

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 154° - Numero 12

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 20 marzo 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

## SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 38. Sentenza 11 - 15 marzo 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Commercio - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Limitazioni all'apertura di nuovi esercizi di commercio al dettaglio nelle zone produttive - Previsione che il commercio al dettaglio nelle zone produttive sia ammesso solo come eccezione, per le categorie merceologiche indicate nella legge medesima e per i relativi accessori determinati ed ammessi da una successiva deliberazione della Giunta provinciale - Contrasto con il principio generale, dell'ordinamento nazionale e di quello comunitario, della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Esorbitanza dalle attribuzioni statutarie in materia di commercio - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 marzo 2012, n. 7, art. 5, commi 1, 2 e 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e); decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 31, comma 2; statuto della Regione Trentino Alto-Adige, artt. 4, 5, 8 e 9.

**Commercio - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Limitazioni all'apertura di nuovi esercizi di commercio al dettaglio nelle zone produttive - Possibilità di continuare l'attività per le strutture di vendita al dettaglio già autorizzate o già in esercizio all'entrata in vigore della legge, con divieto di ampliamento, trasferimento o concentrazione - Decadenza di tale possibilità, se l'attività stessa viene a cessare - Contrasto con il principio generale, dell'ordinamento nazionale e di quello comunitario, del libero svolgimento e sviluppo delle imprese commerciali - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriore profilo di censura.**

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 marzo 2012, n. 7, art. 5, commi 4 e 7.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e); decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 31, comma 2; (Costituzione, art. 41; statuto della Regione Trentino Alto-Adige, artt. 4, 5, 8 e 9).

**Commercio - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Previsione che la Giunta provinciale possa emanare appositi indirizzi in materia di orari di apertura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio - Contrasto con il principio generale, dell'ordinamento nazionale e di quello comunitario, che esclude limitazioni agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili di censura.**

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 marzo 2012, n. 7, art. 6.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e); decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 1, comma 1; (statuto della Regione Trentino Alto-Adige, artt. 4, 5, 8 e 9). . . . .

Pag. 1

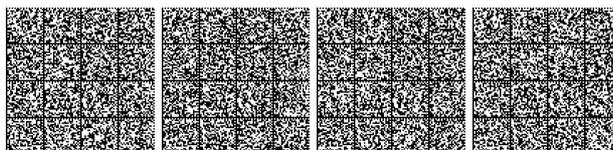
N. 39. Sentenza 11 - 15 marzo 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Regioni (in genere) - Adozione di atto amministrativo dello Stato incidente in materie di competenza regionale - Necessità dell'intesa con la Regione interessata - Mancato raggiungimento - Previsione che, in presenza di gravi esigenze di tutela della sicurezza, della salute, dell'ambiente o dei beni culturali o per evitare un grave danno all'Erario, l'organo statale competente possa deliberare unilateralmente l'atto, nei sessanta giorni successivi alla scadenza del termine per la sua adozione - Violazione delle competenze legislative regionali - Violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.**

- Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (convertito nella legge 4 aprile 2012, n. 35), art. 61, comma 3.
- Costituzione, art. 117 (artt. 118, 119 e 120). . . . .

Pag. 13



## N. 40. Sentenza 11 - 15 marzo 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Straniero - Prestazioni sociali e assistenziali a contenuto economico - Stranieri extracomunitari legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato - Concessione della indennità di accompagnamento e della pensione di inabilità - Subordinazione al requisito della titolarità della carta di soggiorno, ora permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo - Violazione del principio di non discriminazione e dei valori di solidarietà - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 80, comma 19.
- Costituzione, artt. 2, 3, 29, 32, 38 e 117, primo comma; convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 14.....

Pag. 21

## N. 41. Sentenza 11 - 15 marzo 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Trasporti - Istituzione dell'Autorità nazionale dei trasporti - Competenza a definire, anche nell'ambito dei servizi di trasporto locale, i criteri per la fissazione di tariffe, canoni e pedaggi, nonché a definire gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara nel settore autostradale e a definire gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva - Ricorso della Regione Veneto - Incidenza nella materia del trasporto pubblico locale, asseritamente lesiva della potestà legislativa e dell'autonomia finanziaria delle Regioni - Ricorso generico e insufficientemente motivato - Inammissibilità delle questioni.**

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 36, comma 1, lettera a).
- Costituzione, artt. 117 e 119.

**Trasporti - Istituzione dell'Autorità nazionale dei trasporti - Competenza a definire, anche nell'ambito dei servizi di trasporto locale, i criteri per la fissazione di tariffe, canoni e pedaggi, nonché a definire gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara nel settore autostradale, e a definire gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva - Ricorso della Regione Veneto - Incidenza nella materia del trasporto pubblico locale, asseritamente lesiva delle competenze spettanti alle amministrazioni regionali - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Disposizione adottata nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza, funzionale alla liberalizzazione dei pubblici servizi in tutti i comparti del trasporto - Non fondatezza delle questioni.**

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 36, comma 1, lettera a).
- Costituzione, art. 118.....

Pag. 27

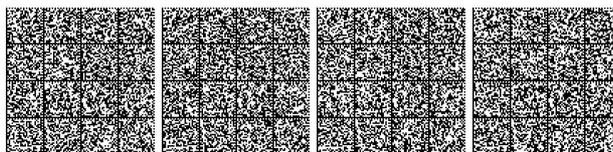
## N. 42. Sentenza 11 - 15 marzo 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Finanza regionale - Regione Siciliana - Destinazione all'erario del maggior gettito derivante dall'aumento del contributo unificato nel processo dinanzi alle sezioni specializzate in materia di impresa - Ricorso della Regione siciliana - Asserita violazione del principio statutario secondo cui tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del territorio siciliano sono di pertinenza della Regione stessa - Asserita mancanza del carattere di "nuova entrata tributaria" e del requisito di scopo (destinazione alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate dalla relativa legge istitutiva) che soli legittimerebbero la devoluzione allo Stato - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Non fondatezza della questione.**

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 2, comma 4, nel testo modificato dalla legge di conversione.
- Statuto della Regione siciliana, art. 36, primo comma; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2, primo comma.....

Pag. 32



## N. 43. Ordinanza 11 - 15 marzo 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Circolazione stradale - Reato di guida sotto l'influenza dell'alcool - Pene sostitutive - Possibilità per il giudice dell'esecuzione di sostituire le pene irrevocabilmente inflitte dell'arresto e dell'ammenda con il lavoro di pubblica utilità - Mancata previsione - Asserita ingiustificata e irragionevole disparità di trattamento - Asserita violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Manifesta infondatezza della questione.**

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (codice della strada), art. 186, comma 9-bis, aggiunto dall'art. 33, comma 1, lettera d), della legge 29 luglio 2010, n. 120.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma. ....

Pag. 38

## N. 44. Ordinanza 11 - 15 marzo 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Esecuzione forzata - Esecuzione forzata nei confronti di pubbliche amministrazioni - Ordinanza di assegnazione dei crediti in pagamento, ai sensi dell'art. 553 c.p.c. - Prevista perdita di efficacia se il creditore precedente, entro un anno dalla data di emissione dell'ordinanza, non provvede all'esazione delle somme assegnate - Assoluta difetto di motivazione in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (convertito nella legge 28 febbraio 1997, n. 30), art. 14, come modificato dall'art. 147 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 e dall'art. 44, comma 3, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (convertito nella legge 24 novembre 2003, n. 326).
- Costituzione, artt. 3, 24, 36 e 38. ....

Pag. 42

## N. 45. Ordinanza 11 - 15 marzo 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Valutazioni ambientali - Norme della Regione Toscana - Opere diverse da quelle pubbliche - Previsione che il progetto definitivo debba presentare un livello di informazione e di dettaglio almeno equivalente a quello degli elaborati tecnici predisposti per i progetti preliminari di opere pubbliche - Ricorso del Governo - Jus superveniens satisfattivo delle pretese della parte ricorrente - Rinuncia al ricorso accettata dalla controparte - Estinzione del processo.**

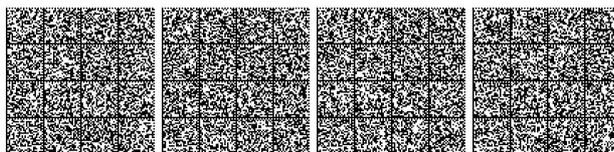
- Legge della Regione Toscana 17 febbraio 2012, n. 6, art. 34, comma 1, lettera b).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 23, comma 1; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23. ....

Pag. 44



## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 22. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in Cancelleria il 18 febbraio 2013 (della Presidenza del Consiglio dei ministri).
- Professioni - Norme della Regione Toscana - Previsione che i maestri di sci, già iscritti negli albi professionali di altre Regioni o Province autonome, che intendano esercitare stabilmente la professione di maestro di sci in Toscana, debbano richiedere l'iscrizione nell'albo professionale regionale della Toscana - Previsione, altresì, che il Collegio regionale dei maestri di sci provvede all'iscrizione dopo aver verificato la permanenza dei requisiti di cui all'art. 131 (tra cui la frequenza dei corsi di qualificazione professionale di cui all'art. 132 ed il superamento dei relativi esami) - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.**
- Legge della Regione Toscana 11 dicembre 2012, n. 74, art. 1.
  - Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e)..... Pag. 47
- N. 23. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 febbraio 2013 (del Presidente del Consiglio dei ministri).
- Sanità pubblica - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Riordino istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale - Decadenza dall'incarico dei direttori generali - Compenso - Previsione della corresponsione del compenso onnicomprensivo dovuto in caso di cessazione anticipata dall'incarico - Ricorso del Governo - Denunciata introduzione di un trattamento economico di favore, comportante una maggiore spesa priva di copertura finanziaria - Contrasto con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.**
- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 13 dicembre 2012, n. 25, art. 8, comma 2.
  - Costituzione, artt. 81, comma quarto, e 117, comma terzo; legge 31 dicembre 2009, n. 196, art. 17; decreto del Presidente del consiglio dei ministri 19 luglio 1995, n. 502, art. 1, comma 6. .... Pag. 48
- N. 24. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 febbraio 2013 (della Regione Valle d'Aosta).
- Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Rideterminazione degli obiettivi del patto di stabilità interno per gli anni 2013, 2014 e 2015 - Incremento in misura di 500 milioni di euro annui del concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, da realizzare mediante accantonamenti annuali a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata incidenza unilaterale sull'ordinamento finanziario valdostano - Violazione dell'autonomia finanziaria e organizzativa della ricorrente - Inosservanza delle norme di attuazione statutaria che disciplinano la compartecipazione di essa ai tributi erariali nonché del procedimento statutariamente previsto per la modifica delle norme attuative - Lesione di competenze legislative e amministrative (in materia di "ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti della Regione e stato giuridico ed economico del personale" e di "finanze regionali e comunali") attribuite alla Valle d'Aosta dalla Costituzione e dallo Statuto speciale - Violazione dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.**
- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 118, modificativo dell'art. 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135.
  - Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, primo comma, lett. a), 3, primo comma, lett. f), 4, 12, 48-bis e 50, comma quinto; Costituzione, artt. 5, 117, comma terzo, 119 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; legge 26 novembre 1981, n. 690, artt. da 2 a 7.



**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Fabbisogno del Servizio sanitario nazionale e relativo finanziamento - Riduzione di 600 milioni di euro per l'anno 2013 e di 1000 milioni di euro dall'anno 2014, rispetto al livello rideterminato dall'art. 15, comma 22, del decreto-legge n. 95 del 2012 - Previsto concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome mediante accantonamenti annuali a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria valdostana - Lesione di competenze legislative e amministrative (in materia di "ordinamento contabile", "finanze regionali e comunali", "igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica") attribuite alla Valle d'Aosta dallo Statuto speciale - Inosservanza delle norme di attuazione statutaria che disciplinano la compartecipazione di essa ai tributi erariali - Violazione dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 132.
- Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, primo comma, lett. *a*), 3, primo comma, lett. *f*) ed *l*), 4, 12, 48-*bis* e 50; Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; legge 26 novembre 1981, n. 690, artt. da 2 a 7; legge 23 dicembre 1994, n. 724, artt. 34 e 36.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Divieto alle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della P.A. di acquistare nell'anno 2013 immobili a titolo oneroso e di stipulare contratti di locazione passiva, di effettuare negli anni 2013 e 2014 spese di ammontare superiore al 20% della spesa sostenuta in media negli anni 2010 e 2011 per l'acquisto di mobili e arredi, di acquistare autovetture o stipulare contratti di leasing fino al 31 dicembre 2014 - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata imposizione di vincoli specifici a singole voci di spesa regionale - Violazione della sfera di autonomia finanziaria valdostana - Esorbitanza dalla competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Lesione di competenze legislative (in materia di "ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti della Regione" e di "finanze regionali e comunali") attribuite alla Valle d'Aosta dallo Statuto speciale.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, commi 138 (aggiuntivo del comma 1-*quater* all'art. 12 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111), 141 e 143.
- Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, primo comma, lett. *a*), e 3, primo comma, lett. *f*); Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Sovrappeso percepito dai Comuni in relazione all'aliquota di base dell'imposta municipale propria (IMU) - Obbligo per le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e per le Province autonome di Trento e Bolzano di riversarlo per conto dei Comuni siti nei rispettivi territori, mediante accantonamenti sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata incidenza unilaterale sull'ordinamento finanziario della ricorrente - Inosservanza delle norme di attuazione statutaria che disciplinano la compartecipazione di essa ai tributi erariali nonché del procedimento statutariamente previsto per la modifica delle norme attuative - Violazione dell'autonomia finanziaria valdostana - Violazione del principio di leale collaborazione - Mancanza di limiti temporali certi alla durata dell'obbligo.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 380, lett. *h*).
- Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 3, primo comma, lett. *f*), 48-*bis* e 50, comma quinto; Costituzione, artt. 5, 117, comma terzo, 119 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; legge 26 novembre 1981, n. 690, artt. da 2 a 7.



**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Obiettivi di finanza pubblica delle Regioni Sardegna, Sicilia, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta per ciascuno degli anni dal 2013 al 2016 - Possibilità per lo Stato di rimodulare i meccanismi del patto di stabilità anche nel caso in cui non venga raggiunto l'accordo fra esse e il Ministero dell'economia e delle finanze - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata compressione dell'autonomia finanziaria della ricorrente - Violazione del principio consensualistico nei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione valdostana.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, commi 454 e 456.
- Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 3, primo comma, lett. *f*), e 12; Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; legge 26 novembre 1981, n. 690 [artt. da 2 a 7].

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Meccanismi sanzionatori e premiali a garanzia del rispetto del patto di stabilità interno - Estensione automatica alle Regioni ad autonomia speciale del sistema di cui all'art. 7 del decreto legislativo n. 149 del 2011 - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione del principio consensualistico nei rapporti finanziari dello Stato con la ricorrente - Inosservanza delle procedure pattizie di modifica delle norme di attuazione dello Statuto speciale - Compressione dell'autonomia finanziaria valdostana - Violazione del principio di leale collaborazione - Lesione di competenze legislative e amministrative (in materia di "ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti della Regione e stato giuridico ed economico del personale", di "ordinamento degli enti locali" e di "finanze regionali e comunali") attribuite alla Valle d'Aosta dalla Costituzione e dallo Statuto speciale.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, commi 461, 462, 463 e 464.
- Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, primo comma, lett. *a*) e *b*), 3, primo comma, lett. *f*), 4, 12, 48-*bis* e 50, comma quinto; Costituzione, artt. 5, 117, comma terzo, 119, comma secondo, e 120; [legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10;] legge 26 novembre 1981, n. 690 [artt. da 2 a 7].

Pag. 49

- N. 25. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 febbraio 2013 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

**Enti locali - Norme della Regione Sardegna - Previsione che gli enti locali affidano lo svolgimento dei servizi di interesse generale, ad eccezione del servizio di distribuzione dell'energia elettrica, del servizio di distribuzione del gas naturale e dei servizi aperti ad un'effettiva concorrenza del mercato, dei servizi strumentali connessi alla loro attività o all'esercizio delle funzioni amministrative e fondamentali ad essi conferite ai sensi degli artt. 117, comma secondo, lett. *p*), e 118 della Costituzione, nonché di ogni altra attività di interesse pubblico regionale e locale, mediante procedura di evidenza pubblica o, in alternativa, ad organismi a partecipazione mista pubblica privata o a totale partecipazione pubblica, nel rispetto della normativa comunitaria - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale, per violazione degli obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario che prescrive nel caso *de quo* una selezione con gara a "doppio oggetto" del socio privato - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012, nonché alla giurisprudenza della Corte di giustizia.**

- Legge della Regione Sardegna 17 dicembre 2012, n. 25, art. 6, comma 1.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3 e 4.

**Energia - Norme della regione Sardegna - Previsione che la realizzazione di nuovi impianti eolici o di ampliamenti di impianti esistenti è consentita, oltre la fascia dei 300 metri, anche negli ambiti di paesaggio costieri, purché non ricadenti in beni paesaggistici e ricompresi nelle aree specificamente individuate dalla legge stessa - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di legislazione concorrente regionale in materia di produzione e distribuzione dell'energia elettrica, per contrasto con la normativa statale (legge n. 387 del 2003, art. 12, nonché d.m. 10 settembre 2010, contenente le "linee guida" per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili che prevedono l'indicazione da parte delle Regioni soltanto delle aree e dei siti non idonei, ma non l'individuazione dei criteri per il corretto inserimento degli impianti, spettante esclusivamente allo Stato).**

- Legge della Regione Sardegna 17 dicembre 2012, n. 25, art. 8, comma 2.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; Statuto della Regione Sardegna, art. 4, lett. *e*).



**Sanità pubblica - Norme della Regione Sardegna - Recepimento degli artt. da 9 a 16 del decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106 che disciplina il riordino degli istituti zoonofilattici sperimentali ed abrogazione della precedente legge sull'organizzazione ed il funzionamento dell'IZS - Ricorso del Governo - Denunciato generico recepimento della normativa statale senza dettare una disciplina effettiva dei profili indicati dalla stessa, attesa anche la mancata adozione, da parte della Regione, delle norme di dettaglio disciplinanti l'organizzazione ed il funzionamento degli organi istituzionali dell'ente, come previsto dallo stesso decreto legislativo n. 106/2012 - Denunciata creazione di un vuoto normativo - Conseguente contrasto con i principi fondamentali posti dalla legislazione statale nella materia concernente la "tutela della salute" - Denunciata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Legge della Regione Sardegna 17 dicembre 2012, n. 25, art. 13.
- Costituzione, artt. 97 e 117, comma terzo.

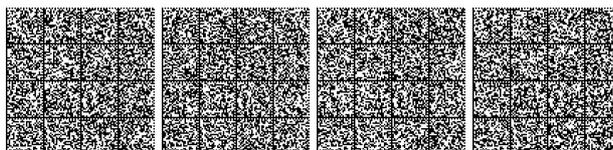
**Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione Sardegna - Previsione della proroga autorizzativa fino al 30 giugno 2013 dei titoli di indagine, permesso di ricerca di minerali di I categoria e delle autorizzazione e dei permessi di cava, per i quali sia stata presentata da parte degli esercenti, prima della scadenza del titolo minerario, l'istanza tesa alla proroga e/o al rinnovo del titolo medesimo, il cui procedimento non sia stato concluso da tutte le amministrazioni aventi competenza concorrente per motivi indipendenti dagli obblighi attribuiti agli istanti - Previsione che la proroga è ammessa esclusivamente per la prosecuzione dei lavori precedentemente autorizzati e non ancora conclusi, previa verifica di validità della polizza di fidejussione a garanzia della esecuzione dei lavori di messa in sicurezza e ripristino ambientale, nel rispetto delle norme vigenti in materia di attività estrattive - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, per la sottrazione alla procedura di VIA prevista dalla normativa statale - Denunciata eccedenza della competenza statutaria in materia di industria, commercio ed esercizio industriale delle miniere, cave e saline.**

- Legge della Regione Sardegna 17 dicembre 2012, n. 25, art. 18.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); Statuto della Regione Sardegna, art. 4, lett. a). Pag. 59

N. 49. Ordinanza del Tribunale di Palermo del 15 novembre 2012.

**Locazione di immobili urbani - Contratti di locazione ad uso abitativo, comunque stipulati, non registrati entro il termine stabilito dalla legge - Disciplina applicabile a decorrere dalla (tardiva) registrazione - Determinazione della durata legale del contratto in quattro anni, con rinnovo automatico alla scadenza, e fissazione del canone annuo in misura pari al triplo della rendita catastale (con adeguamento ISTAT) in sostituzione del maggior importo eventualmente convenuto dalle parti - Previsioni introdotte [contestualmente al regime della cedolare secca sugli affitti] da decreto legislativo in materia di federalismo fiscale - Denunciata esorbitanza dai principi e criteri direttivi della legge n. 42 del 2009 e contrasto con le finalità proprie di essi - Inosservanza di disposizioni dello Statuto dei diritti del contribuente assunte come principi generali dell'ordinamento tributario - Eccesso di delega - Compressione delle facoltà insite nel diritto di proprietà, per effetto della riduzione del canone locatizio ben al di sotto dei valori di mercato - Disparità di trattamento tra contratti di locazione di immobili ad uso abitativo e ad uso commerciale, nonché fra conduttore e locatore coobbligati all'adempimento fiscale omesso o ritardato - Irragionevole applicabilità delle previsioni censurate anche nel caso in cui il contratto registrato indichi un importo inferiore a quello effettivo - Equiparazione in tale ipotesi dell'evasione parziale dei tributi a quella totale, con riduzione dell'entrata tributaria, nocumento per l'erario e vantaggio solo per il conduttore.**

- Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, art. 3, commi 8 e 9.
- Costituzione, artt. 3, 23, 42, 53, 70, 76 e 97; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 2, comma 2, in particolare, lett. c) e d), 11, 12, 13, 21 e 26; legge 27 luglio 2000, n. 212, artt. 6, comma 2, e 10. Pag. 66



- N. 50. Ordinanza del Tribunale di Torino del 14 dicembre 2012.  
**Telecomunicazioni - Norme della Regione Piemonte - Installazione o modifica di impianti per teleradiocomunicazioni - Oneri concernenti le istruttorie e i sopralluoghi necessari al rilascio delle autorizzazioni - Imposizione a carico dei gestori o dei proprietari degli impianti nella misura determinata con provvedimenti della Giunta regionale - Contrasto con il divieto di oneri autorizzativi non stabiliti dalla legge statale, costituente principio fondamentale in materia di "ordinamento della comunicazione".**  
 - Legge della Regione Piemonte 3 agosto 2004, n. 19, art. 14.  
 - Costituzione, art. 117, commi primo e terzo; d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259, art. 93... . . . . . Pag. 69
- N. 51. Ordinanza del Tribunale di Salerno del 26 ottobre 2012.  
**Processo penale - Misure cautelari personali - Criteri di scelta delle misure - Obbligatorietà della custodia cautelare in carcere quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-bis cod. pen., ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - Mancata previsione della salvezza dell'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure - Ingiustificata parificazione dei procedimenti relativi ai delitti aggravati ai sensi dell'art. 7 del decreto-legge n. 152 del 1991, contestati a chi non faccia parte di associazioni di tipo mafioso, a quelli concernenti il reato di cui all'art. 416-bis cod. pen. e/o a quelli aggravati ai sensi dell'art. 7 del decreto-legge n. 152 del 1991, contestati a imputati che facciano parte di associazioni di tipo mafioso - Irrazionale assoggettamento ad un medesimo regime cautelare delle diverse ipotesi concrete riconducibili ai paradigmi punitivi considerati - Violazione del principio di inviolabilità della libertà personale e del principio di non colpevolezza.**  
 - Codice di procedura penale, art. 275, comma 3, come modificato dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, nella legge 23 aprile 2009, n. 38, in relazione all'art. 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito con modificazioni, nella legge 12 luglio 1991, n. 203.  
 - Costituzione, artt. 3, 13, primo comma, e 27, comma secondo. . . . . Pag. 73
- N. 52. Ordinanza del Tribunale di Trapani del 23 gennaio 2013.  
**Mafia - Misure di prevenzione di carattere patrimoniale - Condannati per associazione di stampo mafioso o sottoposti a misure di prevenzione indiziati di appartenenza ad associazioni di tipo mafioso - Omissione dell'obbligo di comunicazione di variazione patrimoniale - Trattamento sanzionatorio - Previsione di un minimo edittale della reclusione di anni due e della multa di euro 10.329, nonché della confisca obbligatoria del bene acquistato o del corrispettivo per l'alienazione - Violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza, a fronte della configurabilità del delitto, secondo il diritto vivente, anche quando l'omissione riguardi operazioni immobiliari effettuate mediante atti pubblici e della previsione della medesima pena detentiva nel minimo (e nel massimo) del reato di fraudolenta intestazione o trasferimento di valori - Violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Lesione del diritto di proprietà.**  
 - Legge 13 settembre 1982, n. 646, art. 31, recepito, in parte, dall'art. 76, comma 7, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159.  
 - Costituzione, artt. 3, 27 e 42. . . . . Pag. 83
- N. 53. Ordinanza del Tribunale di Pinerolo del 16 novembre 2012.  
**Ordinamento giudiziario - Delega legislativa per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza - Conferimento al Governo mediante disposizione inserita nella legge di conversione del decreto-legge n. 138 del 2011 - Denunciata insussistenza dei presupposti di necessità e urgenza - Inosservanza della procedura di esame e di approvazione diretta da parte della Camera dei disegni di legge di delegazione legislativa - Mancato esame in Commissione referente - Violazione dell'iter ordinario di formazione legislativa nonché dell'iter previsto per la decretazione d'urgenza.**  
 - Legge 14 settembre 2011, n. 148 (che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138), art. 1, comma 2.  
 - Costituzione, artt. 70, 72, commi primo e quarto, e 77, comma secondo.



**Ordinamento giudiziario - Riorganizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero recata dal decreto legislativo n. 155 del 2012 - Inclusione del Tribunale di Pinerolo nell'elenco delle sedi giudiziarie soppresse, di cui alla tabella A allegata al decreto - Denunciata "illegittimità consequenziale", derivante dalla incostituzionalità (per vizio formale) della norma di delegazione - Contrasto con i principi e criteri direttivi da questa stabiliti - Eccesso di delega - Arbitraria ed irrazionale disparità di trattamento fra utenti del Tribunale di Pinerolo e utenti degli altri Tribunali sub-metropolitani - Violazione del principio del giudice naturale, del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia, nonché del diritto ad una tutela giudiziaria effettiva.**

- Decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155, art. 1, limitatamente all'inclusione del Tribunale di Pinerolo nell'elenco di cui all'allegata Tabella A.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, primo comma, 76 e 97, primo comma; legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 1, comma 2, lett. b), d) ed e).....

Pag. 88

N. 54. Ordinanza del Tribunale di Bologna del 22 dicembre 2012.

**Processo penale - Misure cautelari personali - Riesame delle ordinanze che dispongono una misura coercitiva - Deducibilità della questione della retrodatazione dell'ordinanza cautelare, in sede di riesame, subordinata (nell'interpretazione delle Sezioni unite della Corte di cassazione) anche alla condizione che tutti gli elementi per la retrodatazione stessa emergano dall'ordinanza riesaminata - Disparità di trattamento tra sottoposti a custodia cautelare (potendo beneficiare della retrodatazione soltanto gli assoggettati a coercizione in forza di ordinanza contenente tutti gli elementi ai fini della stessa) - Contrasto con il principio secondo cui la legge determina i limiti della carcerazione preventiva - Lesione del diritto di difesa - Violazione del principio del giudice naturale - Contrasto con il principio del diritto alla prova - Lesione del diritto al ricorso contro le misure d'arresto, affermato dalla CEDU.**

- Codice di procedura penale, art. 309, in relazione all'art. 297, comma 3, stesso codice.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 13, comma quinto, 24, comma secondo, 25, primo comma, 111, comma terzo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 5, comma 4, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. ....

Pag. 94

N. 55. Ordinanza della Corte dei conti - sez. giurisdizionale per la Regione Lazio del 25 febbraio 2013.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Interventi in materia previdenziale - Trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie (nella specie dall'INPDAP ai magistrati) i cui importi superino complessivamente i 90.000 euro lordi - Assoggettamento a decorrere dal 1° agosto 2011 e fino al 31 dicembre 2014 ad un contributo di perequazione pari al 5 per cento per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, al 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro e al 15 per cento per la parte eccedente 200.000 euro - Lesione del principio di solidarietà sociale - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irragionevolezza e del deteriore trattamento di pensionati del settore pubblico rispetto ai contribuenti titolari di un reddito complessivo superiore a 300.000 euro, tenuti al versamento di un contributo di solidarietà del 3 per cento sulla parte di reddito che eccede il predetto importo, quali che siano le componenti del loro reddito complessivo, ivi compresi i redditi pensionistici - Violazione del principio di capacità contributiva.**

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 18, comma 22-bis, come successivamente modificato dall'art. 24, comma 31-bis, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, la cui vigenza è stata solo ribadita, senza nulla innovare, dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 53. ....

