuto particolare e concreto, non sono precluse dalla Costituzione, non sussistendo alcuna disposizione costituzionale (o statutaria) che comporti una riserva agli organi amministrativi o «esecutivi» degli atti a contenuto particolare e concreto.

Dunque, «non è vietata l'attrazione alla legge, anche regionale, della disciplina di oggetti o materie normalmente affidati all'autorità amministrativa, purché siano osservati i principi di ragionevolezza e non arbitrarietà e dell'intangibilità del giudicato e non sia vulnerata la funzione giurisdizionale in ordine alla decisione delle cause in corso», quest'ultimo inteso quale «limite specifico» all'ammissibilità delle leggi-provvedimento rispetto al «limite generale» del «rispetto del principio di ragionevolezza e non arbitrarietà» (tra le tante, Corte cost., n. 94/2009; n. 137/2009; n. 267/2007; n. 241/2008; n. 492/1995).

Inoltre, nello scrutinio di costituzionalità di leggi-provvedimento da cui possa essere vulnerata la funzione giurisdizionale in ordine alle decisioni delle cause in corso, «peculiare valenza sintomatica assume la considerazione del tempo, delle modalità e del contesto in cui è stata emanata la disposizione censurata». Alla luce dei quali parametri la Corte costituzionale (sentenza n. 267/2007) è giunta a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 11-*quinquies*, comma 7, del decreto-legge 30.09.2005, n. 203, inserito dalla legge di conversione 2.12.2005, n. 248 in quanto, «sebbene alla data di emanazione della norma censurata non sussistesse un giudicato formale, finalità della medesima è stata quella di eludere l'esecuzione di due sentenze, impugnabili solo per motivi di giurisdizione ...».



In varie occasioni (v. sentenze richiamate in Corte cost., n. 397/1994), la Corte costituzionale ha affermato che «il legislatore vulnera le funzioni giurisdizionali: a) quando intervenga per annullare gli effetti del giudicato; b) quando la legge sia intenzionalmente diretta ad incidere su concrete fattispecie *sub iudice*». Quale esempio di tale ultima ipotesi, si cita, nella stessa sentenza, la norma dell'art. 10 primo comma della legge 6.08.1984 n. 425, di cui essa Corte dichiarava l'incostituzionalità con sentenza n. 123 del 1987, norma che, precludendo al giudice la decisione di merito, gli imponeva di dichiarare d'ufficio l'estinzione di una serie di procedimenti giudiziari già instaurati, in qualsiasi stato e grado si trovassero alla data di entrata in vigore della norma stessa, così violando «il valore costituzionale del diritto di agire, in quanto implicante il diritto del cittadino ad ottenere una decisione di merito senza onerose reiterazioni». Orbene, nella sentenza n. 397/1994 la Consulta indica tale norma quale esempio di — costituzionalmente illegittima — incidenza di una norma su giudizi in corso, risultando in quel caso «l'intenzione della legge interpretativa di vincolare il giudice ad assumere una determinata decisione in specifiche ed individuate controversie».

Ed ancora, la Corte costituzionale ha ripetutamente affermato che «un intervento legislativo che riguardi solamente alcuni giudizi in corso ad una certa data è privo del requisito di astrattezza proprio delle norme giuridiche ed assume un carattere provvedimentale generale invasivo dell'ambito riservato alla giurisdizione» (numeri 413 del 2008 e 22 del 2009).

Ed allora, se è vero che una legge non può porre nel nulla procedimenti giudiziari già iniziati; che la funzione giurisdizionale non può essere condizionata da provvedimenti che la legge affida al potere amministrativo («... l'effettiva attuazione dei provvedimenti giurisdizionali ... non può essere elusa o condizionata da valutazioni amministrative di opportunità ...»; Corte cost., n. 321/1998); che nella valutazione della questione di costituzionalità di una legge-provvedimento, sollevata in relazione al profilo del rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario, «assume valenza sintomatica la considerazione del tempo, delle modalità e del contesto in cui è stata emanata la disposizione censurata», cosicché ne va esclusa la legittimità costituzionale ove emerga che la finalità della norma sia quella di eludere l'esecuzione di determinate sentenze, per quanto non ancora passate in giudicato (Corte cost., n. 267/2007); se è vero, in definitiva, che la funzione giurisdizionale che la Costituzione riserva alla magistratura è vulnerata da interventi legislativi diretti intenzionalmente ad incidere su concrete fattispecie *sub iudice*, ossia su specifici ed individuati procedimenti giudiziari, non può non apparire manifesta l'invasione della sfera di attribuzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario che si è consumata con la legge n. 231/2012.

Attraverso un uso abnorme della funzione normativa si è giunti, invero, ad una sorta di revoca legislativa nominale dei provvedimenti giudiziari cautelari emessi (il 25.07.2012 ed il 22.11.2012) dalla competente autorità giudiziaria nei confronti dello stabilimento siderurgico tarantino ILVA s.p.a., di cui sono stati nullificati gli effetti. Altrettanto evidente ed inconfutabile risulta l'intenzionalità e la specificità dell'operazione normativa, promossa dal Governo attraverso lo strumento del decreto-legge proprio al fine di sottrarre, con urgenza, i beni in sequestro (le aree e gli impianti adibiti alle lavorazioni a caldo, nonché il prodotto finito e/o semilavorato dell'attività derivante dai processi produttivi degli impianti già sottoposti a sequestro) ai vincoli e divieti imposti sugli stessi beni dall'autorità giudiziaria (vincolo di indisponibilità e spossessamento dei beni, e divieto di uso degli impianti a fini produttivi) e restituirli alla piena disponibilità ed uso della società, alla quale si è infatti assicurata per 36 mesi, con effetto immediato, l'immissione nel possesso dei beni dell'impresa, e l'autorizzazione, «in ogni caso» e con i soli «limiti consentiti dal provvedimento di cui al comma 2» (AIA rilasciata il 26.10.2012), alla prosecuzione dell'attività produttiva nello stabilimento e alla commercializzazione dei prodotti, ivi compresi quelli realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore del decreto.

Usurpando le funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario, il legislatore si è di fatto atteggiato quale giudice di istanza superiore rispetto ai provvedimenti cautelari legittimamente adottati nell'ambito di questo procedimento penale, sovrapponendo *ad hoc* in chiave di sostituzione/neutralizzazione, agli effetti propri dei due provvedimenti giudiziari in argomento, le proprie autorizzazioni in favore dell'ILVA a proseguire «in ogni caso» nell'attività produttiva e a commercializzare i prodotti derivanti, compresi quelli già sottoposti a sequestro preventivo.

Il tutto — si badi — lasciando inalterata la piattaforma normativa, sostanziale e processuale, sulla cui base i due provvedimenti cautelari sono stati adottati: senza in alcun modo incidere, cioè, né sulle fattispecie di reato (trattasi di delitti sostanziali configurati dal codice penale, specificati nella prima parte di questa ordinanza, che prescindono dalle prescrizioni di cui all'art. 1 comma 2 e 3 comma 2) in relazione alle quali detti provvedimenti sono stati emessi, e che vengono ad essere concretamente realizzate proprio attraverso l'esercizio dell'attività produttiva nell'attuale stato degli impianti dell'area a caldo, né su presupposti, finalità ed effetti del sequestro preventivo disciplinato dall'art. 321 c.p.p.

A proposito della disciplina sostanziale di riferimento, peraltro, non sembra superfluo sottolineare (si veda la parte preliminare della presente ordinanza) che per gli stessi reati in relazione ai quali sono stati emessi i due provvedimenti cautelari reali, più soggetti, tra cui Riva Emilio, Riva Nicola e Riva Fabio Arturo (quest'ultimo tuttora latitante), sono stati raggiunti da misure cautelari personali, e che il 17 gennaio 2013 la Corte di cassazione, rigettando i ricorsi proposti



nell'interesse di Riva Emilio, Riva Nicola e Capogrosso Luigi avverso l'ordinanza del Tribunale del riesame confermativa della misura cautelare personale disposta da questo g.i.p. il 25.07.2012, ha evidentemente (per quel che qui rileva) riconosciuto la configurabilità in concreto delle fattispecie delittuose ipotizzate dalla Procura della Repubblica di Taranto.

Né deve dimenticarsi che la pronuncia del Tribunale del riesame sul sequestro degli impianti è divenuta inoppugnabile, non avendo gli interessati proposto ricorso alla Suprema Corte avverso tale ordinanza, sulla quale si è, dunque, formato il c.d. giudicato cautelare.

È evidente, allora, che l'incidenza sui due provvedimenti giudiziari in argomento non costituisce affatto l'effetto necessitato della creazione di regole astratte volte ad innovare l'ordinamento giuridico, suscettibili in quanto tali di indiretta incidenza generale su tutti i procedimenti-giudiziari, in corso o futuri (Corte cost., sent. n. 374/2000; sent. n. 397/1994) e sugli stessi giudicati (Corte cost., sent. 352/2006, ove si legge, tra l'altro: «censurabili sono (soltanto, n.d.r.) quelle leggi di sanatoria il cui unico intento è quello di incidere su uno o più giudicati, non potendo essere consentito al legislatore di risolvere direttamente, con la forma di legge, concrete controversie»), ma dipende dalla mirata volontà del legislatore di «correzione concreta dell'attività giurisdizionale» (Corte cost., sent. n. 374/2000) posta in essere nel procedimento penale riguardante l'ILVA s.p.a.: operazione lesiva in quanto tale della riserva di funzione giurisdizionale attribuita alla magistratura.

Per le ragioni sin qui esposte (che, si ribadisce, si aggiungono a quelle sostenute dai PP.MM.), le norme in esame risultano di assai dubbia costituzionalità sotto il profilo del rispetto del principio della separazione dei poteri, apparendo violata la riserva di funzione giurisdizionale attribuita alla magistratura (art. 102 Cost.) quale ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere (articoli 101/110 della Costituzione, in particolare articoli 101/104 e 107 Cost.), chiamato ad attuare «la giurisdizione ... mediante il giusto processo regolato dalla legge» (art. 111 Cost.).

Altrettanto dubbia risulta la compatibilità delle stesse norme con l'obbligo dell'ordinamento di reprimere e prevenire i reati (desumibile dal combinato disposto delle norme appena richiamate e da quelle degli articoli 25, 27 e 112 della Costituzione) attraverso l'azione autonoma ed indipendente del potere giudiziario.

Sul punto, si richiamano integralmente tutti le considerazioni ed i rilievi precedentemente svolti con riferimento alle disposizioni di cui all'art. 1 - commi 1, 2 e 4 della legge n. 231/2012, compresi quelle attinenti alle finalità del sequestro preventivo.

Con riferimento al sequestro delle aree e degli impianti disposto il 25.07.2012, si osserva che è certamente ipotizzabile, in astratto, un sequestro preventivo con facoltà d'uso. Tuttavia tale particolare disposizione deve essere prevista direttamente dal magistrato nel contesto del provvedimento che viene così strutturato in via genetica o, comunque, in tal senso modificato in corso di esecuzione, ma sempre dall'autorità giudiziaria, chiamata in via esclusiva a valutare se la facoltà d'uso dei beni sequestrati sia compatibile con il fine cautelare preventivo di impedire che il reato venga portato a conseguenze ulteriori e/o reiterato, fine proprio del sequestro preventivo obbligatorio, delineato dall'art. 321 comma 1 c.p.p. (Cass. SS.UU., sent. del 29.01.2003 n. 12878).

Quanto al sequestro, disposto con provvedimento del 22.11.2012, del prodotto finito e/o semilavorato dell'attività derivante dai processi produttivi degli impianti dell'ILVA già sottoposti a sequestro, si rileva che la previsione *ex lege* della commercializzazione di detti beni mobili svuota di qualunque contenuto ed efficacia il provvedimento cautelare, il cui effetto essenziale è la propria indisponibilità giuridica della res. È evidente che la consentita commercializzazione dei beni, pur nel formale mantenimento del vincolo, vale a frustrare in radice le finalità del sequestro e, in particolare, i diritti che lo Stato potrebbe esercitare sugli stessi all'esito del processo, quali beni suscettibili di confisca.

L'intervento legislativo riguardante lo stabilimento siderurgico tarantino di ILVA s.p.a. suscita ulteriori dubbi di costituzionalità.

Invero, premesso che i reati ipotizzati dall'ufficio del Pubblico Ministero, in relazione ai quali è stato disposto il sequestro preventivo degli impianti dell'area a caldo e del prodotto finito e/o semilavorato dell'attività derivante dai processi produttivi di detti impianti, sono reati (sostanziali, e non meramente formali, che prescindono dalle prescrizioni dell'AIA) di pericolo, aggravanti dall'evento, di natura permanente o, quanto meno, istantanea ad effetti permanenti (riguardando, nella specie, impianti industriali a ciclo continuo), commessi attraverso l'attività produttiva degli impianti dell'area a caldo del siderurgico tarantino, si osserva che, oltre ad avere annullato l'efficacia dei due provvedimenti in argomento, adottati doverosamente dall'autorità giudiziaria per evitare il protrarsi e/o l'aggravarsi dei reati e delle loro conseguenze, la legge n. 231/2012 ha di fatto legittimato — mediante l'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività produttiva (art. 1, comma 4 e art. 3, comma 3) per un periodo determinato, e tenuto conto delle attuali, gravissime criticità strutturali e funzionali degli impianti — la sicura commissione di ulteriori fatti integranti i medesimi reati per i quali si procede.



Ne consegue che, pur in presenza di una perdurante lesione dei beni giuridici tutelati dalle fattispecie incriminatrici ipotizzate dai PP.MM. (trattasi, come detto, di gravissimi delitti contro la pubblica incolumità), nel periodo indicato dal legislatore viene ad essere inibito al P.M. di perseguire tali fatti, di formulare le relative imputazioni oltrepasando, con riferimento alla indicazione del *tempus commissi delicti*, la data di entrata in vigore del decreto-legge n. 207/2102, e di addebitarli ai loro autori.

Come specificato dagli stessi PP.MM., la disciplina in esame «determina, in sostanza, non solo l'impedimento per il P.M. di esercitare la sua funzione di reprimere e prevenire la commissione di reati, funzione prodromica all'esercizio dell'azione penale ... ma è idonea anche a sottrarre, da un lato i fatti-reato commessi in quell'arco temporale al loro giudice naturale (25 Cost.) e, dall'altro a vanificare principio di responsabilità penale personale in capo agli autori dei reati commessi sempre in quell'arco temporale (27 Cost.)».

Tali disposizioni — richiamate le osservazioni sopra svolte con riferimento alle previsioni dell'art. 1 — non possono non risultare di dubbia costituzionalità poiché non compatibili, nuovamente, con il dovere dell'ordinamento di reprimere e prevenire i reati attraverso l'azione autonoma ed indipendente della magistratura, desumibile dal combinato disposto degli articoli 25, 27 e 112 della Costituzione, nonché dalla riserva di funzione giurisdizionale attribuita alla magistratura (art. 102 Cost.) quale ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere (articoli 101/110 della Costituzione, in particolare articoli 101/104 e 107 Cost.), chiamato ad attuare «la giurisdizione mediante il giusto processo regolato dalla legge» (art. 111 Cost.).

Non solo. Per le ragioni appena esposte, lo stesso periodo indicato dal legislatore (36 mesi) risulta definire cronologicamente una fase, per così dire, di sospensione della effettività della tutela giurisdizionale dei beni, costituzionalmente rilevanti, lesi dai reati stessi, con palese violazione, altresì, della norma dell'art. 24 comma 1 della Costituzione, secondo cui «Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi».

Invero, l'inibizione delle funzioni giudiziarie proprie della magistratura e, in primo luogo, del Pubblico Ministero, volte ad attuare la repressione e prevenzione dei reati, che costituiscono (come in precedenza si è rappresentato) «... un bene anch'esso oggetto di protezione costituzionale» (Corte cost., sentenza n. 34/1973), in un ordinamento in cui «il principio costituzionale di legalità (art. 25, secondo comma) ... rende doverosa la repressione delle condotte violatrici della legge penale ...» (Corte cost., sentenza n. 88/1991), priva di pratica utilità le eventuali sollecitazioni dei privati tese a promuovere presso l'autorità giudiziaria — con istanze, denunce, querele, esposti, segnalazioni, citazioni, ricorsi e quant'altro — la difesa dei diritti e dei beni offesi dall'attività delittuosa comunque consentita dalla legge n. 231/2012 attraverso l'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività produttiva di ILVA s.p.a. integrante i reati contro la pubblica incolumità previsti dal codice penale ed ipotizzati dal pubblico ministero: reati la cui disciplina — giova ribadirlo — il legislatore non ha certamente modificato.

Dubbi di costituzionalità desta, poi, in rapporto all'art. 113 della Costituzione, la previsione dell'art. 3 comma 2 della legge n. 231/2012, in forza della quale assurge al rango di atto avente forza di legge «l'autorizzazione integrata ambientale rilasciata in data 26 ottobre 2012 alla società ILVA s.p.a. con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare», contenente «le prescrizioni volte ad assicurare la prosecuzione dell'attività produttiva dello stabilimento siderurgico della società ILVA s.p.a.», come espressamente indicato dalla norma.

La conseguenza di siffatta previsione è che rispetto all'AIA rilasciata in data 26 ottobre 2012 in favore dell'ILVA viene ad essere preclusa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa, che la norma dell'art. 113 della Costituzione dichiara «sempre ammessa contro gli atti della pubblica amministrazione», quale è, per l'appunto, l'autorizzazione integrata ambientale rilasciata agli stabilimenti industriali.

Tale norma determina, peraltro, una ulteriore, irragionevole disuguaglianza tra i cittadini (censurabile ex art. 3 Cost.), a seconda che i diritti ed interessi legittimi di cui siano titolari debbano essere fatti valere in rapporto ad autorizzazioni integrate ambientali rilasciate ad altri stabilimenti industriali, nel qual caso ne è ammessa la tutela giurisdizionale dinanzi agli organi della giurisdizione ordinaria o amministrativa, ovvero in rapporto all'AIA rilasciata ad ILVA s.p.a. lo scorso ottobre, caso per il quale tale tutela è preclusa.

In questa sede si richiamano poi, integralmente, i rilievi e le argomentazioni, che questo g.i.p. condivide apprezzandone la fondatezza e la logicità, poste dai PP.MM. alla base delle questioni di legittimità costituzionale sollevate in relazione alla legge n. 231/2012, in particolare agli articoli 1 e 3, per contrasto con il principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

All'esito di dette considerazioni, sviluppate anche con riferimento alla «eccessiva astrattezza» del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che, ex art. 1 comma 1, dovrebbe individuare il singolo «stabilimento di interesse strategico nazionale» [osservano infatti i PP.MM.: «... Non risulta chiaro cosa il legislatore abbia voluto indicare con la definizione di stabilimento di interesse strategico nazionale. Quali sono i parametri? Quali le caratteristiche? Tutto



sembra rimesso alla più ampia discrezionalità dell'Autorità Amministrativa. Peraltro, appare difficile ipotizzare che un'impresa che occupi 200 dipendenti possa ritenersi (addirittura) stabilimento di interesse strategico nazionale. Tutto questo appare poco rispettoso dei parametri costituzionali di cui all'art. 3 della Carta costituzionale in considerazione del fatto che la scelta dell'autorità amministrativa consente ad una impresa di non subire i rigori di legge che invece tutte le altre imprese subiscono ...»; ci si chiede, a tal proposito: se nello stabilimento lavorano 199 dipendenti la magistratura può intervenire e sequestrare uno stabilimento altamente inquinante e che uccide, e se invece ve ne lavorano 201 no?], i PP.MM. così concludono: «... l'art. 3 viene violato perché si stabilisce semplicemente che alcune aziende, pur essendo sottoposte, tra l'altro, alle norme penali, possono beneficiare di una sorta di "moratoria" che le esonera, per un periodo di 36 mesi, dal rispetto di quella normativa cui sono comunque sottoposte, e ciò sulla base di un provvedimento amministrativo totalmente rimesso alla scelta dell'Autorità a ciò deputata, provvedimento idoneo a creare una evidente disparità di trattamento tra imprese che compiono identiche azioni di rilevanza penale ...».

La irragionevole disparità di trattamento tra imprese che si trovino a versare nella stessa situazione di fatto, qui censurata, determina, altresì, «un ulteriore profilo di incostituzionalità in relazione all'art. 3 della Costituzione, creando una disparità di trattamento tra chi può agire contro l'impresa danneggiante e chi invece non può farlo», per le ragioni già esposte con riferimento alla violazione dell'art. 24 della Costituzione.

Ulteriori dubbi di compatibilità con il principio di uguaglianza (art. 3 Cost.) solleva, poi, la previsione dell'art. 3 comma 3 della legge n. 231/2012, per la parte in cui autorizza l'ILVA, oltre che alla prosecuzione dell'attività produttiva, alla «commercializzazione dei prodotti, ivi compresi quelli realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore» del decreto-legge n. 207/2012.

Sinteticamente, si consideri che, per effetto delle disposizioni impugnate — in assenza di una modifica del quadro normativo sostanziale e processuale di riferimento, integrato, oltre che norme del codice penale che configurano le fattispecie di reato contestate nel decreto di sequestro del 22.11.2012 e da quella del codice di procedura penale che disciplina il sequestro preventivo (art. 321 c.p.p.), dalla norma dell'art. 334 c.p. che punisce la sottrazione (o il danneggiamento) di cose sottoposte a sequestro disposto nel corso di un procedimento penale — si determina una irragionevole disparità di trattamento tra tutte le altre imprese che esercitino un'attività produttiva e verso le quali sia stato disposto il sequestro preventivo della merce prodotta, che restano soggette al divieto e alle sanzioni penali dell'art. 334 c.p. e per le quali continuano a valere esclusivamente le ipotesi di revoca del sequestro di cui all'art. 321 comma 3 c.p.p., e l'ILVA s.p.a., in favore della quale il legislatore stabilisce, per i 36 mesi decorrenti dalla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 207/2012, la legale commerciabilità dei prodotti dell'attività.

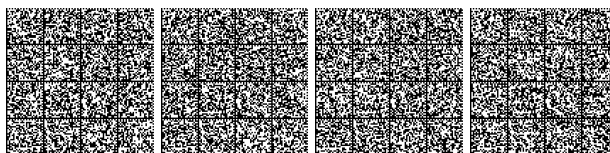
Disparità di trattamento che appare del tutto irragionevole, se si considera che l'ILVA s.p.a. viene a godere di un trattamento penale più favorevole nonostante la gravità dei delitti che le sono contestati e la rilevanza costituzionale dei beni, quali l'ambiente e la salute dei cittadini, lesi dagli stessi delitti, e non aparendo, peraltro, la facoltà di commercializzare i prodotti in sequestro strettamente funzionale alla «assoluta necessità di salvaguardia dell'occupazione e della produzione» di cui si parla all'art. 1 comma 1.

Infine, la commercializzazione dei prodotti realizzati antecedentemente alla entrata in vigore del decreto-legge n. 207/2012 — benché in sequestro, e con tutti i profili di incostituzionalità già evidenziati in rapporto alla riserva di funzione giurisdizionale dalla Costituzione attribuita alla magistratura e al dovere dell'ordinamento di reprimere e prevenire i reati — è previsione che riguarda esclusivamente l'ILVA s.p.a. e non anche gli altri stabilimenti per i quali possa essere autorizzato, ai sensi dell'art. 1 comma 1, l'esercizio dell'attività di impresa, pur in presenza di un provvedimento di sequestro: trattasi, evidentemente, di un'ulteriore, irrazionale disparità di trattamento anche tra le singole situazioni aziendali «particolari» che sono state ritenute dal legislatore meritevoli di disciplina derogatoria rispetto alle comuni attività imprenditoriali, dettata con la legge n. 231/2012.

E ancora. Appare quanto mai dubbia la conformità delle norme della legge n. 231/2012 (articoli 1 e 3) agli articoli 2, 9, 32 e 41 della Costituzione.

Si premettono, anzitutto, alcune osservazioni di carattere generale sui principi essenziali della nostra Carta costituzionale.

Principio cardine della Costituzione italiana (insieme ad altri principi: solidaristico-sociale, democratico, pluralistico e lavorista), il principio personalistico pone al primo posto della gerarchia dei valori la persona umana, e ne bandisce ogni strumentalizzazione in funzione dell'egoismo pubblico-collettivo come pure dell'egoismo privato-individuale. Esso trova il suo primo e più generale riconoscimento già negli articoli 2 e 3 della Costituzione, che proclamano i diritti inviolabili dell'uomo nella sua duplice dimensione, individuale e sociale, e della pari dignità sociale ed eguaglianza giuridica: senza discriminazioni. Con tutte le ulteriori e coerenti specificazioni, per cui i diritti e le libertà, caratterizzati da una accentuata rilevanza individuale e politica e, comunque, più strettamente attinenti all'essenza della persona



umana, sono stati concepiti ed espressamente formulati senza menzione alcuna di vincoli di carattere funzionale e si presentano, pertanto, come diritti riconosciuti, innanzitutto, alla persona umana come tale e in quanto tale e nella loro più ampia portata.

La nostra Costituzione consacra, altresì, il principio solidaristico-sociale, mediante l'imposizione allo Stato di compiti positivi, del dovere cioè di attivarsi perché l'istanza personalistica diventi una concreta realtà per tutti, e ai singoli dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica, sociale, in contrapposizione agli egoismi individuali e alle tendenze egocentriche. Tali compiti statali positivi — specificamente previsti in materia di lavoro, salute individuale e collettiva, assistenza sociale, attività economica pubblica e privata, famiglia, protezione della maternità, infanzia e gioventù, scuola, cultura e ricerca scientifica, assistenza processuale e ambiente — confluiscono nel più generale impegno della Repubblica di rimuovere gli ostacoli economico-sociali, che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini e impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. L'imposizione del dovere generale di solidarietà, di cui all'art. 2 Cost., costituisce il completamento dei singoli specifici doveri di attività e di lavoro, di prestazione tributaria, di mantenimento, istruzione ed educazione dei figli, di istruzione, ecc., espressamente previsti dalla Costituzione. Ed in conformità del principio solidaristico-sociale il riconoscimento dei diritti di libertà, a cominciare dalla proprietà e dall'iniziativa privata (articoli 41, 42, 43, 44), caratterizzati da una particolare rilevanza economico-sociale ed alla limitazione dei quali resta, comunque, condizionata l'effettiva libertà degli altri soggetti, è stato operato in termini funzionali: in funzione del superiore bene di tutti e nei limiti di tale funzione.⁽¹⁾

Tra i diritti inviolabili dell'uomo nella sua duplice dimensione, individuale e sociale, riconosciuti e garantiti dalla Costituzione, figura la salute (art. 32 Cost.), tutelata «come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività».

Il fatto che sia l'unico bene ad essere qualificato dalla Costituzione come «fondamentale» diritto dell'individuo, risulta indicativo del carattere preminente della tutela che la Costituzione intende ad esso riconoscere, fra tutti i diritti della persona.

La stessa Corte costituzionale (sent. n. 365/1993) ha riconosciuto che «l'ambiente e la salute dei cittadini, beni garantiti dalla Costituzione (articoli 9 e 32 Cost.)» costituiscono «valori primari» in ragione della cui tutela «a parte il carattere meramente programmatico del precetto di cui all'art. 4 della Costituzione, la concreta disciplina del diritto al lavoro (che) rientra nella discrezionalità del legislatore ... può dettare limiti».

Occorre poi considerare che la tutela della salute, intesa come sicurezza, vale a limitare, secondo la Costituzione, la stessa libertà di iniziativa economica privata, che infatti «non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana» (art. 41).

Nell'acceso dibattito suscitato dalla vicenda giudiziaria relativa all'ILVA di Taranto (ma non solo, ovviamente, in tale contesto) viene sistematicamente evocato anche il diritto al lavoro, per lo più in una prospettiva che i due diritti — diritto alla salute e diritto al lavoro — giunge sostanzialmente a contrapporre, auspicandone quindi una positiva coniugazione. Orbene, non sembra che il diritto al lavoro riconosciuto dalla Costituzione quale diritto di tutti i cittadini (art. 4) possa essere inteso quale diritto ad un lavoro purchessia, tale da pregiudicare, ad esempio, la salute di chi lo svolge o quella di altre persone, o la propria od altrui libertà (se così fosse, ad esempio, dovrebbe ritenersi che anche una prestazione lavorativa imposta con una condotta estorsiva costituisca espressione del diritto al lavoro meritevole di tutela), ma solo come diritto ad un lavoro che anzitutto si svolga nel pieno rispetto di tutti i diritti fondamentali della persona (salute, sicurezza, libertà, dignità umana, ecc.), i quali valgono, dunque, a permeare l'essenza, cosicché nessuna contrapposizione dovrebbe profilarsi tra i due diritti, la tutela del lavoro (da intendersi, si ripete, quale lavoro dignitoso e non pregiudizievole per la salute, la sicurezza e la libertà di alcun essere umano, lavoratore compreso) pre-supponendo imprescindibilmente quella della salute.

Che il diritto alla salute, costituzionalmente tutelato, si configuri come diritto all'ambiente salubre, ex articoli 2, 32 e 9 comma 2 Cost., è stato affermato dalla Corte di cassazione già nel 1979, con la sentenza delle Sezioni Unite del 6.10.1979 n. 5172, ove si legge, tra l'altro:

«... La protezione della salute assiste l'uomo non (solo) in quanto considerato in una sua astratta quanto improbabile separazione, ma in quanto partecipe delle varie comunità — familiare, abitativa, di lavoro, di studio ed altre — nelle quali si svolge la sua personalità. Accentuandosi il carattere di inerenza alla persona e di socialità del bene protetto, si rende manifesto che la protezione non si limita all'incolumità dell'uomo, supposto immobile nell'isolamento della sua abitazione o solitario nei suoi occasionali spostamenti e così fatto specifico bersaglio di azioni aggressive, ma è diretta ad assicurare all'uomo la sua effettiva partecipazione mediante presenza e frequentazione fisica, alle dette comunità, senza che ciò costituisca pericolo per la sua salute. La protezione si estende cioè alla vita associata dell'uomo nei luoghi

(1) Tali osservazioni sono tratte, in particolare, da F. Mantovani, *Diritto Penale*, Cedam



delle varie aggregazioni nelle quali questa si articola, e, in ragione della sua effettività, alla preservazione, in quei luoghi, delle condizioni indispensabili o anche soltanto propizie alla sua salute: essa assume in tal modo un contenuto di socialità e di sicurezza, per cui il diritto alla salute, piuttosto (o oltre) che come mero diritto alla vita e all'incolumità fisica, si configura come diritto all'ambiente salubre. Quanto al tipo di protezione, è evidente che si tratta di tecnica giuridica di tipo garantistico, che è poi quella propria dei «diritti fondamentali» o «inviolabili» della persona umana. Si tratta cioè, di tutela piena che si concreta nella attribuzione di poteri di libera fruizione di utilità e di libero svolgimento di attività, di esclusione degli ostacoli che all'una o all'altro si frappongano da parte di chicchessia. Ed è in questa difesa a tutta oltranza contro ogni iniziativa ostile, da chiunque provenga — altri singoli o persino l'autorità pubblica — non già in una considerazione atomistica, asociale, separata dall'uomo che risiede il significato del richiamo al «diritto fondamentale dell'individuo». In lata parola: la strumentazione giuridica è quella del diritto soggettivo, anzi del diritto assoluto.

... Del resto la giurisprudenza di queste Sezioni unite non ha mancato di ammettere la protezione di interessi di serie, o di categoria, sia pure con la tecnica dell'interesse legittimo...

E la circostanza che ciò sia avvenuto finora (almeno prevalentemente) per categorie individuate dall'esercizio di attività economiche, non esclude naturalmente né che ciò possa avvenire sulla base di altri criteri di collegamento, né che, quando la natura del bene lo esiga — come nel caso, che qui ricorre, di un modo essenziale di essere della persona —, protezione sia strutturata in forma di difesa ad oltranza contro ogni forma di ostilità o di compressione. In tale ultimo caso infatti la difesa può e deve avvenire anche indipendentemente da ogni intervento dell'Autorità amministrativa e persino contro di essa. Si tratta ovviamente di stabilire quali beni, secondo la gerarchia di valori posta dalla nostra Costituzione, meritino siffatta tutela. Ma non vi è dubbio che la meriti il bene di cui si tratta.

... Ora che il bene della salute, inteso nei sensi sopra indicati, sia assicurato all'uomo in forma garantistica, ed (almeno esso) incondizionatamente — come uno ed anzi il primo dei diritti fondamentali — anche nei confronti dell'Autorità pubblica, cui è negato in tal modo il potere di disporre di esso, è cosa che non può sorprendere, ove si consideri: a) che i diritti fondamentali sono per tradizione del diritto costituzionale garantiti in primo luogo contro l'Autorità pubblica; b) che in ogni ordinamento taluni valori sono preminenti; c) ..che di tutto ciò non si è mai dubitato per il diritto alla vita. Nessun organo di collettività neppure di quella generale e del resto neppure l'intera collettività generale con unanimità di voti potrebbe validamente disporre per qualsiasi motivo di pubblico interesse della vita o della salute di un uomo o di un gruppo minore. Il sacrificio o la compressione di tali beni può costituire fatto giustificato dallo stato di necessità o dalla legittima difesa — ma in tal caso anche se posto in essere da qualsiasi privato — non già espressione di un potere preminente di disposizione. È chiaro che l'Amministrazione non ha il potere di rendere l'ambiente insalubre neppure in vista di motivi di interesse pubblico di particolare rilevanza. Certo essa ha il potere, ove ricorrano motivi di interesse pubblico, di espropriare, per destinarle esclusivamente a luogo di attività pericolose la cui incidenza non possa altrimenti circoscriversi, parti di un dato territorio, così sottraendole all'ambiente delle collettività in esso stanziate; ma, a parte ogni questione circa i limiti entro i quali ciò possa avvenire, è ovvio che si tratta di un modo di preservare e non di compromettere la salute dell'ambiente nel suo insieme. Le cose dette circa la tutela garantistica della salute anche contro la pubblica autorità trovano conferma, ove si consideri che dai precetti costituzionali dinanzi richiamati (artt. 32 e 2) e da altri (articoli 3 e 38) emerge una linea di tendenza dell'ordinamento, costituente poi sviluppo della detta tutela garantistica, nel senso di configurare addirittura un diritto alla salute come un «diritto sociale», inteso come diritto del privato ad un'attività positiva della Pubblica Amministrazione a favore della salute sia in via preventiva che in via recuperatoria ...».

Tanto premesso, si osserva che, nonostante l'intitolazione della legge n. 231/2012 si apra con il riferimento alla «tutela della salute e dell'ambiente», anteposto alla «tutela dei livelli occupazionali» e di salvaguardia della produzione in caso di «crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale»; sebbene, poi, nel preambolo del decreto-legge si dichiari che il ricorso ad esso sia giustificato dalla straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per assicurare la piena attuazione delle prescrizioni del (riesame) dell'autorizzazione integrata ambientale rilasciata ad ILVA s.p.a il 26.10.2012, «volte alla immediata rimozione delle condizioni di criticità esistenti che possono incidere sulla salute», e che «i profili di protezione dell'ambiente e della salute» siano considerati «prevalenti», insieme ai «profili di ordine pubblico e di salvaguardia dei livelli occupazionali» (ma il decreto-legge è stato emanato «sulla proposta del Presidente del Consiglio dei ministeri e del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il (solo, n.d.r.) Ministro dello sviluppo economico»: il fatto che non si riferisca di alcun «concerto con il Ministro della salute» desta stupore, vista la proclamata prevalenza che sarebbe stata accordata dal Governo alle esigenze di tutela della salute) (2), non sembra davvero che le norme della stessa legge assicurino una tutela della salute e dell'ambiente minimamente conforme al dettato degli articoli 2, 9, 32 e 41 della Costituzione.

(2) Non va sottaciuto, peraltro, che la lettura del decreto di riesame dell'AIA per l'ILVA dello scorso ottobre non consente certamente di affermare che esso sia fondato su specifici studi o accertamenti di tipo tecnico-scientifico in grado di confutare le evidenze probatorie, acquisite nel presente procedimento penale, che convergono chiaramente nel denunciare l'esistenza, nella zona del tarantino, di una grave ed attualissima situazione di emergenza ambientale e sanitaria, imputabile alle emissioni inquinanti, convogliate, diffuse e fuggitive, dello stabilimento ILVA s.p.a. e, segnatamente, di quegli impianti ed aree del siderurgico che presentano le accertate e persistenti criticità ambientali di cui si è diffusamente detto nel decreto di sequestro e nell'ordinanza del Tribunale del riesame, oggetto — si ribadisce — di giudicato cautelare.



Anzitutto, lungi dal garantire, come proclamato nel preambolo del decreto-legge n. 207/2012, «la immediata rimozione delle condizioni di criticità esistenti che possono incidere sulla salute, conseguendo il sostanziale abbattimento delle emissioni inquinanti» alla quale si dice essere «volte» le prescrizioni del (riesame) dell'autorizzazione integrata ambientale rilasciata ad ILVA s.p.a., la legge in argomento (in particolare, articoli 1 comma 1 e 3 comma 2 e 3) assicura senz'altro, e con effetto immediato, allo stabilimento ritenuto di interesse strategico nazionale e, segnatamente, all'impianto siderurgico della società ILVA s.p.a., specifica (e allo stato esclusiva) destinataria della legge stessa, la «prosecuzione dell'attività produttiva», nello stato attuale degli impianti, a pieno regime e senza subordinare in alcun modo la prosecuzione dell'attività al previo adempimento di almeno una delle prescrizioni contenute nel provvedimento di riesame dell'AIA.

Inequivocabile è, invero, la previsione in parola, secondo la quale viene ad essere autorizzata tout court ed immediatamente «la prosecuzione dell'attività produttiva per un periodo di tempo determinato non superiore a 36 mesi», con la sola condizione che, nello stesso periodo, «vengano adempiute le prescrizioni contenute nel provvedimento di riesame, secondo le procedure ed i termini ivi indicati».

Assurdamente, in tale previsione la continuità di funzionamento degli impianti costituisce nello stesso tempo premessa e conseguenza del rispetto di quanto prescritto dall'AIA. Nessuna preoccupazione è dato cogliere per la attuale incidenza sulla salute di un'attività produttiva dal pesantissimo impatto inquinante di cui si assicura senz'altro la prosecuzione alle attuali condizioni e stato degli impianti, non pretendendosi il previo adempimento di alcuna delle prescrizioni asseritamente volte alla tutela della salute.