Pag. 101



N. 56. Ordinanza della Corte dei conti - sez. giurisdizionale per la regione Lazio del 25 febbraio 2013.

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Interventi in materia previdenziale - Trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie (nella specie dall'INPDAP ai magistrati) i cui importi superino complessivamente i 90.000 euro lordi - Assoggettamento a decorrere dal 1° agosto 2011 e fino al 31 dicembre 2014 ad un contributo di perequazione pari al 5 per cento per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, al 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro e al 15 per cento per la parte eccedente 200.000 euro - Lesione del principio di solidarietà sociale - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irragionevolezza e del peggiore trattamento di pensionati del settore pubblico rispetto ai contribuenti titolari di un reddito complessivo superiore a 300.000 euro, tenuti al versamento di un contributo di solidarietà del 3 per cento sulla parte di reddito che eccede il predetto importo, quali che siano le componenti del loro reddito complessivo, ivi compresi i redditi pensionistici - Violazione del principio di capacità contributiva.**

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 18, comma 22-*bis*, come successivamente modificato dall'art. 24, comma 31-*bis*, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, la cui vigenza è stata solo ribadita, senza nulla innovare, dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 53. ....

Pag. 113

N. 57. Ordinanza del Tribunale di Palermo del 25 febbraio 2013.

**Processo penale - Astensione - Situazione di incompatibilità del giudice determinata da atti compiuti nel procedimento - Lamentata previsione che il giudice debba formalizzare richiesta di astensione, in luogo dell'attivazione di automatismi di tipo tabellare preordinati dall'ufficio - Violazione del principio di indipendenza del giudice - Disparità di trattamento tra situazioni giuridicamente uguali - Lesione del diritto di difesa - Violazione dei principi del giudice naturale e del giusto processo.**

- Codice di procedura penale, art. 36, comma 1, lett. g), in combinato disposto con l'art. 34, stesso codice.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 101 e 111.

**Processo penale - Astensione - Dichiarazione di astensione presentata dal giudice che si trovi in una delle situazioni di incompatibilità determinata da atti compiuti nel procedimento - Lamentata previsione che il Presidente di Tribunale possa decidere discrezionalmente sull'astensione, imponendo al giudice del rito abbreviato la prosecuzione del giudizio nel caso in cui lo stesso abbia definito l'udienza preliminare con il rinvio a giudizio di coimputati per un reato associativo e/o plurisoggettivo - Violazione del principio di indipendenza del giudice - Disparità di trattamento tra situazioni giuridicamente uguali - Lesione del diritto di difesa - Violazione dei principi del giudice naturale e del giusto processo.**

- Codice di procedura penale, art. 36, comma 3, in combinato disposto con l'art. 34, stesso codice.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 101 e 111.

**Processo penale - Incompatibilità del giudice determinata da atti compiuti nel procedimento - Lamentata interpretazione delle parole "Non può partecipare al giudizio il giudice che ha emesso il provvedimento conclusivo dell'udienza preliminare" (art. 34, comma 2, cod. proc. pen.) nel senso di attribuire al giudice che ha deciso l'udienza preliminare con il rinvio a giudizio per un reato associativo e/o plurisoggettivo la possibilità di decidere anche il giudizio abbreviato nei confronti degli altri imputati per la stessa rubrica - Lamentata privazione per tali imputati della possibile formula assolutoria "perché il fatto non sussiste" - Violazione del principio di indipendenza del giudice - Disparità di trattamento tra situazioni giuridicamente uguali - Lesione del diritto di difesa - Violazione dei principi del giudice naturale e del giusto processo.**

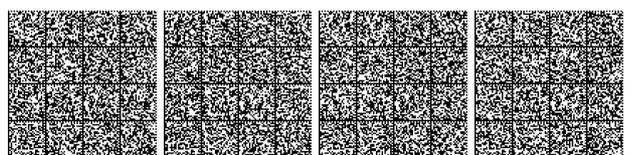
- Codice di procedura penale, art. 36, comma 2 [*rectius*: art. 36], in combinato disposto con l'art. 34 [*rectius*: art. 34, comma 2], stesso codice.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25 e 111.



**Processo penale - Incompatibilità del giudice determinata da atti compiuti nel procedimento - Lamentata interpretazione delle parole “Non può partecipare al giudizio il giudice che ha emesso il provvedimento conclusivo dell’udienza preliminare” (art. 34, comma 2, cod. proc. pen.) nel senso di permettere, comunque, la partecipazione al giudizio abbreviato da parte dello stesso giudice dell’udienza preliminare, che aveva già deciso, con il rinvio a giudizio e nei confronti di altri coimputati, il processo relativo all’imputazione per reato associativo, plurisoggettivo e/o a partecipazione necessaria - Violazione del principio di indipendenza del giudice - Disparità di trattamento tra situazioni giuridicamente uguali - Lesione del diritto di difesa - Violazione dei principi del giudice naturale e del giusto processo.**

- Codice di procedura penale, art. 36, comma 2 [*rectius*: art. 36], in combinato disposto con l’art. 34 [*rectius*: art. 34, comma 2], stesso codice.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25 e 111. ....





# SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 38

*Sentenza 11 - 15 marzo 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Commercio - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Limitazioni all'apertura di nuovi esercizi di commercio al dettaglio nelle zone produttive - Previsione che il commercio al dettaglio nelle zone produttive sia ammesso solo come eccezione, per le categorie merceologiche indicate nella legge medesima e per i relativi accessori determinati ed ammessi da una successiva deliberazione della Giunta provinciale - Contrasto con il principio generale, dell'ordinamento nazionale e di quello comunitario, della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Esorbitanza dalle attribuzioni statutarie in materia di commercio - Illegittimità costituzionale.**

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 marzo 2012, n. 7, art. 5, commi 1, 2 e 3.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *e*); decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 31, comma 2; statuto della Regione Trentino Alto-Adige, artt. 4, 5, 8 e 9.

**Commercio - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Limitazioni all'apertura di nuovi esercizi di commercio al dettaglio nelle zone produttive - Possibilità di continuare l'attività per le strutture di vendita al dettaglio già autorizzate o già in esercizio all'entrata in vigore della legge, con divieto di ampliamento, trasferimento o concentrazione - Decadenza di tale possibilità, se l'attività stessa viene a cessare - Contrasto con il principio generale, dell'ordinamento nazionale e di quello comunitario, del libero svolgimento e sviluppo delle imprese commerciali - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriore profilo di censura.**

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 marzo 2012, n. 7, art. 5, commi 4 e 7.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *e*); decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 31, comma 2; (Costituzione, art. 41; statuto della Regione Trentino Alto-Adige, artt. 4, 5, 8 e 9).

**Commercio - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Previsione che la Giunta provinciale possa emanare appositi indirizzi in materia di orari di apertura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio - Contrasto con il principio generale, dell'ordinamento nazionale e di quello comunitario, che esclude limitazioni agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Illegittimità costituzionale - Assorbimento di ulteriori profili di censura.**

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 marzo 2012, n. 7, art. 6.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *e*); decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 1, comma 1; (statuto della Regione Trentino Alto-Adige, artt. 4, 5, 8 e 9).



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici :* Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 5, commi 1, 2, 3, 4 e 7, e dell'articolo 6 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 marzo 2012, n. 7 (Liberalizzazione dell'attività commerciale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17-21 maggio 2012, depositato in cancelleria il 21 maggio 2012 ed iscritto al n. 79 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nell'udienza pubblica del 12 febbraio 2013 il Giudice relatore Alessandro Criscuolo;

uditi l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Romano Vaccarella per la Provincia autonoma di Bolzano.

*Ritenuto in fatto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso consegnato per la notifica il 17 maggio 2012 (previa deliberazione del Consiglio dei ministri in data 11 maggio 2012), notificato il 21 maggio 2012 mediante il servizio postale e depositato in cancelleria il 21 maggio 2012, ha impugnato l'articolo 5 (commi 1, 2, 3, 4 e 7) e l'articolo 6 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 marzo 2012, n. 7 (Liberalizzazione dell'attività commerciale), pubblicata nel B.U.R. del 20 marzo 2012, n. 7.

Dopo aver trascritto le disposizioni censurate, il ricorrente, in primo luogo, denuncia, in relazione all'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, nonché violazione dell'art. 41 Cost. e degli artt. 4, 5, 8 e 9 dello statuto del Trentino-Alto Adige, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

La difesa dello Stato richiama l'orientamento di questa Corte, in forza del quale rientrano nel concetto di concorrenza - previsto dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. - le misure «che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese» (sono richiamate le sentenze n. 401 e n. 430 del 2007). In sintesi, farebbero parte del concetto di concorrenza, previsto in Costituzione, non soltanto le misure di tutela in senso proprio, ma anche quelle pro-concorrenziali.

Le disposizioni di cui all'art. 5, commi 1, 2 e 3, della legge provinciale impugnata, considerate singolarmente e in combinato disposto, nel prevedere che il commercio al dettaglio nelle zone produttive sia ammesso soltanto come eccezione, nei limiti delle categorie merceologiche individuate e dei relativi accessori (questi ultimi, a loro volta, determinati da una successiva deliberazione della Giunta provinciale), traducendosi in disposizioni restrittive della concorrenza (nel significato emergente dalla giurisprudenza richiamata), si porrebbero in contrasto con i principi e le regole dettati dall'art. 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, norma introdotta dal legislatore statale nell'esercizio della competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.



Il detto art. 31, comma 2 - prosegue il ricorrente - sancisce il principio (nel rispetto della disciplina comunitaria in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi) della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali, senza contingenti e limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura. Le uniche restrizioni ammesse attengono alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente (incluso l'ambiente urbano) e dei beni culturali. La previsione normativa si conclude con l'indicazione, cogente per le Regioni e gli altri enti locali, di adeguare i propri ordinamenti ai principi così declinati entro il 30 settembre 2012.

Ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, risulterebbe evidente che le limitazioni previste dalla normativa impugnata sarebbero in palese contrasto con le richiamate disposizioni statali, perché si tradurrebbero nell'introduzione di restrizioni all'apertura di nuovi esercizi per il commercio al dettaglio nelle zone produttive, apertura ammessa soltanto per la vendita di alcune categorie merceologiche. Il che verrebbe ad integrare gli estremi di un vincolo inammissibile, perché non giustificato dagli interessi indicati in modo espresso dal citato art. 31, comma 2, quali uniche ipotesi legittimanti la permanenza di limitazioni alla libertà di apertura di esercizi commerciali.

Invero, l'apodittico riferimento contenuto nelle norme impuginate alle esigenze di tutelare l'ambiente urbano, nonché la pianificazione ambientale e culturale (pur volendo prescindere dalla vaghezza dei concetti richiamati), non varrebbe a rendere tali norme conformi ai principi in materia di liberalizzazioni dettati dal legislatore nazionale; ciò, da un lato, proprio in ragione della rilevata assenza di motivazione in ordine alla necessità di prevedere limiti all'apertura di esercizi di commercio al dettaglio, al fine di salvaguardare gli interessi indicati dal legislatore provinciale e, dall'altro, in considerazione della circostanza che non risulterebbe comprensibile in qual modo possa venire in rilievo l'esigenza di tutelare «l'ambiente urbano» e «la pianificazione ambientale e culturale» in zone già destinate agli insediamenti produttivi, cioè già di per sé aventi vocazione tipicamente commerciale.

Le disposizioni in esame, peraltro, risulterebbero anche in palese contrasto con l'art. 3, comma 1, lettera c), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

Ai sensi di tale norma, le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), nonché quelle di somministrazione di alimenti e bevande, si svolgono senza limitazioni quantitative all'assortimento merceologico offerto negli esercizi.

Né sarebbe utile obiettare che la materia disciplinata dalla legge in esame, siccome relativa al «commercio» e, quindi, rientrando nella competenza regionale, non potrebbe essere censurata dal ricorrente per violazione delle regole sul riparto di competenze tra legislatore nazionale e provinciale. Come chiarito dalla giurisprudenza di questa Corte, anche se una disciplina regionale sia riconducibile alla materia del commercio «è comunque necessario valutare se la stessa nel suo contenuto determini o meno un vulnus alla tutela della concorrenza, tenendo presente che è stata riconosciuta la possibilità per le regioni, nell'esercizio della potestà legislativa nei loro settori di competenza, di dettare norme che, indirettamente, producano effetti pro-concorrenziali. Infatti la materia "tutela della concorrenza", di cui all'art. 117, comma secondo, lettera e), Cost., non ha soltanto un ambito oggettivamente individuabile, attinente alle misure legislative di tutela in senso proprio, quali ad esempio quelle che hanno ad oggetto gli atti e i comportamenti delle imprese incidenti in senso negativo sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, ma, dato il suo carattere "finalistico", anche una portata più generale e trasversale, non preventivamente delimitabile, che deve essere valutata in concreto al momento dell'esercizio della potestà legislativa sia dello Stato che delle Regioni nelle materie di loro rispettiva competenza» (è richiamata la sentenza n. 150 del 2011). In tale pronuncia si è altresì affermato, tra l'altro, che «è illegittima una disciplina che, se pure in astratto riconducibile alla materia "commercio" di competenza legislativa delle Regioni, produca, in concreto, effetti che ostacolano la concorrenza, introducendo nuovi o ulteriori limiti o barriere all'accesso al mercato e alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale» (è richiamata la sentenza n. 18 del 2012).

Nel caso di specie non si potrebbe dubitare che le disposizioni dettate dal legislatore provinciale si traducano nella violazione dei principi pro-concorrenziali posti dal legislatore nazionale. Ciò varrebbe, a maggior ragione, con riferimento al comma 3 della norma censurata, che, ai fini dell'individuazione degli accessori delle categorie merceologiche di cui è ammessa la vendita, rinvia ad una determinazione della Giunta provinciale, in tal modo operando una delegificazione della materia che rende ancor più evidente la violazione dell'ambito di competenza statale nella materia in esame.

2.- La difesa dello Stato prosegue osservando che la Provincia autonoma di Bolzano esercita, ai sensi dell'art. 8, comma 1, nn. 3, 4, 5, 9 e 12 del d.P.R. n. 670 del 1972, potestà legislativa primaria in materia di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e culturale, usi e costumi locali, urbanistica, artigianato, fiere e mercati. Inoltre, ai sensi dell'art. 9, n. 3, esercita potestà legislativa concorrente in materia di commercio.



Ad avviso del ricorrente, le norme impugnate ricadrebbero nella materia del «commercio», essendo destinate a regolare le modalità di apertura di attività di vendita al dettaglio.

Pertanto, essendo esercitabile l'attività legislativa in materia di commercio, ai sensi dell'art. 9 dello statuto, nei limiti indicati dall'art. 5, tra cui il rispetto dei principi stabiliti da leggi dello Stato, risulterebbe palese il contrasto delle previsioni impugnate con il combinato disposto dei citati artt. 2 e 9 dello statuto stesso.

La natura di principio degli interventi del legislatore statale in materia di concorrenza emergerebbe da quanto esposto e, comunque, non sarebbe revocabile in dubbio.

Né la conclusione potrebbe mutare invocando l'applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ai sensi del quale le disposizioni del nuovo titolo V si applicano anche alle Regioni ad autonomia speciale per le parti in cui prevedono «forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite»: infatti, in ogni caso la potestà legislativa della Provincia autonoma andrebbe esercitata nel rispetto dei limiti imposti dalla Costituzione e dall'ordinamento comunitario, alla stregua dei quali, qualora la potestà legislativa regionale o provinciale interferisca con la materia della «tutela della concorrenza», attribuita, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, essa dovrebbe ritenersi esercitata in modo illegittimo, ove produca - come nella specie - effetti restrittivi della concorrenza medesima (sono richiamate le sentenze n. 18 del 2012, n. 326 e n. 1 del 2008, n. 443 del 2007).

Sulla scorta della medesima giurisprudenza si dovrebbero considerare del pari illegittime le norme censurate, anche se si volesse ritenere che la materia da tali norme disciplinata rientri tra quelle di cui all'art. 8 dello statuto, in relazione alle quali la competenza legislativa va esercitata nei limiti di cui all'art. 4, ossia nel rispetto della Costituzione e dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali, nonché delle norme di riforma economico-sociale della Repubblica, nel cui novero senza dubbio rientrerebbero le disposizioni dettate dall'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011 a tutela della concorrenza.

Del resto, la giurisprudenza di questa Corte avrebbe più volte messo in luce che, nel caso in cui una materia, attribuita dallo Statuto alla potestà primaria delle Regioni a statuto speciale o delle Province autonome, interferisca in tutto o in parte con un ambito spettante - ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost. - alla potestà legislativa esclusiva statale, il legislatore nazionale potrebbe incidere sulla materia di competenza regionale, qualora l'intervento sia diretto a garantire standard minimi e uniformi e ad introdurre limiti unificanti che rispondano ad esigenze riconducibili ad ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato, con una prevalenza della competenza esclusiva statale su quella primaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome (sono richiamate le sentenze n. 447 del 2006 e n. 536 del 2002).

Risulterebbe chiaro, dunque, che le norme impugnate sono viziose anche dalla violazione delle norme statutarie.

3.- In relazione all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., all'art. 41 Cost., agli artt. 4, 5, 8 e 9 del d.P.R. n. 670 del 1972, poi, sussisterebbero violazioni della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, violazioni della libertà di iniziativa economica e violazioni dello statuto del Trentino-Alto Adige anche con riguardo all'art. 5, comma 4, della legge provinciale n. 7 del 2012. Tale norma, nel fare salve dall'applicazione dei primi tre commi le strutture di vendita al dettaglio già autorizzate o già in esercizio - nelle quali, nelle aree interessate, sono vendute merci diverse da quelle elencate nel comma 2 - stabilisce che dette strutture, pur potendo continuare la loro attività, non possono essere ampliate, trasferite o concentrate.

La citata norma costituirebbe un'ingiustificata restrizione al libero svolgimento dell'attività di commercio al dettaglio delle merci differenti da quelle ammesse, risolvendosi in una sorta di «congelamento» delle attività in essere, che non potrebbero essere modificate nelle loro modalità di svolgimento fino al loro esaurimento, come sarebbe dimostrato dalla disposizione di cui al successivo comma 7, ai sensi della quale, nel momento in cui una delle attività di cui al comma 4 decade, verrebbe meno la possibilità di esercitare l'attività stessa.

I commi in esame, ancor più di quelli precedenti, si porrebbero in palese contrasto con l'art. 31, comma 2, del citato d.l. n. 201 del 2011, (poi convertito), impedendo di fatto che le attività in essi contemplate possano adattarsi alle mutate esigenze del mercato, con evidenti riflessi anticoncorrenziali, e che, al cessare di esse, le attività medesime possano essere di nuovo esercitate.

La palese restrizione della concorrenza renderebbe chiara la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., alla luce della richiamata giurisprudenza di questa Corte, come altrettanto chiara sarebbe la violazione del principio di libertà nell'iniziativa economica di cui all'art. 41 Cost., in quanto i vincoli menzionati sarebbero un evidente ostacolo alla possibilità di adottare strategie differenziate da parte degli esercenti e, dunque, un ostacolo all'ampliamento dell'offerta a beneficio dei consumatori, nonché al potenziale aumento o, quanto meno, al mantenimento del proprio giro di affari.



In definitiva, le norme di cui al censurato art. 5, commi 4 e 7, avrebbero il chiaro scopo di avvantaggiare la chiusura degli esercizi in essere, imponendo loro vincoli che ne rendono più difficile la sopravvivenza ed impedendo che, nel momento in cui quelle attività, per qualunque motivo, cessino, possano essere avviate nuove attività negli stessi esercizi.

4.- Ancora, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., è denunciata violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, nonché violazione degli artt. 4, 5, 8 e 9 del d.P.R. n. 670 del 1972.

Contrario ai parametri invocati risulterebbe l'impugnato art. 6 della legge regionale, ai sensi del quale la Giunta provinciale è autorizzata ad emanare appositi indirizzi in materia di orari di apertura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio, indirizzi che dovrebbero garantire una effettiva tutela degli usi e costumi ai sensi dell'art. 8 dello statuto del Trentino-Alto Adige, la tutela dei lavoratori autonomi e dipendenti e il rispetto delle esigenze di ordine pubblico e di tutela della salute.

Tale norma, benché non introduca nell'immediato disposizioni vincolanti, favorirebbe l'adozione di iniziative locali idonee ad introdurre vincoli che la normativa nazionale di liberalizzazione avrebbe abolito. Infatti, l'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, (poi convertito), nel modificare l'art. 3, comma 1, lettera d-bis), del d.l. n. 223 del 2006, (poi convertito), stabilisce che le attività commerciali, come individuate dal d.lgs. n. 114 del 1998, nonché le attività di somministrazione di alimenti e bevande, si svolgano senza limiti e prescrizioni quanto al rispetto degli orari di apertura e di chiusura, dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva, nonché di quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale.

Risulterebbe evidente che attribuire alla Giunta la facoltà di reintrodurre in ambito provinciale le suddette prescrizioni comporterebbe una potenziale limitazione alla possibilità di differenziare il servizio, adattandolo alle caratteristiche della domanda, con conseguente possibilità di peggioramento delle condizioni dell'offerta e della libertà di scelta dei consumatori, senza che di ciò la norma di legge fornisca un'adeguata giustificazione.

Tali considerazioni troverebbero ancora una volta conforto nella giurisprudenza di questa Corte (è richiamata la sentenza n. 150 del 2011), alla luce della quale sarebbe evidente l'illegittimità costituzionale della norma impugnata.

Tenuto conto, peraltro, della formulazione chiaramente inderogabile del citato art. 31, comma 1, che non prevede alcun margine d'intervento in senso restrittivo rispetto al suo disposto, sarebbe palese che il legislatore provinciale non potrebbe legiferare in senso (anche potenzialmente) modificativo rispetto allo stesso.

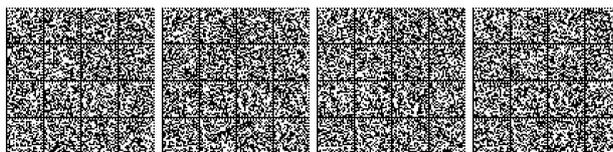
5.- Con atto depositato in data 25 giugno 2012, si è costituita, nel giudizio di legittimità costituzionale, la Provincia autonoma di Bolzano in persona del suo Presidente, chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

In primo luogo, la difesa della Provincia osserva come l'impugnazione investa singole disposizioni della legge provinciale n. 7 del 2012, ignorando del tutto il contesto in cui esse si inseriscono; le norme suddette, infatti, sono collocate in una legge dichiaratamente volta ad attuare «i principi previsti dalla normativa comunitaria, dalle leggi quadro nazionali, dall'art. 31 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge 22 dicembre 2011, n. 214, tenendo conto della particolare autonomia attribuita alla Provincia autonoma di Bolzano dal Testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, nonché dell'articolo 117, comma 4, della Costituzione».

Inoltre, nella memoria di costituzione si riporta il contenuto dell'art. 1, comma 2, della legge in esame e dell'art. 2 che disciplina la procedura per l'avvio o per il trasferimento dell'attività commerciale o per l'ampliamento delle superficie di vendita, dalle quali risulta che sono totalmente rimossi autorizzazioni amministrative, limiti alla superficie degli esercizi, limiti alla qualità delle merci (tabelle merceologiche), contingentamenti geografici e così via.

La difesa della Provincia pone, poi, in rilievo il contenuto dell'art. 1, comma 3, della legge provinciale - non oggetto di censura - secondo cui «la liberalizzazione delle attività commerciali e della struttura dell'offerta commerciale al dettaglio deve adeguarsi alle esigenze connesse alla tutela dell'ambiente, ivi compreso l'ambiente urbano, della natura e del paesaggio, alla tutela dei monumenti e dei beni culturali, alla tutela della salute e del diritto al riposo dei lavoratori e dei cittadini, alla tutela e allo sviluppo equilibrato dello spazio vitale urbano ed alla necessità di uno sviluppo organico e controllato del territorio e del traffico».

La difesa provinciale ritiene che detta disposizione non sia stata oggetto di censura in quanto non potrebbe esser posto in dubbio che la liberalizzazione dell'attività commerciale non possa sacrificare le esigenze connesse ad un razionale ed ordinato assetto del territorio; non possa cioè significare - come invece si sostiene da parte dell'Avvocatura dello Stato - «piena libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio nazionale», ma dovrebbe essere intesa nel senso che la rimozione di ostacoli al dispiegamento di energie e capacità imprenditoriali e di barriere all'accesso all'attività commerciale dovrebbe coordinarsi con la «tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare», con «l'urbanistica e piani regolatori», con «la tutela del paesaggio» (art. 8, nn. 3, 5 e 6 dello statuto).



Sicché, fermo restando che la Provincia autonoma di Bolzano avrebbe il diritto-dovere di far sì che la «liberalizzazione dell'attività commerciale» si coordini con quanto lo statuto affida alla sua cura, attribuendole una potestà legislativa primaria, l'unico problema sarebbe quello di verificare se la disciplina realizzata dalla legge in questione sia o meno coerente con le finalità dichiarate all'art. 1, comma 3, della citata legge prov.: finalità che il ricorso dello Stato, non contestandone la legittimità, riconoscerebbe essere evidentemente «in armonia con la Costituzione ed i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali [...] nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica» (art. 4 dello statuto).

Ciò premesso, la difesa della Provincia osserva come sia la struttura stessa della legge n. 7 del 2012 a rendere palese che l'ente territoriale abbia esercitato la sua potestà legislativa primaria all'esclusivo fine di coordinare la liberalizzazione dell'attività commerciale con il governo del territorio: l'art. 3, infatti, disciplina «senza alcuna restrizione delle superfici di vendita e dell'offerta merceologica» il commercio al dettaglio nelle zone residenziali esigendo soltanto «conformità alla normativa edilizia ed alla destinazione urbanistica»; l'art. 4 disciplina l'esercizio del commercio al dettaglio «nel verde agricolo, nel verde alpino e nelle zone boschive»; l'art. 5 disciplina il commercio al dettaglio nelle zone produttive, con norme, quelle appunto oggetto di impugnazione, «finalizzate all'integrazione del commercio al dettaglio nelle zone residenziali».

La legge in esame, dunque, disciplina il commercio al dettaglio in funzione delle caratteristiche urbanistiche, paesaggistiche e ambientali del territorio affidato al suo governo: un territorio del tutto particolare, esteso per circa due terzi ad una quota superiore ai 1500 metri e con insediamenti concentrati su una superficie inferiore al 3 per cento, e pertanto caratterizzato dalla scarsità di aree utilizzabili per ulteriori attività edificatorie senza incidere sull'equilibrio dell'ecosistema.

Al riguardo, la difesa provinciale osserva che non a caso la legge urbanistica provinciale n. 13 del 1997 tiene presente tali elementi quando, all'art. 1, comma 3, individua le ragioni e le finalità della pianificazione urbanistica.

Dopo aver riportato il contenuto integrale di tale ultima disposizione, la Provincia afferma come sia indiscutibile la coerenza, con la detta legge urbanistica, dell'art. 4 della legge n. 7 del 2012 là dove vieta in linea di principio il commercio al dettaglio nel verde agricolo, nel verde alpino e nelle zone boschive. Ma altrettanto indiscutibile sarebbe la coerenza, con la legge urbanistica citata, dell'art. 5, comma 1, là dove ammette solo come eccezione il commercio al dettaglio nelle zone produttive; in particolare, si rileva la coerenza - stante l'esigenza di non sacrificare le scarse aree idonee all'esercizio di attività produttive e di commercio all'ingrosso - con il principio per cui è possibile l'utilizzo di nuove risorse territoriali solo quando non esistono alternative alla riorganizzazione e riqualificazione del tessuto insediativo esistente (art. 1, comma 3, lettera h, della legge n. 13 del 1997).