E ancora, ci si chiede quale efficace e concreta tutela della salute viene ad essere assicurata dalla legge, nel momento in cui prevede (art. 1 comma 3), in caso di mancata osservanza di dette prescrizioni da parte di ILVA s.p.a., nel corso dei 36 mesi e quali che siano le prescrizioni violate, null'altro che l'applicazione di una semplice sanzione amministrativa pecuniaria «fino al 10% del fatturato della società risultante dall'ultimo bilancio approvato».

È evidente che non avere presidiato prescrizioni dichiaratamente volte (come da preambolo al decreto-legge) «alla immediata rimozione delle condizioni di criticità esistenti che possono incidere sulla salute, conseguendo il sostanziale abbattimento delle emissioni inquinanti», con sanzioni, quale lo spegnimento dell'impianto interessato, concretamente idonee ad assicurare altrimenti l'obiettivo asseritamente perseguito a tutela della salute, vale a smascherare l'unica vera preoccupazione del legislatore: garantire comunque all'ILVA la prosecuzione dell'attività, così da salvaguardare la produzione di interesse strategico nazionale ed assicurare il mantenimento dello status quo dei livelli occupazionali, quali che siano le condizioni dell'ambiente di lavoro.

Del resto, non sfugge che il legislatore ha inteso rimettere l'ILVA in possesso degli impianti sottoposti a sequestro (così espropriando il potere giudiziario delle funzioni ad essa riservate dalla Costituzione), senza esigere dalla stessa neppure la presentazione di adeguate garanzie finanziarie a sostegno sia del piano di investimenti previsti dall'AIA, sia del pagamento delle eventuali sanzioni amministrative pecuniarie di cui all'art. 1 comma 3, e senza che sia stato presentato dalla società il prescritto piano di dismissione dell'impianto e ripristino ambientale.

Alla luce di quanto precede, non possono non risultare pienamente condivisibili le argomentazioni poste dai PP.MM. a fondamento delle questioni di legittimità costituzionale della legge n. 231/2012 (articoli 1 e 3), per contrasto con gli articoli 2, 9, 32 e 41 della Costituzione, che di seguito si riportano (per la parte di specifico interesse), onde agevolarne la lettura.

«... Come è noto il legislatore, nell'esercizio del suo potere di legiferare, nel bilanciamento dei vari interessi costituzionalmente protetti, può scegliere in modo discrezionale quale interesse debba prevalere sull'altro in ipotesi di situazioni in cui necessariamente un interesse deve essere compresso a favore di un altro.

La scelta tuttavia non deve essere arbitraria ed irrazionale.

In linea di principio quindi una disciplina che prevede la prevalenza di interessi legati all'iniziativa economica e all'occupazione rispetto a quelli legati alla salute può anche superare il giudizio di costituzionalità, ma se tale bilanciamento si risolve in una sostanziale e totale prevaricazione di un interesse costituzionalmente protetto in danno di un altro esso è affetto da irragionevolezza ed arbitrarietà ed assume carattere di incostituzionalità.

Nel caso che ci occupa non appare difficile individuare nella normativa qui denunciata tali caratteristiche che ne determinano il contrasto con la Carta costituzionale.

Invero, la tutela della salute appare chiaramente messa da parte in favore delle ragioni legate alla produzione ed all'occupazione.

Come è agevole desumere dal testo del provvedimento l'attività produttiva inquinante viene espressamente autorizzata nonostante essa sia dannosa per la salute e l'ambiente per un tempo non superiore a 36 mesi a condizione che siano adempiute le condizioni del provvedimento di riesame AIA nei termini ivi indicati: unica sanzione prevista nel caso di violazioni alle prescrizioni stabilite quella di natura economica. La sanzione amministrativa del 10% del fatturato [*rectius*, fino al 10%] desumibile dall'ultimo bilancio.



A nulla vale ovviamente il richiamo alla clausola di salvaguardia (art. 1, comma 3 decreto n. 207/12 così come convertito) ove si legge «Fermo restando quanto previsto dagli articoli 29-*decies* e 29-quattordecies del decreto legislativo n. 152 del 2006 e dalle altre disposizioni di carattere sanzionatorio penali e amministrative contenute nelle normative di settore ...», atteso che tale normativa di settore che prevede sanzioni che possono giungere alla revoca dell'AIA con blocco dell'attività dell'impresa (art. 29-*decies* testo unico 152/2006) non possono comunque essere irrogate prima della scadenza dei 36 mesi. Unica sanzione applicabile prima dei 36 mesi in caso di inosservanza dei termini AIA è quella, come detto, del 10% [*rectius*, fino al 10%] del fatturato. Sanzione che ovviamente risulta totalmente inadeguata a tutelare salute e ambiente.

Per un periodo di 36 mesi in sostanza l'impresa ha la possibilità di inquinare anche se, per avventura, è possibile stabilire molto prima di tale termine che la stessa non si adeguerà alle prescrizioni stabilite dall'AIA.

Nessun blocco dell'attività produttiva e quindi delle emissioni nocive è prevista.

Addirittura potremmo dire che la disciplina originaria stabilita dall'AIA è stata ulteriormente modificata in favore della produzione in danno della salute. Invero, mentre originariamente era possibile giungere a livello sanzionatorio anche al blocco degli impianti, il solo idoneo a tutelare la salute e l'ambiente attraverso il blocco delle emissioni nocive, con il suddetto decreto viene eliminata la possibilità (nei 36 mesi concessi dalla legge) di giungere alla eliminazione delle emissioni nocive a livello sanzionatorio e viene introdotta esclusivamente la sanzione di natura patrimoniale: come a dire, la produzione inquinante deve comunque continuare in danno della salute e dell'ambiente, l'importante è pagare la possibilità di inquinare.

È di tutta evidenza come tale disciplina non realizza un bilanciamento dei diversi interessi in gioco: salute ed ambiente da un lato e produzione e occupazione dall'altro, ma annienti completamente il diritto alla salute e ad un ambiente salubre a favore di quello economico e produttivo.

Scelta assolutamente irragionevole sotto il profilo costituzionale; non esiste una disposizione del decreto in oggetto che sia idonea a tutelare salute ed ambiente nel momento in cui si pone problema di tale tutela, ovvero nel momento in cui l'impresa non osservando le disposizioni del decreto ometta di intervenire sugli impianti così come statuito nell'AIA per tempi e modalità e continui imperterrita nell'attività produttiva inquinante.

Unica sanzione, come più volte detto, il 10% del fatturato [*rectius*, fino al 10%], sanzione che ovviamente non è idonea a bloccare l'attività inquinante dello stabilimento. Solo alla scadenza del termine indicato nel decreto sarà possibile intervenire con gli strumenti efficaci legati ad interventi che possono portare anche al blocco degli impianti.

Portando alle estreme conseguenze la disciplina prevista l'impresa che inquina potrebbe, in via preventiva, pagare la sanzione del 10% del fatturato dell'ultimo bilancio per essere libera di continuare nell'attività criminale inquinante per i successivi 36 mesi.

I 36 mesi concessi all'impresa in realtà costituiscono una vera e propria «cappa» di totale «immunità» dalle norme penali e processuali che non ha eguali nella storia del nostro ordinamento giuridico e che pone un pericoloso precedente idoneo a creare, peraltro, delle fratture enormi nel principio della separazione dei poteri su cui si fonda il nostro sistema costituzionale ...».

V'è peraltro da domandarsi se la tutela apprestata dalla nostra Costituzione alla salute (art. 32 Cost.) «come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività» (si veda quanto preliminarmente osservato a tal proposito) ne consenta davvero la compressione, sia pure in chiave di bilanciamento con altri beni e diritti di rilevanza costituzionale.

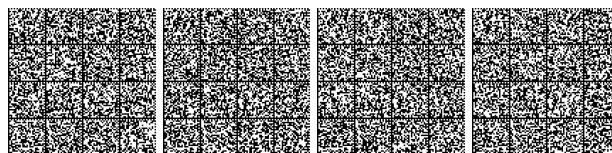
È costituzionalmente ammissibile la possibilità di un bilanciamento tra, da una parte, la esigenza di assicurare la prosecuzione di una determinata attività produttiva ed il mantenimento di un certo livello occupazionale ad essa collegato e, dall'altra, il diritto alla salute?

Se sì, come si individuano i criteri ed i limiti quantitativi che presiedono al bilanciamento? Soprattutto: il diritto alla salute di quante persone si può accettare che ne resti compresso?

Meritano di essere incidentalmente ricordate, a tal proposito, alcune considerazioni svolte nella Relazione (acquisita agli atti del procedimento penale) della Commissione Parlamentare di inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, approvata dalla Commissione nella seduta del 17 ottobre 2012, relazione che «approfondisce le recenti vicende dell'impianto siderurgico dell'Ilva di Taranto». Le stesse considerazioni sono riportate (anche) nell'ordinanza emessa da questo g.i.p. il 30.11.2012 (allegata in copia).

In particolare, nel capitolo dedicato a «Gli effetti delle sostanze inquinanti sui bambini. L'attività di Governo» (pag. 379/386), si legge, tra l'altro.

... Non può non evidenziarsi, attraverso una semplice analisi temporale degli accadimenti, quale sia stata la condotta del Governo, e in particolare del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, rispetto alla gravissima emergenza ambientale e sanitaria che è stata accertata nella città di Taranto nell'ambito del procedimento penale condotto dalla locale procura, concernente l'impianto siderurgico Ilva.



In una prima, ma importantissima fase dell'indagine, la procura ha proceduto, attraverso l'incidente probatorio innanzi al Gip, ad approfondire quelle che sono le tematiche più importanti relativamente allo stabilimento Ilva:

l'accertamento degli inquinanti provenienti dall'impianto siderurgico;

l'accertamento degli effetti dell'inquinamento sulla popolazione ...

La perizia epidemiologica, che pure è stata discussa in sede di incidente probatorio, ha rappresentato una situazione di gravissima emergenza sanitaria, atteso che gli inquinanti cui la popolazione dell'intera città di Taranto è esposta producono effetti a lungo e a breve termine, con un forte impatto anche sui bambini.

In sostanza, oggi, e non fra venti anni, i bambini sono soggetti ad una maggiore incidenza di malattie.

È sufficiente, sul punto, richiamare quello che è stato riferito dai periti, i quali hanno più volte ribadito, nel corso dell'esame orale, come «lo stato di salute della popolazione di Taranto sia di indubbia compromissione», e che a causa dell'inquinamento ambientale in atto «la situazione sanitaria di Taranto sia grave», tenuto anche conto del confronto con la popolazione dell'intera regione Puglia: una «situazione di pressione ambientale, di stato di salute complessivo non solo di alcune aree di Taranto, ma di Taranto nel suo complesso rispetto alla regione, che è difficilmente riscontrabile in altre aree del Paese ... ».

Ed ancora: «Questa relazione importante tra inquinamento ambientale e incidenza di eventi coronarici di infarto è una delle cose forse più importanti in questo momento, perché ha un effetto non molto ritardato e su cui un intervento di prevenzione ambientale potrebbe ridurre l'incidenza di questi fenomeni in maniera importante. È ovvio che quando si pensa al danno ambientale si pensa ai tumori, è indubbio che il tumore è una malattia importante, ma la frequenza di patologie coronariche è altrettanto importante e su questa si può fare un intervento immediato. Il secondo aspetto che ci ha ..., che mi ha colpito è l'impatto sui bambini, è ovvio che l'impatto sui bambini ha un'importanza notevole, perché si tratta di una popolazione particolarmente suscettibile e della protezione dei bambini in qualche modo noi siamo tutti corresponsabili, quindi questi due elementi a me hanno colpito e devo dirvi che anche con precedenti di numerose indagini che abbiamo condotto in altre parti del paese, questa coerenza degli effetti che abbiamo visto a Taranto non sono stati ... non è facile trovarli...».

Le sostanze inquinanti causano, secondo i periti «effetti avversi sulla salute infantile e sulla gravidanza». Insomma, «allo stato attuale delle conoscenze appare evidente che gli effetti (...) sulla salute sono molto complessi ed importanti, non solo per le patologie tumorali ma anche per il coinvolgimento della fisiologia di molti organi ed apparati, provocando gravi danni allo stato di salute degli esposti». Tra le malattie con le quali c'è un'associazione ci sono la leucemia linfoblastica acuta, la leucemia linfocitica cronica, i linfomi non Hodgkin e il mieloma multiplo.

Commentando i risultati dello Studio Sentieri 1995-2002, il dottor Forastiere (uno dei periti medici) ha dichiarato, all'udienza del 30 marzo 2012 (v. pag. 29/30 del verbale da fonoregistrazione): «Quindi questo è un quadro di Taranto rispetto all'insieme della Puglia, anche tenendo conto degli indicatori di deprivazione a livello comunale, che testimonia una più alta mortalità per i cittadini di Taranto e Statte sia negli uomini che nelle donne.

Ora non mi dilungo per i singoli dati delle donne. Il dato che, in qualche modo, ha fatto ritenere preoccupante la situazione di Taranto è la mortalità infantile che vede, in questo periodo, un eccesso di mortalità del 18% specialmente per le condizioni morbose di carattere perinatale, che sono sostanzialmente le malattie respiratorie acute al di sotto dell'anno di età, ma anche nello specifico la mortalità per tutti i tumori nei bambini. Ora la mortalità per tumore, per fortuna, sta diventando un evento raro grazie alle terapie che sono in corso. Taranto aveva questo eccesso del 50% della mortalità per tumori infantili».

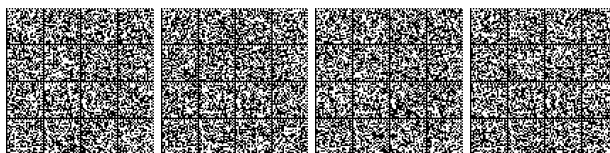
E dunque, è come se si fosse fatto un salto indietro, all'incirca, di più di cento anni quando, in corrispondenza dell'inizio dell'era industriale, non esistevano le norme a tutela dell'ambiente e dei lavoratori e la produzione era l'unico obiettivo da perseguire ...

Al termine di questo rapido esame, occorre ritornare a quello che è il punto nevralgico dell'intera vicenda: la tutela della salute.

Gli ultimi risultati delle indagini epidemiologiche hanno evidenziato come la compromissione della salute delle persone ricadenti nel raggio di azione delle emissioni nocive, si proietti in modo massiccio e diffuso anche verso, per così dire, la salute futura.

Allarmanti sono le risultanze delle ricerche che sottolineano il grave pericolo per la salute di chi, oggi, è un minore, e di chi in futuro lo sarà: più chiaramente dei bambini di oggi e di quelli di domani, compresi quelli che non sono ancora nati, ma che, in qualche nodo, subiranno nel grembo materno quello che è lo stato di salute della madre.

Questo è il costo che sembra si sia disposti a sopportare per garantire, qualunque cosa accada, la produzione e il mantenimento dell'area industriale con i collegati profili occupazionali.



Ma in questo modo, lo Stato e le parti sociali finiscono per creare, per così dire, un enorme «debito pubblico sanitario».

E, dunque, così come il debito pubblico finanziario dovrà essere pagato dalle generazioni future, così anche il debito pubblico sanitario verrà inevitabilmente a costituire voce passiva di numerose generazioni a venire.

Insomma, cambiano gli ambiti di azione, mutano i soggetti, ma sembra proprio che l'azione pubblica e privata in questo Stato, sia orientata a traslare verso il futuro i problemi, addossandoli ad altri.

Tutto ciò sembra avvenire senza attenzione per il futuro, pur di salvaguardare lo svolgimento di attività economiche ed industriali, in una sorta di primazia assoluta dell'economia su tutto, anche a costo che da quella produzione nociva derivino destini segnati e speranze frustrate.

Non esiste un costo, in termini di salute, sopportabile da uno stato civile per le esigenze produttive e non è accettabile che il presente e il futuro dei bambini di Taranto sia segnato irrimediabilmente. Nessun ragionamento di carattere economico/produttivo dovrà e potrà mai mettere minimamente in dubbio questo concetto ...

Infine, nel capitolo finale — «Conclusioni» — si legge, tra l'altro (pag. 391/397).

La Commissione ritiene doveroso esprimere delle considerazioni specifiche all'esito degli approfondimenti condotti sulla vicenda attinente all'Ilva di Taranto.

Si tratta, infatti, di una vicenda particolarmente complessa che ha visto l'intervento, a diverso titolo, della magistratura, del Governo, del Parlamento, degli enti locali (regione, provincia e comune), nonché dei sindacati dei lavoratori, intervenuti per sostenere le ragioni di coloro che, a seguito del provvedimento di sequestro emesso dalla magistratura, subiranno inevitabilmente effetti negativi sulla loro posizione lavorativa.

Il primo, imprescindibile dato, è costituito dalle conclusioni della perizia chimica ed epidemiologica depositata all'esito dell'incidente probatorio disposto nel procedimento penale condotto dalla procura di Taranto.

La perizia descrive una grave ed attualissima situazione di emergenza ambientale e sanitaria, imputabile alle emissioni inquinanti, convogliate, difese e fuggitive, dello stabilimento Ilva Spa e, segnatamente, di quegli impianti ed aree del siderurgico costituiti dall'area parchi, area cokerie, area agglomerato, area altiforni, area acciaierie ed area grf (gestione rottami ferrosi).

Risulta processualmente come gli inquinanti siano entrati anche nella catena alimentare, tanto da determinare l'abbattimento di migliaia di animali, nei quali si erano riscontrate imponenti tracce di diossina ...

In sostanza, gli interessi coinvolti nella vicenda in esame sono molteplici, tutti di rilevanza costituzionale, ma non tutti bilanciabili fra di loro, sì da determinare la frustrazione di un interesse rispetto ad un altro.

In particolare, fondamentale oggetto di tutela è la salvaguardia del diritto alla salute, contemplato dall'art. 32 della Costituzione che recita: «La Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività».

Si tratta di un diritto insopprimibile, che non può essere bilanciato o sacrificato con nessun altro diritto o libertà, sia pure di rango costituzionale.

La salvaguardia della salute umana è definita come fondamentale diritto dell'individuo.

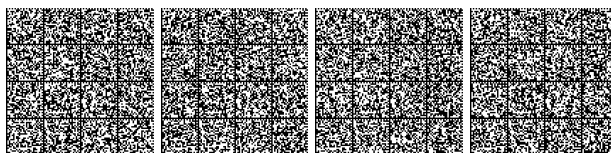
Come è stato da più parti sottolineato, anche altri valori costituzionali sono chiamati in causa, primo fra tutti la tutela del lavoro.

Non solo l'art. 1 della Carta costituzionale afferma il principio per cui l'Italia è una Repubblica fondata sul lavoro, ma ben cinque articoli della Costituzione sono dedicati alla tutela del lavoro (compresa l'organizzazione sindacale e il diritto di sciopero).

Senza considerare poi che la tutela del lavoro rappresenta la condizione indispensabile per la tutela della dignità umana. Nessuna dignità può esistere laddove manchino i mezzi di sussistenza e la garanzia delle condizioni minimali di vita che possano consentire all'uomo di esprimersi come singolo e nelle formazioni sociali dove si svolge la sua personalità, prima fra tutti la famiglia.

E nessuna dignità vi può essere nel caso in cui il lavoro non venga effettuato in condizioni di sicurezza per la salute del lavoratore medesimo.

Ed allora, è proprio dalla lettura delle norme che si comprende come la tutela della salute abbia un posto preminente e debba essere salvaguardata anche, e soprattutto, nell'ambiente lavorativo che rappresenta certamente un luogo in cui le forze in campo sono sbilanciate: da un lato, vi è il datore di lavoro che si trova in una posizione, per così dire, di «forza» dall'altro, il lavoratore che sarebbe tendenzialmente disposto ad accettare condizioni lavorative insalubri e pericolose per la salute, pur di lavorare.