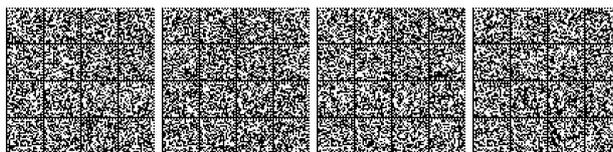
L'art. 5 della legge n. 7 del 2012, esattamente come il non impugnato art. 4 della medesima legge, costituisce norma di governo di quel territorio destinato ad attività produttive ed al commercio all'ingrosso, che mira ad un razionale utilizzo delle limitate aree a ciò destinate e ad evitare il deterioramento dell'ambiente urbano anche in conseguenza di un più intenso traffico non connesso alla destinazione dell'area; si tratterebbe di una norma di governo del territorio del tutto coerente con l'intento di integrare il commercio al dettaglio nelle zone residenziali.

Ad avviso della resistente, dunque, la pretesa del Governo di contestare la legittimità costituzionale dell'art. 5, e non anche dell'art. 4, sembrerebbe scaturire dall'idea che le scelte di pianificazione territoriale operate dalla Provincia possano legittimamente riguardare soltanto le aree verdi e boschive, e non anche le zone produttive: sicché nelle une sarebbe consentito alla legge provinciale vietare il commercio al dettaglio, mentre nelle altre il consentirlo solo quale eccezione, costituirebbe indebita interferenza nella materia «tutela della concorrenza».

Inoltre, secondo la logica sottesa al ricorso, la «tutela della concorrenza» non verrebbe in rilievo a proposito del divieto relativo alle aree verdi, mentre sarebbe rilevante e decisiva a proposito delle aree produttive; ciò costituirebbe - ad avviso della Provincia - inequivoca prova della infondatezza del ricorso: «quasi che relativamente alle aree produttive la potestà della Provincia di dettare norme per il governo del territorio sia di rango inferiore».

Quanto affermato trasparirebbe dal ricorso là dove esso definisce «apodittico» il riferimento alla esigenza di tutelare l'ambiente urbano; sicché sarebbe evidente che, secondo il ricorrente, la «liberalizzazione dell'attività commerciale» può cedere il passo di fronte all'ambiente naturale, ma non di fronte ad un razionale utilizzo dell'ambiente urbano; in tal modo dimenticando che il citato art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011 esplicitamente include la tutela dell'ambiente urbano tra i valori in ragione dei quali è consentito prevedere limiti o vincoli alla libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio.

Sotto tale aspetto rileverebbe anche una pronuncia della Corte di giustizia dell'Unione europea (sentenza del 24 marzo 2011, in causa C-400) nella quale è stato ribadito che «le restrizioni alla libertà di stabilimento, che siano applicabili senza discriminazioni basate sulla cittadinanza, possono essere giustificate da motivi imperativi di interesse generale (punto n. 73) precisando che «fra tali motivi imperativi riconosciuti dalla Corte figurano, tra gli altri, la protezione dell'ambiente (sentenza dell'11 marzo 2010, in causa C/384/08) e la razionale gestione del territorio (sentenza 1 ottobre 2009, in causa C/567/07)» (punto n. 74).



Chiarito, dunque, che la legge provinciale n. 7 del 2012 è relativa alla materia «commercio» solo nella parte in cui, recependo i principi comunitari e nazionali, elimina ogni ostacolo al dispiegamento della capacità imprenditoriale e qualsiasi barriera all'accesso all'attività commerciale, la difesa della Provincia sottolinea che essa costituisce esercizio della potestà legislativa primaria, ai sensi dell'art. 8, nn. 3, 5, 6 e 9 dello statuto, nella residua parte volta a disciplinare la dislocazione del commercio al dettaglio in relazione alle caratteristiche del territorio ed alla destinazione che, in funzione di quelle caratteristiche, alle varie zone è stata assegnata. Pertanto, l'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, quando prevede che la tutela dell'ambiente urbano consente di introdurre limiti o vincoli alla pur fondamentale libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio, farebbe riferimento proprio alla pianificazione urbanistica.

La difesa della Provincia, dunque, ritiene che non sarebbero pertinenti le considerazioni svolte nel ricorso, in quanto sviluppate con riguardo alla materia «commercio»; in particolare, non sarebbero pertinenti perché, fondandosi su tale materia, sarebbero a loro volta incentrate sui limiti in sé e per sé considerati, volutamente omettendo di tenere adeguato conto del fatto che si tratta, nella specie, di limiti disposti in relazione alla tutela della destinazione urbanistica di varie zone e funzionali ad un razionale assetto del territorio ispirato al principio per cui il commercio al dettaglio - con tutto ciò che è ad esso connesso (in particolare, il traffico) - deve avere la sua sede preminente nelle zone residenziali.

Nel comma 1 dell'art. 5 della legge in esame, pertanto, si espliciterebbe la scelta urbanistica, indiscutibilmente spettante alla Provincia, circa il carattere di eccezione dell'attività commerciale al dettaglio nelle zone produttive; tale disposizione, quindi, non interferirebbe con la materia «tutela della concorrenza» se non nei limiti esplicitamente consentiti dall'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, oppure verrebbe ad interferire come i requisiti igienico-sanitari dei locali di cui all'art. 2 o la normativa edilizia di cui all'art. 3. Ciò posto, nessun limite alla concorrenza potrebbe a fortiori ravvisarsi nei commi 2 e 3 che descrivono le «eccezionali» attività di commercio al dettaglio ammesse nelle zone produttive.

Proprio perché si tratta di attività consentite in deroga al generale divieto sancito, per ragioni urbanistiche, dal comma 1 dell'art. 5 della legge provinciale, le disposizioni in questione non introdurrebbero limiti, ma «allenterebbero» detto divieto; ciò avverrebbe sulla base di una caratteristica oggettiva: il volume e l'ingombro delle merci che renderebbe urbanisticamente consigliabile «per la difficoltà connessa alla loro movimentazione e ad eventuali limitazioni del traffico» che il loro commercio avvenga nelle zone produttive.

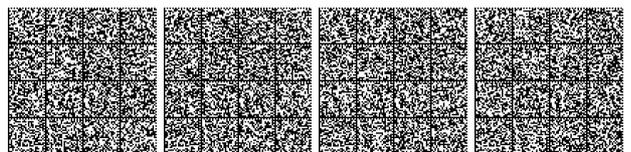
L'integrazione del commercio al dettaglio nelle zone residenziali, perseguita nel governo del territorio dal legislatore provinciale, subisce per le dette esigenze oggettive («volume ed ingombro delle merci e difficoltà connessa alla loro movimentazione»), una deroga mirante ad agevolare proprio tale attività al dettaglio; il riferimento ad «eventuali limitazioni del traffico» (al riguardo si indica, quale esempio, una bisarca per il trasporto di auto, o autoarticolati per il trasporto di macchinari per l'agricoltura o l'edilizia o ancora autocisterne e così *via*) chiarisce che le eccezioni previste dalla norma non mirano ad introdurre surrettiziamente tabelle merceologiche, ma al contrario a favorire nuove attività commerciali che, per ragioni oggettive, di regola troverebbero non poche difficoltà ad insediarsi in zone residenziali.

Si tratterebbe, dunque, di una tipica norma pro-concorrenziale, mirante ad agevolare peculiari attività commerciali che incontrerebbero, se l'unico insediamento consentito fosse nelle zone residenziali, gravi difficoltà; così come al medesimo fine il comma 3, consente l'attività di commercio al dettaglio degli accessori di quelle peculiari merci, ammessi con determinazione della Giunta provinciale (determinazione che risponde all'evidente fine di evitare che, per tale via, sia aggirata la norma generale che tende a riservare il commercio al dettaglio alle zone residenziali).

Inoltre, il comma 3, come anche il comma 2, non introdurrebbe alcun limite all'assortimento merceologico, sicché sarebbe del tutto ingiustificato e forzato il richiamo al parametro di cui all'art. 3, comma 1, lettera c), del d.l. n. 223 del 2006: l'intervento della Giunta provinciale avrebbe - secondo la difesa provinciale - la medesima funzione antielusiva della pianificazione urbanistica, che nel medesimo art. 5 esso ha a proposito dei prodotti vendibili presso le loro sedi dalle imprese artigiane ed industriali (comma 5) o vendibili nei cinema o presso cooperative agricole (comma 6). Detti interventi della Giunta, peraltro, non sono stati oggetto di censura.

La difesa della Provincia autonoma osserva, ancora, come non abbia maggior fondamento il ricorso là dove si impugnano i commi 4 e 7; al riguardo, si rileva come si tratti di una «lettura rovesciata» di dette disposizioni, la quale trascura la circostanza secondo cui - consentendo che continuino a svolgersi nelle zone produttive attività che il comma 1 riserva alle zone residenziali - in realtà si favorirebbe l'attività commerciale, sacrificando la pianificazione urbanistica.

Ad avviso della difesa provinciale, infatti, risulterebbe evidente che tale pianificazione sarebbe totalmente sacrificata se fossero consentiti l'espansione o il trasferimento o la concentrazione delle attività esistenti: la zona produttiva non sarebbe quella dedicata alle attività produttive e al commercio all'ingrosso, ma il commercio al dettaglio già esistente potrebbe svilupparsi attraverso ampliamenti, trasferimenti o concentrazioni di attività che, quindi, vanificherebbero la pianificazione urbanistica disegnata dalla legge.



Alla medesima logica si ispirerebbe il comma 7, là dove esclude che alla cessazione di una attività consentita come eccezione possa seguire una nuova; il che non significa avvantaggiare la chiusura degli esercizi in essere, come sostiene il ricorrente, ma piuttosto impedire che sia frustrato il disegno urbanistico che vuole il commercio al dettaglio tendenzialmente concentrato nelle zone residenziali.

Neppure sussisterebbe la lamentata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., da parte dell'art. 6 della legge provinciale. Al riguardo, si osserva come sia lo stesso ricorrente a ricordare che la sentenza di questa Corte, n. 150 del 2011, ha ribadito la consolidata giurisprudenza (sentenze n. 288 del 2010; n. 283 del 2009, nn. 431 e 430 del 2007) secondo la quale gli orari di apertura degli esercizi commerciali non rientrano nella materia della tutela della concorrenza: sicché occorrerebbe valutare in concreto la loro eventuale indiretta incidenza su quella materia. Ne discenderebbe che la facoltà della Giunta di emanare indirizzi in materia non soltanto escluderebbe che si tratti - come assume il ricorrente - di disposizioni vincolanti o di prescrizioni, ma escluderebbe anche, conseguentemente, che possa parlarsi di contrasto con il disposto dell'art. 3, comma 1, lettera *d-bis*, del d.l. n. 223 del 2006: l'impugnazione del ricorrente dovrebbe, dunque, ritenersi inammissibile per carenza di interesse. Inoltre, si aggiunge che gli indirizzi che in futuro la Giunta dovesse emanare sarebbero sindacabili davanti al giudice amministrativo anche, in ipotesi, per profili attinenti alla idoneità della loro fonte legislativa, costituita dall'art. 6 della legge n. 7 del 2012, a giustificare il concreto contenuto.

Alla luce delle esposte considerazioni la difesa della Provincia autonoma di Bolzano chiede che il ricorso sia dichiarato non fondato e, in relazione al terzo motivo, inammissibile.

6.- In prossimità dell'udienza di discussione le parti hanno depositato memorie, nelle quali sono ribadite ed ulteriormente argomentate le tematiche esposte nei precedenti scritti difensivi.

#### *Considerato in diritto*

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con il ricorso indicato in epigrafe ha promosso, in via principale, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 5, commi 1, 2, 3, 4 e 7, e dell'articolo 6 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 marzo 2012, n. 7 (Liberalizzazione dell'attività commerciale), in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lettera *e*) e 41 della Costituzione, nonché agli articoli 4, 5, 8 e 9 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Il ricorrente ritiene che le disposizioni di cui all'art. 5, commi 1, 2 e 3, della citata legge provinciale n. 7 del 2012, «singolarmente considerate e in combinato disposto» - nel prevedere che il commercio al dettaglio nelle zone produttive sia ammesso soltanto come eccezione (comma 1), per le categorie merceologiche indicate (comma 2) e per i relativi accessori determinati ed ammessi da una successiva deliberazione della Giunta provinciale (comma 3) - siano in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in relazione all'articolo 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. Detta norma sancisce il principio della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali, senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi natura, ad eccezione di quelli attinenti alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente (incluso l'ambiente urbano) e dei beni culturali, sicché le norme provinciali, traducendosi nell'introduzione di limitazioni all'apertura di nuovi esercizi di commercio al dettaglio nelle zone produttive, determinerebbero restrizioni alla concorrenza, così invadendo la potestà legislativa esclusiva dello Stato in tale materia. Inoltre, la disposizione di cui al comma 3, rinviando ad un provvedimento della Giunta provinciale la determinazione degli accessori delle categorie merceologiche di cui è ammessa la vendita, opererebbe una delegificazione della materia stessa, in contrasto con la potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Le stesse norme, poi, si porrebbero in violazione: *a*) dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in relazione all'art. 3, comma 1, lettera *c*), del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, secondo cui le attività commerciali, come individuate dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), nonché quelle di somministrazione di alimenti e bevande, si svolgono senza limitazioni quantitative all'assortimento merceologico offerto negli esercizi; *b*) degli artt. 4, 5, 8 e 9 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, in quanto le suddette disposizioni provinciali andrebbero oltre le competenze statutarie in materia di commercio. Ciò sia se alla Provincia autonoma di Bolzano si



riconosca, in virtù della clausola di equiparazione di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), competenza legislativa esclusiva ai sensi dell'art. 8 dello statuto speciale, in quanto la violazione dell'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, (poi convertito), determinerebbe il contrasto con l'art. 4 del detto statuto; sia se si riconosca competenza legislativa concorrente, ai sensi dell'art. 9 dello statuto speciale, in quanto la violazione dei citati principi stabiliti dalle leggi dello Stato si porrebbe in contrasto con l'art. 5 dello statuto stesso.

Ancora, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 5, comma 4, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 7 del 2012, nel prevedere che sono fatte salve dall'applicazione dei primi tre commi le strutture di vendita al dettaglio già autorizzate o già in esercizio (alla data di entrata in vigore della legge) nelle aree produttive, nelle quali sono vendute merci diverse da quelle elencate nel comma 2, e nello stabilire che esse, pur potendo continuare l'attività, non possono essere ampliate, trasferite o concentrate, nonché l'art. 5, comma 7, della medesima legge, nel disporre che la possibilità di esercitare l'attività di commercio al dettaglio, di cui al comma 4, decade, se l'attività stessa viene a cessare, incorrerebbero in violazione: 1) dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all'art. 31, comma 2, del citato d.l. n. 201 del 2011. Infatti, le suddette disposizioni comporterebbero una ingiustificata restrizione al libero svolgimento dell'attività di commercio al dettaglio delle merci differenti da quelle ammesse, risolvendosi in una sorta di "congelamento" delle attività in corso, le quali non potrebbero essere modificate nelle loro modalità di svolgimento fino al loro esaurimento, rendendo così impossibile che le attività medesime possano adattarsi alle mutate esigenze del mercato, con evidenti riflessi anticoncorrenziali; 2) dell'art. 41 Cost., sotto il profilo della violazione della libertà d'iniziativa economica, perché i vincoli in questione costituirebbero un evidente ostacolo alla possibilità di adottare strategie differenziate da parte degli esercenti e, quindi, un ostacolo all'ampliamento dell'offerta a beneficio dei consumatori ed al potenziale aumento, o mantenimento, del proprio giro di affari, e, inoltre, impedirebbero che, nel momento in cui quelle attività vengano a cessare, possano essere avviate negli stessi esercizi nuove attività; 3) degli artt. 4, 5, 8 e 9 del d.P.R. n. 670 del 1972, per le stesse motivazioni sopra esposte.

Infine, sempre secondo il ricorrente, l'art. 6 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 7 del 2012, nel prevedere che la Giunta provinciale è autorizzata ad emanare appositi indirizzi in materia di orari di apertura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio, indirizzi che dovrebbero garantire un'effettiva tutela degli usi e costumi, ai sensi dell'art. 8 dello statuto del Trentino-Alto Adige, la tutela dei lavoratori autonomi e dipendenti e il rispetto delle esigenze di ordine pubblico e di tutela della salute, violerebbe: a) l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione all'art. 31, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011 - il quale, nel modificare l'art. 3, comma 1, lettera d-bis), del d.l. n. 223 del 2006, (poi convertito), stabilisce che le attività commerciali (come individuate dal d.lgs. n. 114 del 1998) e di somministrazione di alimenti e bevande si svolgono senza limitazioni e prescrizioni quanto al rispetto degli orari di apertura e di chiusura, dell'obbligo di chiusura domenicale e festiva, nonché di quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale - in quanto favorirebbe l'adozione di iniziative locali idonee a reintrodurre vincoli che la normativa nazionale di liberalizzazione ha abolito dall'ordinamento, così invadendo la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza; b) gli artt. 4, 5, 8 e 9 del d.P.R. n. 670 del 1972, per le stesse motivazioni sopra richiamate.

2.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1, 2 e 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 7 del 2012 è fondata.

Le norme ora citate dispongono:

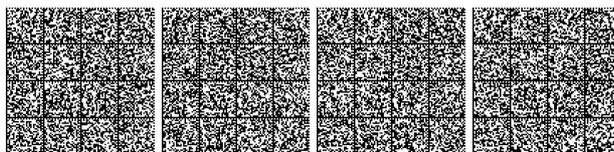
«1. Stante la scarsità di aree idonee all'esercizio di attività produttive e di commercio all'ingrosso e in considerazione del prevalente interesse generale di salvaguardia delle esigenze dell'ambiente urbano, della pianificazione ambientale e del traffico, e di quelle culturali e sociali, finalizzato all'integrazione del commercio al dettaglio nelle zone residenziali, il commercio al dettaglio nelle zone produttive è ammesso solo quale eccezione nei casi di seguito elencati.

2. Le merci che per il loro volume ed ingombro e per la difficoltà connessa alla loro movimentazione, nonché a causa di eventuali limitazioni al traffico, non possono essere offerte in misura sufficiente a soddisfare la richiesta e il fabbisogno nelle zone residenziali, possono essere vendute al dettaglio nelle zone produttive senza limitazioni di superficie.

Queste sono: a) autoveicoli a due o più ruote, incluse macchine edili; b) macchinari e prodotti per l'agricoltura; c) materiali edili, macchine utensili e combustibili; d) mobili; e) bevande in confezioni formato all'ingrosso.

3. Possono, altresì, essere venduti gli accessori alle merci di cui al comma 2. La Giunta provinciale determina gli accessori ammessi. La Giunta provinciale, fermo restando quanto già previsto dalle norme urbanistiche, determina inoltre, di concerto con i comuni, il numero dei posti macchina necessari in relazione alla superficie di vendita».

Ciò posto, si deve premettere che l'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, stabilisce che «Secondo la disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza,



libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali. Le Regioni e gli enti locali adeguano i propri ordinamenti alle prescrizioni del presente comma entro il 30 settembre 2012».

Questa Corte, chiamata ad esaminare varie questioni di legittimità costituzionale relative al citato art. 31, sollevate da diverse Regioni (alcune delle quali a statuto speciale), con la recente sentenza n. 299 del 2012 le ha dichiarate inammissibili o non fondate, ponendo in luce, tra l'altro (e per quanto qui rileva) che: 1) per costante giurisprudenza costituzionale la nozione di concorrenza - di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. - «riflette quella operante in ambito comunitario e comprende: a) sia gli interventi regolatori che a titolo principale incidono sulla concorrenza, quali le misure legislative di tutela in senso proprio, che contrastano gli atti ed i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e che ne disciplinano le modalità di controllo, eventualmente anche di sanzione; b) sia le misure legislative di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche (ex multis: sentenze n. 270 e n. 45 del 2010, n. 160 del 2009, n. 430 e n. 401 del 2007)»; 2) la materia «tutela della concorrenza», dato il suo carattere finalistico, non è una materia di estensione certa o delimitata, ma è configurabile come trasversale, «corrispondente ai mercati di riferimento delle attività economiche incise dall'intervento e in grado di influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle regioni (sentenze n. 80 del 2006, n. 175 del 2005, n. 272 e n. 14 del 2004)».

Dalla natura trasversale della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza questa Corte ha tratto la conclusione «che il titolo competenziale delle Regioni a statuto speciale in materia di commercio non è idoneo ad impedire il pieno esercizio della suddetta competenza statale e che la disciplina statale della concorrenza costituisce un limite alla disciplina che le medesime Regioni possono adottare in altre materie di loro competenza» (sentenza n. 299 del 2012 citata, punto 6.1. del Considerato in diritto).

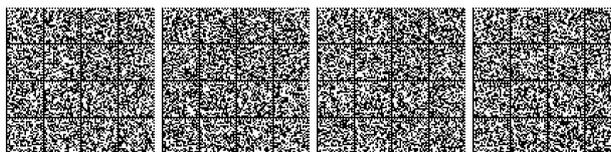
In particolare, con riferimento all'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, (poi convertito), la Corte ha affermato che detta norma deve essere ricondotta nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., «tutela della concorrenza», «trattandosi di una disciplina di liberalizzazione e di eliminazione di vincoli al libero esplicarsi dell'attività imprenditoriale nel settore commerciale.» (sentenza n. 299 citata, punto 7. del Considerato in diritto).

Del resto, la stessa legge provinciale n. 7 del 2012, qui in esame, enunciando nell'art. 1 le finalità della disciplina con essa introdotta, chiarisce nel comma 2 di tale articolo di dare attuazione ai principi previsti dalla normativa comunitaria, dalle leggi quadro nazionali, dall'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, convertito dalla legge n. 214 del 2011, disposizione alla quale è riconosciuta, dunque, la natura di «norma interposta» nella materia *de qua*.

In questo quadro, risulta evidente come il censurato art. 5, commi 1, 2 e 3, della citata legge provinciale si ponga in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione al menzionato art. 31, comma 2, il quale introduce il principio generale della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio. Invero, nelle zone destinate all'esercizio di attività produttive il commercio al dettaglio viene ad essere, in concreto e in via generale, vietato, essendo ammesso soltanto come eccezione, per il ben circoscritto catalogo di merci elencate nel comma 2 (con i relativi accessori, la cui determinazione è demandata alla Giunta provinciale: comma 3). Il fatto stesso che al commercio al dettaglio nelle zone produttive sia attribuito carattere eccezionale rivela lo spessore della limitazione arrecata alla libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali, limitazione che incide direttamente sull'accesso degli operatori economici al mercato e, quindi, si risolve in un vincolo per la libertà d'iniziativa di coloro che svolgono, o che intendano svolgere, attività di vendita al dettaglio nelle zone produttive.

Ad avviso della difesa della resistente, la normativa provinciale in esame sarebbe esplicitazione della potestà legislativa della Provincia in tema di pianificazione urbanistica, sicché i limiti posti dalle disposizioni censurate sarebbero legittimi, in quanto rientranti nel novero delle eccezioni previste dall'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, poi convertito, (in particolare, limiti connessi alla tutela dell'ambiente, incluso l'ambiente urbano, avuto riguardo anche alla particolare conformazione del territorio provinciale).

Inoltre, la difesa della Provincia autonoma richiama il disposto dell'art. 1, comma 3, della legge provinciale n. 7 del 2012 (norma non impugnata dalla difesa statale), alla stregua del quale «La liberalizzazione delle attività commerciali e della struttura dell'offerta commerciale al dettaglio deve adeguarsi alle esigenze connesse alla tutela dell'ambiente, ivi compreso l'ambiente urbano, della natura e del paesaggio, alla tutela dei monumenti e dei beni culturali, alla tutela della salute e del diritto al riposo dei lavoratori e dei cittadini, alla tutela e allo sviluppo equilibrato dello spazio



vitale urbano ed alla necessità di uno sviluppo organico del territorio e del traffico». Da tale norma la resistente trae spunto per affermare che la liberalizzazione dell'attività commerciale non può sacrificare le esigenze connesse ad un razionale ed ordinato assetto del territorio, né può significare piena libertà di apertura di nuovi esercizi sul territorio nazionale, ma «significa che la rimozione di ostacoli al dispiegamento di energie e capacità imprenditoriali e di barriere all'accesso all'attività commerciale deve coordinarsi con la "tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare", con l'urbanistica e i piani regolatori, con la tutela del paesaggio». In questo contesto, dunque, l'art. 5 della legge n. 7 del 2012 costituirebbe norma di governo delle zone destinate ad attività produttive e al commercio all'ingrosso, coerente alla finalità d'integrare il commercio al dettaglio nelle zone residenziali.

Questa tesi non può essere condivisa.

Invero, si deve replicare che la normativa in esame è diretta a disciplinare le zone idonee all'esercizio di attività produttive. Tali zone, ai sensi dell'art. 44, comma 2, della legge provinciale 11 agosto 1997, n. 13 (Legge urbanistica provinciale), sono destinate «all'insediamento d'imprese industriali, artigianali, di attività di prestazione di servizio e di commercio all'ingrosso per l'esercizio delle rispettive attività aziendali». Si tratta, cioè, di zone già in possesso di una vocazione commerciale, onde non si giustifica la compressione dell'assetto concorrenziale del mercato, realizzata attraverso la drastica riduzione della possibilità di esercitare in dette aree il commercio al dettaglio, la cui negativa incidenza sull'ambiente non è, peraltro, individuabile.

A questo rilievo si deve aggiungere la considerazione che il coordinamento, cui la difesa della Provincia autonoma si riferisce, non può realizzarsi introducendo un consistente vincolo al libero esplicarsi della libertà imprenditoriale nel settore commerciale, quale deve ritenersi quello introdotto dalla norma censurata, perché in tal modo detta norma viene a porsi in palese contrasto con il disposto dell'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, convertito dalla legge n. 214 del 2011, che pure la legge provinciale in esame (art. 1, comma 2) dichiara di voler attuare.

Alla resistente non giova il richiamo all'art. 8, n. 3, 5, 6, dello statuto di autonomia, che attribuisce alla Provincia autonoma competenza primaria in tema (tra l'altro) di tutela e conservazione del patrimonio storico, artistico e popolare, di urbanistica e piani regolatori, nonché di tutela del paesaggio. Infatti, come lo stesso art. 8, comma primo, stabilisce, la potestà della Provincia di emanare norme legislative si esercita entro i limiti indicati dall'art. 4 dello statuto medesimo, cioè «in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali [...] nonché delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica»; e, come dianzi si è già rilevato, il disposto dell'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, (poi convertito), deve essere ricondotto nell'ambito della tutela della concorrenza, rientrante nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., norma in presenza della quale i titoli competenziali delle Regioni, anche a statuto speciale, in materia di commercio e di governo del territorio non sono idonei ad impedire l'esercizio della detta competenza statale (*ex multis*: sentenza n. 299 del 2012 citata, punto 6.1. del Considerato in diritto), che assume quindi carattere prevalente.

Il richiamo - effettuato nella memoria depositata dalla difesa della Provincia autonoma il 22 gennaio 2013 - alla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in data 24 marzo 2011 (in causa C-400/08) si rivela non pertinente. Detta pronuncia, infatti, riguarda, in riferimento a grandi esercizi commerciali, restrizioni alla libertà di stabilimento, che siano applicabili senza discriminazioni basate sulla cittadinanza. Tali restrizioni possono essere giustificate da motivi imperativi d'interesse generale, a condizione che siano idonee a garantire la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non vadano oltre quanto necessario al raggiungimento dello stesso. Fra i motivi imperativi riconosciuti dalla Corte figurano, tra gli altri, la protezione dell'ambiente e la razionale gestione del territorio. Come si vede, si tratta di una fattispecie diversa da quella qui in esame, sia per la diversità del principio evocato (libertà di stabilimento e non tutela della concorrenza), sia per le caratteristiche di fatto delle due vicende.

Sulla base delle precedenti considerazioni, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, commi 1, 2 e 3, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 7 del 2012.

3.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 5, commi 4 e 7, di detta legge sono fondate.

Il citato comma 4 così dispone: «Sono fatte salve le strutture di vendita al dettaglio che all'entrata in vigore della presente legge sono già state autorizzate o hanno già iniziato la loro attività nelle aree produttive nelle quali vengono vendute merci diverse da quelle elencate al comma 2. Tali strutture possono continuare la loro attività, ma non possono essere ampliate, trasferite o concentrate».

Il successivo comma 7 stabilisce quanto segue: «La possibilità di esercitare l'attività di commercio al dettaglio di cui al comma 4 decade, se cessa l'attività di commercio al dettaglio».



La prima di tali disposizioni, dunque, pur consentendo nelle zone produttive la prosecuzione delle attività di vendita al dettaglio già autorizzate o già iniziate prima dell'entrata in vigore della legge provinciale n. 7 del 2012, vieta che le relative strutture destinate alla vendita al dettaglio possano essere ampliate, trasferite o concentrate. La seconda prevede addirittura la decadenza dalla possibilità di esercitare l'attività di cui al comma 4 in caso di cessazione, così precludendo ogni forma di conversione imposta o giustificata dall'andamento del mercato.

Entrambi i precetti introducono consistenti vincoli al libero svolgimento dell'attività di commercio al dettaglio nelle zone produttive, andando ad incidere sulle prospettive di sviluppo delle imprese commerciali, che si vedono impedire la possibilità di adeguare le proprie aziende alle esigenze del mercato sia con il divieto di ampliare o trasferire la sede, sia con la decadenza comminata per il caso di cessazione dell'attività. Pertanto, richiamate le considerazioni svolte dianzi, va ribadito il contrasto della normativa censurata con il disposto dell'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, e per il suo tramite con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Ne deriva l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, commi 4 e 7, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 7 del 2012.

4.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 di tale legge è fondata.

Detta norma stabilisce che «La Giunta provinciale è autorizzata ad emanare appositi indirizzi in materia di orari di apertura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio. Tali indirizzi dovranno garantire un'effettiva tutela degli usi e costumi ai sensi dell'art. 8 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, la tutela dei lavoratori autonomi e dipendenti ed il rispetto delle esigenze di ordine pubblico e della tutela della salute».

Al riguardo, si deve considerare che l'art. 1, comma 1, del d.l. n. 201 del 2011, (poi convertito), ha modificato l'art. 3, comma 1, lettera d-bis), del d.l. 4 luglio 2006, n. 223, (poi convertito). Nel testo attualmente vigente, la citata norma dispone che le attività commerciali, come individuate dal d.lgs. n. 114 del 1998, nonché quelle di somministrazione di alimenti e bevande, sono svolte senza i limiti e le prescrizioni elencati nel medesimo art. 3, tra cui «il rispetto degli orari di apertura e di chiusura, l'obbligo della chiusura domenicale e festiva, nonché quello della mezza giornata di chiusura infrasettimanale dell'esercizio». Ciò «Ai sensi delle disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e libera circolazione delle merci e dei servizi ed al fine di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché di assicurare ai consumatori finali un livello minimo ed uniforme di condizioni di accessibilità all'acquisto di prodotti e servizi sul territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, lettere e) ed m) della Costituzione» (art. 3 citato comma 1, prima parte).

Nell'interpretazione della citata normativa, questa Corte ha ritenuto che essa attui un principio di liberalizzazione, rimuovendo vincoli e limiti alle modalità di esercizio delle attività economiche, e ha così proseguito: «L'eliminazione dei limiti agli orari e ai giorni di apertura al pubblico degli esercizi commerciali favorisce, a beneficio dei consumatori, la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all'ingresso di nuovi operatori e amplia la possibilità di scelta del consumatore.

Si tratta, dunque, di misure coerenti con l'obiettivo di promuovere la concorrenza, risultando proporzionate allo scopo di garantire l'assetto concorrenziale del mercato di riferimento relativo alla distribuzione commerciale» (sentenza n. 299 del 2012 citata, punto 6.1. del Considerato in diritto).

In questo quadro il censurato art. 6 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 7 del 2012, autorizzando la Giunta ad emanare «appositi indirizzi in materia di orari di apertura al pubblico degli esercizi di vendita al dettaglio», si presta a reintrodurre limiti e vincoli in contrasto con la normativa statale di liberalizzazione, così invadendo la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e violando, quindi, l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La tesi della resistente, secondo cui l'impugnazione del Governo *in parte qua* dovrebbe essere dichiarata inammissibile per carenza d'interesse, essendo non valutabile in concreto l'eventuale incidenza sull'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. degli indirizzi ancora da emanare, non può essere condivisa.

Infatti, nel caso di specie, il vulnus al menzionato parametro costituzionale è già insito nell'attribuzione alla Giunta provinciale del potere di assumere «appositi indirizzi» in materia devoluta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, alla stregua delle considerazioni dianzi svolte.

Pertanto, va dichiarata l'illegittimità costituzionale anche del citato art. 6.

Ogni altro profilo rimane assorbito.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 5, commi 1, 2, 3, 4 e 7, e dell'articolo 6 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 marzo 2012, n. 7 (Liberalizzazione dell'attività commerciale).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 marzo 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Alessandro CRISCUOLO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 marzo 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_130038

n. 39

*Sentenza 11 - 15 marzo 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Regioni (in genere) - Adozione di atto amministrativo dello Stato incidente in materie di competenza regionale - Necessità dell'intesa con la Regione interessata - Mancato raggiungimento - Previsione che, in presenza di gravi esigenze di tutela della sicurezza, della salute, dell'ambiente o dei beni culturali o per evitare un grave danno all'Erario, l'organo statale competente possa deliberare unilateralmente l'atto, nei sessanta giorni successivi alla scadenza del termine per la sua adozione - Violazione delle competenze legislative regionali - Violazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni - Illegittimità costituzionale - Assorbimento delle ulteriori censure.**

- Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (convertito nella legge 4 aprile 2012, n. 35), art. 61, comma 3.
- Costituzione, art. 117 (artt. 118, 119 e 120).

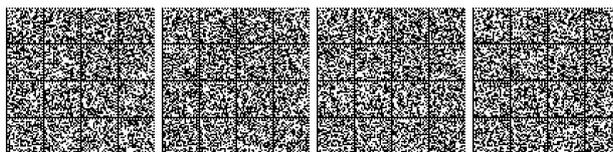
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici :* Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente



## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 61, comma 3, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 aprile 2012, n. 35, promossi dalle Regioni Veneto, Puglia e Toscana, con ricorsi notificati, rispettivamente, il 5, il 6 ed il 7 giugno 2012, depositati in cancelleria l'11 giugno (il primo) ed il 13 giugno 2012 (il secondo e il terzo), ed iscritti, rispettivamente, ai nn. 89, 91 e 92 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 26 febbraio 2013 il Giudice relatore Gaetano Silvestri;

uditi gli avvocati Bruno Barel e Daniela Palumbo per la Regione Veneto, Marcello Cecchetti per le Regioni Puglia e Toscana e l'avvocato dello Stato Vittorio Cesaroni per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ricorso notificato il 5 giugno 2012 e depositato il successivo 11 giugno (reg. ric. n. 89 del 2012), la Regione Veneto ha promosso questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 aprile 2012, n. 35, e, tra queste, dell'articolo 61, comma 3, per violazione dell'articolo 120 della Costituzione, in relazione al principio di leale collaborazione ed all'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

La norma impugnata dispone che, fatta salva la competenza legislativa esclusiva delle Regioni, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa richiesta con una o più Regioni per l'adozione di un atto amministrativo da parte dello Stato, il Consiglio dei Ministri - ove ricorrano gravi esigenze di tutela della sicurezza, della salute, dell'ambiente o dei beni culturali ovvero per evitare un grave danno all'Erario - può, nel rispetto del principio di leale collaborazione, deliberare motivatamente l'atto medesimo, anche senza l'assenso delle Regioni interessate, nei sessanta giorni successivi alla scadenza del termine per la sua adozione da parte dell'organo competente. Tale disciplina, per il disposto del comma 4 del citato art. 61, non si applica «alle intese previste dalle leggi costituzionali, alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano».

1.1.- Secondo la ricorrente, la formulazione della norma censurata sarebbe tanto equivoca da imporre «quanto meno» una pronuncia interpretativa della Corte costituzionale, posto che, se davvero consentisse allo Stato di superare l'intesa con le Regioni nelle materie di loro competenza non esclusiva, la norma stessa contrasterebbe con l'art. 120 Cost. e con il disposto dell'art. 8 della legge n. 131 del 2003.

La giurisprudenza costituzionale avrebbe da tempo stabilito l'illegittimità di norme procedurali che compromettano radicalmente l'esercizio delle attribuzioni regionali, a maggior ragione nei casi in cui la mancanza dell'intesa determini l'attivazione di poteri sostitutivi (sono citate le sentenze n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 383 e n. 339 del 2005). In particolare, la procedura non potrebbe assegnare valore decisivo alla volontà di una sola parte, dovendo favorirsi la reiterazione delle trattative al fine di giungere all'intesa (sentenza n. 33 del 2011).

La norma censurata, secondo la Regione Veneto, consente invece l'esercizio del potere sostitutivo dello Stato, in materie di competenza concorrente, in base alla mera circostanza del mancato raggiungimento dell'intesa, e senza oltretutto assegnare rilievo al carattere della competenza regionale concretamente disattesa (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 232 del 2011). Anche la Conferenza unificata, nel parere reso il 22 febbraio 2012 sul disegno di legge di conversione del d.l. n. 5 del 2012, ha notato che la disposizione - pur sembrando circoscrivere il proprio ambito applicativo alle materie di competenza regionale concorrente - sarebbe «oscura», e plausibilmente idonea a consentire il superamento delle intese senza alcuna concreta applicazione del principio di leale collaborazione, solo formalmente richiamato.

In ogni caso - osserva la ricorrente - il principio appena evocato impone il raggiungimento di una intesa ogni volta che si determini un intreccio tra competenze statali e regionali. La conferma è tratta dal disposto dell'art. 8 della legge n. 131 del 2003, il cui sesto comma, nella parte finale, esclude l'applicazione, alle intese in esso regolate, della procedura di cui ai commi 3 e 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 (Definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza



Stato-città ed autonomie locali). Si deve ritenere esclusa, dunque, la possibilità di ricorso alle procedure unilaterali cui si riferiscono le norme in questione. In altre parole, le intese perseguite in applicazione dell'art. 120 Cost., secondo il disposto dell'art. 8 della legge n. 131 del 2003, non sarebbero superabili, neppure nelle peculiari situazioni descritte dalla normativa sulle attribuzioni della Conferenza unificata.

È vero - prosegue la ricorrente - che l'elenco delle situazioni indicate nel secondo comma dell'art. 120 Cost. per l'attivazione di poteri sostitutivi non può considerarsi tassativo. Tuttavia, una parte delle fattispecie regolate dalla norma impugnata (cioè quelle pertinenti alla tutela dell'ambiente o dei beni culturali) non presenterebbe alcuna «corrispondenza» con la previsione costituzionale e, in ogni caso, ciascuna previsione di poteri sostitutivi dovrebbe essere ispirata in concreto al principio di leale collaborazione (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 43 del 2004). Né potrebbe giovare, nel senso della compatibilità costituzionale della disciplina impugnata, una mera e formale citazione del principio medesimo (è citata la sentenza n. 6 del 2004).

Nel caso di competenze concorrenti sarebbe dunque necessaria l'intesa quale strumento di codecisione, e non di mera consultazione dell'ente regionale, da gestire su un piano di parità tra Stato e Regione, in ogni fase della procedura, con reiterate trattative ed in modo serio e continuativo (sono citate le sentenze della Corte costituzionale n. 378 e n. 339 del 2005).

La normativa censurata si discosterebbe dal modello costituzionale sotto ogni profilo, compreso quello della mancata previsione della prevalenza dell'intesa successiva all'atto unilaterale dello Stato, sul presupposto che le trattative debbano proseguire anche dopo l'atto medesimo.

La Regione Veneto prospetta, in definitiva, la necessità «quanto meno» di una «pronuncia interpretativa» che conformi la norma in questione al principio di leale collaborazione, «ovvero una pronuncia additiva» che imponga, per la delibera motivata del Consiglio dei ministri, la «necessaria clausola di cedevolezza a fronte dell'intervenuta intesa». In conclusione del ricorso viene sollecitata anche, e più radicalmente, una dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma impugnata.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito nel giudizio con atto depositato in data 13 luglio 2012, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o, comunque, infondato.

Per quanto riguarda la norma posta ad oggetto del presente giudizio, lo Stato assume che le doglianze della ricorrente sarebbero infondate, data la pertinenza della disciplina ad interessi di rilievo nazionale, la cui tutela non potrebbe essere pregiudicata dall'eventuale inerzia della Regione interessata in un quadro intrecciato di competenze. La compatibilità con il principio di leale collaborazione sarebbe assicurata dalla necessaria scadenza del termine per l'adozione del provvedimento da parte dell'organo competente, cui segue un periodo (di sessanta giorni al massimo) ancora utile per il perseguimento dell'intesa.

L'Avvocatura generale ricorda come l'art. 118 Cost. riconosca l'esigenza di un esercizio unitario delle funzioni amministrative, pur nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. In particolare, la sussidiarietà dovrebbe essere valutata congiuntamente all'adeguatezza del livello di maggiore prossimità.

La norma censurata attuerebbe il principio di necessaria intesa tra i diversi livelli di governo interessati (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003), sia pure nella forma dell'intesa «debole», la cui compatibilità con la Costituzione sarebbe stata più volte confermata dalla giurisprudenza, a fronte dell'esigenza di assicurare effettività di tutela agli interessi che sarebbero pregiudicati dall'inerzia dell'amministrazione, quale portato del mancato raggiungimento della intesa (è citata la sentenza n. 408 del 1998).

L'Avvocatura generale rileva, da ultimo, che il comma 4 dell'art. 61 del d.l. n. 5 del 2012 esclude l'applicazione della norma censurata alle «intese previste dalle leggi costituzionali». Dunque la disciplina non riguarderebbe le ipotesi in cui sia prescritta dal dettato costituzionale la cosiddetta intesa «forte», la cui mancanza sarebbe d'ostacolo, di conseguenza, alla conclusione del procedimento (sono citate le sentenze della Corte costituzionale n. 207 del 1996 e n. 21 del 1991).

3.- Con memoria depositata il 5 febbraio 2013 la Regione Veneto ha insistito per l'accoglimento del ricorso e per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma impugnata.

Secondo la Regione, la difesa dello Stato, con il proprio atto di intervento, avrebbe convenuto che la norma impugnata riguarda il solo caso delle competenze intrecciate di Stato e Regioni, e non le ipotesi di competenza concorrente (ove sarebbe comunque prevista una intesa «forte»). Una volta accettata tale premessa, però, non si comprenderebbe l'utilità della disposizione, che sarebbe chiamata in pratica ad «autoregolare» il procedimento per l'assunzione di provvedimenti spettanti, comunque, alla determinazione unilaterale dello Stato.



I rilievi sviluppati nell'atto di costituzione dell'Avvocatura confermerebbero, dunque, la sostanziale incomprendibilità della previsione censurata, il cui allineamento ai principi costituzionali ne svuoterebbe la portata, e la cui valorizzazione varrebbe invece a determinare applicazioni elusive dei principi medesimi.

A conferma della propria tesi, la Regione richiama la decisione della Corte costituzionale n. 179 del 2012, dichiarativa tra l'altro della illegittimità dell'articolo 49, comma 3, lettera *b*), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, nella parte in cui prevedeva che, in caso di dissenso espresso in sede di conferenza di servizi da una Regione o da una Provincia autonoma, in una delle materie di propria competenza, ove non fosse raggiunta, entro il breve termine di trenta giorni, l'intesa, «il Consiglio dei ministri delibera in esercizio del proprio potere sostitutivo con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate». La decisione risulta motivata, infatti, proprio in base alla violazione del principio di leale collaborazione insita nella conferita decisività del volere di una sola parte, quale conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa.

4.- Con ricorso notificato il 6 giugno 2012 e depositato il successivo 13 giugno (reg. ric. n. 91 del 2012), la Regione Puglia ha promosso - con riferimento agli articoli 117, commi terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, 119, commi primo e secondo, Cost., nonché al principio di leale collaborazione - questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 61, comma 3, del d.l. n. 5 del 2012, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 35 del 2012.

Secondo la ricorrente, la disposizione impugnata consente al Governo di attivare meccanismi sostitutivi dell'intesa con le Regioni anche quanto tale intesa sarebbe costituzionalmente necessaria, così violando tutti i parametri indicati.

La Regione Puglia ricorda che l'intesa è imposta dalla Costituzione, anzitutto, nei casi in cui lo Stato esercita la «sussidiarietà legislativa», avocando competenze legislative e funzioni amministrative in ambiti rimessi alla competenza residuale o concorrente delle Regioni (sono citate le sentenze della Corte costituzionale n. 139 del 2012, nn. 33, 79 e 165 del 2011, n. 278 del 2010, n. 383 del 2005, n. 6 del 2004, n. 303 del 2003).

Per altro verso - prosegue la ricorrente - la necessità dell'intesa si determina quando lo Stato interviene normativamente su questioni riconducibili ad una pluralità di materie, parte delle quali attribuite alla competenza regionale (sono citate le sentenze n. 33 del 2011, n. 278 del 2010, n. 88 del 2009, nn. 50 e 219 del 2005). In questi casi, la netta prevalenza di una materia sulle altre implica una competenza esclusiva, secondo l'ordinario riparto sancito dalla Costituzione. Quando però manchi una sicura prevalenza di materie riconducibili al medesimo livello di competenza, «si applica il principio di leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze [...] strumenti che possono assumere, rispettivamente, la forma di intese o pareri, a seconda del maggiore o minore impatto dell'intervento finanziario statale sulle competenze regionali» (sentenza n. 168 del 2008 della Corte costituzionale).

In terzo luogo, secondo la Regione Puglia, l'intesa può essere imposta direttamente dal principio di leale collaborazione, dovendosi poi stabilire, caso per caso, se debba coinvolgere singole Regioni o la Conferenza unificata (è citata la sentenza n. 27 del 2010).

In tutti i casi indicati, la legge statale non potrebbe introdurre meccanismi di superamento unilaterale dell'intesa costituzionalmente imposta, o comunque non potrebbe regolarli in termini di «drastica previsione» di prevalenza della volontà di una sola parte, senza prevedere procedure idonee ad alimentare reiterate trattative utili per il perfezionamento dell'accordo (sono citate le sentenze n. 165 e n. 33 del 2011 della Corte costituzionale).

La norma impugnata sarebbe dunque illegittima, a parere della ricorrente, nella parte in cui, senza predisporre alcuno strumento procedurale utile ad indurre l'accordo tra Stato e Regioni, prevede l'adozione unilaterale di provvedimenti sulla sola premessa del mancato raggiungimento di una intesa, anche quando la stessa sia necessaria alla luce dei parametri costituzionali evocati (art. 117, terzo e quarto comma, art. 118, primo e secondo comma, art. 119, primo e secondo comma, Cost., oltretutto il principio di leale collaborazione).

Né la dichiarazione di illegittimità potrebbe essere esclusa dalla previsione, contenuta nell'*incipit* della norma censurata, che «resta salva la competenza legislativa esclusiva delle Regioni». La clausola di esclusione non riguarda, infatti, i casi nei quali la necessità di intesa scaturisce dall'interferenza tra competenze statali e regionali, eventualmente a seguito dell'avocazione in sussidiarietà. D'altra parte, se anche si considerassero «garantite» le necessità di intesa collegate al quarto comma dell'art. 117 Cost., lo stesso non varrebbe per le avocazioni effettuate in regime di potestà concorrente, che pure sono possibili (sentenze n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004), o per le fattispecie segnate da un «intreccio di materie» che coinvolga significativamente competenze regionali.

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito nel giudizio con atto depositato in data 13 luglio 2012, chiedendo che le questioni prospettate dalla Regione Puglia vengano dichiarate inammissibili o, comunque, manifestamente infondate.



A sostegno delle proprie conclusioni l'Avvocatura generale riprende gli argomenti già illustrati con l'atto di intervento nel giudizio originato dal ricorso della Regione Veneto (reg. ric. n. 89 del 2012), alla cui sintesi si può quindi rinviare (*supra*, punto 2.).

6.- Con memoria depositata il 5 febbraio 2013 la Regione Puglia ha insistito per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma impugnata.

In primo luogo la ricorrente osserva come, se anche la disciplina in questione mirasse a fronteggiare una situazione di emergenza economica e finanziaria ed a semplificare i procedimenti amministrativi in settori cruciali, ciò non potrebbe giustificare una deroga al riparto costituzionale delle competenze (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 148 del 2012). Dopo la riforma attuata mediante la legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) - si aggiunge - la qualifica di «interesse di rilievo nazionale» non implica necessariamente la competenza statale (sono citate le sentenze n. 303 del 2003 e n. 278 del 2010). Il principio di sussidiarietà nell'attribuzione di funzioni amministrative è dettato quale direttiva per la legislazione statale e regionale, e non certo quale mero criterio di orientamento per le concrete scelte dell'Amministrazione.

Un «potere sostitutivo straordinario» sarebbe configurabile solo nei casi indicati dal secondo comma dell'art. 120 Cost. La norma impugnata si limita invece ad una evocazione formale del principio di leale collaborazione, senza prevedere forme concrete che ne assicurino l'attuazione. Per altro verso, il potere sostitutivo riguarderebbe comportamenti non obbligatori delle Regioni, alle quali può essere imposto di collaborare lealmente, ma non certo di consentire alla pretesa dello Stato, pena l'attivazione del potere stesso. La ricorrente richiama la sentenza n. 383 del 2005 della Corte costituzionale, che avrebbe già escluso la compatibilità di qualunque potere sostitutivo dello Stato nei casi di intesa necessaria con le Regioni (sono citate, ancora, le sentenze n. 278 del 2010 e n. 165 del 2011).

Anche quando la giurisprudenza costituzionale si è mostrata più attenta all'esigenza di favorire il superamento di persistenti divergenze attraverso la reiterazione di trattative (sono citate le sentenze nn. 339 e 383 del 2005, n. 24 del 2007, n. 121 del 2010), il giudizio di compatibilità costituzionale è maturato solo a fronte di regole procedurali che garantissero efficacemente il perseguimento dell'accordo. È il caso della sentenza n. 33 del 2011, ove ha trovato positiva valutazione la previsione dell'investitura di un soggetto terzo, individuato in modo paritario dalle parti; della partecipazione del Presidente della Regione alla seduta governativa volta all'eventuale esercizio del potere sostitutivo; del controllo connesso all'assunzione del provvedimento in forma di decreto del Presidente della Repubblica. A conferma, sono richiamate decisioni nelle quali è stata invece ritenuta l'illegittimità di norme che consentivano provvedimenti unilaterali in assenza delle garanzie indicate (è citata la sentenza n. 165 del 2011).

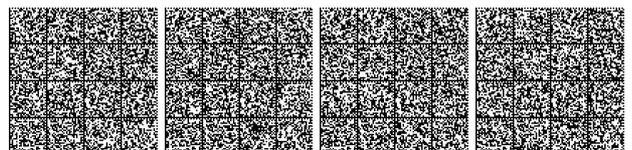
La Regione Puglia analizza, infine, l'argomento della difesa statale secondo cui la norma impugnata non sarebbe applicabile ai casi nei quali è prescritta la cosiddetta «intesa forte». La soluzione sarebbe soddisfacente solo se si ammettesse che tutte le intese costituzionalmente necessarie debbano essere considerate «forti», con la conseguenza che sarebbe impraticabile qualunque ipotesi di superamento mediante poteri sostitutivi. Una tale lettura del comma 4 dell'art. 61 del decreto-legge n. 5 del 2012 (che esclude l'applicazione del precedente comma 3 «alle intese previste dalle leggi costituzionali») sembra però, alla ricorrente, non giustificata dalla lettera della norma.

Per «legge costituzionale», infatti, dovrebbe intendersi lo speciale strumento normativo indicato nell'art. 138 Cost. Per altro verso, una interpretazione estensiva, tale da comprendere la Costituzione, dovrebbe spingersi fino a configurare l'esclusione delle intese previste da norme costituzionali «implicite», per risultare effettivamente idonea ad evitare la lesione delle competenze regionali.

Ove anche la Corte costituzionale ritenesse plausibile un tale approdo interpretativo, lo stesso dovrebbe essere sancito, secondo la ricorrente, da un avallo formale ed esplicito della stessa Corte, eventualmente mediante lo strumento della sentenza interpretativa di rigetto.

7.- Con ricorso notificato il 7 giugno 2012 e depositato il successivo 13 giugno (reg. ric. n. 92 del 2012), la Regione Toscana ha promosso - con riferimento agli artt. 117, commi terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, 119, commi primo e secondo, e 120 Cost., nonché al principio di leale collaborazione - questione di legittimità costituzionale dell'articolo 61, comma 3, del d.l. n. 5 del 2012, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 35 del 2012.

Secondo la ricorrente, la norma censurata abilita lo Stato a superare unilateralmente la necessità dell'intesa con le Regioni, anche quando la stessa è imposta dai parametri costituzionali evocati, e sarebbe dunque lesiva delle prerogative regionali, tanto in caso di competenza residuale, quanto con riguardo ad ipotesi di competenza concorrente. La Regione Toscana ricorda che l'intesa è costituzionalmente necessaria nei casi di cosiddetta «chiamata in sussidiarietà», o di intreccio tra materie di competenza statale e di competenza regionale. Il principio di leale collaborazione, secondo l'insegnamento della giurisprudenza costituzionale, imporrebbe in tali casi l'adozione di strumenti effettivi di partecipazione delle Regioni, senza la «drastica attribuzione» ad una sola delle parti del potere di provvedere. In altri termini, e secondo la



giurisprudenza sulla «chiamata in sussidiarietà», sarebbe comunque necessario il raggiungimento di una intesa «forte», cioè imprescindibile per la conclusione del procedimento (è citata la sentenza n. 6 del 2004), tanto da imporre il ricorso al conflitto di attribuzione nei «casi limite di mancato raggiungimento dell'intesa» (sentenza n. 383 del 2005).

La giurisprudenza costituzionale - prosegue la ricorrente - ha più volte precisato come, non essendo ammissibile l'affermazione di una scelta unilaterale, la legge debba prevedere procedure idonee a consentire il superamento di un eventuale dissenso, mediante trattative reiterate o la designazione di un soggetto terzo. Solo l'eventuale protrarsi della situazione di stallo potrebbe legittimare il superamento dell'intesa, non senza strumenti di controllo successivo sulla correttezza politica ed istituzionale del procedimento e del provvedimento conclusivo (è citata la sentenza n. 33 del 2011 della Corte costituzionale, oltre alle sentenze n. 24 del 2007 e n. 121 del 2010). Ancora di recente - ricorda la Regione Toscana - è stata dichiarata l'illegittimità di una norma che conferiva al Governo un potere di deliberazione unilaterale sul solo presupposto del mancato conseguimento dell'intesa, giudicando irrilevante (perché non riferibile ad una trattativa da svolgere in termini di parità) la previsione che il Presidente della Regione interessata partecipasse alla riunione del Consiglio dei ministri convocata per l'esercizio del potere sostitutivo (sentenza n. 165 del 2011).

Né la clausola di salvezza delle competenze esclusive delle Regioni, né il formale rinvio al principio di leale collaborazione, varrebbero ad assicurare la conformità della disciplina impugnata al modello disegnato dalla giurisprudenza costituzionale, che guarda all'intesa come strumento effettivo ed imprescindibile di codecisione, in tutti i casi nei quali la Costituzione (attraverso i parametri evocati) rende indispensabile l'intesa stessa.

La norma censurata, poi, contrasterebbe con l'art. 120 Cost., conferendo al Governo poteri sostitutivi fuori dei casi previsti dalla citata disposizione costituzionale, e, in particolare, senza che si verifichi un preliminare inadempimento dell'ente sostituito riguardo ad una attività per esso obbligatoria (è citata la sentenza della Corte costituzionale n. 278 del 2010, ove la illegittimità della norma impugnata è stata esclusa solo in quanto è stata negata la sua riferibilità alle Regioni).

8.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito nel giudizio con atto depositato in data 13 luglio 2012, chiedendo che le questioni prospettate dalla Regione Toscana vengano dichiarate inammissibili o, comunque, manifestamente infondate.

A sostegno delle proprie conclusioni l'Avvocatura generale riprende gli argomenti già illustrati con l'atto di intervento nel giudizio originato dal ricorso della Regione Veneto (reg. ric. n. 89 del 2012), alla cui sintesi si può quindi rinviare (*supra*, punto 2.).

9.- Con memoria depositata il 5 febbraio 2013 la Regione Toscana ha insistito per l'accoglimento del proprio ricorso.

Dopo aver ricordato che nei casi di «chiamata in sussidiarietà», ovvero di competenze intrecciate, deve ritenersi prescritta la cosiddetta «intesa forte», la ricorrente evidenzia come la Corte costituzionale abbia già negato che l'ordine costituzionale delle competenze possa essere derogato a fronte di situazioni «eccezionali» (è citata la sentenza n. 151 del 2012), ed abbia già dichiarato illegittima una disciplina analoga a quella impugnata nell'odierno giudizio (sentenza n. 179 del 2012). Con tale ultima decisione, in particolare, la Corte avrebbe confermato che la deliberazione unilaterale dello Stato non può essere configurata quale conseguenza automatica del mancato raggiungimento di una intesa, con «drastica previsione» della prevalenza della volontà di una sola parte.