Altro interesse coinvolto è quello relativo all'iniziativa economica privata (contemplato dall'art. 41 della Costituzione), iniziativa che è definita «libera», ma che non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà ed alla dignità umana.

Ancora una volta si fa conferma, se mai ce ne fosse stato bisogno, che la tutela del diritto alla salute è insopprimibile, non limitabile, non comprimibile, rappresentando non solo un diritto fondamentale per il singolo, ma un interesse per l'intera collettività, di tal che non è disponibile...

Il problema delle ricadute occupazionali che discendono dal provvedimento di sequestro e dall'esigenza di evitare l'aggravamento o la protrazione delle conseguenze di reati contro la salute e l'integrità dell'incolumità pubblica è un problema la cui soluzione appartiene esclusivamente alla pubblica amministrazione ed al soggetto imprenditoriale, secondo le rispettive competenze di valutazione (per la pubblica amministrazione) e di adeguamento (per l'imprenditore) ad un modello aziendale che garantisca una produzione nel rispetto del diritto alla salute ...

Inoltre, per le ragioni sin qui esposte in relazione alla incompatibilità della legge impugnata con gli articoli 2, 9, 32 e 41 della Costituzione, si osserva che la stessa si pone in contrasto, altresì, con l'art. 117 comma 1 della Costituzione, con l'interposizione della normativa comunitaria di cui agli articoli 3 e 35 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (Convenzione 7.12.2000, G.U.E. 18.12.2000 n. 364) e 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea come modificato dal Trattato di Lisbona.

Gli artt. 3 e 35 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea prevedono, rispettivamente, che (art. 3 comma 1) «Ogni persona ha diritto alla propria integrità fisica e psichica», e che (art. 35) «... Nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana».

L'art. 191 (ex art. 174 TCE) del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea come modificato dal Trattato di Lisbona, recita:

1. La politica dell'Unione in materia ambientale contribuisce a perseguire i seguenti obiettivi:

salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente;

protezione della salute umana;

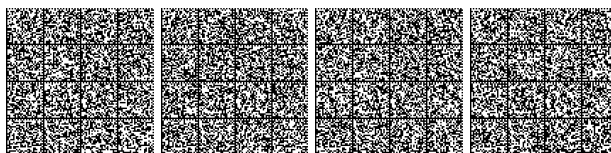
utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali;

promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.

2. La politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio «chi inquina paga».

In particolare, la legge impugnata non risulta compatibile con il c.d. principio di precauzione, che impone di adottare, anche in situazioni di incertezza scientifica, tutte le misure idonee a prevenire il pericolo potenziale di danni alla salute e all'ambiente; ciò, al fine di scongiurare danni che, una volta causati, non sarebbero suscettibili di adeguata ed agevole eliminazione. Come condivisibilmente osservato dai PP.MM., «appare chiaro che nel caso che ci occupa consentire l'attività produttiva dell'ILVA di Taranto nelle condizioni che hanno reso necessario il sequestro dei suoi impianti significa porsi in netto contrasto con i suddetti Trattati che addirittura anticipano le misure di tutela ad una fase di semplice rischio di causazione di pericoli per la salute e l'ambiente. A Taranto la fase di rischio è stata già ampiamente superata da anni a causa dell'attività del siderurgico. Qualsiasi disposizione normativa che autorizzi l'attività produttiva nonostante la stessa sia caratterizzata da emissioni nocive alla salute e all'ambiente non può che violare la normativa comunitaria sopra indicata».

Infine, alla luce di tutto quanto argomentato a proposito del contrasto tra la legge n. 231/2012 con la riserva di funzione giurisdizionale attribuita alla magistratura (art. 102 Cost.) quale ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere (articoli 101/110 della Costituzione, in particolare articoli 101/104 e 107 Cost.), chiamato ad attuare «la giurisdizione ... mediante il giusto processo regolato dalla legge» (art. 111 Cost.), e con il dovere dell'ordinamento di reprimere e prevenire i reati attraverso l'azione autonoma ed indipendente della magistratura, desumibile dal combinato disposto degli articoli 25, 27 e 112 della Costituzione, si esprimono dubbi di costituzionalità della legge in questione in rapporto all'art. 117 comma 1 della Costituzione, con l'interposizione dell'art. 6 della CEDU (Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali) come recepito dall'art. 52 comma 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, norma che attribuisce ad ogni persona il diritto «a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale ...».



Pertanto, considerata la rilevanza e la non manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dai PP.MM. in entrambe le istanze in premessa indicate, ex articoli 1 legge n. cost. 9.02.1948 n. 1 e 23 legge n. 11.03.1953 n. 87, con riferimento agli articoli 1 e 3 della legge n. 231/2012, per contrasto con gli articoli 3, 9, 24, 25, 27, 32, 101, 102, 103, 104 e 117 della Costituzione.

Considerati anche gli ulteriori motivi e profili di incostituzionalità che in questa sede si rilevano di ufficio, ex art. 23 comma 3 legge 11.03.1953 n. 87, apparendo violati dalle richiamate disposizioni degli articoli 1 e 3 della legge 24 dicembre 2012 n. 231 le norme ed i principi costituzionali di cui agli articoli 2, 3, 9 comma 2°, 24 comma 1°, 25 comma 1°, 27 comma 1°, 32, 41 comma 2°, 101, 102, 103, 104, 107, 111, 112, 113 e 117 della Costituzione.

Imponendosi pertanto, ai sensi dell'art. 23 comma 3 della legge 11.03.1953, n. 87, la sospensione del giudizio in corso, in relazione ad entrambe le istanze in premessa indicate, proposte dai PP.MM. in data 4.01.2013.

P.Q.M.

Visti gli articoli 1 legge cost. 9.02.1948 n. 1 e 23 commi 1, 2 e 3 legge 11.03.1953 n. 87, ritenutane la non manifesta infondatezza e la rilevanza nel giudizio in merito ad entrambe le istanze proposte dai PP.MM. presso questo Tribunale in data 4.01.2013 (riguardanti l'una il sequestro preventivo delle aree ed impianti dello stabilimento ILVA s.p.a. di Taranto disposto con decreto del 25.07.2012, e l'altra il sequestro preventivo del prodotto finito e/o semilavorato dell'attività del medesimo stabilimento siderurgico disposto con decreto del 22.11.2012), dispone trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione delle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 1 e 3 della legge del 24.12.2012 n. 231, per contrasto con gli articoli 2, 3, 9 comma 2°, 24 comma 1°, 25 comma 1°, 27 comma 1°, 32, 41 comma 2°, 101, 102, 103, 104, 107, 111, 112, 113 e 117 della Costituzione, nei punti e per le ragioni sopra diffusamente indicati.

Dispone la sospensione del giudizio in merito ad entrambe le istanze sopra indicate, avanzate dai PP.MM. in data 4.01.2013.

Manda alla Cancelleria per la notifica della presente ordinanza al Presidente del C.d.A. di ILVA s.p.a., al suo Difensore e al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione della stessa ordinanza ai Procuratore della Repubblica presso questo Tribunale e ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Taranto, 21 gennaio 2013

Il G.i.p.: TODISCO

13C00036

N. 20

Ordinanza del 15 gennaio 2013 emessa dal Tribunale di Taranto sull'appello proposto da Ferrante Bruno n. q. di Presidente del consiglio di amministrazione e legale rappresentante di ILVA S.p.a.

Ambiente - Inquinamento - Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale - Previsione che la società ILVA S.p.A. di Taranto sia autorizzata, in ogni caso, alla commercializzazione dei prodotti, ivi compresi quelli realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 207 del 2012, sebbene oggetto di sequestro preventivo - Irragionevole disparità di trattamento tra imprese - Lesione dei principi a tutela delle prerogative della funzione giudiziaria - Contrasto con il dovere dell'Ordinamento di reprimere e prevenire i reati, attraverso l'azione dei pubblici ministeri e l'eventuale sollecitazione del privato leso nei suoi diritti.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 231 (*recte*: Decreto-legge 3 dicembre 2012, n. 207, convertito, con modificazioni, nella legge 24 dicembre 2012, n. 231), art. 3, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 24, 102, 104 e 112.



IL TRIBUNALE

Nel giudizio instaurato per l'appello depositato il 18 dicembre 2012 nell'interesse di Ferrante Bruno, nato a Lecce il 26 aprile 1947, in qualità di Presidente del consiglio di amministrazione e legale rappresentante di ILVA S.p.a.;

Avverso l'ordinanza emessa dal GIP di Taranto in data 11 dicembre 2012, con la quale veniva rigettata la richiesta di revoca del sequestro preventivo del prodotto finito e/o semilavorato dell'attività dello stabilimento siderurgico ILVA di Taranto derivante dai processi produttivi dell'area a caldo;

Ricevuti gli atti in data 21 dicembre 2012;

Udito il Giudice relatore;

Sentiti il PM ed il difensore di fiducia comparsi in camera di consiglio;

Sciogliendo la riserva di cui all'udienza camerale dell'8 gennaio 2013;

Ha emesso la seguente ordinanza:

Va Premesso che in data 29 giugno 2012 i PP.MM. della Procura della Repubblica di Taranto, nell'ambito del procedimento penale indicato in epigrafe, chiedevano al G.I.P. in sede l'applicazione di misure cautelari personali e reali, ipotizzando a carico di Riva Emilio (presidente del consiglio di amministrazione dell'ILVA sino al 19 maggio 2010), Riva Nicola (presidente del consiglio di amministrazione dell'ILVA dal 19 maggio 2010), Capogrosso Luigi (direttore dello stabilimento), Andelmi Marco (capo area parchi dal 27 aprile 2007), Cavallo Angelo (capo area agglomerato dal 27 aprile 2007), Dimaggio Ivan (capo area cokerie dall'8 aprile 2003), De Felice Salvatore (capo area altoforno dal 9 dicembre 2003), D'Alò Salvatore (capo area acciaieria 1 dall'8 aprile 2003 e capo area acciaieria 2 dal 28 ottobre 2009) i seguenti reati:

a) artt. 81, 110 c.p.; 24, 25 D.P.R. n. 203/1988; 256, 279 d.lgs. 152/06, perché, in esecuzione di un medesimo disegno criminoso, in concorso tra loro, nelle rispettive qualità di cui sopra, realizzavano con continuità e non impedivano una quantità imponente di emissioni diffuse e fuggitive nocive in atmosfera in assenza di autorizzazione, emissioni derivanti dall'area parchi, dall'area cokeria, dall'area agglomerato, dall'area acciaieria, nonché dall'attività di smaltimento operata nell'area GRF e dalle diverse «torce» dell'area acciaieria a mezzo delle quali (torce) smaltivano abusivamente una gran quantità di rifiuti gassosi. Tutte emissioni che si diffondevano sia all'interno del siderurgico, ma anche nell'ambiente urbano circostante con grave pericolo per la salute pubblica (capo così precisato ed integrato, in fatto, dai PP.MM. con nota del 12 luglio 2012).

In Taranto dal 1995, sino alla data odierna e con permanenza;

b) artt. 110, 434, commi primo e secondo, c.p., perché, in concorso tra loro, nelle rispettive qualità di cui sopra, nella gestione dell'ILVA di Taranto operavano e non impedivano con continuità e piena consapevolezza una massiva attività di sversamento nell'aria — ambiente di sostanze nocive per la salute umana, animale e vegetale, diffondendo tali sostanze nelle aree interne allo stabilimento, nonché rurali ed urbane circostanti lo stesso. In particolare, IPA, benzo(a)pirene, diossine, metalli ed altre polveri nocive determinando gravissimo pericolo per la salute pubblica e cagionando eventi di malattia e morte nella popolazione residente nei quartieri vicino il siderurgico.

In Taranto-Statte dal 1995 e sino alla data odierna;

c) artt. 110, 437, commi 1 e 2, c.p., perché, in concorso tra loro, nelle rispettive qualità di cui sopra, omettevano di collocare e comunque omettevano di gestire in maniera adeguata, impianti ed apparecchiature idonee ad impedire lo sversamento di una quantità imponente di emissioni diffuse e fuggitive in atmosfera, nocive per la salute dei lavoratori, emissioni derivanti dall'area parchi, dall'area cokeria, dall'area agglomerato, dall'area acciaieria, nonché dall'attività di smaltimento operata nell'area GRF. Tutte emissioni che si diffondevano sia all'interno del siderurgico, ma anche nell'ambiente urbano circostante con grave pericolo per la salute dei lavoratori che subivano altresì eventi di danno alla salute stessa.

In Taranto dal 1995, sino alla data odierna e con permanenza;

d) artt. 110, 439 c.p., perché, in concorso tra loro, nelle rispettive qualità di cui sopra, attraverso l'attività di sversamento delle sostanze nocive di cui ai precedenti capi di imputazione, provocavano e non impedivano la contaminazione dei terreni ove insistevano diverse aziende agricole locali, in tal guisa cagionando l'avvelenamento da diossina di circa 2.271 capi di bestiame destinati all'alimentazione diretta e indiretta con i loro derivati, a seguito dell'attività di pascolo esercitata nelle suddette aziende. Capi di bestiame poi abbattuti perché contaminati da diossina e PCB e pericolosi per la salute umana.

In Taranto-Statte dal 1995, sino alla data odierna e con permanenza;



e) artt. 81, comma 1, 110, 674, 639, commi 2 e 3, e 635, commi 1 e 2, n. 3), c.p., perché, in concorso tra loro, nelle rispettive qualità di cui sopra, provocavano e comunque non impedivano, omettendo di adottare gli opportuni accorgimenti, continui e permanenti sversamenti nell'ambiente circostante di minerali e polveri riconducibili ai materiali depositati presso i Parchi Minerali ILVA e/o aree di produzione ubicate all'interno dello stabilimento, nonché alle aree cokeria, agglomerato, altoforno, acciaieria e GRF, tali da offendere, imbrattare e molestare persone, in considerazione di una esposizione continua e giornaliera, nonché da deturpare, imbrattare e danneggiare, sia dal punto di vista strutturale che del ridotto valore patrimoniale-commerciale conseguente all'insalubre ambiente inquinato, decine di edifici pubblici e privati di cui alle denunce in atti (come da elenco allegato), tutti ubicati nel Quartiere Tamburi del Comune di Taranto e nelle immediate vicinanze dello stabilimento siderurgico (cimitero, giardini e parchi pubblici, impianti sportivi, strade, private abitazioni, ecc.). Con l'aggravante di danno arrecato ad edifici pubblici o destinati all'esercizio di un culto.

In Taranto dal 1995, sino alla data odierna e con permanenza.

Con recidiva specifica reiterata per Capogrosso Luigi.

In data 25 luglio 2012 il G.I.P. in sede, accogliendo entrambe le richieste dei PP.MM.:

emetteva ordinanza applicativa della misura degli arresti domiciliari, presso le rispettive, abitazioni, nei confronti di tutti gli indagati;

con separato provvedimento, disponeva il sequestro preventivo delle seguenti aree e degli impianti e materiali ivi esistenti, dello stabilimento siderurgico ILVA S.p.A. di Taranto: Area parchi, Area cokerie, Area agglomerato, Area altiforni, Area acciaierie, Area GRF (Gestione rottami ferrosi), nominando quali custodi e amministratori dei predetti impianti, per tutti gli aspetti tecnico-operativi, l'ing. Barbara Valenzano (Dirigente del Servizio tecnologie della sicurezza e Gestione dell'emergenza presso la Direzione scientifica dell'ARPA Puglia) coadiuvata dall'ing. Emanuela Laterza (funzionario presso lo stesso Servizio) e dall'ing. Claudio Lofrumento (funzionario presso il Servizio impiantistico e rischio industriale del Dipartimento provinciale ambientale di Bari) — con il compito di avviare “immediatamente le procedure tecniche e di sicurezza per il blocco delle specifiche lavorazioni e lo spegnimento degli impianti sopra indicati, sovrintendendo alle operazioni ed assicurandone lo svolgimento nella rigorosa osservanza delle prescrizioni a tutela della sicurezza ed incolumità pubblica e a tutela della integrità degli impianti” — e, per tutti gli aspetti amministrativi connessi alla gestione degli impianti sottoposti a sequestro e del personale addetto agli stessi, il dottor Mario Tagarelli, iscritto all'Albo dei Commercialisti di Taranto.

Il Tribunale del riesame di Taranto, adito su ricorso di tutti gli indagati e del nuovo legale rappresentante di ILVA S.p.A., dott. Ferrante Bruno, con provvedimento del 7 agosto 2012 (le cui motivazioni venivano depositate il successivo 20 agosto):

annullava l'ordinanza di applicazione della misura cautelare degli arresti domiciliari nei confronti di Andelmi Marco, Cavallo Angelo, Dimaggio Ivan, De Felice Salvatore e D'Alò Salvatore per difetto di esigenze cautelari, confermandola nei confronti di Riva Emilio, Riva Nicola e Capogrosso Luigi;

in parziale modifica del decreto di sequestro preventivo impugnato, ferma restando la nomina degli ingegneri Barbara Valenzano, Emanuela Laterza e Claudio Lofrumento, nominava custode e amministratore delle aree e degli impianti in sequestro il dott. Bruno Ferrante nella sua qualità di presidente del C.d.A. e di legale rappresentate di ILVA S.p.A., revocando la nomina del dott. Mario Tagarelli e disponeva che i custodi garantissero la sicurezza degli impianti e li utilizzassero in funzione della realizzazione di tutte le misure tecniche necessarie per eliminare le situazioni di pericolo e della attuazione di un sistema di monitoraggio in continuo delle emissioni inquinanti, confermando nel resto il decreto impugnato.

La nomina del dott. Ferrante quale custode-amministratore giudiziario veniva revocata dal GIP l'11 agosto 2012, ma tale provvedimento veniva dichiarato “inefficace” dal Tribunale del riesame di Taranto, in funzione di giudice dell'esecuzione con ordinanza del 28 agosto 2012, la cui efficacia — a sua volta — veniva però sospesa con provvedimento del 22 ottobre 2012 dal medesimo Tribunale in diversa composizione (con conseguente ripristino delle determinazioni adottate dal GIP con il decreto emesso l'11 agosto 2012).

Va comunque rilevato che il provvedimento del Tribunale del riesame inerente il sequestro preventivo delle aree a caldo dello stabilimento non veniva impugnato innanzi alla Corte di cassazione da ILVA S.p.A.

In data 27 ottobre 2012 veniva pubblicato il decreto del 26 ottobre 2012 di riesame dell'Autorizzazione integrata ambientale per l'esercizio dell'impianto siderurgico della società ILVA di Taranto.

Con successivo decreto ex art. 321 c.p.p., emesso il 22 novembre 2012 su richiesta dei PP.MM. di Taranto, il GIP presso il medesimo tribunale disponeva il sequestro preventivo del prodotto finito e/o semilavorato dell'attività del siderurgico ILVA S.p.A. di Taranto, derivante dai processi produttivi dell'area a caldo esistente nelle relative aree



di stoccaggio e destinato alla vendita ovvero al trasferimento in altri stabilimenti del gruppo e disponeva, altresì, l'affidamento dei sequestrandi beni ai custodi-amministratori già nominati nell'ambito del presente procedimento, dottor Mario Tagarelli e ingegneri Barbara Valenzano, Emanuela Laterza e Claudio Lofrumento.