Proprio questo, invece, sarebbe il senso della norma censurata, che non contiene il minimo riferimento a procedure di ricerca dell'intesa.

### *Considerato in diritto*

1.- Con i ricorsi indicati in epigrafe, la Regione Veneto (reg. ric. n. 89 del 2012), la Regione Puglia (reg. ric. n. 91 del 2012) e la Regione Toscana (reg. ric. n. 92 del 2012) hanno proposto questioni di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 aprile 2012, n. 35, e, tra queste, dell'articolo 61, comma 3.

La norma impugnata dispone che, fatta salva la competenza legislativa esclusiva delle Regioni, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa richiesta con una o più Regioni per l'adozione di un atto amministrativo da parte dello Stato, il Consiglio dei ministri - ove ricorrano gravi esigenze di tutela della sicurezza, della salute, dell'ambiente o dei beni culturali o si debba evitare un grave danno all'Erario - può, nel rispetto del principio di leale collaborazione, deliberare motivatamente l'atto medesimo, anche senza l'assenso delle Regioni interessate, nei sessanta giorni successivi alla



scadenza del termine per la sua adozione da parte dell'organo competente. Per il disposto del comma 4 dello stesso art. 61 del d.l. n. 5 del 2012, la disposizione non si applica «alle intese previste dalle leggi costituzionali, alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano».

Secondo la Regione Veneto, la disciplina censurata viola l'art. 120 della Costituzione, in relazione al principio di leale collaborazione ed all'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), in quanto compromette radicalmente l'esercizio delle attribuzioni regionali nei casi di competenza non esclusiva, assegnando valore decisivo alla volontà di una sola parte con il conferimento di poteri sostitutivi, senza favorire la reiterazione delle trattative al fine di giungere all'intesa.

Secondo la Regione Puglia, invece, la norma in questione contrasta con gli artt. 117, commi terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, 119, commi primo e secondo, Cost., nonché con il principio di leale collaborazione, in quanto consente al Governo di attivare meccanismi sostitutivi dell'intesa con le Regioni anche quando tale intesa sia costituzionalmente necessaria, così violando tutti i parametri indicati.

La Regione Toscana prospetta, a sua volta, una violazione degli artt. 117, commi terzo e quarto, 118, commi primo e secondo, 119, commi primo e secondo, e 120 Cost., nonché del principio di leale collaborazione, in quanto la norma impugnata consentirebbe allo Stato di superare in modo unilaterale la necessità dell'intesa con le Regioni, anche quando la stessa è imposta dai parametri costituzionali evocati. La disciplina censurata provocherebbe, inoltre, una lesione delle prerogative regionali tanto in caso di competenza esclusiva che riguardo ad ipotesi di competenza concorrente. Sarebbero conferiti poteri sostitutivi al Governo, infine, fuori dei casi previsti dall'art. 120 Cost., e, in particolare, anche quando non si verifici un preliminare inadempimento dell'ente sostituito riguardo ad una attività per esso obbligatoria.

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri si è costituito in tutti i tre giudizi indicati, assumendo che le questioni sarebbero inammissibili o infondate.

3.- Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel d.l. n. 5 del 2012, vengono in esame in questa sede le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 61, comma 3.

I giudizi così separati e delimitati, in considerazione della loro connessione oggettiva, devono essere riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

4.- Le questioni proposte dalle Regioni ricorrenti sono fondate, nei termini di seguito precisati.

4.1.- Questa Corte, nella sua giurisprudenza, ha enucleato una serie di principi, che incidono direttamente sulla fattispecie oggetto del presente giudizio.

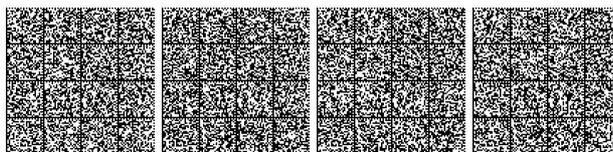
In primo luogo, nei casi in cui sia prescritta una intesa "in senso forte" tra Stato e Regioni - ad esempio, per l'esercizio unitario statale, in applicazione del principio di sussidiarietà, di funzioni attribuite alla competenza regionale - il mancato raggiungimento dell'accordo non legittima, di per sé, l'assunzione unilaterale di un provvedimento. Si tratta infatti di «atti a struttura necessariamente bilaterale», non sostituibili da una determinazione del solo Stato (sentenza n. 383 del 2005).

Non è sufficiente, in ogni caso, il formale riferimento alla necessaria osservanza del principio di leale collaborazione. Devono essere previste procedure di reiterazione delle trattative, con l'impiego di specifici strumenti di mediazione (ad esempio, la designazione di commissioni paritetiche o di soggetti "terzi"), ai quali possono aggiungersi ulteriori garanzie della bilateralità, come, ad esempio, la partecipazione della Regione alle fasi preparatorie del provvedimento statale (sentenze n. 33 e n. 165 del 2011).

L'assunzione unilaterale dell'atto non può pertanto essere prevista come «mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa», con sacrificio della sfera di competenza costituzionalmente attribuita alla Regione e violazione, per l'effetto, del principio di leale collaborazione (sentenza n. 179 del 2012).

4.2.- Il rilievo nazionale degli interessi menzionati nella norma censurata non è da solo sufficiente a rendere legittimo il superamento dei limiti alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni fissati dal riparto costituzionale delle competenze. Difatti, l'accentramento dell'esercizio di funzioni amministrative da parte dello Stato «può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenza n. 303 del 2003).

Il semplice decorso del tempo - previsto dalla norma impugnata come unica condizione per l'adozione unilaterale dell'atto ad opera dello Stato - per sua natura prescinde completamente dall'osservanza, da parte di Stato e Regioni, di comportamenti ispirati al principio di leale collaborazione. Quale che sia l'atteggiamento delle parti nei sessanta giorni



successivi alla scadenza del termine per l'adozione dell'atto, si verifica, secondo la richiamata previsione legislativa statale, la concentrazione della potestà di decidere in capo ad una di esse. Ciò anche nell'ipotesi che proprio lo Stato abbia determinato, con l'inerzia o con altri comportamenti elusivi, l'inutile decorrenza del termine.

Per le ragioni esposte, non può essere condiviso l'assunto della difesa erariale, che la prestazione collaborativa da parte dello Stato possa ridursi alla mera attesa della scadenza del termine.

4.3.- Quanto al riferimento - da parte del resistente - alla eccezionalità dell'attuale congiuntura economica e finanziaria, si deve ricordare che questa Corte ha ripetutamente affermato come la Costituzione non consenta che una situazione di necessità «possa legittimare lo Stato ad esercitare funzioni legislative in modo da sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali previste, in particolare, dall'art. 117 Cost.» (sentenza n. 148 del 2012). Lo Stato è sempre tenuto ad «affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale» (sentenza n. 151 del 2012).

4.4.- Non è peraltro praticabile una interpretazione costituzionalmente orientata della norma censurata, giacché il suo tenore testuale esclude che possano trovare idonea attuazione i principi che reggono la leale collaborazione tra Stato e Regioni, quali emergono dalle norme costituzionali e dalla giurisprudenza di questa Corte. Difatti, per poter giungere ad un esito interpretativo compatibile con i detti principi costituzionali, sarebbe necessario estrarre dal combinato disposto dei commi 3 e 4 dell'art. 61 del d.l. n. 5 del 2012 l'esclusione dell'applicabilità del potere unilaterale dello Stato di emanare l'atto, in assenza di intesa, a tutti i casi in cui questa sia costituzionalmente necessaria, non solo per diretta previsione della Costituzione o di leggi costituzionali (precipuamente, gli statuti delle Regioni speciali), ma anche nelle ipotesi di esercizio accentrato di funzioni amministrative e legislative, in base al principio di sussidiarietà, di cui all'art. 118 Cost. Nell'esclusione dovrebbero inoltre rientrare le molteplici fattispecie di incroci o intrecci tra funzioni statali e regionali, tali da rendere impossibile o dannosa una netta separazione e rendere quindi inevitabile il raggiungimento di accordi tra Stato e Regioni, come modalità elettiva di armonica composizione dei rispettivi interessi costituzionalmente tutelati (*ex plurimis*, sentenze n. 27 del 2010, n. 168 del 2008, n. 50 del 2005, n. 308 del 2003).

Con un certo sforzo ermeneutico si potrebbe ritenere che il riferimento alle leggi costituzionali comprenda anche quello alla stessa Costituzione, e che siano pertanto salvaguardate le sfere di competenza delle Regioni a statuto speciale (previste da leggi costituzionali) e le competenze residuali delle Regioni ordinarie (previste dalla stessa Costituzione), pur in presenza dell'esercizio, da parte dello Stato, di funzioni regionali, in base al principio di sussidiarietà (art. 118, primo comma, Cost.). Non è possibile invece dedurre dalle disposizioni citate l'esclusione del potere di decisione unilaterale dello Stato nelle varieguate ipotesi di collaborazione necessaria Stato-Regioni sopra richiamate, che possono coinvolgere tutte le competenze (esclusiva, concorrente e residuale) dello Stato e delle Regioni a causa dell'impossibilità di ricondurre un dato oggetto nell'ambito di una sola di esse, senza arrecare danno agli interessi sottostanti alle altre, che godono di eguale tutela costituzionale. Rimarrebbero, in ogni caso, ampi margini di incertezza, incompatibili con le norme sul riparto delle competenze e con il principio di leale collaborazione, così come emergono dalla giurisprudenza di questa Corte.

L'insufficienza dell'interpretazione adeguatrice prospettata dalla difesa statale rende inevitabile la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma impugnata per violazione dell'art. 117 Cost. e del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

5.- Sono assorbite le altre censure di legittimità costituzionale prospettate dalle Regioni ricorrenti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata a separate pronunce la decisione delle questioni di legittimità costituzionale riguardanti le altre disposizioni contenute nel decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 aprile 2012, n. 35,*

*riuniti i giudizi,*



dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 61, comma 3, del d.l. n. 5 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 35 del 2012.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 marzo 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Gaetano SILVESTRI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 marzo 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_130039

n. 40

*Sentenza 11 - 15 marzo 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Straniero - Prestazioni sociali e assistenziali a contenuto economico - Stranieri extracomunitari legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato - Concessione della indennità di accompagnamento e della pensione di inabilità - Subordinazione al requisito della titolarità della carta di soggiorno, ora permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo - Violazione del principio di non discriminazione e dei valori di solidarietà - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.**

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 80, comma 19.
- Costituzione, artt. 2, 3, 29, 32, 38 e 117, primo comma; convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 14.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

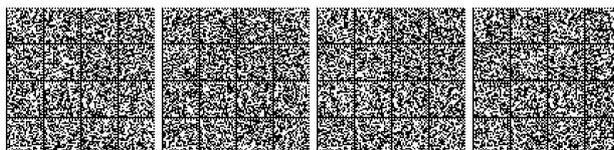
*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici :* Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

## SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'articolo 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), promossi dal Tribunale di Urbino con ordinanza del 31 maggio 2011 e dal Tribunale di Cuneo con ordinanza del 27 settembre 2011, iscritte al n. 213 del registro ordinanze 2011 ed al n. 35 del registro ordinanze 2012 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2011 e n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2012.



Visti gli atti di costituzione dell'Istituto nazionale per la previdenza sociale (INPS);  
udito nell'udienza pubblica del 12 febbraio 2013 il Giudice relatore Paolo Grossi;  
udito l'avvocato Clementina Pulli per l'INPS.

*Ritenuto in fatto*

1.- Con ordinanza del 31 maggio 2011, il Tribunale di Urbino ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 32 e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), «nella parte in cui subordina la concessione della indennità di accompagnamento al possesso della carta di soggiorno, e dunque anche al requisito della durata del soggiorno medesimo nel territorio dello Stato».

Premette il giudice *a quo* di essere stato investito da un ricorso proposto dai genitori esercenti la potestà su un minore, a seguito del rigetto da parte dell'Istituto nazionale per la previdenza sociale (INPS) della domanda di riconoscimento della indennità di accompagnamento per il figlio, in quanto cittadini extracomunitari non in possesso della carta di soggiorno (ora denominata permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo): il nucleo familiare era in possesso del permesso di soggiorno sin dal 2007 quanto ai genitori e dal 12 giugno 2009 quanto al figlio minore.

Posto che la normativa censurata subordina l'erogazione dell'assegno sociale e delle altre provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in favore dei cittadini extracomunitari alla condizione che gli stessi siano in possesso della carta di soggiorno, ne deriverebbe che - pur non essendo contestata la sussistenza del requisito sanitario in capo al minore - il diniego della indennità consegue al fatto che non è ancora decorso il termine di cinque anni che consentirebbe al minore di ottenere il documento richiesto. E tutto ciò nonostante che il suo soggiorno in Italia non possa ritenersi meramente episodico e che egli abbia ottenuto il permesso per motivi di ricongiungimento familiare.

Il rimettente passa poi a scandagliare la giurisprudenza costituzionale relativa alla disciplina denunciata, rammentando anzitutto i principi affermati nella sentenza n. 306 del 2008 (che riconobbe la illegittimità costituzionale della norma qui in contestazione sotto il circoscritto profilo della previsione del requisito reddituale, senza tuttavia sindacare gli ulteriori requisiti richiesti) e quelli di cui alle successive sentenze n. 11 del 2009 e n. 187 del 2010 (relative, rispettivamente, alla pensione di inabilità e all'assegno mensile di invalidità); osserva poi che i principi enunciati nella seconda delle pronunce appena richiamate dovrebbero trovare applicazione anche nella fattispecie qui in esame, considerato che l'indennità di accompagnamento rappresenta (ancor più dell'assegno mensile di invalidità) «uno strumento di necessario ausilio per assicurare le minime ed essenziali esigenze di vita della persona che si trova in condizioni fisiche di assoluta gravità».

Ne deriverebbe che, anche con riferimento alla provvidenza in esame, la disposizione denunciata finisce per risultare in contrasto con l'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretato dalla Corte di Strasburgo e, quindi, con l'art. 117, primo comma, Cost.; nonché con l'art. 3 Cost. (per l'evidente ed ingiustificata disparità di trattamento in ordine a diritti fondamentali della persona tra cittadini italiani e stranieri) e con l'art. 32 Cost. (per la mancata tutela del diritto alla salute a parità di condizioni per i cittadini stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato).

Conclusivamente, il giudice *a quo* rileva come nella specie non possa procedersi alla disapplicazione della norma censurata, ancorché in contrasto con la disciplina della CEDU, e ciò malgrado l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona - che ha riconosciuto i principi della Convenzione come "interni" al diritto dell'Unione - avuto riguardo ai principi affermati da questa Corte sin dal 2007.

2.- Nel giudizio si è costituito l'INPS, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

Dopo aver analiticamente descritto il regime che presiede al riconoscimento dell'assegno di accompagnamento e messo a fuoco la portata restrittiva che ha caratterizzato l'introduzione della disposizione denunciata, l'Istituto osserva come, alla luce dei principi affermati al riguardo da questa Corte (in particolare nelle sentenze n. 306 del 2008 e n. 187 del 2010), dovrebbe ritenersi legittima la subordinazione delle prestazioni assistenziali al requisito della consistenza e stabilità del soggiorno del soggetto interessato nel territorio italiano; così come dovrebbe ritenersi frutto di una scelta legislativa, discrezionale ma legittima, quella di differenziare le prestazioni in favore degli stranieri, sottolineandosi come nella vicenda in esame venga in discorso non un diritto di natura previdenziale, ma una provvidenza di natura assistenziale. Si evoca al riguardo, per raffronto, la disciplina dell'assegno sociale di cui all'art. 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335 (Riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare) corrisposto - a norma dell'art. 20, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la



semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria) - agli aventi diritto a condizione che abbiano soggiornato legalmente, in via continuativa, per almeno dieci anni nel territorio nazionale. D'altra parte, poiché per avere la cittadinanza occorre la residenza effettiva in Italia per almeno dieci anni, la normativa censurata apparirebbe di maggior favore, stabilendo un requisito di permanenza inferiore.

Non sarebbero poi violate le normative comunitarie, non applicandosi le stesse ai cittadini dei paesi terzi e neppure sarebbe evocabile la violazione delle norme della CEDU, non potendosi questa ricondurre né all'art. 10 Cost. né all'art. 11 Cost.; quanto all'art. 117, primo comma, Cost., l'eventuale contrasto della norma interna con quella della Convenzione andrebbe verificato sul piano della relativa compatibilità costituzionale.

La norma censurata, d'altra parte, introdurrebbe limiti connessi alle esigenze di finanza pubblica: il che assegnerebbe alla relativa disciplina una dimensione costituzionalmente rilevante. La stessa Convenzione sui diritti delle persone con disabilità non richiederebbe, del resto, misure al di là delle capacità economiche dei Paesi aderenti.

3.- Con ordinanza del 27 settembre 2011, il Tribunale di Cuneo ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, per contrasto con l'art. 117 Cost. («nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della pensione di inabilità civile di cui all'art. 12 della legge 30 marzo 1971, n. 118 e dell'indennità di accompagnamento di cui all'art. 1 l. 11 febbraio 1980 n. 18») e per contrasto con gli artt. 2, 3, 29, 32 e 38 della Costituzione («nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell'indennità di accompagnamento di cui all'art. 1 l. 11 febbraio 1980 n. 18»).

Premette il Tribunale rimettente di essere chiamato a decidere su un ricorso proposto da un cittadino straniero, il quale - ancorché riconosciuto dalla Commissione medica invalido «con totale e permanente inabilità lavorativa (100%) e con impossibilità a deambulare senza l'aiuto permanente di un accompagnatore» e malgrado il riconoscimento dei presupposti medico-legali per il riconoscimento sia della pensione di inabilità civile sia della indennità di accompagnamento - si è visto respingere dall'INPS le domande relative ad entrambe le provvidenze per mancanza della carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo), essendo titolare solo del permesso di soggiorno, «concesso per la prima volta in data 16 novembre 2007 per motivi familiari, e successivamente rinnovato».

In punto di non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* evidenzia come l'intendimento perseguito attraverso la disposizione censurata sia stato chiaramente quello di ridurre la platea dei destinatari delle provvidenze assistenziali, soffermandosi poi diffusamente sulla giurisprudenza di questa Corte già pronunciata sulla medesima disposizione.

Con riferimento alla pensione di inabilità, i principi affermati nella sentenza n. 187 del 2010 varrebbero a maggior ragione, essendosi la Corte pronunciata sull'istituto dell'assegno di invalidità, che presuppone condizioni meno gravi: la previsione ostativa che si censura rappresenterebbe, dunque, un elemento discriminatorio, in contrasto con la CEDU e quindi con l'art. 117, primo comma, Cost.

Quanto alla indennità di accompagnamento, il rimettente ne sottolinea la funzione tesa al soddisfacimento di bisogni primari, evidenziando come anche rispetto a tale istituto - che presuppone una inabilità totale e non è subordinato neppure a determinate condizioni di reddito - vengono a porsi quelle esigenze di tutela di beni primari riconosciute da questa Corte nella già rammentata sentenza n. 187 del 2010, la cui *ratio* parrebbe dunque estensibile.

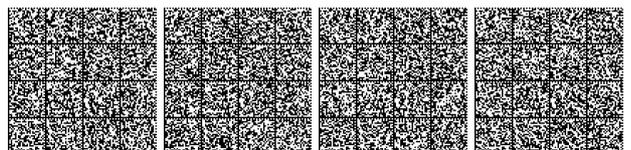
Accanto alla violazione dell'art. 117 Cost. sussisterebbe un contrasto della disposizione censurata anche con gli artt. 2, 3 e 29 Cost., stante la funzione di ausilio al nucleo familiare che, secondo la giurisprudenza di legittimità, svolge l'istituto in questione: sarebbero, infatti, irragionevolmente discriminate le famiglie di invalidi stranieri non titolari di carta di soggiorno sia rispetto alle famiglie italiane sia rispetto a quelle di invalidi invece titolari di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, malgrado le identiche necessità di assistenza.

Tenuto conto, poi, dei principi affermati da questa Corte in tema di limiti alla discrezionalità del legislatore nella disciplina dell'accesso, da parte degli stranieri, alle provvidenze assistenziali, si ravviserebbe un contrasto anche con gli artt. 32 e 38 Cost., avuto riguardo alla gravità delle menomazioni presupposte per l'indennità di accompagnamento.

Vulnerato risulterebbe, infine, pure l'art. 2 Cost., «essendo quello alla salute diritto fondamentale della persona».

In punto di rilevanza il giudice *a quo* segnala che nella specie sussisterebbero tutte le condizioni per il riconoscimento di entrambe le provvidenze ove la previsione ostativa oggetto di censura fosse dichiarata costituzionalmente illegittima.

4.- Nel giudizio si è costituito l'INPS chiedendo che la questione sia dichiarata infondata sulla base delle medesime deduzioni svolte in riferimento alla questione sollevata dal Tribunale di Urbino.



*Considerato in diritto*

1.- Il Tribunale di Urbino solleva, in riferimento agli articoli 3, 32 e 117, primo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), nella parte in cui subordina la concessione della indennità di accompagnamento al possesso della carta di soggiorno e, dunque, anche al requisito della durata del soggiorno medesimo nel territorio dello Stato. A parere del giudice *a quo*, i principi enunciati da questa Corte nelle sentenze n. 187 del 2010 e n. 11 del 2009, riguardanti la stessa norma, ora nuovamente denunciata, ancorché riferita agli istituti dell'assegno mensile di assistenza e della pensione di inabilità, dovrebbero trovare applicazione anche per la indennità di accompagnamento, avuto riguardo alla specifica natura e alla funzione di tale provvidenza; la quale, presupponendo condizioni di salute di tale gravità da impedire al soggetto assistito di compiere gli atti quotidiani della vita, rappresenterebbe, ancor più degli istituti già scrutinati dalla Corte, uno strumento indispensabile per assicurare le minime esigenze di vita. La norma impugnata, pertanto, laddove subordina la concessione di tale provvidenza al possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo, contrasterebbe con l'art. 3 Cost., discriminando irragionevolmente gli stranieri in ordine al godimento di diritti fondamentali della persona, nonché con l'art. 32 Cost., in quanto verrebbe negata la tutela del diritto alla salute a parità di condizione ai cittadini stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato. Si deduce, infine, il contrasto della disposizione denunciata con l'art. 117, primo comma, Cost., assumendo a parametro interposto l'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), per come interpretato dalla Corte di Strasburgo.

2.- Anche il Tribunale di Cuneo ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, denunciandone il contrasto con l'art. 117 Cost. «nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della pensione di inabilità civile di cui all'art. 12 della legge 30 marzo 1971, n. 118 e dell'indennità di accompagnamento di cui all'art. 1 l. 11 febbraio 1980 n. 18» e con gli artt. 2, 3, 29, 32 e 38 Cost., «nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell'indennità di accompagnamento di cui all'art. 1 l. 11 febbraio 1980 n. 18».

Con riferimento alla pensione di inabilità, il giudice rimettente ha osservato come i dicta enunciati da questa Corte nella sentenza n. 187 del 2010 - con la quale venne dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000 nella parte in cui subordinava al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell'assegno mensile di invalidità di cui all'art. 13 della legge 20 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili) - valgano a maggior ragione per ciò che riguarda la pensione di inabilità, dal momento che tale provvidenza si caratterizza per la totale inabilità lavorativa del beneficiario, a fronte delle condizioni di salute meno gravi che invece costituiscono il presupposto dell'assegno di invalidità. La previsione ostativa oggetto di censura introdurrebbe, dunque, un fattore discriminatorio, in contrasto con la CEDU e quindi con l'art. 117, primo comma, Cost.

A proposito, poi, della indennità di accompagnamento, che presuppone una inabilità totale e non è assoggettata neppure a condizioni di reddito, varrebbero rilievi non dissimili da quelli già posti in risalto nella più volte richiamata pronuncia di questa Corte. Accanto, dunque, alla violazione dell'art. 117 Cost., il giudice rimettente evoca il contrasto anche con gli artt. 2, 3 e 29 Cost., attesa la funzione di ausilio per il nucleo familiare dell'invalido che l'assegno di accompagnamento è chiamato a svolgere e la correlativa ingiustificata discriminazione che verrebbero a subire le famiglie di invalidi stranieri non muniti di carta di soggiorno; nonché, infine, con gli artt. 32 e 38 Cost., in considerazione della gravità delle condizioni di salute che stanno a presupposto del previsto beneficio, con riverberi anche sul versante dei principi sanciti dall'art. 2 Cost., «essendo quello alla salute diritto fondamentale della persona».

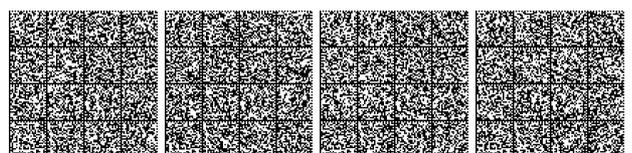
3.- In entrambi i giudizi si è costituito l'Istituto nazionale per la previdenza sociale (INPS), chiedendo che le questioni siano dichiarate infondate.

A parere dell'Istituto non potrebbe infatti reputarsi irragionevole o discriminatoria una norma che, come quella oggetto di censura, subordini l'accesso alla assistenza pubblica a quei soggetti che «abbiano dimostrato la volontà e le condizioni per una stabile permanenza nel territorio dello Stato italiano mediante un inserimento non precario nel sistema ordinamentale con gli oneri e i benefici che ciò comporta».

4. - Le ordinanze sollevano questioni del tutto analoghe riferite ad una identica disposizione: i relativi giudizi vanno pertanto riuniti per essere decisi con unica sentenza.

5. - Le questioni sono fondate.

I dubbi di legittimità costituzionale si concentrano sui vincoli introdotti dall'art. 80, comma 19, della legge finanziaria del 2001 - più volte scrutinato da questa Corte, come già accennato e come si specificherà tra breve - in tema



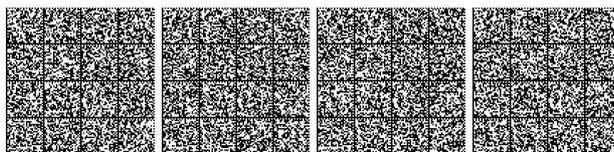
di prestazioni sociali agli stranieri, essendosi ivi previsto che le provvidenze costituenti diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali sono concesse ai soli stranieri titolari della carta di soggiorno; istituito, questo, sostituito, a far data dal 2007, con il permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, a norma dell'art. 2, comma 3, del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo) ed il cui conseguimento è a sua volta condizionato da alcuni requisiti. Per ottenere tale permesso, infatti, è necessario che lo straniero dimostri: *a)* la disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale e, nel caso di richiesta relativa ai familiari, di un reddito sufficiente secondo i parametri indicati dall'art. 29, comma 3, lettera *b)*, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina della immigrazione e norme sulla condizione dello straniero); *b)* la disponibilità di un alloggio idoneo che rientri nei parametri minimi previsti dalla legge regionale per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica ovvero che sia fornito dei requisiti di idoneità igienico-sanitaria accertati dall'Azienda unità sanitaria locale competente per territorio; *c)* il possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità (art. 9 del Testo unico sull'immigrazione). Si tratta, dunque, di requisiti che vanno da parametri di squisita connotazione censuaria ad altri che attengono alle generali condizioni di vita, per finire con un presupposto di tipo meramente temporale, raccordato al periodo di permanenza in Italia con regolare permesso di soggiorno.

La norma oggetto di impugnativa si rivela, pertanto, fortemente restrittiva - e per molti aspetti intrinsecamente derogatoria - rispetto alla generale previsione dettata in materia di prestazioni sociali ed assistenziali in favore dei cittadini extracomunitari dall'art. 41 del d.lgs. n. 286 del 1998, il quale, invece, prevede che «Gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti».

Il legislatore della legge finanziaria del 2001, proprio in tema di prestazioni che, in base alla legge, sono configurate come «diritti soggettivi» e proprio nei confronti di soggetti portatori di gravi patologie ed invalidità, e dunque particolarmente bisognevoli di specifiche misure di assistenza, ha così finito per introdurre nei confronti degli stranieri, pur legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, una variegata gamma di presupposti limitativi, contrassegnati dai diversi requisiti cui altra normativa (per di più iscritta in un panorama di adattamento alle previsioni della richiamata direttiva 2003/109/CE, dettate da esigenze del tutto estranee al tema qui in discorso) ha subordinato il permesso CE per soggiornanti di lungo periodo. Il che ha generato una indubbia disparità di trattamento fra stranieri e cittadini, particolarmente grave non solo per il diretto coinvolgimento di diritti fondamentali della persona, ma anche perché destinata a riverberarsi automaticamente nei confronti degli stessi nuclei familiari in cui i potenziali beneficiari delle provvidenze - non di rado anche minori - si trovano inseriti.

La Corte ha avuto modo di occuparsi ripetutamente della medesima disposizione ora denunciata in riferimento agli istituti della pensione di inabilità (sentenza n. 11 del 2009 e sentenza n. 324 del 2006) e della indennità di accompagnamento (sentenza n. 306 del 2008), vale a dire le stesse provvidenze qui in discorso, dichiarando l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 9 del Testo unico sull'immigrazione, nella parte in cui si escludevano queste provvidenze per gli stranieri non in possesso dei prescritti requisiti di reddito. Nel frangente, la Corte rilevò come fosse manifestamente irragionevole subordinare l'attribuzione di prestazioni assistenziali (che presupponevano uno stato di invalidità e disabilità) al possesso di un titolo di legittimazione alla permanenza nel territorio dello Stato che richiede, per il suo rilascio, tra l'altro la titolarità di un determinato reddito.

La più generale previsione del possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo - individuato, come si è detto, dalla norma impugnata quale pre-requisito per il conseguimento delle provvidenze sociali in favore degli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato - è stata invece scrutinata, sul versante della titolarità del permesso di soggiorno da almeno cinque anni, nelle sentenze n. 187 del 2010 (riguardante l'assegno mensile di invalidità, di cui all'art. 13 della legge n. 118 del 1971) e n. 329 del 2011 (concernente la indennità di frequenza di cui all'art. 1 della legge 11 ottobre 1990, n. 289, recante «Modifiche alla disciplina delle indennità di accompagnamento di cui alla legge 21 novembre 1988, n. 508, recante norme integrative in materia di assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi civili ed ai sordomuti e istituzione di un'indennità di frequenza per i minori invalidi»). In entrambe le occasioni, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale della normativa denunciata, la Corte, in particolare, rilevò che - ove si tratti, come nei casi allora delibati, di provvidenze destinate al sostentamento della persona nonché alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili per il contesto familiare in cui il disabile si trova inserito - qualsiasi discriminazione fra cittadini e stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi da quelli previsti per la generalità dei soggetti, finisce per risultare in contrasto con il principio di non discriminazione di cui all'art. 14 della CEDU, avuto riguardo alla interpretazione rigorosa che di tale norma è stata offerta dalla giurisprudenza della Corte europea.



Ebbene, se si considerano i principi affermati, in particolare, nella sentenza n. 329 del 2011, è evidente che un identico ordine di rilievi possa e debba essere evocato - seppure *mutatis mutandis* - anche nell'attuale scrutinio, avuto riguardo alla natura ed alla *ratio* delle provvidenze qui in considerazione.

In ragione delle gravi condizioni di salute dei soggetti di riferimento, portatori di handicap fortemente invalidanti (in uno dei due giudizi a quibus si tratta addirittura di un minore), vengono infatti ad essere coinvolti una serie di valori di essenziale risalto - quali, in particolare, la salvaguardia della salute, le esigenze di solidarietà rispetto a condizioni di elevato disagio sociale, i doveri di assistenza per le famiglie -, tutti di rilievo costituzionale in riferimento ai parametri evocati, tra cui spicca l'art. 2 della Costituzione - al lume, anche, delle diverse convenzioni internazionali che parimenti li presidiano - e che rendono priva di giustificazione la previsione di un regime restrittivo (*ratione temporis*, così come *ratione census*) nei confronti di cittadini extracomunitari, legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato da tempo apprezzabile ed in modo non episodico, come nei casi di specie.

La normativa impugnata deve, pertanto, essere dichiarata costituzionalmente illegittima, nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno - ora permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo - la concessione ai cittadini extracomunitari legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della indennità di accompagnamento e della pensione di inabilità.

PER QUESTI MOTIVI

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

*riuniti i giudizi,*

*dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001) nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della indennità di accompagnamento di cui all'art. 1 della legge 11 febbraio 1980, n. 18 (Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili) e della pensione di inabilità di cui all'art. 12 della legge 30 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del decreto-legge 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore di mutilati ed invalidi civili).*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 marzo 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 marzo 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



## N. 41

*Sentenza 11 - 15 marzo 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Trasporti - Istituzione dell'Autorità nazionale dei trasporti - Competenza a definire, anche nell'ambito dei servizi di trasporto locale, i criteri per la fissazione di tariffe, canoni e pedaggi, nonché a definire gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara nel settore autostradale e a definire gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva - Ricorso della Regione Veneto - Incidenza nella materia del trasporto pubblico locale, asseritamente lesiva della potestà legislativa e dell'autonomia finanziaria delle Regioni - Ricorso generico e insufficientemente motivato - Inammissibilità delle questioni.**

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 36, comma 1, lettera a).
- Costituzione, artt. 117 e 119.

**Trasporti - Istituzione dell'Autorità nazionale dei trasporti - Competenza a definire, anche nell'ambito dei servizi di trasporto locale, i criteri per la fissazione di tariffe, canoni e pedaggi, nonché a definire gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara nel settore autostradale, e a definire gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva - Ricorso della Regione Veneto - Incidenza nella materia del trasporto pubblico locale, asseritamente lesiva delle competenze spettanti alle amministrazioni regionali - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Disposizione adottata nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza, funzionale alla liberalizzazione dei pubblici servizi in tutti i comparti del trasporto - Non fondatezza delle questioni.**

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 36, comma 1, lettera a).
- Costituzione, art. 118.

## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici :* Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

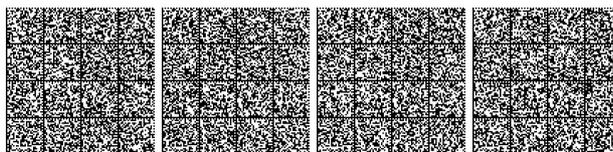
## SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 36, comma 1, lettera a), del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, promosso dalla Regione Veneto con ricorso notificato il 23 maggio 2012, depositato in cancelleria il 29 maggio successivo ed iscritto al n. 83 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 12 febbraio 2013 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi gli avvocati Luigi Manzi e Daniela Palumbo per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.



*Ritenuto in fatto*

1. - Con ricorso notificato al Presidente del Consiglio dei ministri il 23 maggio 2012 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 29 maggio successivo, iscritto al reg. ric. n. 83 del 2012, la Regione Veneto ha impugnato, tra l'altro, l'art. 36, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, per violazione degli artt. 117, 118, 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

1.1. - L'impugnato art. 36, comma 1, lettera *a*), concernente l'istituzione, la natura, la composizione e le funzioni dell'Autorità indipendente di regolazione dei trasporti, sostituisce i commi 1 e 2 dell'art. 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), così come convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

La disposizione impugnata prevede l'istituzione dell'Autorità di regolazione dei trasporti, attribuendo alla medesima numerose competenze nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori, in conformità con la disciplina europea e nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle competenze delle Regioni e degli enti locali di cui al Titolo V della Parte II della Costituzione. L'Autorità esercita le proprie competenze a decorrere dalla data di adozione dei regolamenti di cui all'art. 2, comma 28, della legge 14 novembre 1995, n. 481 (Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità). Ad essa si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni organizzative e di funzionamento contenute nella medesima legge n. 481 del 1995.

2. - Nel comma 1, terzo periodo, dell'art. 37 del decreto-legge n. 201 del 2011, nel testo risultante dall'impugnato art. 36, comma 1, lettera *a*), la previsione in base alla quale l'Autorità è «[...] competente nel settore dei trasporti e dell'accesso alle relative infrastrutture e ai servizi accessori, in conformità con la disciplina europea e nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle competenze delle regioni e degli enti locali di cui al titolo V della parte seconda della Costituzione», si risolverebbe, secondo la Regione Veneto, in una mera petizione di principio, inidonea ad assicurare che l'Autorità eserciti la sua funzione regolatoria nel rispetto delle competenze delle autonomie territoriali in materia di trasporto pubblico locale.

In particolare, la ricorrente sottolinea che è conferito all'Autorità, nell'ambito dei servizi di trasporto locale, il potere di definire i criteri per la fissazione delle tariffe, canoni e pedaggi, nonché di stabilire, con particolare riferimento al settore autostradale, i sistemi tariffari di pedaggi basati sul metodo del price cap per le nuove concessioni; l'Autorità si occupa altresì della definizione degli schemi sia dei bandi per le gare che assegnano servizi di trasporto in esclusiva, sia delle convenzioni da inserire nei capitolati di tali gare, sia, per il settore autostradale, delle concessioni (schemi da inserire nei bandi di gara relativi alla gestione o costruzione), sia dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per le nuove concessioni; la medesima Autorità, infine, stabilisce criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici in relazione alle gare che assegnano servizi di trasporto in esclusiva.

La Regione Veneto sostiene che tali previsioni normative, pur riguardando aspetti relativi alla tutela della concorrenza, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., incidono nella materia del trasporto pubblico locale, rientrando nell'ambito delle competenze residuali regionali.

In primo luogo, l'attribuzione all'Autorità di regolazione dei trasporti della definizione dei criteri delle tariffe e l'assegnazione ad essa di competenze specifiche sugli schemi di bandi di gara e di concessione non risultano, a parere della ricorrente, proporzionate alle esigenze di apertura del mercato. Tali previsioni, infatti, si limitano a demandare a un soggetto estraneo alla logica della responsabilità politica e amministrativo-contabile, la determinazione di discipline di impatto macroeconomico rilevante, senza neppure vincolare tale soggetto a specifici parametri di indirizzo e controllo.

In secondo luogo, queste attribuzioni non rispondono ad esigenze unitarie tali da giustificare il sacrificio delle competenze degli enti territoriali, anche alla luce dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Per tali ragioni la norma impugnata sarebbe, quindi, lesiva dei principi sanciti all'art. 118 Cost.

Nella denegata ipotesi in cui le censurate attribuzioni dell'Autorità fossero ritenute legittima espressione della potestà esclusiva statale a tutela della concorrenza, la ricorrente, stante il concorso di diverse competenze legislative regionali e statali nel medesimo ambito, ritiene che dovrebbe prevedersi almeno un coinvolgimento regionale nel rispetto del principio di leale collaborazione.

In terzo luogo, con riferimento alla competenza relativa alla determinazione dei criteri per la fissazione delle tariffe, la ricorrente reputa che la disposizione impugnata sia lesiva dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost. nella parte in cui dette tariffe concorrono a costituire risorse proprie della Regione.



Infine, il ricorso regionale lamenta l'illegittimità costituzionale della disciplina che rimette all'Autorità il potere di stabilire i criteri per la nomina delle commissioni giudicatrici, in quanto invasiva, anche in base alla giurisprudenza della Corte costituzionale, della competenza regionale in materia di organizzazione amministrativa, garantita dagli artt. 117 e 118 Cost.

3. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in giudizio con atto depositato nella cancelleria della Corte il 2 luglio 2012, chiedendo che le questioni prospettate nel ricorso siano dichiarate infondate.

Le disposizioni impugnate, secondo la difesa dello Stato, atterrebbero alla tutela della concorrenza nel settore dei trasporti e delle relative infrastrutture. Inoltre, esse inciderebbero sulla regolazione dei servizi di rete ininterrottamente diffusi sul territorio non adeguatamente disciplinabili dalle singole Regioni, in particolare dal punto di vista dell'efficienza del mercato. In ogni caso, le disposizioni impugnate prevedrebbero che le competenze dell'Autorità si coordinino con quelle regionali, come risulta dal richiamo al principio di sussidiarietà.

4. - In data 22 gennaio 2013 la Regione Veneto ha depositato nella cancelleria della Corte una memoria con la quale, in prossimità dell'udienza e in replica alla difesa della Presidenza del Consiglio, ribadisce la richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 36, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 1 del 2012, come convertito dalla legge n. 27 del 2012.

La memoria, per la parte che qui interessa, torna a insistere sul fatto che l'Autorità di regolazione dei trasporti è dotata di funzioni e poteri destinati a sovrapporsi con competenze delle amministrazioni territoriali, che dovrebbero essere garantite quanto meno attraverso adeguati strumenti di leale cooperazione. In mancanza di ogni previsione in tal senso, la Regione conclude insistendo per la declaratoria di illegittimità costituzionale per violazione del principio di leale collaborazione.

#### *Considerato in diritto*

1. - La Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe, ha proposto questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27.

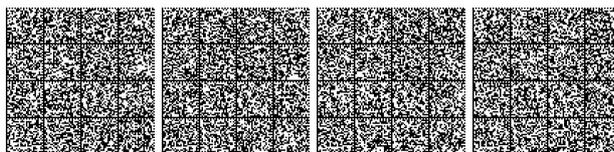
2. - Riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni, la Corte delimita l'oggetto del presente giudizio alle censure relative all'art. 36, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 1 del 2012, come risultante dalla legge di conversione; disposizione questa che, sostituendo i commi 1 e 2 dell'art. 37 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), così come convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, detta misure riguardanti l'istituzione e le funzioni dell'autorità di regolazione dei trasporti.

3. - Le censure proposte nel ricorso si appuntano sulle competenze conferite a detta Autorità a definire, anche nell'ambito dei servizi di trasporto locale, i criteri per la fissazione, da parte dei soggetti competenti, delle tariffe, dei canoni e dei pedaggi, tenendo conto dell'esigenza di assicurare l'equilibrio economico delle imprese regolate, l'efficienza produttiva delle gestioni e il contenimento dei costi per gli utenti, le imprese, i consumatori (lettera b del comma 2 dell'art. 37 del decreto-legge n. 201 del 2011); a stabilire, con particolare riferimento al settore autostradale, per le nuove concessioni, sistemi tariffari dei pedaggi basati sul metodo del price cap (lettera g, del medesimo comma 2); a definire, ancora nel settore autostradale, gli schemi di concessione da inserire nei bandi di gara relativi alla gestione o costruzione e gli schemi dei bandi relativi alle gare cui sono tenuti i concessionari autostradali per le nuove concessioni (stessa lettera g); a definire gli schemi dei bandi delle gare per l'assegnazione dei servizi di trasporto in esclusiva e delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare e a stabilire i criteri per la nomina delle commissioni aggiudicatrici (lettera f del citato comma 2 dell'art. 37).

Secondo la ricorrente, l'attribuzione di dette funzioni alla nuova Autorità indipendente determinerebbe una interferenza con le competenze della Regione in materia di trasporto pubblico locale, in violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione e del principio di leale collaborazione.

4. - In via preliminare, devono essere dichiarate inammissibili le censure proposte in riferimento agli artt. 117 e 119 Cost.

In relazione ai suddetti parametri, il ricorso si presenta del tutto generico e insufficientemente motivato, limitandosi ad affermare, senza ulteriori specificazioni, la lesività delle disposizioni in esame rispetto agli artt. 117 e 119 Cost., senza illustrare adeguatamente le ragioni che determinerebbero le dedotte lesioni.



Secondo la giurisprudenza di questa Corte (*ex multis*, sentenze n. 3 del 2013 e n. 312 del 2010; ordinanza n. 123 del 2012), il ricorso in via principale non solo «deve identificare esattamente la questione nei suoi termini normativi», indicando «le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità» (*ex plurimis*, sentenze n. 40 del 2007, n. 139 del 2006, n. 450 e n. 360 del 2005, n. 213 del 2003, n. 384 del 1999), ma deve, altresì, contenere una argomentazione di merito a sostegno della richiesta declaratoria di illegittimità costituzionale della legge (si vedano, oltre alle pronunce già citate, anche le sentenze n. 261 del 1995 e n. 85 del 1990), tenendo conto che l'esigenza di una adeguata motivazione a supporto della impugnativa si pone «in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che in quelli incidentali» (sentenze n. 139 del 2006 e n. 450 del 2005).

5. - Al fine di procedere all'esame nel merito delle rimanenti questioni di legittimità costituzionale dell'art. 36, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge impugnato, proposte in riferimento all'art. 118 Cost. e al principio di leale collaborazione, appare opportuno ricordare che l'istituzione di una Autorità nazionale dei trasporti s'inscrive nel sistema di regolazione indipendente dei servizi di pubblica utilità, avviato con la legge 14 novembre 1995, n. 481 (Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità) e, come tale, è volta a realizzare un mercato concorrenziale nei servizi di trasporto.

Il settore dei trasporti appare resistente più di altri all'ingresso di operatori privati, a causa di alcune peculiari caratteristiche, legate, tra l'altro, agli elevati costi, alla necessità di assicurare il servizio anche in tratte non remunerative e alla consolidata presenza di soggetti pubblici tanto nella gestione delle reti quanto nell'offerta dei servizi. In questo contesto, è particolarmente avvertito il rischio che si creino o si consolidino posizioni dominanti e, pertanto, è opportuno che il passaggio a un sistema liberalizzato sia accompagnato, come già è avvenuto per altri pubblici servizi, da una regolazione affidata ad un'Autorità indipendente, che garantisca pari opportunità a tutti gli operatori del settore.

In particolare, per quanto rileva nel presente giudizio, l'istituzione di un'Autorità indipendente è tesa a ridurre le criticità che potrebbero derivare dalla commistione, in capo alle medesime amministrazioni, di ruoli tra loro incompatibili, introducendo una distinzione tra soggetti regolatori e soggetti regolati.

Alla luce delle considerazioni che precedono, risulta chiaro che le disposizioni impugnate, pur avendo attinenza con la materia del trasporto pubblico locale, perseguono precipuamente una finalità di promozione della concorrenza e quindi afferiscono alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. (*ex plurimis*, sentenza n. 325 del 2010), dato che l'istituzione dell'Autorità indipendente è, come si è visto, funzionale alla liberalizzazione dei pubblici servizi in tutti i comparti del trasporto, da quello ferroviario a quello aereo, da quello marittimo a quello autostradale.

6. - La Corte ha più volte affermato che l'esercizio della competenza esclusiva e trasversale per la «tutela della concorrenza» può intersecare qualsivoglia titolo di potestà regionale, seppur nei limiti necessari ad assicurare gli interessi cui essa è preposta, secondo criteri di adeguatezza e proporzionalità (*ex plurimis*, sentenze n. 325 del 2010, n. 452 del 2007, n. 80 e n. 29 del 2006, n. 222 del 2005).

Nel caso in esame, le funzioni conferite all'Autorità di regolazione dei trasporti, se intese correttamente alla luce della *ratio* che ne ha ispirato l'istituzione, non assorbono le competenze spettanti alle amministrazioni regionali in materia di trasporto pubblico locale, ma le presuppongono e le supportano. Valgono anche in questo caso i principi affermati dalla Corte in una fattispecie analoga: «le attribuzioni dell'Autorità non sostituiscono né surrogano alcuna competenza di amministrazione attiva o di controllo; esse esprimono una funzione di garanzia, in ragione della quale è configurata l'indipendenza dell'organo» (sentenza n. 482 del 1995). Compito dell'Autorità dei trasporti è, infatti, dettare una cornice di regolazione economica, all'interno della quale Governo, Regioni e enti locali sviluppano le politiche pubbliche in materia di trasporti, ciascuno nel rispettivo ambito. Del resto la stessa disposizione censurata prevede, al comma 1 dell'art. 37 del decreto-legge n. 201 del 2011, che l'Autorità di regolazione dei trasporti sia tenuta al rispetto delle competenze delle Regioni e degli enti locali di cui al Titolo V della parte seconda della Costituzione.

Infatti, in relazione alle disposizioni sottoposte all'esame della Corte, per quanto riguarda le tariffe, i canoni e i pedaggi, le disposizioni impugnate (lettera *b* del comma 2 dell'art. 37 del decreto-legge n. 201 del 2011) attribuiscono all'Autorità il compito di stabilire solo i criteri, mentre resta impregiudicata in capo ai soggetti competenti la determinazione in concreto dei corrispettivi per i servizi erogati. Analogamente, riguardo ai bandi di gara, l'Autorità è investita della competenza a definire gli schemi, senza sostituirsi alle amministrazioni competenti nell'elaborazione in dettaglio dei bandi, delle convenzioni da inserire nei capitolati delle medesime gare e delle concessioni (lettera *f* del comma 2 dello stesso articolo). Ciò vale anche con specifico riferimento al settore autostradale (lettera *g* del citato comma 2 dell'art. 37). Ancora, con riguardo alla nomina delle commissioni giudicatrici, secondo la normativa in esame, l'Autorità indipendente è dotata del potere di stabilire solo i criteri per la nomina, salve restando le competenze delle amministrazioni locali su ogni ulteriore decisione in ordine alla composizione delle commissioni giudicatrici o alle



modalità di scelta dei suoi componenti, decisioni che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, rientrano invece nella materia dell'organizzazione amministrativa, spettante alle Regioni ex art. 117, quarto comma, Cost. (sentenze n. 43 del 2011 e n. 401 del 2007).

In sintesi, come questa Corte ha già affermato a proposito di altre Autorità di regolazione, «non vi è ragione di ritenere che le Autorità di tale natura [...] possano produrre alterazioni dei criteri costituzionali in base ai quali viene ripartito l'esercizio delle competenze amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali» (sentenza n. 88 del 2009).

Ne consegue che le censure prospettate in riferimento all'art. 118 Cost. non sono fondate.

7. - Quanto alla violazione del principio di leale collaborazione, esso non opera allorché lo Stato, come nella specie, eserciti la propria competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza (*ex plurimis*, sentenza n. 339 del 2011 e n. 246 del 2009). Pertanto, anche la censura sul mancato rispetto del principio di leale collaborazione non è fondata.

In ogni caso, tale principio attiene ai rapporti tra Governo, o Ministeri, e Regioni e non riguarda, invece le Autorità indipendenti, tra cui rientra anche quella istituita dal decreto-legge impugnato, chiamate ad operare «in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione». Esse dovranno, invece, agire nel rispetto delle modalità di partecipazione previste dalla legge generale sul procedimento amministrativo, 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme sul procedimento legislativo e successive modificazioni) e dalle altre leggi dello Stato applicabili alle Autorità indipendenti, tra cui specificamente quelle indicate nella legge n. 481 del 1995, alla quale la disposizione impugnata espressamente rinvia.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27;*

*1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 36, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, promosse dalla Regione Veneto, in riferimento agli articoli 117 e 119 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe;*

*2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 36, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, promosse dalla Regione Veneto, in riferimento all'articolo 118 della Costituzione e al principio di leale collaborazione, con il medesimo ricorso.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 marzo 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 marzo 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI



N. 42

*Sentenza 11 - 15 marzo 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Finanza regionale - Regione Siciliana - Destinazione all'erario del maggior gettito derivante dall'aumento del contributo unificato nel processo dinanzi alle sezioni specializzate in materia di impresa - Ricorso della Regione siciliana - Asserita violazione del principio statutario secondo cui tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del territorio siciliano sono di pertinenza della Regione stessa - Asserita mancanza del carattere di "nuova entrata tributaria" e del requisito di scopo (destinazione alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate dalla relativa legge istitutiva) che soli legittimerebbero la devoluzione allo Stato - Asserita violazione del principio di leale collaborazione - Insussistenza - Non fondatezza della questione.**

- Decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito nella legge 24 marzo 2012, n. 27), art. 2, comma 4, nel testo modificato dalla legge di conversione.
- Statuto della Regione siciliana, art. 36, primo comma; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 2, primo comma.

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici :* Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

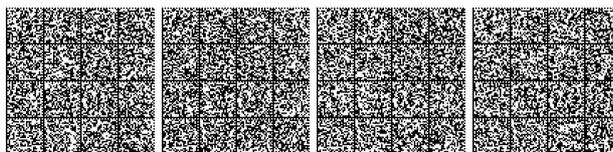
#### SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, promosso dalla Regione siciliana con ricorso notificato il 23 maggio 2012, depositato in cancelleria il 31 maggio 2012 ed iscritto al n. 85 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;  
udito nell'udienza pubblica del 12 febbraio 2013 il Giudice relatore Aldo Carosi;  
udito l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri.

#### *Ritenuto in fatto*

1. - Con ricorso notificato il 23 maggio 2012, depositato il 31 maggio 2012 ed iscritto al n. 85 del registro ricorsi dell'anno 2012, la Regione siciliana ha, tra l'altro, promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), così come modificato dalla legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27, pubblicata nel supplemento ordinario n. 53 alla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana 24 marzo 2012, n. 71, denunciandone il contrasto con l'articolo 36 [rectius: 36, primo comma] dello statuto della Regione Siciliana (Regio decreto legislativo 15 maggio



1946, n. 455, recante «Approvazione dello statuto della Regione siciliana»), secondo cui «Al fabbisogno finanziario della Regione si provvede con i redditi patrimoniali della Regione a mezzo di tributi, deliberati dalla medesima», e con le relative norme attuative, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), ed in particolare con l'art. 2 [rectius: 2, primo comma], secondo cui «Ai sensi del primo comma dell'articolo 36 dello statuto della Regione siciliana spettano alla Regione siciliana, oltre le entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime».

La ricorrente lamenta altresì la violazione del principio di leale collaborazione, in quanto la disposizione impugnata non prevederebbe la partecipazione della Regione siciliana al procedimento di ripartizione tra Stato e Regione dei relativi proventi riscossi in Sicilia.

1.1. - L'art. 2 (rubricato «Tribunale delle imprese») del d.l. n. 1 del 2012, nel testo sostituito dalla legge di conversione n. 27 del 2012, ha apportato numerose modifiche all'art. 1 del decreto legislativo 27 giugno 2003 n. 168 (Istituzione di Sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale presso tribunali e corti d'appello, a norma dell'articolo 16 della legge 12 dicembre 2002, n. 273), prevedendo - tra l'altro - l'istituzione di sezioni specializzate in materia d'impresa presso i tribunali e le corti d'appello con sede nel capoluogo di ogni Regione.

Il comma 3 dell'articolo in esame ha inserito il comma 1-ter nell'art. 13 del decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), il quale stabilisce che per i processi di competenza delle sezioni specializzate di cui al d.lgs. n. 168 del 2003 il contributo unificato dovuto per le spese di giustizia, previsto al comma 1 del medesimo articolo 13, sia raddoppiato.

Il successivo comma 4 del medesimo art. 2 ha disposto che il maggior gettito derivante dall'applicazione della norma di cui al comma 3 sia versato all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato, quanto ad euro 600.000 per ciascuno degli anni 2012 e 2013, alla copertura degli oneri derivanti dall'istituzione delle sezioni specializzate in materia di impresa presso gli uffici giudiziari diversi da quelli nei quali, per effetto dell'art. 1 del d.lgs. n. 168 del 2003, sono state istituite le sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale e, per la restante parte, al fondo istituito ai sensi dell'art. 37, comma 10, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. A decorrere dall'anno 2014 l'intero ammontare del maggior gettito viene riassegnato al predetto fondo.

1.2. - Secondo la Regione siciliana la destinazione all'erario del maggior gettito derivante dall'aumento del contributo unificato dovuto per le spese di giustizia violerebbe l'art. 36 dello statuto d'autonomia e le relative norme di attuazione in materia finanziaria, di cui al d.P.R. n. 1074 del 1965, ed in particolare l'art. 2, nonché il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

Infatti, prosegue la ricorrente, la destinazione del gettito delle entrate tributarie riscosse nel territorio della Regione siciliana potrebbe essere sottoposta a deroghe e limitazioni solamente quando ricorra il doppio requisito della «novità del tributo» e della «specificità dello scopo», così come espressamente previsto sia dall'art. 36 dello statuto che dall'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965.

Da tali disposizioni difatti, argomenta la difesa regionale, sarebbe possibile ricavare la regola generale secondo la quale, a parte talune individuate eccezioni - tra le quali sono appunto da ricomprendere le nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato (finalità specificate nelle leggi medesime) - spettano alla Regione siciliana, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate, anche tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate.

Osserva la Regione siciliana che, diversamente, la disposizione impugnata, malgrado preveda un incremento del gettito di un'imposta preesistente, non indicherebbe, come dovrebbe, una specifica destinazione dello stesso che ne possa giustificare l'attribuzione allo Stato. La norma, pertanto, non sarebbe in grado di integrare quell'eccezione al generale principio devolutivo e tale, quindi, da sottrarre legittimamente alla Regione siciliana i proventi di tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio.