Nel predetto provvedimento si dava atto che si stava procedendo a carico di:

Riva Emilio, Riva Nicola, Riva Arturo Fabio, Capogrosso Luigi, Archinà Girolamo

a) per il delitto di cui all'art. 416, comma 1 e 2, c.p. perché partecipavano ad un'associazione per delinquere promossa, capeggiata e diretta da Riva Emilio, Riva Nicola, Riva Arturo Fabio e Capogrosso Luigi allo scopo di commettere più delitti contro la pubblica incolumità e segnatamente quelli di cui agli artt. 434, 437 e 439 c.p. nonché delitti contro la pubblica amministrazione e la fede pubblica, quali fatti di corruzione, falsi e abuso d'ufficio. In particolare: Riva Emilio (quale Presidente del C.d.A. ILVA S.p.a. sino al 19 maggio 2010, attualmente Presidente del C.d.A. di RIVA F.I.R.E. S.p.a.), Riva Nicola (quale Presidente del C.d.A. ILVA S.p.a. dal 19 maggio 2010 sino al 9 luglio 2012, in precedenza consigliere e consigliere delegato, attualmente Procuratore speciale di RIVA F.I.R.E. S.p.a.), Riva Arturo Fabio (quale Vice Presidente del C.d.A. dell'ILVA S.p.a., consigliere ed amministratore delegato sino al 22 maggio 2007, attualmente Vice Presidente del C.d.A. di RIVA F.I.R.E. S.p.a.) e Capogrosso Luigi (quale Direttore e gestore dello stabilimento ILVA sino al 3 luglio 2012 e dipendente ILVA S.p.a. sino al 28 settembre 2012) provvedevano, come promotori ed organizzatori, ad intrattenere costanti contatti tra loro stessi ed Archinà, al fine di individuare le problematiche che non avrebbero consentito l'emissione di provvedimenti autorizzativi nei confronti dello stabilimento ILVA S.p.a., concordando così le possibili soluzioni, individuando i soggetti di vari livelli (politico/istituzionale, mass media, organizzazioni sindacali, settore scientifico, clero) da contattare, le disposizioni da impartire a funzionari e incaricati di vari uffici, provvedendo anche a concordare in anticipo il contenuto di documenti ufficiali che dovevano essere emanati ed indirizzati allo stesso stabilimento ILVA S.p.a., al fine di ridimensionare problematiche anche gravi in materia ambientale ovvero al fine di consentire al predetto stabilimento la prosecuzione dell'attività produttiva senza il rispetto anzi in totale violazione e spregio della normativa vigente, in ciò facendo leva anche sul ruolo specifico ricoperto da taluni dei soggetti contattati, ingenerando talvolta nei medesimi la fondata convinzione di dover sottostare alle indicazioni/pressioni ricevute, per evitare il pericolo di subire un pregiudizio, giungendo persino a compiere fatti di corruzione e falso in relazione ad atti di un procedimento penale nell'ambito del quali gli stessi risultavano essere indagati; Archinà Girolamo (quale responsabile/addetto alle relazioni esterne dello stabilimento ILVA S.p.a.) provvedeva, come partecipe, a fornire il suo fondamentale apporto nella realizzazione dei reati scopo del sodalizio, in quanto, in perfetta unità d'intenti con i vertici della proprietà e della dirigenza dello stabilimento ILVA S.p.a., intratteneva costantemente contatti con gli esponenti dei vari settori di interesse, recandosi personalmente presso i loro uffici o chiamandoli direttamente sulle loro utenze cellulari, premendo per il buon esito di ogni singola richiesta e per l'ottenimento delle autorizzazioni necessarie all'esercizio delle attività produttive al di fuori dei limiti di legge, provvedendo in un'occasione a consegnare materialmente a Liberti Lorenzo la somma di denaro di euro 10.000,00 (diecimila), attinta dalle disponibilità di ILVA S.p.a., quale retribuzione non dovuta in quanto corrisposta per l'avvenuta commissione di un atto contrario ai doveri di ufficio ed in particolare per falsificare il contenuto di una consulenza tecnica disposta dal P.M.

In Taranto dal 1995, sino alla data odierna e con permanenza ovvero con riferimento ad ogni singola posizione dalla data di assunzione della carica e/o sino alla cessazione della stessa;

Riva Emilio, Riva Nicola, Riva Arturo Fabio, Capogrosso Luigi, Andelmi Marco, Cavallo Angelo, Di Maggio Ivan, De Felice Salvatore, D'Alò Salvatore, Archinà Girolamo, Ferrante Bruno e Buffo Adolfo

b) per i reati di cui agli artt. 81 cpv, 110, 112 n. 1 c.p.; 24, 25 D.P.R. n. 203/88; 256, 279 d.lgs. 152/06 perché, in esecuzione di un medesimo disegno criminoso, in concorso tra loro, nelle rispettive qualità di cui sopra, realizzavano con continuità e non impedivano una quantità imponente di emissioni diffuse e fuggitive nocive in atmosfera in assenza di autorizzazione, emissioni derivanti dall'area cokeria, dall'area agglomerato, dall'area acciaieria, nonché dall'attività di smaltimento operata nell'area GRF e dalle diverse "torce" dell'area acciaieria a mezzo delle quali (torce) smaltivano abusivamente una gran quantità di rifiuti gassosi. Tutte emissioni che si diffondevano sia all'interno del siderurgico, ma anche nell'ambiente urbano circostante con grave pericolo per la salute pubblica. Con l'aggravante del numero delle persone concorrenti nel reato.

In Taranto dal 1995, sino alla data odierna e con permanenza ovvero con riferimento ad ogni singola posizione dalla data di assunzione della carica e/o sino alla cessazione della stessa;

Riva Emilio, Riva Nicola, Riva Arturo Fabio, Capogrosso Luigi, Andelmi Marco, Cavallo Angelo, Di Maggio Ivan, De Felice Salvatore, D'Alò Salvatore, Archinà Girolamo, Ferrante Bruno e Buffo Adolfo

c) per il delitto di cui agli artt. 110, 112 n. 1, 434, comma primo e secondo, c.p. perché, in concorso tra loro, nelle rispettive qualità di cui sopra, nella gestione dell'ILVA di Taranto operavano e non impedivano con continuità e piena consapevolezza una massiva attività di sversamento nell'aria — ambiente di sostanze nocive per la salute umana,



animale e vegetale, diffondendo tali sostanze nelle aree interne allo stabilimento, nonché rurali ed urbane circostanti lo stesso. In particolare, IPA, benzo(a)pirene, diossine, metalli ed altre polveri nocive determinando gravissimo pericolo per la salute pubblica e cagionando eventi di malattia e morte nella popolazione residente nei quartieri vicino il siderurgico. Con l'ulteriore aggravante del numero delle persone concorrenti nel reato.

In Taranto-Statte dal 1995 e sino alla data odierna ovvero con riferimento ad ogni singola posizione dalla data di assunzione della carica e/o sino alla cessazione della stessa;

Riva Emilio, Riva Nicola, Riva Arturo Fabio, Capogrosso Luigi, Andelmi Marco, Cavallo Angelo, Di Maggio Ivan, De Felice Salvatore, D'Alò Salvatore, Archinà Girolamo, Ferrante Bruno e Buffo Adolfo

d) per il delitto di cui agli artt. 110, 112 n. 1, 437, comma 1, 2, c.p. perché, in concorso tra loro, nelle rispettive qualità di cui sopra, omettevano di collocare e comunque omettevano di gestire in maniera adeguata, impianti ed apparecchiature idonee ad impedire lo sversamento di una quantità imponente di emissioni diffuse e fuggitive in atmosfera, nocive per la salute dei lavoratori, emissioni derivanti dall'area parchi, dall'area cokeria, dall'area agglomerato, dall'area acciaieria, nonché dall'attività di smaltimento operata nell'area GRF. Tutte emissioni che si diffondevano sia all'interno del siderurgico, ma anche nell'ambiente urbano circostante con grave pericolo per la salute dei lavoratori che subivano altresì eventi di danno alla salute stessa. Con l'ulteriore aggravante del numero delle persone concorrenti nel reato.

In Taranto dal 1995, sino alla data odierna e con permanenza ovvero con riferimento ad ogni singola posizione dalla data di assunzione della carica e/o sino alla cessazione della stessa;

Riva Emilio, Riva Nicola, Riva Arturo Fabio, Capogrosso Luigi, Andelmi Marco, Cavallo Angelo, Di Maggio Ivan, De Felice Salvatore, D'Alò Salvatore, Archinà Girolamo, Ferrante Bruno e Buffo Adolfo

e) per il delitto di cui agli artt. 110, 112 n. 1, 439 c.p. perché, in concorso tra loro, nelle rispettive qualità di cui sopra, attraverso l'attività di sversamento delle sostanze nocive di cui ai precedenti capi di imputazione, provocavano e non impedivano la contaminazione dei terreni ove insistevano diverse aziende agricole locali, in tal guisa cagionando l'avvelenamento da diossina di circa 2.271 capi di bestiame destinati all'alimentazione diretta e indiretta con i loro derivati, a seguito dell'attività di pascolo esercitata nelle suddette aziende. Capi di bestiame poi abbattuti perché contaminati da diossina e PCB e pericolosi per la salute umana. Con l'aggravante del numero delle persone concorrenti nel reato.

In Taranto-Statte dal 1995, sino alla data odierna e con permanenza ovvero con riferimento ad ogni singola posizione dalla data di assunzione della carica e/o sino alla cessazione della stessa;

Riva Emilio, Riva Nicola, Riva Arturo Fabio, Capogrosso Luigi, Andelmi Marco, Cavallo Angelo, Di Maggio Ivan, De Felice Salvatore, D'Alò Salvatore, Archinà Girolamo, Ferrante Bruno e Buffo Adolfo

f) per i reati di cui agli artt. 81 e 1, 110, 112 n. 1, 674, 639, c. 2 e 3, e 635 c. 1 e 2 n. 3, c.p. perché, in concorso tra loro, nelle rispettive qualità di cui sopra, provocavano e comunque non impedivano, omettendo di adottare gli opportuni accorgimenti, continui e permanenti sversamenti nell'ambiente circostante di minerali e polveri riconducibili ai materiali depositati presso i Parchi minerali ILVA e/o aree di produzione ubicate all'interno dello stabilimento, nonché alle aree cokeria, agglomerato, altoforno, acciaieria e GRF, tali da offendere, imbrattare e molestare persone, in considerazione di una esposizione continua e giornaliera, nonché da deturpare, imbrattare e danneggiare, sia dal punto di vista strutturale che del ridotto valore patrimoniale-commerciale conseguente all'insalubre ambiente inquinato, decine di edifici pubblici e privati di cui alle denunce in atti (come da elenco allegato), tutti ubicati nel quartiere Tamburi del Comune di Taranto e nelle immediate vicinanze dello stabilimento siderurgico (cimitero, giardini e parchi pubblici, impianti sportivi, strade, private abitazioni, ecc.). Con le aggravanti di danno arrecato ad edifici pubblici o destinati all'esercizio di un culto e delle persone concorrenti nel reato.

In Taranto dal 1995, sino alla data odierna e con permanenza ovvero con riferimento ad ogni singola posizione dalla data di assunzione della carica e/o sino alla cessazione della stessa.

Con recidiva specifica reiterata per Capogrosso Luigi.

Rilevava il GIP che, nonostante l'emanazione del provvedimento di sequestro preventivo del 25 luglio 2012, confermato dal Tribunale del riesame e nonostante le direttive del P.M., non risultava «che l'ILVA abbia deciso di dare pratica esecuzione al suddetto provvedimento al di là delle numerose "carte" trasmesse al P.M. che nulla di concreto per l'eliminazione immediata delle emissioni nocive statuiscano».

Ritenendo, pertanto, che l'attività produttiva dell'ILVA successiva al sequestro fosse caratterizzata dalla piena illi-ceità penale, l'acciaio, frutto dell'attività in tale modo posta in essere dal siderurgico, non poteva che essere considerato il "prodotto" dei reati sopra contestati e, quindi, cosa pertinente agli stessi, confiscabile — in caso di condanna — a mente dell'art. 240 comma 1 c.p.



Il sequestro preventivo del prodotto veniva perciò disposto, tanto ai sensi dell'art. 321, comma 2 c.p.p. (secondo cui il giudice può disporre il sequestro delle cose di cui è consentita la confisca), quanto ai sensi del primo comma del predetto articolo 321 c.p.p., ritenendo che la libera disponibilità del prodotto finito o semi-lavorato e la conseguente possibilità della sua remunerata collocazione sul mercato, stesse incentivando gli organi aziendali a perseverare, nell'ottica di ulteriori profitti, immediati e futuri, nella produzione industriale con modalità contrarie alla legge e comunque pericolose per la salute pubblica, perpetuando di fatto quella "gravissima situazione di emergenza ambientale e sanitaria accertata nel corso delle indagini" diffusamente rappresentata nel richiamato decreto del 25 luglio u.s.

Avverso tale provvedimento di sequestro Ferrante Bruno, quale legale rappresentante di ILVA S.p.A., proponeva istanza di riesame, depositata in cancelleria il 28 novembre 2012, rinunciando successivamente alla impugnazione proposta con atto del 4 dicembre 2012 (il tribunale del riesame adito, all'udienza del 6 dicembre 2012, dichiarava pertanto inammissibile il gravame ex art. 591 c.p.p.).

Con due distinti atti depositati il 4 dicembre 2012 presso la Procura della Repubblica di Taranto Ferrante Bruno, nella medesima qualità, chiedeva l'immediata esecuzione del disposto degli artt. 2 e 3, comma 3°, del d.lgs. 207/2012, con riferimento tanto ai beni oggetto del sequestro preventivo del 25 luglio 2012, quanto di quelli oggetto del sequestro preventivo del 22 novembre 2012.

In particolare l'art. 2 del predetto D.L. stabiliva che "Nei limiti consentiti dal presente decreto, rimane in capo ai titolari dell'autorizzazione integrata ambientale di cui all'articolo 1, comma 1, la gestione e la responsabilità della conduzione degli impianti di interesse strategico nazionale anche ai fini dell'osservanza di ogni obbligo, di legge o disposto in via amministrativa, e ferma restando l'attività di controllo dell'autorità di cui all'articolo 29-*decies*, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni" ed ai sensi del successivo art. 3, premesso che l'impianto siderurgico della società ILVA S.p.A. di Taranto costituiva "stabilimento di interesse strategico nazionale a norma dell'articolo 1" (comma 1°) e che l'autorizzazione integrata ambientale rilasciata in data 26 ottobre 2012 alla società ILVA S.p.A. con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare prot. n. DVA/DEC/2012/0000547, nella versione di cui al comunicato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 252 del 27 ottobre 2012, conteneva "le prescrizioni volte ad assicurare la prosecuzione dell'attività produttiva dello stabilimento siderurgico della società ILVA S.p.A. di Taranto a norma dell'articolo 1" (comma 2°), si decretava, al terzo comma, che "a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, la società ILVA S.p.A. di Taranto è immessa nel possesso dei beni dell'impresa ed è in ogni caso autorizzata, nei limiti consentiti dal provvedimento di cui al comma 2, alla prosecuzione dell'attività produttiva nello stabilimento ed alla conseguente commercializzazione dei prodotti per un periodo di 36 mesi, ferma restando l'applicazione di tutte le disposizioni contenute nel presente decreto".

Decidendo sulle due richieste, la Procura della Repubblica di Taranto emanava un provvedimento con il quale — permanendo il sequestro — reimmetteva l'ILVA nel possesso degli impianti sequestrati il 25 luglio, ma esprimeva parere negativo sulla restituzione all'azienda dei prodotti finiti e semilavorati, trasmettendo gli atti al GIP che, con ordinanza dell'11 dicembre 2012, rigettava la relativa istanza proposta da ILVA S.p.A.

Avverso tale ultimo provvedimento di rigetto la società proponeva appello con atto depositato il 18 dicembre 2012, eccependo:

la insussistenza del *fumus* dei reati contestati, sulla base della liceità dell'attività di impresa che aveva determinato la realizzazione del prodotto sequestrato;

la mancanza ed illogicità della motivazione in relazione alla pretesa illiceità della produzione;

la mancanza di motivazione ed erronea applicazione della fattispecie di cui agli artt. 321, comma 2° c.p.p. e 240 comma 1° c.p.;

l'erronea esegesi ed omessa applicazione del D.L. 207/2012;

chiedendo, pertanto, l'annullamento dell'impugnata ordinanza e la restituzione del prodotto in sequestro.

In data 3 gennaio 2013 veniva pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* la legge n. 231 del 24.12.2012, di conversione con modificazioni del D.L. 207/2012. In particolare il succitato terzo comma dell'art. 3 veniva così modificato: "A decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto, per un periodo di trentasei mesi, la società ILVA S.p.A. di Taranto è immessa nel possesso dei beni dell'impresa ed è in ogni caso autorizzata, nei limiti consentiti dal provvedimento di cui al comma 2, alla prosecuzione dell'attività produttiva nello stabilimento e alla commercializzazione dei prodotti, ivi compresi quelli realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore del presente decreto, ferma restando l'applicazione di tutte le disposizioni contenute nel medesimo decreto".



Fissata all'8 gennaio 2013 l'udienza di comparazioni delle parti, in quella sede il PM produceva ulteriore documentazione e chiedeva al Tribunale di sollevare eccezione di legittimità costituzionale "delle norme contenute nel decreto legge n. 207/2012 come convertito nella legge 24 dicembre 2012, n. 231. In particolare degli articoli 1 e 3 del suddetto decreto legge ... perché in contrasto con gli articoli 3,9,24,25,27,32,101,102,103,104,117 della Costituzione".

La difesa insisteva per l'accoglimento dell'appello e deduceva l'irrelevanza e/o la manifesta infondatezza della suddetta questione di legittimità costituzionale, depositando il successivo 10 gennaio 2013, su autorizzazione del Tribunale che aveva riservato all'esito dell'udienza la decisione, una memoria difensiva per replicare alle deduzioni mosse del PM nell'ambito dell'istanza di rimessione degli atti alla corte costituzionale.

La questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, legge n. 231 del 24 dicembre 2012 è rilevante e non manifestamente infondata.

E invero solo l'applicazione del predetto articolo di legge determinerebbe, in forza dello *ius superveniens*, l'accoglimento dell'appello proposto nell'interesse di ILVA S.p.A.

Sussistono tuttavia profili di illegittimità costituzionale, non manifestamente infondati, della norma di legge che questo Tribunale dell'appello dovrebbe applicare per la decisione del proposto gravame, rendendosi pertanto necessaria la sospensione del giudizio e la trasmissione degli atti al Giudice delle leggi, a norma dell'art. 23, legge n. 87/1953.

Sulla rilevanza della questione.

Va innanzitutto rilevato che la rinuncia al riesame, proposto dalla odierna parte appellante, avverso il citato decreto di sequestro preventivo del GIP emesso il 22 novembre 2012, sul prodotto finito e/o semilavorato dell'attività del siderurgico ILVA di Taranto, non rende di per sé inammissibili i motivi di appello riguardanti i presupposti di applicabilità del vincolo cautelare reale, come eccepito dal PM, dovendosi necessariamente procedere, da parte dell'odierno Collegio, al loro esame nel merito (non essendosi verificato alcun giudicato cautelare).

Come, infatti, recentemente chiarito dalla Suprema Corte la mancata tempestiva proposizione, da parte dell'interessato, della richiesta di riesame avverso il provvedimento applicativo di una misura cautelare reale non ne preclude la revoca per la mancanza delle condizioni di applicabilità, neanche in assenza di fatti sopravvenuti (cfr. Cass. sez. U, Sentenza n. 29952 del 24 maggio 2004); alla stessa stregua l'inammissibilità dell'impugnazione per effetto della relativa rinuncia non determina, al pari della mancata impugnazione, le preclusioni da cosiddetto giudicato cautelare, che non si estende a tutte le questioni deducibili, bensì esclusivamente a quelle che sono state dedotte ed effettivamente decise (cfr. Cass. sez. 3, Sentenza n. 535 del 1° dicembre 2010; Cass. sez. 4, Sentenza n. 32929 del 4 giugno 2009).

Il giudizio di rilevanza della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Procura di Taranto passa, dunque, necessariamente per la valutazione sulla sussistenza dei presupposti per il mantenimento del sequestro preventivo disposto dal GIP, atteso che l'eventuale accoglimento dell'appello sotto il profilo del *fumus commissi delicti* e/o del *periculum in mora* renderebbe superfluo l'esame della applicabilità, nella presente fattispecie, delle norme contenute nella legge 231/2012, che sostanzialmente autorizzano la commercializzazione del prodotto realizzato da ILVA spa, anche se sottoposto a sequestro preventivo (imponendo, come si dirà *infra*, l'adozione di un provvedimento di dissequestro della *res*, a causa della ontologica incompatibilità tra la sua immissione in commercio e la permanenza della misura cautelare reale).

A tale riguardo appare opportuno precisare che, alla stregua della costante giurisprudenza della Corte di cassazione (con le specificazioni indicate dalle Sezioni Unite con la nota sentenza 29 gennaio 1997, n. 23; cfr. anche Cass., sez. V, 20 giugno 2011, n. 24589), nei procedimenti incidentali aventi ad oggetto provvedimenti di sequestro non è ipotizzabile una cognizione piena. Al Tribunale è conferita esclusivamente la competenza a conoscere della legittimità dell'esercizio della funzione processuale attribuita alla misura ed a verificare, quindi, la correttezza del perseguimento degli obiettivi endoprocessuali che sono propri della stessa, con l'assenza di ogni ulteriore potere conoscitivo relativo al fondamento dell'accusa (riservato, invece, al giudice del procedimento principale), a meno che la stessa si prospetti, allo stato degli atti e sulla base fattuale del singolo caso concreto, giuridicamente infondata (Cass., sez. V, 12 maggio 2010, n. 18078).

Tale interpretazione restrittiva della cognizione incidentale risponde all'esigenza di far fronte al pericolo di un utilizzo surrettizio della relativa procedura per un preventivo accertamento sul merito della causa, così da determinare una non consentita pre-verifica della fondatezza dell'accusa il cui oggetto finirebbe per compromettere inevitabilmente la rigida attribuzione di competenze nell'ambito di un medesimo procedimento sancita dal codice di procedura penale.

L'accertamento della sussistenza del cd. *fumus delicti* va compiuto, dunque, sotto il profilo della congruità degli elementi rappresentati, che non possono essere censurati da un punto di vista meramente fattuale per valutarne la coincidenza con le reali risultanze processuali.

Tali elementi vanno, invece, valutati così come esposti al fine di verificare se consentano, in una prospettiva di ragionevole probabilità, di sussumere l'ipotesi formulata nella contestazione in quella tipica.



Il Tribunale, nella valutazione delle misure cautelative reali, non deve dunque instaurare un cd. “processo nel processo”, bensì deve esclusivamente svolgere una indispensabile funzione di garanzia, tenendo nel debito conto le contestazioni difensive sull’esistenza della fattispecie dedotta ed esaminando sotto ogni aspetto l’integralità dei presupposti che legittimano il sequestro; così che solo la manifesta, assoluta ed evidente inconfigurabilità dell’ipotesi di reato, per come rappresentata dall’organo procedente (e pur tenendo conto per l’appunto delle osservazioni difensive), consente di addivenire alla revoca del sequestro.

Più recentemente la Suprema Corte ha chiarito che il Tribunale del riesame (e di conseguenza il Tribunale di appello ex art. 310 c.p.p.) non deve tuttavia limitarsi a verificare la sola astratta configurabilità del reato ma deve tener conto, in modo puntuale e coerente, delle concrete risultanze processuali e dell’effettiva situazione emergente dagli elementi forniti dalle parti, indicando, sia pure sommariamente, le ragioni che rendono allo stato sostenibile l’impostazione accusatoria (cfr. Cass., sez. III, 9 luglio 2010, n. 26197; Cass., sez. III, 16 luglio 2010, n. 27715), essendo comunque pacificamente preclusi al Tribunale poteri istruttori.

Facendo applicazione dei summenzionati principi giurisprudenziali nella presente fattispecie, appaiono *in toto* condivisibili le argomentazioni addotte dal GIP per la emanazione del decreto di sequestro del prodotto finito e/o semilavorato derivante dai processi produttivi delle aree a caldo dello stabilimento siderurgico ILVA di Taranto, a loro volta sottoposte a sequestro penale e realizzato successivamente all’esecuzione del predetto provvedimento di sequestro emesso il 25 luglio 2012.

In riferimento al *fumus commissi delicti* il GIP scrive:

«Con provvedimento del 25 luglio 2012 questo g.i.p., su richiesta della Procura della Repubblica di Taranto, sottoponeva a sequestro preventivo diverse aree e impianti dell’ILVA di Taranto in ragione della chiara attività inquinante, dannosa per la salute umana ed animale e per l’ambiente circostante, derivante dalle suddette aree ed impianti.

In particolare, erano sottoposte a sequestro l’area parchi, l’area cokerie, l’area agglomerato, l’area altiforni, l’area acciaierie e l’area GRF.

Concordemente a quanto accertato dal P.M. e sostenuto nella relativa richiesta, nel decreto di sequestro si evidenziava come, nel corso degli anni, ed attualmente, dallo stabilimento siderurgico di Taranto si riversava (e si riversa) nell’ambiente circostante, urbano e non, una quantità rilevante di sostanze altamente nocive per la salute umana tra le quali diossina e benzo(a)pirene, sostanze che avevano determinato un vero e proprio disastro ambientale di proporzioni impressionanti con conseguente avvelenamento di sostanze alimentari destinate al consumo umano, pericolo per la pubblica incolumità e degli stessi lavoratori del siderurgico.

Veniva quindi riconosciuta la sussistenza dei fatti che avevano portato alla configurazione dei reati sopra indicati.

Con un’articolata istanza, la difesa proponeva riesame avverso il suddetto sequestro. Il 7 agosto 2012 il Tribunale del riesame confermava il provvedimento di sequestro (parzialmente modificando le — sole — disposizioni relative ai profili della esecuzione ed amministrazione-custodia dei beni), rigettando l’istanza della difesa. Nessun ricorso per cassazione era avanzato avverso la decisione del Tribunale.

Il giudice del riesame, concordando con le tesi sostenute dal P.M. ed accolte da questo g.i.p., chiariva definitivamente come obiettivo primario del sequestro e dell’attività dei custodi doveva essere l’eliminazione delle emissioni nocive e l’utilizzazione degli impianti solo a tali fini e non a fini produttivi, escludendo qualsiasi facoltà d’uso.

Invero, si legge a pag. 117 dell’ordinanza:

“La gravità e l’attualità dell’emergenza sanitaria ed ambientale rendono effettivamente necessario un tempestivo intervento in ordine alla messa a norma dello stabilimento, funzionale alla neutralizzazione delle fonti inquinanti e, conseguentemente, alla eliminazione delle emissioni illecite.

Va dunque condiviso pienamente quanto osservato dal G.I.P., nella parte motivata del provvedimento di sequestro (cfr. pagg. 293-294), allorché viene specificato come la situazione di grave e attualissima emergenza ambientale e sanitaria imponga l’immediata adozione del sequestro preventivo — senza facoltà d’uso — delle aree e degli impianti sopra indicati, funzionale alla interruzione delle attività inquinanti, e che «solo la compiuta realizzazione di tutte “le misure tecniche necessarie per eliminare le situazioni di pericolo” individuate dai periti chimici (v. pagg. 545/554 del relativo elaborato peritale, nonché sopra, sub paragrafo 5.5), in uno alla attuazione di un sistema di monitoraggio in continuo delle emissioni maggiormente inquinanti (quali quelle contenenti diossine e PCB), potrebbe legittimare l’autorizzazione — previa attenta ed approfondita valutazione, da parte di tecnici nominati dall’A.G., dell’efficacia, sotto il profilo della prevenzione ambientale, delle misure eventualmente adottate — ad una ripresa della operatività dei predetti impianti».



E a pag. 122:

“Deve, in definitiva, confermarsi il sequestro, senza facoltà d’uso, delle aree e degli impianti sopra indicati; il provvedimento del G.I.P. va invece modificato quanto alla nomina dei custodi, nonché nella parte in cui prevede che i custodi ingg. Valenzano, Laterza e Lofrumento “avvieranno immediatamente le procedure tecniche e di sicurezza per il blocco delle specifiche lavorazioni e lo spegnimento degli impianti”, nei termini seguenti: “Dispone che i custodi garantiscano la sicurezza degli impianti e li utilizzino in funzione della realizzazione di tutte le misure tecniche necessarie per eliminare le situazioni di pericolo e della attuazione di un sistema di monitoraggio in continuo delle emissioni inquinanti”.

Si chiariva, in particolare, come la ripresa della operatività degli impianti fosse subordinata alla improcrastinabile eliminazione delle emissioni illecite: “... i tecnici nominati ... possano compiutamente valutare e — nel caso — adottare, tra tutte le possibili scelte operative, quelle concretamente idonee a salvaguardare l’integrità e la sicurezza degli impianti e a consentire, in ipotesi, la ripresa della operatività dei predetti in condizione di piena compatibilità ambientale una volta eliminate del tutto quelle emissioni illecite, nocive e dannose per la salute dei lavoratori e della popolazione e, in ogni caso, per l’ambiente circostante gli interventi volti alla eliminazione delle emissioni illecite si rendono necessari ed improcrastinabili oltre che per arrestare gli effetti e le conseguenze illecite dei reati posti in essere anche in vista della eventuale ripresa della produzione dello stabilimento, la cui attività, ove il gestore non provveda ai dovuti adeguamenti sarebbe irrimediabilmente compromessa” (pag. 120).

Consequenziale era il chiaro dispositivo del Tribunale ove era scritto: “Dispone che i custodi garantiscano la sicurezza degli impianti e li utilizzino in funzione della realizzazione di tutte le misure tecniche necessarie per eliminare le situazioni di pericolo e della attuazione di un sistema di monitoraggio in continuo delle emissioni inquinanti”.

Sulla base di tale inequivoco dettato del Tribunale del riesame, il P.M. impartiva precise direttive ai custodi con provvedimento dell’1° settembre 2012 che, peraltro, ribadiva altro e precedente provvedimento. In esso i custodi erano invitati a: “1) a procedere immediatamente alla adozione delle misure necessarie alla pronta eliminazione delle emissioni nocive ancora in atto; 2) a procedere alla individuazione delle misure necessarie agli adeguamenti tecnico-ambientali idonei a consentire la ripresa dell’operatività degli impianti in totale sicurezza per i lavoratori e la popolazione esposti alle criticità sanitarie riscontrate, nonché ad attuare tutte le ulteriori misure indicate nel provvedimento del Tribunale del riesame del 7/20 agosto 2012 da intendersi qui integralmente richiamate; 3) a procedere ad elencare analiticamente tutti gli interventi necessari di cui al punto 2) con specificazione dei relativi costi e tempi di esecuzione.

Altro provvedimento di analogo contenuto era impartito ai custodi il 5 ottobre 2012 ove era anche disposto un termine di giorni 5 entro il quale l’ILVA, a mezzo del custode — amministratore doti. Bruno Ferrante, doveva adibire le maestranze occorrenti destinandole alle operazioni tecniche necessarie a far cessare ulteriori emissioni inquinanti derivanti dagli impianti, reparti ed aree sotto sequestro.

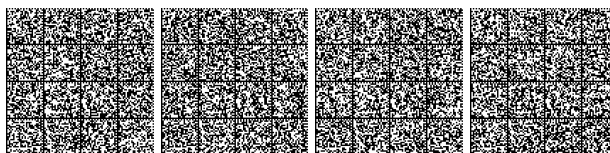
Tutto ciò premesso, occorre precisare che i due provvedimenti sopra indicati erano emessi sia tenendo conto di quanto statuito dal Tribunale del riesame che escludeva qualsiasi facoltà d’uso e quindi di produzione finalizzata alla commercializzazione dell’acciaio, sia delle relazioni dei custodi che indicavano in maniera dettagliate tutti gli interventi immediati da effettuare sugli impianti in sequestro per bloccare le emissioni nocive.

... allo stato, dopo quasi quattro mesi dall’emissione del provvedimento di sequestro preventivo del GIP e dopo i provvedimenti del Tribunale di Taranto di cui sopra e le direttive del P.M. di cui si è detto, non risulta che l’ILVA abbia deciso di dare pratica esecuzione al suddetto provvedimento al di là delle numerose “carte” trasmesse al P.M. che nulla di concreto per l’eliminazione immediata delle emissioni nocive statuiscano.

La relazione dei custodi del 24 ottobre 2012, in atti, appare illuminante.

In essa è scritto chiaramente come “in relazione allo stato di attuazione degli interventi disposti dai custodi ad ILVA spa si conferma che gli stessi: non sono stati tempestivamente recepiti da parte dell’Azienda, malgrado la necessità di cessazione dell’attività criminosa in corso e delle emissioni inquinanti derivanti dalla conduzione degli impianti oggetto di sequestro preventivo; non risultano avviati conformemente, nei modi e nei tempi, alle disposizioni dei custodi e preventivamente condivise con gli stessi; non risultano consegnate a ditte specializzate in relazione alle diverse attività (si è ancora in fase di studi preliminari di fattibilità); non risultano dotati di adeguata copertura finanziaria da parte del C.d.A di ILVA S.p.a.”.

Nello stesso senso la articolata e corposa relazione depositata dai custodi ed amministratori delle aree ed impianti in sequestro, depositata con i relativi allegati in data 19 novembre 2012, alla quale si rinvia integralmente.



Va fatta menzione, inoltre, della nota depositata in data 9 novembre 2012 con la quale il custode-amministratore dott. Mario Tagarelli ha informato la Procura della Repubblica presso questo Tribunale del fatto che alla sua richiesta, avanzata il 6 novembre 2012, di poter ricevere dall'ILVA informazioni in ordine:

a) ai contratti di vendita a terzi dei prodotti e dei semilavorati, riferiti agli ultimi due esercizi nonché all'esercizio in corso;

b) ai report riferiti:

ai prodotti finiti e semilavorati venduti/spediti nel corso degli ultimi due esercizi;

ai prodotti finiti e semilavorati venduti/spediti nell'esercizio in corso, sino ad oggi;

ai prodotti finiti e semilavorati inclusi nel budget previsionale;

c) alle capacità di stoccaggio di prodotti finiti e di semilavorati all'interno dello stabilimento di Taranto, con opportuna specificazione dei siti ove sono materialmente allocati;

d) all'attuale portafoglio degli ordinativi pervenuti dalla clientela, nonché al dato storico degli stessi ordinativi con riferimento agli ultimi due esercizi;

e) all'eventuale destinazione interna di merce, prodotti e/o semilavorati, avendo riguardo alla composizione del gruppo ed alla sua dislocazione territoriale.

In data 9 novembre 2012 il Responsabile Area logistica ing. Antonio Colucci ed il Responsabile dell'Ufficio legale dell'ILVA avvocato Francesco Brescia precisavano "di non essere in grado di esibire quanto loro richiesto per espressa volontà della società che, con separato atto, avrebbe comunicato le motivazioni di tale rifiuto".

Atteggiamento, questo, che tradisce la pervicace volontà dell'ILVA di continuare imperterrita nell'attività produttiva, nonostante i provvedimenti dell'A.G.

Orbene, la situazione attuale appare davvero paradossale.

Da un lato abbiamo un decreto di sequestro preventivo (su cui è intervenuto il giudicato cautelare) volto a bloccare l'attività inquinante dell'ILVA che esclude radicalmente qualsiasi facoltà d'uso mirata all'attività produttiva, imponendo l'uso degli impianti solo a finalità di risanamento, il tutto in presenza di relazioni tecniche dei custodi che dicono chiaramente come occorra procedere allo spegnimento e rifacimento di diverse parti del siderurgico altamente inquinanti quale unica modalità possibile di blocco immediato delle emissioni nocive e di risanamento (vedi relazioni in atti); dall'altro abbiamo un'azienda (ILVA) che appare assolutamente riottosa ad osservare il provvedimento di sequestro e quindi a bloccare le emissioni inquinanti, continuando imperterrita nella criminosa produzione dell'acciaio, nella vendita del frutto dell'attività criminosa, ed assicurandosi lautí profitti non curante delle disposizioni dell'autorità giudiziaria e in violazione di tutti i provvedimenti giurisdizionali sopra indicati».

Tali considerazioni sono pienamente condivise anche dall'odierno Collegio.

Erra, infatti, la difesa nel dedurre che "né il dispositivo, né le motivazioni" dell'ordinanza del Tribunale del riesame del 7/20 agosto 2012 "vietavano o vietano la produzione", ritenendo in ogni caso non illecito l'esercizio dell'attività produttiva nelle aree a caldo dello stabilimento ionico, perché non espressamente vietata dall'A.G. o dai custodi, essendosi l'ILVA limitata a mantenere gli impianti "in marcia ridotta, entro i limiti dell'obiettivo di quella preservazione degli stessi, disposta dal Tribunale del riesame".

L'ordinanza del Tribunale del riesame sopra richiamata, aveva, in realtà, modificato il provvedimento di sequestro del Giudice per le indagini preliminari, oltre che in riferimento alla individuazione del dott. Ferrante quale custode-amministratore, in sostituzione del dott. Tagarelli, esclusivamente nella parte in cui lo stesso GIP disponeva che i custodi-amministratori dovessero avviare "immediatamente le procedure tecniche e di sicurezza per il blocco delle specifiche lavorazioni e lo spegnimento degli impianti" (indicando, cioè, il blocco e lo spegnimento come uniche soluzioni per evitare l'aggravamento e la protrazione dell'attività illecita, da adottarsi senza indugio), avendo ritenuto, invece, che le modalità esecutive del sequestro, in concreto, dovessero essere individuate "dagli stessi custodi-amministratori, sulla base delle migliori tecnologie disponibili, ed attuate sotto la supervisione del P.M. procedente, quale organo dell'esecuzione, all'esclusivo fine della eliminazione della situazione di pericolo; ciò in vista del raggiungimento del precipuo obiettivo, normativamente previsto, del sequestro preventivo, ovvero quello di evitare che la libera disponibilità del bene sottoposto a sequestro possa aggravare e protrarre le conseguenze dei reati il cui *fumus* nel caso concreto venga ravvisato".