Per tali motivi, la ricorrente sostiene che l'aumento del gettito previsto dalla norma impugnata dovrebbe ritenersi di sua spettanza. In proposito, osserva che «la riserva al bilancio statale dei proventi in questione non appare correlata, tranne forse che per il 2012 ed il 2013, ma certamente non per gli anni successivi, a specifiche finalità che configurino il requisito della clausola di destinazione richiesta dall'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965».

1.3. - La difesa regionale, come ulteriore profilo di lesione delle proprie prerogative in materia finanziaria, lamenta inoltre che la disposizione impugnata non preveda la partecipazione della Regione al procedimento di ripartizione tra



essa stessa e lo Stato dei proventi derivanti dalla riscossione nel territorio siciliano del predetto contributo unificato. In merito, rammenta che la Corte costituzionale, decidendo alcuni giudizi instaurati dalla medesima Regione siciliana, ha più di una volta stigmatizzato l'illegittimità costituzionale dell'assenza di una tale previsione, che verrebbe quindi a violare il «[...] principio di leale cooperazione, dal momento che le clausole di riserva all'erario di nuove entrate (contenute nelle disposizioni censurate) costituiscono un meccanismo di deroga alla regola della spettanza alla Regione del gettito dei tributi erariali (salve alcune eccezioni) riscosso nel territorio della medesima, e la loro attuazione incide, dunque, direttamente sulla effettività della garanzia dell'autonomia finanziaria regionale» (sentenza n. 228 del 2001, ed in termini le precedenti sentenze n. 98, n. 347 e n. 348 del 2000).

Per tali motivi la Regione siciliana conclude chiedendo che la Corte costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 4, del d.l. n. 1 del 2012.

2 - Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'infondatezza delle censure regionali.

Secondo la difesa erariale, infatti, l'art. 2, comma 4, del d.l. n. 1 del 2012 configurerebbe una «nuova entrata tributaria» ai sensi dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, come affermato anche di recente dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 135 del 2012, e sussisterebbero, altresì, le specifiche finalità della destinazione erariale delle nuove entrate, finalità ovviamente rappresentate dalla necessità di istituire nuove sezioni specializzate in materia di imprese nonché di incrementare il fondo previsto dall'art. 37, comma 10, del d.l. n. 98 del 2011 al fine di realizzare una maggiore efficienza del sistema giudiziario.

Per tali motivi il Presidente del Consiglio conclude chiedendo che il ricorso venga respinto.

### *Considerato in diritto*

1. - Con ricorso n. 85 del 2012, la Regione siciliana ha impugnato in via principale varie disposizioni del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, fra le quali l'articolo 2, comma 4, nel testo modificato dalla legge di conversione, oggetto del presente giudizio. La norma è stata impugnata in riferimento all'art. 36 [rectius: 36, primo comma] dello statuto della Regione siciliana (Regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, recante «Approvazione dello statuto della Regione siciliana»), alle correlate norme di attuazione di cui al d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), ed, in particolare, all'art. 2 [rectius: 2, primo comma], nonché al principio di leale collaborazione.

L'articolo 2, comma 4, del d.l. n. 1 del 2012, nel testo modificato dalla legge di conversione n. 27 del 2012, prevede la destinazione all'erario del maggior gettito derivante dall'aumento del contributo unificato stabilito dal comma 3 del medesimo articolo.

1.1. - Secondo la Regione, la norma devolutiva del contributo unificato nel processo dinanzi alle sezioni specializzate in materia di impresa non soddisferebbe il requisito di scopo espressamente previsto dall'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 contenente le norme di attuazione dello statuto Regione siciliana in materia finanziaria. Gli artt. 36 dello statuto [rectius: 36, primo comma] e 2 [rectius: 2, primo comma] del d.P.R. n. 1074 del 1965 enuncerebbero la regola generale secondo cui tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del territorio siciliano sono di pertinenza della Regione stessa. Costituirebbe eccezione a tale principio il regime delle «nuove entrate tributarie» il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime.

La norma impugnata non rientrerebbe - secondo la ricorrente - in detta eccezione in quanto non corredata dalla specifica destinazione prescritta dall'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 e non potrebbe conseguentemente sottrarsi al principio devolutivo del tributo alla Regione.

Quest'ultima ritiene che il vizio, «tranne forse che per il 2012 e 2013», riguarderebbe sicuramente gli altri futuri esercizi.

Inoltre, la norma impugnata, nella parte in cui riserva allo Stato il maggior gettito derivante dai nuovi importi fissati per il contributo unificato nel processo dinanzi alle sezioni specializzate in materia d'impresa, non prevederebbe la partecipazione della Regione siciliana al procedimento di ripartizione tra Stato e Regione dei relativi proventi riscossi in Sicilia. Ne deriverebbe la violazione del principio di leale cooperazione, in quanto l'attuazione delle clausole di riserva all'erario di nuove entrate contenute nelle disposizioni censurate costituirebbe un meccanismo di deroga alla regola della spettanza alla Regione del gettito dei tributi erariali, lesivo dell'autonomia finanziaria regionale.



1.2. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, ritualmente costituito in giudizio, dopo aver ricordato che per «nuova entrata tributaria» può intendersi - ai sensi dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 - anche un incremento di un tributo esistente, rilevando la novità del provento e non quella del tributo, sostiene l'esistenza, nel caso di specie, della specifica finalità della destinazione erariale delle nuove entrate. Essa sarebbe rinvenibile nell'obiettivo programmato di istituire nuove sezioni specializzate in materia di imprese nonché di incrementare il fondo previsto dall'art. 37, comma 10, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, al fine di realizzare una maggiore efficienza del sistema giudiziario.

Alla luce di quanto esposto il resistente chiede il rigetto del ricorso in epigrafe anche con riguardo alla norma oggetto del presente giudizio.

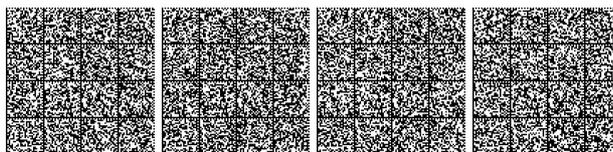
1.3. - Peraltro, la legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2013), ha recentemente modificato (art. 1, comma 25) le disposizioni richiamate dalla norma oggetto di impugnazione. La modifica ha riguardato i commi da 10 a 14 dell'art. 37 del d.l. n. 98 del 2011, mentre è stato aggiunto il comma 11-*bis* all'art. 37 ed è stata precisata la ripartizione dei maggiori proventi derivanti dai ricorsi proposti davanti ai Tribunali amministrativi regionali ed al Consiglio di Stato.

L'art. 37, commi da 10 a 14, in vigore dal 29 aprile 2012, stabiliva - tra l'altro - che il maggior gettito derivante dall'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 6, 7, 8 e 9, ad eccezione del maggior gettito derivante dal contributo unificato nel processo tributario, fosse versato all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato ad apposito «Fondo» istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, per la realizzazione di interventi urgenti in materia di giustizia civile e amministrativa. Secondo una ripartizione decisa da un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato di concerto con i Ministri dell'economia e delle finanze e della giustizia, era stabilita annualmente la ripartizione tra la giustizia civile, amministrativa e tributaria di una quota parte delle risorse confluite nel «Fondo». Per il primo anno un terzo di tale quota era destinato a spese di giustizia, ivi comprese le nuove assunzioni di personale di magistratura ordinaria, amministrativa e contabile, nonché degli avvocati e procuratori dello Stato, in deroga alle limitazioni previste dalla legislazione vigente; per gli anni successivi le restanti quote erano destinate ad erogare compensi incentivanti in favore degli appartenenti ad uffici giudiziari che avessero raggiunto obiettivi di riduzione dell'arretrato ivi pendente nonché a sostenere le spese di funzionamento dei medesimi uffici.

L'art. 37, (commi da 10 a 15), nel testo modificato dalla citata legge di stabilità per il 2013, dispone invece che il maggior gettito derivante dall'applicazione delle disposizioni di cui ai commi 6, lettere da *b*) a *r*), 7, 8 e 9, ad eccezione del maggior gettito derivante dal contributo unificato nel processo tributario, sia versato all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato al pertinente capitolo dello stato di previsione del Ministero della giustizia per la realizzazione di interventi urgenti in materia di giustizia civile, mentre il maggior gettito derivante dall'applicazione delle disposizioni di cui al comma 6, lettera *s*), sia versato all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato al pertinente capitolo dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, alimentato con le modalità di cui al periodo precedente, per la realizzazione di interventi urgenti in materia di giustizia amministrativa. Con specifico riguardo al capitolo acceso presso lo stato di previsione del bilancio del Ministero della giustizia, si dispone che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con i ministri dell'economia e delle finanze e della giustizia, sia stabilita la ripartizione in quote delle risorse ivi confluite per essere destinate, in via prioritaria, all'assunzione di personale di magistratura ordinaria nonché, per il solo anno 2013, per consentire ai lavoratori cassintegrati, in mobilità, socialmente utili, ai disoccupati ed agli inoccupati, che a partire dall'anno 2010 hanno partecipato a progetti formativi regionali o provinciali presso gli uffici giudiziari, il completamento del percorso formativo entro il 31 dicembre 2013, nel limite di spesa di 7,5 milioni di euro. A decorrere dall'anno 2014 tale ultima quota sarà destinata all'incentivazione del personale amministrativo appartenente agli uffici giudiziari presso i quali, alla data del 31 dicembre, risultino pendenti procedimenti civili e amministrativi in numero ridotto di almeno il 10 per cento rispetto all'anno precedente nonché a sostenere le spese di funzionamento degli uffici giudiziari. Con modalità e finalità analoghe è prevista la ripartizione delle risorse versate nel capitolo di cui al comma 10, secondo periodo.

2. - Riservate a separate pronunce le decisioni sull'impugnazione delle altre norme contenute nel d.l. n. 1 del 2012, occorre preliminarmente verificare se la sopravvenuta normativa introdotta dalla legge di stabilità per il 2013 (art. 1, comma 25, della legge n. 228 del 2012) abbia corretto in modo sostanziale l'assetto della norma denunciata oppure se il testo al momento vigente, oggetto di richiamo da parte della disposizione in esame, non abbia alterato il *thema decidendum*.

A ben vedere, le numerose modifiche intervenute nei commi 10-15 dell'art. 37 del d.l. n. 98 del 2011 non consentono di ritenere rinnovata o superata la questione posta dalla ricorrente. Esse hanno parzialmente corretto le categorie dei «beneficiari» delle maggiori risorse, i criteri ed i tempi del riparto, nonché il procedimento di «ri-assegnazione» dei maggiori proventi derivanti dal contributo unificato. Tali proventi, a parte le somme riservate per gli anni 2012 e



2013 - nei limiti di euro 600.000 - ai maggiori oneri derivanti dalla istituzione delle sezioni specializzate dei tribunali in materia di impresa, a partire dall'esercizio 2013 non saranno più riassegnati in un unico «Fondo» istituito nel bilancio di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze bensì in un apposito «capitolo» dello stato di previsione del Ministero della giustizia per essere destinati al finanziamento delle assunzioni di magistrati ordinari e per consentire - per il solo anno 2013 - ai lavoratori cassintegrati, in mobilità, socialmente utili, ai disoccupati ed agli inoccupati, che a partire dall'anno 2010 hanno partecipato a progetti formativi regionali o provinciali presso gli uffici giudiziari, di completare il rispettivo percorso formativo.

Infine, si prevede che entrambi i capitoli di spesa finanzieranno “a regime” sia le assunzioni del personale di magistratura che i compensi incentivanti legati al conseguimento di obiettivi di smaltimento degli arretrati.

La legge di stabilità per il 2013 ha omesso di coordinare il rinvio della norma oggetto di scrutinio alle sopravvenute modalità di impiego del nuovo gettito cosicché l'art. 2, comma 4, continua a prevedere la “riassegnazione” dei maggiori proventi al «Fondo» istituito presso il Ministero dell'economia e delle finanze (ormai implicitamente abrogato). Peraltro, tale mancanza di coordinamento tra la norma impugnata - che prevede ancora la “riassegnazione” ad un «Fondo» non più esistente - ed il nuovo art. 37 del d.l. n. 98 del 2011 non è in grado di conferire un significato diverso all'art. 2, comma 4, ed in particolare alla natura di scopo dell'impiego del maggior gettito.

In realtà, la sostituzione della previsione dell'unico «Fondo» con quella dei due «capitoli» istituiti presso gli stati previsionali dei bilanci del Ministero della giustizia e del Ministero dell'economia e delle finanze, così come la parziale riformulazione delle finalità e delle modalità di impiego dei proventi, non cambiano la sostanza del problema poiché mutano le modalità di impiego delle risorse, ma rimane invariato il carattere di scopo dello stesso. Infatti, la sostituzione del «Fondo» con i due «capitoli» comporta la semplice modifica del meccanismo di destinazione ed impiego dei proventi attraverso un sistema di riparto “originario” che non necessita più di un provvedimento del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con gli altri dicasteri.

Dal raffronto tra la vecchia e la nuova formulazione delle norme, cui rinvia la disposizione impugnata, consegue dunque che la questione di costituzionalità sollevata in riferimento all'art. 36 dello statuto ed alle correlate norme di attuazione contenute nel d.P.R. n. 1074 del 1965 rimane inalterata sia in relazione alle originarie destinazioni e modalità di impiego dell'incremento contributivo che a quelle ora vigenti.

3. - Tanto premesso, la questione posta in riferimento alle menzionate disposizioni dello statuto e delle norme attuative non è fondata.

L'art. 36 dello statuto di autonomia speciale e l'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 prevedono la titolarità, a favore della Regione siciliana, di tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio (ad eccezione di alcuni specifici tributi).

Dette disposizioni consentono una deroga a tale principio quando una legge statale attribuisce allo Stato il gettito di determinati tributi, in presenza di due condizioni tassative e cumulative: *a)* che si tratti di una entrata tributaria «nuova»; *b)* che il relativo gettito sia destinato dalla legge alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime.

È stato già affermato da questa Corte che il contributo unificato ha natura di «entrata tributaria erariale» ai sensi dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 (sentenze n. 143 del 2012 e n. 73 del 2005).

La Regione siciliana, nel caso in esame, ritiene insussistente la seconda delle condizioni richieste dal predetto art. 2 e, cioè, la “finalizzazione” del tributo medesimo, non essendo in dubbio, quanto alla prima, che per «nuova» entrata tributaria (la quale può essere riservata allo Stato, in virtù dell'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965) si deve intendere anche la maggiore entrata derivante da disposizioni legislative che aumentano le aliquote di tributi preesistenti (*ex plurimis*, sentenza n. 348 del 2000).

In particolare, la ricorrente non mette in dubbio la legittimità dell'incremento, destinato allo Stato dalla disposizione denunciata, del contributo unificato e neppure la sussistenza del requisito della novità, ma contesta l'esistenza del secondo requisito necessario per consentire la deroga al principio devolutivo, consistente nella specifica previsione legislativa di destinazione di detto incremento alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato, specificate nella medesima legge istitutiva.

Gli obiettivi di impiego dettagliatamente indicati sia nella originaria formulazione dell'art. 37 (cui la norma impugnata rinvia) che in quella vigente rispondono ad esigenze specifiche, le quali - sia pure nei loro eterogenei tratti distintivi - rientrano nei prescritti caratteri di natura contingente o continuativa. A tali categorie possono essere ascritti gli scopi afferenti sia all'originaria formulazione - realizzazione di interventi urgenti in materia di giustizia civile e amministrativa, nuove assunzioni di personale di magistratura ordinaria, amministrativa e contabile, e degli avvocati e procuratori dello Stato, funzionamento degli uffici giudiziari, incentivazione degli obiettivi previsti di riduzione delle



pendenze nei medesimi uffici nonché erogazione di misure incentivanti per il personale di magistratura - sia a quella vigente: interventi urgenti in materia di giustizia civile, assunzione di personale di magistratura ordinaria, nonché, per il solo anno 2013, completamento dei percorsi formativi dei lavoratori cassintegrati, in mobilità, socialmente utili, disoccupati ed inoccupati che, a partire dall'anno 2010, hanno partecipato a progetti formativi regionali o provinciali presso gli uffici giudiziari, e, con decorrenza dall'anno 2014, incentivazione del personale amministrativo appartenente a quegli uffici giudiziari che, alla data del 31 dicembre, abbiano conseguito una riduzione di almeno il 10 per cento delle pendenze dei procedimenti civili rispetto all'anno precedente.

Alla luce dei dati normativi, così ricostruiti, deve concludersi che l'incremento del contributo unificato è legittimamente attribuito allo Stato perché, nel rispetto degli evocati parametri statutari, esso è interamente vincolato alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato stesso, specificate nella legge.

4. - Anche la questione proposta in riferimento al principio di leale collaborazione non è fondata.

Occorre evidenziare al riguardo che in analogia fattispecie afferente all'art. 37, comma 10, del d.l. n. 98 del 2011, il quale riservava allo Stato il maggior gettito derivante dall'incremento dell'importo del contributo unificato dovuto nelle cause civili e amministrative, la Corte costituzionale ha già affermato che, «[...] quando il legislatore riserva all'erario "nuove entrate tributarie", il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni impone la previsione di un procedimento che contempli la partecipazione della Regione siciliana (la quale deve essere posta in grado di interloquire sulle scelte tecniche e sulle stime da effettuare e di rappresentare il proprio punto di vista), solamente se la determinazione in concreto del gettito derivante dalle nuove norme sia complessa (sentenze n. 152 del 2011, n. 288 del 2001, n. 348, n. 347 e n. 98 del 2000)» (sentenza n. 143 del 2012), condizione ritenuta insussistente in quell'occasione in quanto la «determinazione di tale ammontare nei singoli casi concreti dipende da elementi di agevole individuazione» (sentenza n. 143 del 2012).

La formulazione della norma ora impugnata è inequivocabile nel destinare allo Stato tutto il maggior gettito prodotto dall'incremento degli importi ordinariamente dovuti a titolo di contributo unificato. Nel caso di specie la divisione del gettito tra Stato e Regione costituisce un'operazione agevole come quella precedentemente esaminata con la sentenza n. 143 del 2012. Da ciò consegue che non vi è alcuna necessità di coinvolgere la Regione nella determinazione e ripartizione degli importi.

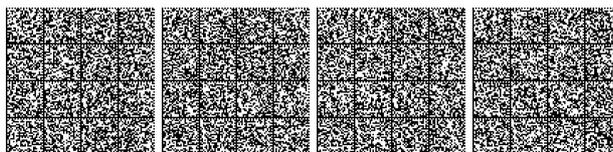
Quanto al timore della ricorrente che il maggior gettito erariale possa confluire indistintamente nel bilancio dello Stato senza realizzare le specifiche finalità che configurano il requisito della deroga al principio devolutivo regionale, questa Corte ha già precisato che, ove lo Stato in sede di applicazione del riparto del tributo, dovesse determinare in modo erroneo la quota di spettanza della Regione, quest'ultima «potrà sempre tutelarsi con le opportune iniziative, incluso il conflitto di attribuzione» (ancora sentenza n. 143 del 2012). Ciò vale non solo per le operazioni amministrative di riparto, ma anche per la concreta gestione della partita di spesa. Se le risorse risultanti dal maggior gettito non venissero impiegate per i fini contemplati dalla disposizione che lo ha istituito oppure nel caso in cui il mancato integrale o parziale impiego delle stesse desse luogo ad economie direttamente confluenti nel risultato di amministrazione dello Stato quale indistinta componente attiva, ben potrebbe la Regione siciliana rivendicarne - attraverso apposito conflitto - la spettanza in base al richiamato principio devolutivo contenuto nello statuto regionale.

5. - Deve essere dunque esclusa l'illegittimità costituzionale della norma censurata, fermo restando che, nell'ipotesi in cui le somme confluite nelle partite di spesa del bilancio di previsione 2012 per le finalità contemplate dalle disposizioni che hanno determinato il maggior gettito, non dovessero essere integralmente o parzialmente impiegate per il suddetto scopo, la Regione siciliana potrà legittimamente rivendicare l'attribuzione del maggior gettito o del residuo non impiegato, eventualmente sperando le azioni consentite.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*riservata a separate pronunce la decisione sull'impugnazione delle altre disposizioni contenute nel decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27;*



dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 4, del decreto-legge n. 1 del 2012, nel testo modificato dalla legge di conversione 24 marzo 2012, n. 27, promossa, in riferimento all'art. 36 dello statuto della Regione siciliana (Regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, recante «Approvazione dello statuto della Regione siciliana»), alle correlate norme di attuazione di cui al d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria) e, in particolare, all'art. 2, nonché al principio di leale collaborazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 marzo 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 marzo 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_130042

n. 43

*Ordinanza 11 - 15 marzo 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Circolazione stradale - Reato di guida sotto l'influenza dell'alcool - Pene sostitutive - Possibilità per il giudice dell'esecuzione di sostituire le pene irrevocabilmente inflitte dell'arresto e dell'ammenda con il lavoro di pubblica utilità - Mancata previsione - Asserita ingiustificata e irragionevole disparità di trattamento - Asserita violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Manifesta infondatezza della questione.**

- Decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (codice della strada), art. 186, comma 9-bis, aggiunto dall'art. 33, comma 1, lettera d), della legge 29 luglio 2010, n. 120.
- Costituzione, artt. 3 e 27, terzo comma.

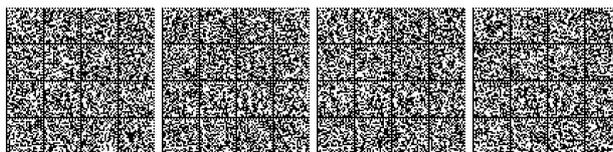
## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici :* Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente



## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 186, comma 9-*bis*, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), aggiunto dall'articolo 33, comma 1, lettera *d*), della legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale), promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Benevento nel procedimento penale a carico di N.G. con ordinanza dell'11 giugno 2012, iscritta al n. 193 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2012.

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

udito nella camera di consiglio del 13 febbraio 2013 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto che, con ordinanza dell'11 giugno 2012, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Benevento ha sollevato, in riferimento agli articoli 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 186, comma 9-*bis*, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), aggiunto dall'art. 33, comma 1, lettera *d*), della legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale), nella parte in cui non prevede che anche il giudice dell'esecuzione possa sostituire con il lavoro di pubblica utilità le pene dell'arresto e dell'ammenda inflitte per i reati previsti dal medesimo art. 186, fuori dei casi indicati dal comma 2-*bis*, quando il condannato ne faccia richiesta prima dell'inizio dell'esecuzione della pena e il punto non abbia già formato oggetto di esame e di decisione da parte del giudice della cognizione;

che il rimettente riferisce di essere investito, quale giudice dell'esecuzione, dell'istanza proposta da una persona condannata, con decreto penale divenuto irrevocabile a seguito di rinuncia all'opposizione, alla pena di seimila euro di ammenda (di cui cinquemila in sostituzione di venti giorni di arresto), per il reato di guida sotto l'influenza dell'alcool (art. 186, commi 2, lettera b, e 2-*sexies*, cod. strada);

che il condannato ha chiesto che la pena inflittagli sia sostituita, ai sensi della norma censurata, con la sanzione del lavoro di pubblica utilità, producendo la dichiarazione di disponibilità e il programma di lavoro dell'ente che dovrebbe beneficiare delle proprie prestazioni (indicato nella Lega italiana per la lotta contro l'Aids);

che l'istante ha, altresì, precisato di non aver potuto formulare la richiesta di sostituzione nel corso del giudizio di cognizione, per difetto di positivi riscontri da parte degli altri centri di assistenza e di volontariato all'epoca contattati;

che, ad avviso del giudice *a quo*, l'istanza non sarebbe suscettibile di accoglimento, dovendosi escludere, in base all'univoco tenore letterale dell'art. 186, comma 9-*bis*, cod. strada, che la sostituzione richiesta possa essere disposta dal giudice dell'esecuzione in un momento successivo alla formazione del giudicato;

che, per questo verso, la norma denunciata si porrebbe tuttavia in contrasto con gli artt. 3 e 27, terzo comma, Cost.;

che il lavoro di pubblica utilità costituirebbe, infatti, una pena «meno afflittiva, più socialmente utile ed economica, più moralmente accettabile e soprattutto più in linea con la funzione rieducativa» rispetto alle pene tradizionali dell'arresto e dell'ammenda;

che la norma censurata riconnette, inoltre, al regolare svolgimento dell'attività lavorativa gratuita in favore della collettività una serie di vantaggi (estinzione del reato, riduzione a metà del periodo di sospensione della patente, revoca della confisca del veicolo), atti a consentire un «più rapido ed agevole reinserimento dei condannati nella normale vita sociale e lavorativa»;

che il lavoro sostitutivo e i benefici in questione sarebbero strettamente collegati alla natura dei reati cui afferiscono (i diversi casi di guida sotto l'influenza dell'alcool) e alla personalità dei loro autori;

che la misura prevista dalla norma denunciata - al pari di quella analoga delineata dall'art. 187, comma 8-*bis*, cod. strada per i casi di guida sotto l'influsso di sostanze stupefacenti - si differenzerebbe, dunque, nettamente sia dalle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi, previste dagli artt. 53 e seguenti della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), tra le quali non è compreso il lavoro di pubblica utilità; sia dalle altre ipotesi nelle quali è applicabile il lavoro di pubblica utilità, senza però che vi si colleghino l'estinzione del reato e gli altri vantaggi dianzi ricordati (quali quelle contemplate dall'art. 73, comma 5-*bis*, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, recante il «Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza»; dall'art. 54 del d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, recante «Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468»; dall'art. 224-*bis* cod. strada e dall'art. 1, comma 1-*bis*, del decreto-legge 26 aprile 1993, n. 122, recante «Misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa», convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 1993, n. 205);



che le considerazioni sulla cui base le norme ora indicate - che pure limitano l'applicazione del lavoro di pubblica utilità alla fase di cognizione - sono state ritenute costituzionalmente legittime non sarebbero, pertanto, estensibili alla norma oggi sottoposta a scrutinio;

che, per altro verso, sebbene la norma permetta la sostituzione anche senza la richiesta dell'imputato, essendo sufficiente che questi non si opponga, sarebbe, di fatto, improbabile che il giudice si attivi in tale direzione in assenza di una specifica richiesta;

che per «provvedere in modo efficace» il giudice dovrebbe, infatti, conoscere l'ente beneficiario delle prestazioni; essere certo della sua disponibilità o dell'esistenza di una convenzione tra esso e il Ministro della giustizia o il presidente del tribunale; sapere dove l'attività lavorativa sarà svolta e la sua natura; assicurarsi, infine, del fatto che l'imputato sia concretamente propenso ad eseguirla;

che potrebbe, peraltro, accadere che l'imputato e il suo difensore non chiedano l'applicazione della pena sostitutiva, o perché non consapevoli, al momento del giudizio, della sua convenienza (la legge non prevede un obbligo di informazione al riguardo da parte del giudice), ovvero perché - come dedotto dall'interessato nel caso di specie - non riescano a trovare un ente disposto a fruire della prestazione lavorativa gratuita;

che, a propria volta, il giudice potrebbe - anche alla luce di quanto dianzi osservato - non verificare di sua iniziativa l'opportunità di sostituire la pena da infliggere con il lavoro di pubblica utilità;

che, di conseguenza, la norma censurata, non prevedendo che la sostituzione possa essere disposta anche in fase esecutiva, sottoporrebbe casi sostanzialmente simili ad un trattamento sanzionatorio irragionevolmente differenziato, frustrando la finalità rieducativa della pena cui è ispirata la speciale disciplina della quale si discute;

che la questione di legittimità costituzionale andrebbe, peraltro, circoscritta ai casi in cui l'applicabilità del lavoro sostitutivo non abbia già formato oggetto di esame e di decisione da parte del giudice della cognizione: in caso contrario, l'imputato avrebbe avuto, infatti, l'onere di impugnare la decisione negativa, sicché consentire la riproposizione della richiesta al giudice dell'esecuzione contrasterebbe con il principio di intangibilità del giudicato;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale ha chiesto che la questione sia dichiarata manifestamente infondata.