Attesa la particolare natura degli immobili sequestrati (aree a caldo di uno stabilimento siderurgico a ciclo integrale, ove cioè il prodotto finito, l'acciaio, si realizza partendo dalle materie prime e generando un prodotto intermedio, la ghisa) e preso atto che gli impianti, anche per ragioni di sicurezza ed incolumità dei lavoratori, non potevano essere fermati immediatamente (*cf.* verbale di sequestro del 30 luglio 2012 contenuto nel faldone n. 17), il medesimo Tribunale aveva precisato, a riguardo, che non fosse suo compito "stabilire se e come occorra intervenire nel ciclo produttivo



(con i conseguenziali costi d'investimento) o, semplicemente, se occorra fermare gli impianti, trattandosi di decisione che dovrà necessariamente essere assunta sulla base delle risoluzioni tecniche dei custodi-amministratori, vagliate dall'A.G.: per questo lo spegnimento degli impianti rappresenta, allo stato, solo una delle scelte tecniche possibili"; tale determinazione era stata assunta tenuto conto che i periti nominati dall'autorità giudiziaria, in sede di incidente probatorio, non avevano escluso la possibilità che l'impianto siderurgico potesse lecitamente funzionare, attuando determinate misure tecniche finalizzate alla eliminazione di ogni situazione di pericolo per i lavoratori e per la cittadinanza — ritenendo dunque possibile individuare soluzioni che, nel giungere alla cessazione delle emissioni inquinanti, consentissero di non pregiudicare oltremodo gli ulteriori interessi in gioco (quali quello della tutela dell'impresa produttiva e quello della tutela dell'occupazione di mano d'opera) — essendo comunque emerso che l'immediato spegnimento degli impianti non solo avrebbe potuto irrimediabilmente ledere la loro integrità, ma avrebbe avuto immediate ripercussioni anche sull'intero contesto aziendale.

Come è noto, però, il sequestro preventivo trova la sua giustificazione nel "finalismo" cautelare di impedire che una cosa pertinente al reato possa essere utilizzata per estendere nel tempo od in intensità le conseguenze del crimine o per agevolare il compimento di altri reati. Il provvedimento inibitorio è inteso a stabilire un vincolo di indisponibilità in riferimento ad una cosa mobile od immobile il cui uso è ricompreso necessariamente nell'agire vietato dalla legge penale. Ne discende che la misura cautelare in questione va disposta nelle situazioni in cui il non assoggettamento a vincolo della cosa pertinente al reato può condurre, in pendenza dell'accertamento del reato, non solo al protrarsi del comportamento illecito ovvero alla reiterazione della condotta criminosa ma anche alla realizzazione di ulteriori pregiudizi quali nuovi effetti offensivi del bene protetto (cfr. Cass. sez. U, Sentenza n. 12878 del 2003).

Appare allora evidente che qualunque utilizzazione a scopo produttivo degli impianti in sequestro — come sostenuto dalla difesa in base a un'interpretazione non condivisibile dell'ordinanza del 7/20 agosto 2012 — avrebbe neutralizzato le finalità della misura cautelare in concreto ravvisate (inibire le conseguenze antiggiuridiche, ulteriori rispetto ai reati già consumati, discendenti da un uso degli impianti foriero di emissioni inquinanti e dannose per la salute dei lavoratori e della cittadinanza), contraddicendole e vanificandole; avrebbe, cioè, completamente sacrificato gli interessi alla cui tutela il sequestro era finalizzato, consentendo l'ulteriore lesione degli stessi mediante l'autorizzazione a proseguire nella medesima attività ritenuta illecita.

Viceversa affidare l'"uso" degli impianti non all'azienda ma ai custodi era funzionale alla necessità di "valutare e — nel caso — adottare, tra tutte le possibili scelte operative, quelle concretamente idonee a salvaguardare l'integrità e la sicurezza degli impianti ed a consentire, in ipotesi, la ripresa della operatività dei predetti, in condizioni di piena compatibilità ambientale", atteso che in assenza di tale specificazione — e cioè che i custodi potessero avere una limitata disponibilità degli immobili in sequestro, un potere di prospettazione e di intervento non limitato alla mera conservazione ma finalizzato, se possibile, all'eventuale risanamento — la sorte delle aree dello stabilimento sottoposte a misura cautelare non poteva che essere quella della loro immediata chiusura (una volta superate le iniziali difficoltà tecniche): il Tribunale del riesame, in sintesi, avendo la possibilità di regolare le modalità concrete di attuazione del sequestro, si era limitato a porre condizioni a garanzia non solo della cessazione delle attività inquinanti e del disastro ambientale, ma anche della eventuale restituzione del bene.

Ebbene, nonostante dovesse essere questa l'utilizzazione degli impianti consentita dal Tribunale del riesame, disponibilità cioè dei medesimi da parte dei custodi (qualificati proprio per questo anche "amministratori", conformemente al dettato di cui all'art. 104-bis disp. att. c.p.p.), sotto la supervisione del PM procedente, prodromica e strumentale alla ripresa (futura) dell'attività produttiva, ILVA S.p.A., pur esautorata dall'utilizzo degli impianti sequestrati, alla luce di quanto appena illustrato, ha continuato a produrre, come rilevato dal GIP nel provvedimento di sequestro del 22 novembre 2012 e come ammesso dalla stessa parte appellante, evidentemente nelle medesime modalità (illecite) che avevano provocato emissioni inquinanti pericolose per la salute pubblica, essendo dato certo, e non contestato, che fino al momento attuale non sono stati eseguiti né avviati interventi strutturali finalizzati e idonei a incidere sul pericolo per l'incolumità pubblica derivante dall'attività produttiva degli impianti sequestrati.

A nulla rileva che non sia mai stato adottato un provvedimento di spegnimento, in ragione del fatto che, come si è detto, non era questo lo scopo immediato e (inevitabile) del sequestro.

È invece erroneo affermare che i custodi non hanno rivolto ad ILVA "precisazioni concrete e dirette ... circa le modalità di conduzione degli impianti", atteso che sin dalle disposizioni di servizio impartite dopo l'incontro tecnico tenutosi il 1° settembre 2012 (cfr. doc. n. 1 della produzione effettuato dal PM all'udienza dell'8 gennaio 2013), i custodi avevano indicato gli interventi immediati per accertare e ridurre gli effetti inquinanti derivanti dalla conduzione degli impianti; e nelle successive relazioni del 17 e del 24 ottobre 2012 i medesimi custodi informavano i PP.MM. che detti interventi non erano stati recepiti né avviati dall'azienda o comunque dotati di copertura finanziaria (come sottolineato dal Gip procedente).



Appare infine meramente assertivo l'assunto secondo cui l'ILVA non ha condotto gli impianti "secondo regimi di marcia superiori a quello sufficiente al mantenimento in vita degli stessi", circostanza che, oltre a non essere supportata da alcun elemento probatorio, appare contraddetta dall'ingente quantitativo della merce posta sotto sequestro, pari a 1.581.211 tonnellate (*cf.* annotazione di PG esplicativa del verbale di sequestro preventivo redatto il 26 novembre 2012 dalla Guardia di finanza di Taranto, presente in atti nel faldone n. 22).

Ribadito, dunque, che l'acciaio, illecitamente realizzato da ILVA S.p.A., costituisce il "prodotto" dei reati sopra contestati e quindi cosa pertinente agli stessi e che lo stesso, a mente dell'art. 240 comma 1 c.p., potrà essere confiscato in caso di condanna, appare pienamente legittimo il sequestro preventivo disposto dal Gip, ai sensi dell'art. 321, comma 2 c.p.p. (che prevede la possibilità di disporre tale misura cautelare reale sulle cose di cui è consentita la confisca).

La difesa ha contestato, sul punto, un difetto di motivazione da parte del primo Giudice, il quale avrebbe dovuto adeguatamente motivare sulle ragioni per le quali ha esercitato il potere cautelare (proprio in virtù del fatto che, anche in caso di condanna, non va ordinata automaticamente la confisca del prodotto del reato).

Sennonché, secondo condivisibile orientamento giurisprudenziale, per l'applicabilità del sequestro preventivo previsto dall'art. 321, comma secondo c.p.p. non occorre necessariamente la sussistenza delle condizioni previste dal primo comma per il sequestro preventivo tipico, ma è sufficiente il presupposto della confiscabilità. Ciò che si richiede, ma solo nel caso della confisca facoltativa, è che il giudice dia ragione del potere discrezionale di cui si è avvalso, il che può avvenire anche mediante semplice riferimento alla finalità di evitare la protrazione degli effetti del reato: finalità nella quale deve ritenersi ricompresa l'esigenza di non consentire che la cosa confiscabile sia modificata, dispersa, deteriorata, utilizzata o alienata (*cf.* Cass. sez. 6, Sentenza n. 1022 del 17 marzo 1995).

Nel caso di specie tale riferimento vi è stato, avendo il Gip esaurientemente spiegato che «... il prodotto finito o semi-lavorato ottenuto a seguito delle attività di lavorazione e trasformazione delle materie prime svolte presso lo stabilimento ILVA S.p.a. di Taranto ed attualmente staccato nei magazzini (da intendersi in senso ampio come aree e/o locali deputati alla collocazione del prodotto finito, anche in attesa di spedizione e/o consegna al committente) possa ed anzi, debba, essere considerato prodotto del reato proprio perché cosa costituente «... il filato che il colpevole ottiene direttamente dalla sua attività illecita» ovvero «cosa creata, trasformata o acquisita con la condotta criminosa.»», imponendosi la necessità del sequestro in ragione del fatto che «l'idea e l'attrattiva del reato stanno invero spiegando i loro effetti anche nell'attuale momento, ispirando — con la prospettiva di considerevoli profitti rivenienti dalla vendita del prodotto finito — le attuali condotte dei vertici aziendali, manifestatisi fino ad oggi recalcitranti nell'attuazione delle pratiche necessarie per dare concreta esecuzione al decreto di sequestro sopra richiamato ed ai successivi provvedimenti adottati in sede di riesame e di esecuzione» e, finanche, aggiungendo che «tale ultima considerazione evoca, a ben guardare, anche le finalità del sequestro preventivo previsto dal primo comma dell'art. 321 c.p.p. essendo indubbio che la libera disponibilità del prodotto finito o semi-lavorato (da considerarsi per le ragioni innanzi espresse quale cosa pertinente al reato) e la conseguente possibilità della sua remunerata collocazione sul mercato, stia incentivando gli organi aziendali a perseverare, nell'allettante ottica di ulteriori profitti, immediati e futuri, nella produzione industriale con modalità contrarie alla legge (come sinora avvenuto) e comunque pericolose per la salute pubblica, perpetuando di fatto quella «gravissima situazione di emergenza ambientale e sanitaria accertata nel corso delle indagini» diffusamente rappresentata nel richiamato decreto del 25 luglio u.s.» (ipotizzando, quindi, che la libera disponibilità dell'acciaio prodotto possa far determinare il pericolo di reiterazione dell'attività criminosa).

Le sopraesposte considerazioni conducono a confermare la sussistenza dei presupposti applicativi del sequestro preventivo disposto il 22 novembre 2012 sul prodotto finito e/o semilavorato.

L'accoglimento dell'appello, dunque, può derivare esclusivamente dall'applicazione dell'art. 3, decreto-legge 207/2012, come modificato dalla legge di conversione n. 231/2012, in forza del quale, come si è detto in premessa, a decorrere dalla data di entrata in vigore del predetto decreto-legge, la società ILVA S.p.A. di Taranto è immessa nel possesso dei beni dell'impresa ed è «in ogni caso autorizzata alla prosecuzione dell'attività produttiva nello stabilimento e alla commercializzazione dei prodotti ivi compresi quelli realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore» del decreto-legge 207 cit.

Una lettura costituzionalmente orientata della precedente versione dell'art. 3 contenuta nel decreto-legge 207/2012 — che non conteneva alcun riferimento al prodotto realizzato prima della sua entrata in vigore e consentiva, dopo la immissione di ILVA S.p.A. nel possesso dei beni aziendali la «conseguente» commercializzazione dei prodotti — ed una interpretazione coerente con i principi generali dell'ordinamento, non espressamente derogati dalla normativa sopra citata, con particolare riferimento al divieto di retroattività della legge, avevano infatti indotto il GIP a rigettare l'istanza di rimozione dei sigilli dei beni oggetto del sequestro preventivo del 22 novembre 2012.



Le modifiche al comma terzo dell'art. 3 introdotte nella legge di conversione autorizzano, invece, la commercializzazione del prodotto finito, realizzato anche anteriormente alla vigenza del decreto-legge 207/2012, ossia quello in giudiziale sequestro, imponendo di fatto la revoca della vincolo cautelare reale, per la ovvia incompatibilità tra il mantenimento del sequestro e la immissione in commercio di beni mobili (*cf.* Cass. Civ., sez. 2, Sentenza n. 2548 del 24 aprile 1982).

Il provvedimento di sequestro preventivo è, infatti, un atto di coercizione reale, destinato ad assoggettare determinate cose ad un vincolo di indisponibilità, mediante lo spossessamento di chi è legittimato a farle circolare con effetti giuridici.

Si tratta, quindi, di una misura di coercizione per esigenze di prevenzione, peraltro connessa e strumentale allo svolgimento del procedimento penale ed all'accertamento del reato per cui si procede, nel senso che è suo scopo quello di evitare che il trascorrere del tempo possa pregiudicare irrimediabilmente l'effettività della giurisdizione espressa con la sentenza irrevocabile di condanna (*cf.* Cass., sez. U, Sentenza n. 12878 del 2003).

La sottrazione, la soppressione, la distruzione, la dispersione e/o il deterioramento della cosa sottoposta a sequestro penale sono anche condotte penalmente rilevanti (*cf.* art. 334 c.p.): pertanto la vendita della cosa in sequestro, cui segue la consegna all'acquirente, integra un reato (*cf.* Cass. sez. 6, Sentenza n. 9732 del 19 maggio 1982).

Se persino il semplice utilizzo del bene oggetto di sequestro preventivo implica di per sé a prescindere dalla impossibilità del possessore di alienare il bene stesso — il protrarsi ed anche l'eventuale aggravamento delle conseguenze del reato, ponendosi in insanabile contraddizione con le finalità della misura cautelare in questione (per cui sebbene tale facoltà sia stata talvolta concessa dai giudici di merito — allo scopo di tutelare interessi, pure costituzionalmente rilevanti, eventualmente lesi dalla applicazione della misura, si pensi ad esempio alla concessione dell'utilizzo a scopo abitativo di immobili abusivi posti sotto sequestro — la suprema Corte ha, con indirizzo costante, annullato il provvedimento: *cf.* Cass. sez. 3, Sentenza n. 825 del 4 dicembre 2008), la previsione *ex lege* della commercializzazione di beni mobili in giudiziale sequestro svuota di qualunque contenuto il provvedimento cautelare, imponendo di fatto all'autorità giudiziaria — e, pertanto, a questo Tribunale dell'appello, all'esito del presente giudizio — la revoca del sequestro.

Pur mantenendo formalmente il vincolo è, infatti, indubitabile che, all'esito del processo, alcun diritto potrà essere esercitato dallo Stato sul bene sequestrato e commercializzato, sia per l'inevitabile contrasto tra provvedimento ablativo di confisca e diritti legittimamente acquisiti dal terzo acquirente (ove, in via del tutto ipotetica, sia possibile rintracciare la destinazione finale della *res*), sia perché la natura stessa del bene in questione (acciaio destinato alla ulteriore produzione di beni diversi) rende effettivamente impossibile la successiva individuazione della cosa originariamente sequestrata, per la mancanza di pubblicità degli atti di trasferimento dei beni mobili non registrati e per il processo di trasformazione a cui essa è destinata.

Tuttavia, ad avviso del Collegio, l'applicazione della norma prevista dall'art. 3, comma 3, legge 231/2012 — che impone, come si è detto, il dissequestro del prodotto finito e/o semilavorato attualmente sottoposto a sequestro preventivo in forza di (legittimo) provvedimento del Gip emesso il 22 novembre 2012 — merita un preventivo vaglio da parte della Corte costituzionale, essendo non manifestamente infondate alcune questioni di costituzionalità sollevate a riguardo dal PM procedente o, comunque, rilevabili d'ufficio.

Solo la questione di legittimità costituzionale della predetta norma, infatti, per le considerazioni sopra esposte, appare rilevante nel presente giudizio (nel senso che l'appello non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione di essa), atteso che le altre norme su cui si sono appuntati i rilievi della Procura, in particolare quelle contenute negli articoli 1 e 2 del decreto-legge 207/2012 e nella parte iniziale del medesimo articolo 3, hanno esclusiva rilevanza con riferimento alla vicenda inerente il sequestro degli impianti dello stabilimento ILVA di Taranto, avendo imposto la immissione in possesso della società nei beni dell'impresa (anche se sottoposti a misura cautelare reale) e la prosecuzione della attività produttiva, ma non riguardano il dissequestro del prodotto finito, oggetto della presente impugnazione. (1)

Sulla non manifesta infondatezza della questione.

Orbene l'art. 3, comma 3, legge 231/2012 presenta evidenti profili di contrasto innanzitutto con l'art. 3 della Costituzione, ossia con il principio di uguaglianza, dal momento che identici fatti-reato (quali, in ipotesi, quelli contestati nel decreto di sequestro del 22 novembre 2012), se commessi da alcune imprese, possono determinare il sequestro del prodotto del reato medesimo e la conseguente incommerciabilità dei beni, se commessi, invece, da ILVA S.p.A. non comportano analogo effetto, determinandosi in questo modo, ad avviso dell'odierno Collegio, una inammissibile disparità di trattamento. La legge si presenta pertanto come "legge del caso singolo".

(1) Tale giudizio è confermato dal fatto che analoghe questioni di incostituzionalità sono state sollevate dalla Procura innanzi al Gip, contestualmente alla richiesta di "modifica del provvedimento di sequestro preventivo - revoca dei custodi" depositato presso la cancelleria dei Giudice per le indagini preliminari il 4 gennaio 2013 e riguardante la differente vicenda della immissione in possesso di ILVA S.p.A. negli impianti sequestrati il 25 luglio 2012 (in forza degli artt. 1 e 3 del decreto-legge 207/2012).



A riguardo la Corte costituzionale ha, da tempo, statuito che il principio di eguaglianza è violato anche quando la legge, senza un ragionevole motivo, faccia un trattamento diverso a cittadini che si trovino in situazione eguale (*cf.* Corte cost. sent. n. 15 del 1960).

Nella sentenza n. 1009 del 1988, quasi si trattasse di enunciare una regola generale, la Corte costituzionale esprime chiaramente questo concetto: “il principio di cui all’art. 3 Cost. è violato non solo quando i trattamenti messi a confronto sono formalmente contraddittori in ragione dell’identità delle fattispecie, ma anche quando la differenza di trattamento è irrazionale secondo le regole del discorso pratico, in quanto le rispettive fattispecie, pur diverse, sono ragionevolmente analoghe”.

Ebbene, nel caso di specie l’impugnata norma contrasterebbe con il principio di eguaglianza, in quanto sottrae alla situazione di illegale commerciabilità del prodotto, sequestrato, di un reato, di norma punito ai sensi dell’art. 334 c.p., esclusivamente ILVA S.p.A., mentre lascia assoggettata al divieto (ed alle relative sanzioni penali) tutte le altre imprese che, nelle stesse condizioni, esercitano un’attività economica e verso le quali sia stato disposto il sequestro preventivo della merce.

Ove, come si è detto, l’art. 3, comma 3, legge 231/2012 introduca una ipotesi di revoca del sequestro preventivo, ulteriore e diversa da quella comunemente prevista dall’art. 321, comma 3, c.p.p., secondo cui il sequestro va revocato “quando risultano mancanti, anche per fatti sopravvenuti, le condizioni di applicabilità” del vincolo, vi sarebbe ulteriore disparità di trattamento tra tale evenienza, verificabile solo per ILVA S.p.A. e non tutte le altre imprese per le quali il dissequestro può essere disposto solo alle condizioni previste dall’art. 321, comma 3, c.p.p.

La previsione di un trattamento penale più favorevole per i presunti responsabili di illeciti che contribuiscono a creare o mantenere una situazione di emergenza ambientale (incidendo gravemente su beni di rilevanza costituzionale, quali l’ambiente e la salute dei cittadini, esposti a grave pericolo proprio per effetto di quei comportamenti) appare manifestamente irragionevole e si pone, altresì, in contrasto con il criterio di scelta comunemente adottato dal legislatore, nella regolamentazione penale della materia ambientale, allorché ha predisposto una tutela rafforzata al fine di garantire le popolazioni coinvolte [si pensi all’art. 6, lett. a) e d), del decreto-legge 6 novembre 2008, n. 172, convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 30 dicembre 2008, n. 210, nella parte in cui, limitatamente alle aree geografiche in cui vige lo stato di emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti, configura come delitto condotte che, nel restante territorio nazionale, non sono penalmente rilevanti (lett. a) o sono punite a titolo di contravvenzione (lett. d)].

Il principio di uguaglianza appare, altresì, violato sotto il profilo della “ragionevolezza-razionalità” della disparità di trattamento (aderendo a quell’orientamento dottrinario secondo cui la ragionevolezza, in questa differente prospettiva, sembra esigere, più nettamente, “razionalità” nelle scelte legislative, confondendosi, più propriamente, con la più generale esigenza di coerenza dell’ordinamento giuridico: *cf.* Corte cost. sent. n. 204/1982, ove si dice che il valore essenziale dell’ordinamento giuridico di un paese civile sta nella coerenza tra le parti di cui si compone, “valore nel dispregio del quale le norme degradano al livello di gregge senza pastore”).

Se l’art. 321 c.p.p. prevede la sequestrabilità delle cose che costituiscono il prodotto del reato e che sono confiscabili, ai sensi del primo comma dell’art. 240 c.p., all’esito del processo (ovvero di quelle, pertinenti al reato, che possono aggravare o protrarre le conseguenze di esso reato ovvero agevolare la commissione di altri) e se l’effetto “naturale” del sequestro è la indisponibilità giuridica della *res*, appare davvero difficile comprendere perché sia stato consentito *ex lege* a ILVA S.p.A. di commercializzare i prodotti in sequestro, non apparendo tale facoltà funzionale neanche a quella “assoluta necessità di salvaguardia dell’occupazione e della produzione” che, a norma dell’art. 1, legge 231/2012, può determinare il Ministero dell’Ambiente “in sede di riesame della autorizzazione integrata ambientale” (nell’ambito, cioè, di un procedimento amministrativo istituzionalmente deputato al bilanciamento di opposti interessi, ravvisabili nel caso *de quo* nella tutela dell’ambiente e della salute) ad autorizzare la prosecuzione dell’attività produttiva degli stabilimenti “di interesse strategico nazionale”, anche in caso di sequestro sui beni dell’impresa titolare dello stabilimento (autorizzazione che è stata legislativamente disposta nei confronti di ILVA S.p.A., a mente del successivo articolo 3).

In realtà l’applicazione dell’art. 3, legge 231/2012 sembra violare, anche sotto altro aspetto, il principio costituzionale di uguaglianza, nei termini sopra indicati (per la ingiustificata disparità di trattamento tra situazioni analoghe e per la irrazionalità-incoerenza della diversità di disciplina).

E invero la suddetta legge, all’art. 1, introduce una fattispecie, quella di “stabilimento di interesse strategico nazionale” — prescrivendo che deve trattarsi di stabilimento individuato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri e che presso di esso devono essere occupati non meno di 200 lavoratori dipendenti, compresi quelli ammessi al trattamento di integrazione dei guadagni — in relazione alla quale prevede, per le imprese che abbiano le suddette caratteristiche, una particolare disciplina, in particolare la possibilità di ottenere l’autorizzazione, da parte del Ministero



dell'Ambiente, alla prosecuzione dell'attività produttiva (per un periodo non superiore a 36 mesi), anche se l'autorità giudiziaria abbia adottato provvedimenti di sequestro che, a norma del comma 4 del predetto articolo 1, "non impediscono, nel periodo di tempo indicato nell'autorizzazione, l'esercizio dell'attività di impresa".

A parte qualunque rilievo sulla generalità potenziale della suddetta norma, trattandosi di legge solo formalmente generale e astratta, ma il cui fine precipuo immediatamente evidente — per la tempistica e le modalità di approvazione del provvedimento — è stato quello di regolamentare un caso singolo (ma si tratta di un profilo non rilevante nel presente giudizio), emerge chiaramente che la "prosecuzione dell'attività produttiva" e/o "l'esercizio dell'attività di impresa" degli stabilimenti di "interesse strategico nazionale" (ove ne fossero individuati altri, diversi da quello di ILVA S.p.A.) sono realtà concettuali, casi della vita, differenti rispetto a quello della prevista commercializzazione dei prodotti, realizzati antecedentemente al provvedimento ministeriale autorizzativo emesso *ex art.* 1, legge 231/2012, eventualmente posti sotto sequestro dall'autorità giudiziaria che, dunque, non possono essere immessi in commercio dagli ulteriori stabilimenti di interesse strategico nazionale, nonostante l'autorizzazione alla prosecuzione dell'attività imprenditoriale, in assenza di specifica deroga all'art. 321 c.p.p. introdotta da altra norma di rango primario.

Ebbene la norma inserita nel successivo art. 3, comma 3, della legge 231/2012 introduce solo per ILVA S.p.A., tra gli stabilimenti di interesse strategico nazionale, una disciplina di ulteriore favore (diversamente da quanto dedotto dalla difesa nella memoria difensiva depositata il 10 gennaio c.a.), prevedendo espressamente ed *ex lege* la prosecuzione dell'attività produttiva nel siderurgico (mentre per gli altri tale facoltà può essere concessa solo con decreto ministeriale, previa valutazione della necessità di salvaguardare l'occupazione e la produzione, da bilanciare con altri interessi eventualmente contrapposti); e decretando, soprattutto, la commercializzazione dei prodotti realizzati anche antecedentemente alla entrata in vigore del decreto-legge 207/2012 (nonostante essi fossero, al momento di entrata in vigore del decreto-legge e della successiva legge di conversione, sottoposti a sequestro preventivo), laddove tale analoga possibilità non è concessa ad altri stabilimenti, per i quali possa essere autorizzato l'esercizio dell'attività di impresa, pur in presenza di un provvedimento di sequestro.

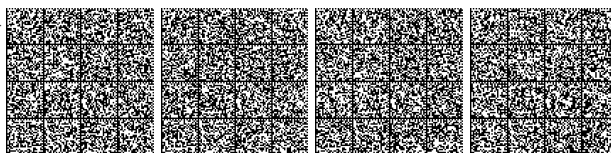
L'incoerenza interna della legge appare palese, anche ove si voglia prescindere dal fatto che mentre gli stabilimenti di interesse strategico nazionale dovranno, in futuro, essere individuati da un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, quello condotto da ILVA S.p.A. nel capoluogo jonico è tale per legge.

In virtù di tali considerazioni emerge, dunque, chiaramente una ingiustificata disparità di trattamento anche tra singole situazioni aziendali "particolari", che sono state ritenute dal legislatore meritevoli di disciplina derogatoria, rispetto alle comuni attività imprenditoriali — cioè gli stabilimenti di interesse strategico nazionale regolamentati dalla legge 231/2012 — in quanto, in connessione alla previsione legislativa in forza della quale solamente ILVA S.p.A. è autorizzata alla prosecuzione dell'attività di impresa, ad essa viene riconosciuta dalla legge la esclusiva facoltà di commercializzare prodotti posti sotto sequestro.

Tale prerogativa impone, come si è detto, all'autorità giudiziaria il dissequestro dell'acciaio, essendo incompatibile la permanenza del vincolo reale con la sua commercializzazione, mentre nella disciplina generale delle attività di impresa condotte dagli stabilimenti di interesse strategico nazionale, contenuta negli artt. 1 e 2 della legge 231/2012, ci si limita a prevedere solo una facoltà d'uso *ex lege* dei beni aziendali, non ontologicamente incompatibile con il sequestro (al più ne frustra la funzione, come sovente ricordato dalla Corte di Cassazione), essendo possibile, invece, la revoca del sequestro del prodotto realizzato anteriormente al provvedimento con cui è stata autorizzata la prosecuzione dell'attività imprenditoriale, a mente dell'art. 321, comma 3, c.p.p. solo quando sono venute meno le esigenze preventive (secondo la disciplina generale).

La Corte costituzionale nella sentenza n. 80 del 1969, nel delineare i profili di legittimità delle "leggi singolari" ha rilevato che esse devono corrispondere a una obiettiva diversità della situazione considerata, rispetto a realtà omogenee, la quale giustifichi razionalmente la disciplina differenziata per questa adottata: "occorre perciò che la *ratio* della legge si esaurisca nella fattispecie da essa disciplinata, e non si estenda a situazioni, concrete o ipotizzabili, le quali, pur presentando elementi comuni con essa, se ne diversifichino in modo da non rendere giustificabile l'applicazione ad esse della normativa disposta per il caso singolo. Ove queste condizioni non esistano, vale a dire ove la *ratio* della legge sia tale da coprire situazioni omogenee rispetto a quella singolarmente considerata, si avrà violazione del principio di eguaglianza, perché si determineranno ingiustificate condizioni di vantaggio o di svantaggio per i soggetti della situazione e del rapporto regolato dalla legge, in relazione ai soggetti della serie delle situazioni o dei rapporti che ne sono stati esclusi".

Nel caso di specie, se la *ratio* ispiratrice della legge è la salvaguardia dei livelli produttivi ed occupazionali di una industria di interesse strategico nazionale (ma, si ripete, appare davvero arduo ipotizzare il collegamento tra tale finalità — già assicurata dalle norme che prevedono la facoltà d'uso degli impianti, in costanza di sequestro — e l'autorizzazione a commerciare l'acciaio precedentemente realizzato, oggetto di sequestro perché ritenuto prodotto di



reati), si deve pertanto riconoscere che nella legge impugnata si è provveduto in merito a una situazione singola, che risulta non obiettivamente diversa da altre situazioni per cui varrebbe la medesima *ratio* ispiratrice della legge stessa (ossia, gli altri stabilimenti di interesse strategico nazionale), con conseguente violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Se poi l'art. 3, comma 3, legge 231/2012, autorizzando la commercializzazione dei prodotti realizzati antecedentemente all'entrata in vigore del decreto-legge 207/2012, abbia voluto non solo rimuovere il limite legale al compimento di atti di disposizione sui beni in sequestro, ma anche introdurre una sorta di legittimità *ex post* del prodotto realizzato, oltre che verificarsi una indebita violazione delle prerogative dell'autorità giudiziaria (su cui ci diffonderà *infra*), verrebbe irragionevolmente violato anche il principio di irretroattività della legge, principio generale del nostro ordinamento e fondamentale valore di civiltà giuridica — come ricordato dal GIP nel provvedimento impugnato — che il legislatore può derogare, emanando norme retroattive, purché trovino adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si pongano in contrasto con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti, così da non incidere arbitrariamente sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti (*cf.* sentenze della Corte costituzionale n. 229 del 1999, n. 432 del 1997, nn. 6 e 153 del 1994, n. 283 del 1993).

A prescindere dal profilo poc'anzi illustrato, la previsione, in favore di ILVA S.p.A., della possibilità di commercializzare il prodotto sotto sequestro, contenuta nel citato art. 3, comma 3, legge 231/2012, presenta profili di illegittimità costituzionale non manifestamente infondati anche in riferimento agli artt. 102 e 104 della Costituzione, che tutelano le prerogative della funzione giudiziaria, perché di fatto la legge incide su una attività giurisdizionale in corso (il procedimento penale avviato nei confronti dei soggetti sopra indicati in relazione a reati anche particolarmente gravi, quali il disastro doloso e l'avvelenamento di sostanze alimentari), ed in particolare sulla possibilità, all'esito del procedimento, di disporre la confisca del prodotto di un reato (poiché, quanto meno sino alla emanazione del decreto-legge 207/2012, per i motivi innanzi esposti, la prosecuzione dell'attività di impresa condotta presso le aree a caldo dello stabilimento ILVA di Taranto appare contraddistinta da illiceità penale).

Come è noto gli artt. 101 e ss. della Costituzione delineano un sistema giurisdizionale di chiara autonomia ed indipendenza della magistratura ordinaria da ogni altro potere dello Stato, essendo il giudice soggetto "solo alla legge".

La Corte costituzionale ha da tempo chiarito che la funzione giurisdizionale non può dirsi violata quando il legislatore agisca sul piano astratto delle fonti normative, senza ingerirsi nella specifica risoluzione delle concrete fattispecie in giudizio, per il solo fatto di un intervento legislativo con efficacia retroattiva o che interagisce con controversie in corso (in tal senso, *cf.* le sentenze n. 229 del 1999, n. 432 del 1997, n. 397 del 1994, n. 402 del 1993).

In quest'ottica la Consulta ha dichiarato che anche le cosiddette leggi-provvedimento (quelle, cioè, aventi la forma della legge ma un contenuto provvedimentale, in quanto provvedono concretamente su casi e rapporti specifici) sono legittime, a certe condizioni ed entro limiti specifici, tra cui la ragionevolezza ed il rispetto della funzione giurisdizionale in ordine alla decisione sulle cause in corso (*cf.* Corte cost. Sentenze n. 267/2007, n. 137/09, n. 241/08).

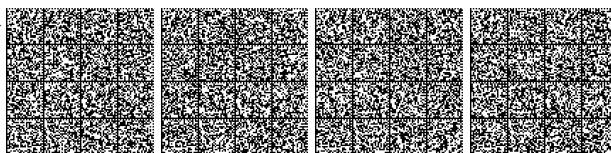
Appare utile rimarcare, a tale riguardo, che uno dei principi fondamentali dello Stato di diritto e del nostro diritto pubblico è che il Parlamento non eserciti funzione giurisdizionale, se non negli isolati casi previsti dalla Carta costituzionale (si pensi alla messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica): esiste, dunque, una riserva di giurisdizione specie nei giudizi pendenti (*cf.* Corte Cost., sent. n. 321/1998 e n. 123/1987).

Nel caso di specie annullare gli effetti di un provvedimento cautelare *ex lege* (si ribadisce, infatti, che consentire la commercializzazione del prodotto finito e/o semilavorato posto sotto sequestro equivale alla revoca, *rectius* alla eliminazione degli effetti propri della misura cautelare reale) è una invasione della sfera di competenza del potere giudiziario e si manifesta come uso abnorme della funzione normativa, perché attraverso lo strumento legislativo è stato direttamente modificato un provvedimento del Giudice per le indagini preliminari di Taranto (il sequestro preventivo del 22 novembre 2012), senza peraltro modificare il quadro normativo sulla base del quale era stato emanato il decreto del Giudice.

Trattasi, inoltre, di atto normativo privo di qualunque carattere di generalità ed astrattezza (la facoltà di commercializzazione del prodotto in sequestro è stata prevista solo in favore di ILVA S.p.A.) che non ha altra funzione, allora, che quella di sostituire la decisione parlamentare alla valutazione dell'autorità giudiziaria circa la disponibilità dei beni da parte dell'impresa.

La suddetta norma di legge (art. 3, comma 3, legge 231/2012) violerebbe altresì gli artt. 24 e 112 della Costituzione, perché si pone in netto contrasto con il dovere dell'ordinamento di reprimere e prevenire reati, attraverso l'azione dei pubblici ministeri e l'eventuale sollecitazione del privato leso nei suoi diritti.

Se, infatti, il provvedimento inibitorio emesso dal GIP ha lo scopo di apporre un vincolo di indisponibilità su una cosa il cui uso è ricompreso nell'agire vietato dalla legge, una norma *ad hoc*, che di fatto annulla gli effetti del provvedimento cautelare già disposto dall'Autorità Giudiziaria, lede l'inderogabile dovere di prevenzione e repressione dei reati, che pure il Giudice delle leggi ha riconosciuto come bene oggetto di protezione costituzionale (*cf.* Corte cost. sentenza n. 34/1973).



Nel caso di specie l'intervento legislativo censurato non opera sul piano sostanziale ma incide su diritti processuali e, dunque, vulnera il diritto alla tutela giurisdizionale, a presidio del quale la norma costituzionale invocata è posta.

Si impone conseguentemente, a mente dell'art. 23, comma 2, legge 87/1953, la sospensione del presente giudizio di appello in attesa della decisione della Consulta, atteso che il termine previsto per la decisione ai sensi dell'art. 322 c.p.p., che rinvia all'art. 310 c.p.p. — venti giorni dalla ricezione degli atti — non è previsto a pena di decadenza (cfr. Cass. sez. 3, Sentenza n. 2137 del 7 luglio 1998), diversamente da quello stabilito dall'art. 309, comma 10, c.p.p. per la decisione sul riesame.

P.Q.M.

Letti gli artt. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, ritenutane la non manifesta infondatezza e la rilevanza, dispone trasmettersi gli atti alla Corte costituzionale per la risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, legge n. 231 del 24 dicembre 2012, per contrasto con gli artt. 3, 24, 102, 104 e 112 della Costituzione, nella parte in cui autorizza "in ogni caso" la società ILVA S.p.A. di Taranto "alla commercializzazione dei prodotti ivi compresi quelli realizzati antecedentemente alla data di entrata in vigore" del decreto-legge 207/2012, sebbene oggetto di sequestro preventivo;

Sospende il presente giudizio;

Manda alla cancelleria per la notifica della presente ordinanza all'appellante, al suo difensore, al pubblico ministero nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Taranto, Camera di consiglio dell'8 gennaio 2013

Il Giudice estensore: RUBERTO

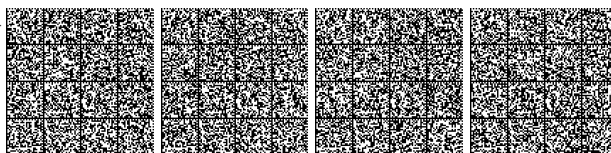
Il Presidente: DE TOMASI

13C00037

MARCO MANCINETTI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2013-GUR-06) Roma, 2013 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. - S.



MODALITÀ PER LA VENDITA

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

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

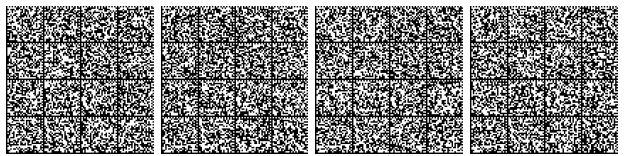
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

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

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

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

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

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

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

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

(di cui spese di spedizione € 128,06)*
(di cui spese di spedizione € 73,81)*

- annuale € **300,00**
- semestrale € **165,00**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 39,73)*
(di cui spese di spedizione € 20,77)*

- annuale € **86,00**
- semestrale € **55,00**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,00
(€ 0,83+ IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 21%.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

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

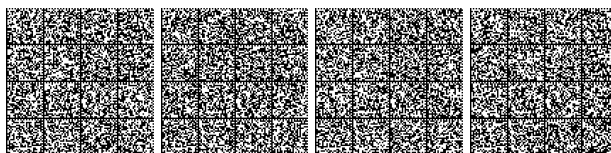
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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

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

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

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



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca





€ 8,00