Considerato che il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Benevento dubita, in riferimento agli articoli 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'articolo 186, comma 9-bis, del d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), aggiunto dall'art. 33, comma 1, lettera d), della legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale), nella parte in cui non consente anche al giudice dell'esecuzione di sostituire con il lavoro di pubblica utilità le pene dell'arresto e dell'ammenda inflitte per i reati previsti dal medesimo art. 186 (guida sotto l'influenza dell'alcool, purché non ricorra la circostanza aggravante della causazione di un incidente stradale, e rifiuto dell'accertamento di cui ai commi 3, 4 e 5), qualora il condannato ne faccia richiesta prima dell'inizio dell'esecuzione della pena e sul punto non si sia già espresso il giudice della cognizione;

che la premessa interpretativa che fonda il quesito di costituzionalità è pienamente condivisibile;

che dal dato testuale emerge, in effetti, univocamente che la sostituzione può essere disposta solo finché il decreto penale o la sentenza di condanna non siano divenuti irrevocabili e, dunque, non ad opera del giudice dell'esecuzione: come nota il rimettente, infatti, la norma denunciata richiede, ai fini della sostituzione, che non vi sia opposizione «da parte dell'imputato» (non anche del «condannato») e stabilisce, inoltre, che il giudice domandi agli organi competenti la verifica sull'effettivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità «con il decreto penale o con la sentenza» (senza menzionare l'ordinanza del giudice dell'esecuzione);

che non consta, d'altra parte, alcuna specifica norma che - analogamente a quanto disposto, ad esempio, dagli artt. 671, 672 e 674 cod. proc. pen. - consenta al giudice dell'esecuzione di incidere sul giudicato ai fini considerati, sostituendo una pena irrevocabilmente inflitta con un'altra;

che, ciò posto, la preclusione ora indicata palesemente non lede alcuno dei parametri costituzionali invocati dal giudice *a quo*, risultando del tutto coerente, sul piano sistematico, con il ruolo che il lavoro di pubblica utilità è chiamato nel frangente ad assolvere: quello, cioè, di pena sostitutiva;

che analogamente a quanto avviene per le sanzioni sostitutive previste dagli artt. 53 e seguenti della legge 24 novembre 1981, n. 689, e per quella stessa del lavoro di pubblica utilità, prevista in rapporto a taluni reati in materia di stupefacenti dall'art. 73, comma 5-bis, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, il potere di sostituzione rientra nel più generale potere discrezionale di determinazione della pena in concreto per il fatto oggetto di giudizio, spettante al giudice che pronuncia il decreto penale o la sentenza di condanna;

che, come risulta dall'impiego della voce verbale «può», l'applicazione della pena sostitutiva in questione non costituisce, infatti, oggetto di un diritto dell'imputato, ma è disposta discrezionalmente dal giudice sulla base di una



valutazione di meritevolezza che ha quali parametri i criteri enunciati dall'art. 133 del codice penale - così come, del resto, è espressamente stabilito dall'art. 58 della legge n. 689 del 1981 - oltre che sulla base di una prognosi di positivo svolgimento del lavoro;

che la situazione non muta, sotto il profilo considerato, per il solo fatto che, nell'ipotesi oggetto di scrutinio, il legislatore abbia annesso particolari benefici alla regolare esecuzione della pena sostitutiva;

che l'interesse dell'autore del reato ad essere ammesso al lavoro sostitutivo andrà, dunque, fatto valere e apprezzato nell'ambito del giudizio di cognizione, senza che possa ravvisarsi alcuna esigenza costituzionale di estendere il relativo potere anche al giudice dell'esecuzione, oltre e contro il limite del giudicato (abbia o non abbia il punto formato oggetto di specifico esame in sede cognitiva);

che, nell'ipotesi in questione, non ricorrono, infatti, quelle situazioni eccezionali che hanno indotto il legislatore a prefigurare possibili modifiche, in sede esecutiva, delle determinazioni in ordine alla pena irrevocabilmente adottate in sede cognitiva: com'è, in specie, per la prevista applicabilità, da parte del giudice dell'esecuzione, della disciplina del concorso formale e del reato continuato (art. 671 cod. proc. pen.), finalizzata ad evitare irragionevoli sperequazioni fra chi è stato giudicato in un unico processo per i reati in concorso formale o in continuazione e chi è stato invece giudicato in processi distinti;

che non è probante, in senso contrario, l'argomento, svolto dal rimettente a sostegno della denunciata violazione dell'art. 3 Cost., in base al quale la mancata applicazione della misura sostitutiva in sede di cognizione potrebbe essere dipesa da ragioni contingenti, e segnatamente dal fatto che l'imputato non abbia richiesto la sostituzione nel corso del giudizio in quanto allora non consapevole della sua convenienza, o per non essere riuscito a reperire, in quel momento, un ente disposto ad avvalersi della propria prestazione lavorativa (così come sostenuto dal condannato nel caso oggetto del procedimento principale);

che, a prescindere da ogni altra possibile obiezione - e, in particolare, da quella che il riferimento all'eventuale carenza di consapevolezza circa la convenienza della sostituzione equivale a negazione della funzione della difesa tecnica - è dirimente il rilievo che le deduzioni del giudice *a quo* non risultano coerenti con il regime normativo della sostituzione;

che, come lo stesso rimettente riconosce, il lavoro di pubblica utilità previsto dalla norma censurata può essere, infatti, applicato anche d'ufficio dal giudice, indipendentemente da qualunque richiesta dell'imputato: condizione necessaria e sufficiente è soltanto che quest'ultimo non manifesti la propria opposizione;

che, correlativamente, in base al prevalente orientamento della giurisprudenza di legittimità, nel caso in cui l'imputato non si sia opposto o abbia formulato espressa istanza di sostituzione, la legge non gli impone alcun onere di individuazione delle modalità di esecuzione della misura, trattandosi di compito demandato istituzionalmente al giudice;

che, in particolare, la legge non richiede che l'imputato indichi l'ente presso il quale intende svolgere l'attività lavorativa, né che dimostri la concreta disponibilità di quest'ultimo ad avvalersi delle proprie prestazioni;

che la norma censurata rinvia, infatti, per la disciplina della misura, all'art. 54 del d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274, con conseguente applicabilità del decreto ministeriale 26 marzo 2001, adottato dal Ministro della giustizia ai sensi della norma ora citata, il quale prevede che sia appunto il giudice a individuare, con la sentenza di condanna, il tipo di attività, nonché l'amministrazione, l'ente o l'organizzazione presso il quale questa deve essere svolta, avvalendosi dell'elenco degli enti convenzionati (art. 3);

che il medesimo decreto ministeriale stabilisce, altresì, che le apposite convenzioni, stipulate dagli enti interessati con il Ministro della giustizia o, per sua delega, con il presidente del tribunale, debbano indicare «specificamente le attività in cui può consistere il lavoro di pubblica utilità», oltre ai soggetti incaricati di coordinare la prestazione lavorativa del condannato e di impartire a quest'ultimo le relative istruzioni (art. 2);

che cade, con ciò, anche l'ulteriore argomento del rimettente, relativo alle asserite remore del giudice ad attivarsi in assenza di una istanza dell'interessato, corredata da uno specifico «programma di lavoro»: argomento che si traduce, peraltro, nell'allegazione di una mera circostanza di fatto, estranea al contenuto precettivo della disposizione denunciata;

che quanto, infine, alla asserita violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost., non è dubbio che il legislatore annessa alla prestazione del lavoro di pubblica utilità previsto dalla norma in esame un particolare finalismo rieducativo, correlato alla natura degli illeciti penali cui la misura accede, come si desume tanto dalla delimitazione del settore nel quale deve essere prioritariamente svolta l'attività lavorativa (sicurezza e educazione stradale), quanto dai benefici riconnessi al proficuo svolgimento della stessa (estinzione del reato, riduzione a metà del periodo di sospensione della patente e revoca della confisca del veicolo sequestrato);



che ciò non toglie, tuttavia, che l'individuazione del trattamento sanzionatorio più congruo nel caso concreto, anche nella prospettiva della rieducazione del condannato, e segnatamente la valutazione dell'opportunità di sostituire con la misura in questione le pene inflitte per il singolo fatto di reato - esse pure tendenti alla rieducazione - resti compito proprio del giudice della cognizione, senza che possa ritenersi costituzionalmente necessario duplicare la relativa competenza in capo al giudice dell'esecuzione, a scapito del principio di intangibilità del giudicato;

che, alla luce delle considerazioni che precedono, la questione va dunque dichiarata manifestamente infondata.

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

PER QUESTI MOTIVI

### LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 186, comma 9-bis, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), aggiunto dall'art. 33, comma 1, lettera d), della legge 29 luglio 2010, n. 120 (Disposizioni in materia di sicurezza stradale), sollevata, in riferimento agli articoli 3 e 27, terzo comma, della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Benevento con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 marzo 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 marzo 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_130043

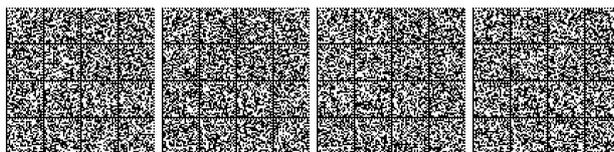
N. 44

*Ordinanza 11 - 15 marzo 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

**Esecuzione forzata - Esecuzione forzata nei confronti di pubbliche amministrazioni - Ordinanza di assegnazione dei crediti in pagamento, ai sensi dell'art. 553 c.p.c. - Prevista perdita di efficacia se il creditore procedente, entro un anno dalla data di emissione dell'ordinanza, non provvede all'esazione delle somme assegnate - Assoluto difetto di motivazione in ordine alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza - Manifesta inammissibilità della questione.**

- Decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (convertito nella legge 28 febbraio 1997, n. 30), art. 14, come modificato dall'art. 147 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 e dall'art. 44, comma 3, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (convertito nella legge 24 novembre 2003, n. 326).
- Costituzione, artt. 3, 24, 36 e 38.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente*: Franco GALLO;

*Giudici* : Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 14 del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30, come modificato dall'articolo 147 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), e dall'articolo 44, comma 3, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, promosso dal Giudice di pace di Roma, nel procedimento vertente tra Marino Rosalba e l'Intesa San Paolo s.p.a., con ordinanza del 23 febbraio 2012, iscritta al n. 186 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri e dell'INPS;

udito nella camera di consiglio del 13 febbraio 2013 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

Ritenuto che, nel corso di un procedimento civile (di non precisato contenuto), l'adito Giudice di pace di Roma - premesso di condividere la prospettazione delle parti «che hanno rilevato una disparità di trattamento tra coloro che agiscono in executivis nei confronti di privati cittadini e coloro che azionano procedure esecutive nei confronti dell'INPS» - ha sollevato, con l'ordinanza in epigrafe, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 14 del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30, come modificato dall'articolo 147 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), e dall'articolo 44, comma 3, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, per contrasto con gli articoli 3, 24, 36 e 38 della Costituzione, nella parte in cui dispone che l'ordinanza di assegnazione, ai sensi dell'art. 553 del codice di procedura civile, perde efficacia se il creditore procedente non provvede all'esazione delle somme assegnate entro un anno dalla emissione dell'ordinanza;

che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, che ha eccepito l'inammissibilità della questione, poiché «manca nell'ordinanza del giudice *a quo* qualsiasi esposizione dei fatti di causa» e, in subordine, ne ha dedotto la non fondatezza, stante «la sostanziale diversità di natura e di disciplina delle categorie poste a confronto»;

che anche l'INPS ha depositato atto di intervento.

Considerato, preliminarmente, che non è ammissibile l'intervento dell'INPS, che non è parte del giudizio principale;

che la sollevata questione è manifestamente inammissibile per assoluto difetto di motivazione, in punto sia di rilevanza - solo apoditticamente affermata dal rimettente, ma non verificabile, stante la totale mancanza di esposizione dei fatti di causa - sia di non manifesta infondatezza, risultando del pari omesso qualsiasi autonomo sviluppo argomentativo relativamente agli evocati parametri costituzionali, rispetto ai quali neppure è stata previamente verificata, come doveroso, la possibilità di una interpretazione costituzionalmente conforme della norma denunciata.

Visti gli articoli 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, commi 1 e 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale*

*dell'articolo 14 del decreto-legge 31 dicembre 1996, n. 669 (Disposizioni urgenti in materia tributaria, finanziaria e contabile a completamento della manovra di finanza pubblica per l'anno 1997), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1997, n. 30, come modificato dall'articolo 147 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), e dall'articolo 44, comma 3, del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, sollevata, in riferimento agli articoli 3, 24, 36 e 38 della Costituzione, dal Giudice di pace di Roma, con l'ordinanza indicata in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 marzo 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 marzo 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_130044

N. 45

*Ordinanza 11 - 15 marzo 2013*

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

**Valutazioni ambientali - Norme della Regione Toscana - Opere diverse da quelle pubbliche - Previsione che il progetto definitivo debba presentare un livello di informazione e di dettaglio almeno equivalente a quello degli elaborati tecnici predisposti per i progetti preliminari di opere pubbliche - Ricorso del Governo - *Jus superveniens* satisfattivo delle pretese della parte ricorrente - Rinuncia al ricorso accettata dalla controparte - Estinzione del processo.**

- Legge della Regione Toscana 17 febbraio 2012, n. 6, art. 34, comma 1, lettera *b*).
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera *s*); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 23, comma 1; norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.



## LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

*Presidente:* Franco GALLO;

*Giudici :* Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

## ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 34, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Toscana 17 febbraio 2012, n. 6 (Disposizioni in materia di valutazioni ambientali. Modifiche alla l.r. 10/2010, alla l.r. 49/1999, alla l.r. 56/2000, alla l.r. 61/2003 e alla l.r. 1/2005), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 20-26 aprile 2012, depositato in cancelleria il 27 aprile 2012 ed iscritto al n. 71 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 27 febbraio 2013 il Presidente Franco Gallo, in luogo e con l'assenso del Giudice relatore Giuseppe Tesauo;

uditi l'avvocato dello Stato Ettore Figliolia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 20-26 aprile 2012, depositato il successivo 27 aprile, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'articolo 34, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Toscana 17 febbraio 2012, n. 6, recante «Disposizioni in materia di valutazioni ambientali. Modifiche alla l.r. 10/2010, alla l.r. 49/1999, alla l.r. 56/2000, alla l.r. 61/2003 e alla l.r. 1/2005» (*recte*: dell'art. 41, comma 1, lettera *b*, della legge della Regione Toscana 12 febbraio 2010, n. 10, recante «Norme in materia di valutazione ambientale strategica -VAS-, di valutazione di impatto ambientale -VIA- e di valutazione di incidenza», nel testo sostituito dal citato art. 34, comma 1);

che il citato art. 34, comma 1, ha sostituito l'art. 41 della legge della Regione Toscana n. 10 del 2010, stabilendo, al comma 1, lettera *b*), che, con riferimento alle opere diverse da quelle pubbliche, si intende per «progetto definitivo» il progetto che, «ai fini delle procedure previste dalla presente legge, presenta un livello di informazione e di dettaglio almeno equivalente a quello degli elaborati tecnici di cui al primo periodo della lettera *a*)», e cioè al livello di dettaglio e di informazioni proprio degli elaborati caratterizzanti i progetti preliminari di opere pubbliche;

che, secondo il ricorrente, siffatta definizione sarebbe difforme da quella posta dall'art. 5, comma 1, lettera *h*), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), in virtù del quale, ai fini della valutazione ambientale, è definitivo quel progetto che «presenta almeno un livello informativo e di dettaglio equivalente» al progetto definitivo di opere pubbliche e, quindi, la norma regionale permetterebbe di sottoporre alla valutazione d'impatto ambientale il «progetto preliminare» e non quello «definitivo», in violazione dell'art. 23, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006, recando in tal modo vulnus all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.;

che nel giudizio si è costituita la Regione Toscana, in persona del Presidente della Giunta Regionale pro-tempore, deducendo che la norma censurata «è frutto di un refuso» e chiedendo che sia dichiarata cessata la materia del contendere, in quanto la disposizione è stata «corretta nella proposta di legge della Giunta regionale ora all'esame del Consiglio» e «l'ufficio V.I.A. competente» ha attestato che non è stata applicata;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, in data 4 febbraio 2013, ha depositato atto di rinuncia al ricorso, esponendo che il sopravvenuto art. 135 della legge della Regione Toscana 18 giugno 2012, n. 29 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2012) ha modificato la norma impugnata, rendendola conforme alla sopra richiamata disposizione della legge statale, sicché sono «venute meno le ragioni» della proposta impugnazione;

che la Regione Toscana, con atto depositato il 15 febbraio 2013, ha formalmente accettato la rinuncia.



Considerato che la rinuncia al ricorso accettata dalla controparte determina, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara estinto il processo.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 marzo 2013.

F.to:

Franco GALLO, *Presidente*

Giuseppe TESAURO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 15 marzo 2013.

*Il Direttore della Cancelleria*

F.to: Gabriella MELATTI

T\_130045



## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 22

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in Cancelleria il 18 febbraio 2013  
(della Presidenza del Consiglio dei ministri)*

**Professioni - Norme della Regione Toscana - Previsione che i maestri di sci, già iscritti negli albi professionali di altre Regioni o Province autonome, che intendano esercitare stabilmente la professione di maestro di sci in Toscana, debbano richiedere l'iscrizione nell'albo professionale regionale della Toscana - Previsione, altresì, che il Collegio regionale dei maestri di sci provvede all'iscrizione dopo aver verificato la permanenza dei requisiti di cui all'art. 131 (tra cui la frequenza dei corsi di qualificazione professionale di cui all'art. 132 ed il superamento dei relativi esami) - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.**

- Legge della Regione Toscana 11 dicembre 2012, n. 74, art. 1.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e).

Ricorso della Presidenza del Consiglio dei ministri (C.F. 80188230587), rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587) fax: 0696514000 PEC: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it presso i cui uffici domicilia *ex lege* in Roma alla Via dei Portoghesi n. 12 domicilia;

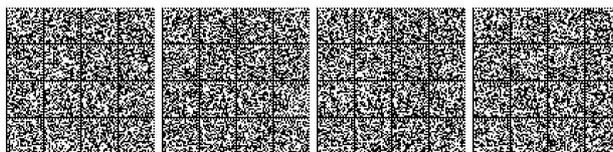
Contro Regione Toscana, in persona del Presidente della giunta regionale p.t. avverso la legge regionale 11 dicembre 2012, n. 74, pubblicata nel BUR n. 71 del 19 dicembre 2012, recante: «Modifiche alla legge regionale 23 marzo 2000 n. 42 (testo unico delle leggi regionali in materia di turismo) in attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno»;

Con la legge indicata in epigrafe, la Regione Toscana ha apportato modifiche «alla legge regionale 23 marzo 2000 n. 42 (testo unico delle leggi regionali in materia di turismo) in attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno».

Al riguardo, peraltro, ritiene la Presidenza del Consiglio dei ministri che l'art. 1 della legge citata presenti profili di incostituzionalità ai sensi dell'art. 117 Costituzione.

In particolare, tale disposizione, che modifica l'art. 134 della legge regionale n. 42/2000, per quanto concerne i maestri di sci già iscritti negli albi professionali di altre regioni o province autonome che intendano esercitare stabilmente la professione di maestro di sci in Toscana, prevede che essi debbano «richiedere l'iscrizione nell'albo professionale regionale della Toscana», e che sia inoltre il «Collegio regionale dei maestri di sci» a provvedere «all'iscrizione dopo aver verificato la permanenza dei requisiti di cui all'articolo marzo», tra i quali si annovera, al comma 1 lettera d), «la frequenza dei corsi di qualificazione professionale di cui all'art. 132 ed il superamento dei relativi esami».

Siffatte previsioni presentano profili di indubbio impatto concorrenziale, in quanto prevedono che maestri di sci già abilitati in altre regioni debbano superare un nuovo esame di abilitazione per esercitare stabilmente la professione nelle Regione Toscana. Esse appaiono del tutto sproporzionate rispetto all'obiettivo di garantire la sicurezza e la tutela dei fruitori dei servizi offerti e suscettibili dunque di porre un ostacolo ingiustificato all'accesso ed all'esercizio di tale professione. Inoltre, il fatto che la verifica dei requisiti professionali degli aspiranti maestri di sci sia attribuita dalla norma regionale al collegio regionale dei maestri di sci comporta profili di possibile conflitto di interessi, considerato che gli appartenenti a tale collegio, quali operatori già attivi nel settore, avrebbero la possibilità di influenzare gli esiti del processo di selezione, potendo restringere il numero di coloro che intendano svolgere tale attività, in ipotesi al di là di quanto sarebbe giustificato da una mera valutazione qualitativa.



Le descritte disposizioni regionali, quindi, nei limiti in cui sono suscettibili di porre un ostacolo ingiustificato all'accesso ed all'esercizio delle professioni di maestro di sci nel territorio della Regione Toscana, si pongono in violazione dei principi di tutela della concorrenza e del mercato di cui all'art. 117, comma 2, lettera e), della Costituzione.

*P. Q. M.*

*Si insiste pertanto per la declaratoria di incostituzionalità della legge censurata, con ogni conseguente statuizione.*

Roma, 11 febbraio 2013

*L'Avvocato dello Stato: NUNZIATA*

13C00075

**n. 23**

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 febbraio 2013  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

**Sanità pubblica - Norme della Regione Friuli-Venezia Giulia - Riordino istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale - Decadenza dall'incarico dei direttori generali - Compenso - Previsione della corresponsione del compenso onnicomprensivo dovuto in caso di cessazione anticipata dall'incarico - Ricorso del Governo - Denunciata introduzione di un trattamento economico di favore, comportante una maggiore spesa priva di copertura finanziaria - Contrasto con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica.**

- Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 13 dicembre 2012, n. 25, art. 8, comma 2.
- Costituzione, artt. 81, comma quarto, e 117, comma terzo; legge 31 dicembre 2009, n. 196, art. 17; decreto del Presidente del consiglio dei ministri 19 luglio 1995, n. 502, art. 1, comma 6.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui Uffici, in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12 è domiciliato;

Contro la Regione Friuli Venezia Giulia, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale;

Per la declaratoria della illegittimità costituzionale *in parte qua* della legge della Regione Friuli Venezia Giulia 13 dicembre 2012, n. 25, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Friuli Venezia Giulia n. 51 del 19 dicembre 2012 e recante titolo «Riordino Istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale».

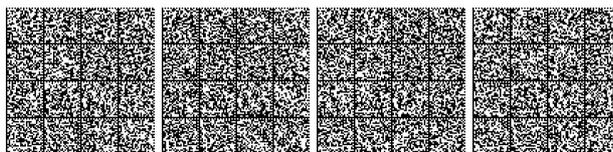
La presentazione del presente ricorso è stata decisa dal Consiglio dei Ministri nella riunione dell'8 febbraio 2013, come estratto del verbale che si deposita.

La legge della Regione Friuli Venezia Giulia 13 dicembre 2012, n. 25, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Friuli Venezia Giulia n. 51 del 19 dicembre 2012 e recante il titolo «Riordino Istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale» presenta i seguenti profili di illegittimità costituzionale, per violazione degli articoli 117, terzo comma, e 97 della Costituzione.

*1) Illegittimità costituzionale dell'articolo 8, comma 2, per violazione degli articoli 81 e 117, terzo comma, della Costituzione, nella parte in cui stabilisce che ai direttori generali che decadono dall'incarico viene corrisposto il compenso onnicomprensivo dovuto in caso di cessazione anticipata dall'incarico.*

La sopra epigrafata legge della Regione Friuli Venezia Giulia 13 dicembre 2012, n. 25, recante «Riordino Istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale» presenta profili di illegittimità Costituzionale con riferimento all'articolo 8, comma 2.

In particolare, l'art. 8, comma 2, nella parte in cui dispone che ai direttori generali che decadono dall'incarico viene corrisposto «il compenso onnicomprensivo dovuto in caso di cessazione anticipata dall'incarico» si pone in contrasto con l'art. 1, comma 6, del dPCM n. 502 del 1995, secondo il quale «nulla è dovuto, a titolo di indennità di recesso, al direttore generale nel caso di cessazione dell'incarico per decadenza, mancata conferma, revoca o risoluzione del contratto, nonché per dimissioni».



A ciò aggiungasi che la norma regionale in esame, introducendo un trattamento economico di favore nei confronti della predetta figura di direttore generale, in netto contrasto con quanto dispone la disciplina di carattere generale relativa alla materia in questione, è destinata a comportare inevitabilmente una maggiore spesa priva di copertura finanziaria, con conseguente, grave violazione dell'articolo 81 della Costituzione.

La assoluta mancanza di ogni indicazione che consenta di individuare le modalità di copertura degli oneri connessi alla citata disposizione regionale, riferiti ad una spesa collegata alla attribuzione di un vero e proprio diritto soggettivo in capo ai soggetti destinatari della norma medesima (direttori generali della ASL decaduti dall'incarico), non tiene conto dei principi della vigente normativa contabile (articolo 17 della legge n. 196 del 2009) che, in attuazione dell'art. 81 della Costituzione, prevede che ogni legge che comporti nuovi o maggiori oneri (e ciò assume ovviamente una maggiore rilevanza per provvedimenti come quello in esame, che determinano diritti soggettivi in capo ai beneficiari), deve indicare espressamente le relative fonti di copertura.

La stessa norma regionale, quindi, si pone in evidente contrasto con le vigenti disposizioni in materia di contenimento della finanza pubblica, nonché in contrasto con i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, in violazione sia all'articolo 81 che all'articolo 117, terzo comma, della Carta Costituzionale.

*P.Q.M.*

*Si chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 8, comma 2, della legge della Regione Friuli Venezia Giulia 13 dicembre 2012, n. 25, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Friuli Venezia Giulia n. 51 del 19 dicembre 2012 e recante il titolo «Riordino Istituzionale e organizzativo del Servizio sanitario regionale», per violazione degli articoli 81 e 117, terzo comma della Costituzione.*

*Con ogni consequenziale statuizione.*

Roma, addì 13 febbraio 2013

*L'Avvocato dello Stato: TAMIOZZO*

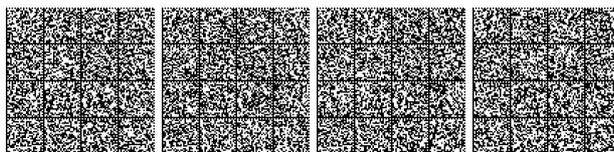
13C0088

N. 24

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 febbraio 2013  
(della Regione Valle d'Aosta)*

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Rideterminazione degli obiettivi del patto di stabilità interno per gli anni 2013, 2014 e 2015 - Incremento in misura di 500 milioni di euro annui del concorso alla finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, da realizzare mediante accantonamenti annuali a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata incidenza unilaterale sull'ordinamento finanziario valdostano - Violazione dell'autonomia finanziaria e organizzativa della ricorrente - Inosservanza delle norme di attuazione statutaria che disciplinano la compartecipazione di essa ai tributi erariali nonché del procedimento statutariamente previsto per la modifica delle norme attuative - Lesione di competenze legislative e amministrative (in materia di "ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti della Regione e stato giuridico ed economico del personale" e di "finanze regionali e comunali") attribuite alla Valle d'Aosta dalla Costituzione e dallo Statuto speciale - Violazione dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 118, modificativo dell'art. 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 135.
- Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, primo comma, lett. a), 3, primo comma, lett. f), 4, 12, 48-bis e 50, comma quinto; Costituzione, artt. 5, 117, comma terzo, 119 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; legge 26 novembre 1981, n. 690, artt. da 2 a 7.



**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Fabbisogno del Servizio sanitario nazionale e relativo finanziamento - Riduzione di 600 milioni di euro per l'anno 2013 e di 1000 milioni di euro dall'anno 2014, rispetto al livello rideterminato dall'art. 15, comma 22, del decreto-legge n. 95 del 2012 - Previsto concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome mediante accantonamenti annuali a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione dell'autonomia organizzativa e finanziaria valdostana - Lesione di competenze legislative e amministrative (in materia di "ordinamento contabile", "finanze regionali e comunali", "igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica") attribuite alla Valle d'Aosta dallo Statuto speciale - Inosservanza delle norme di attuazione statutaria che disciplinano la compartecipazione di essa ai tributi erariali - Violazione dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 132.
- Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, primo comma, lett. a), 3, primo comma, lett. f) ed l), 4, 12, 48-bis e 50; Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; legge 26 novembre 1981, n. 690, artt. da 2 a 7; legge 23 dicembre 1994, n. 724, artt. 34 e 36.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Divieto alle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della P.A. di acquistare nell'anno 2013 immobili a titolo oneroso e di stipulare contratti di locazione passiva, di effettuare negli anni 2013 e 2014 spese di ammontare superiore al 20% della spesa sostenuta in media negli anni 2010 e 2011 per l'acquisto di mobili e arredi, di acquistare autovetture o stipulare contratti di leasing fino al 31 dicembre 2014 - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata imposizione di vincoli specifici a singole voci di spesa regionale - Violazione della sfera di autonomia finanziaria valdostana - Esorbitanza dalla competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica - Lesione di competenze legislative (in materia di "ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti della Regione" e di "finanze regionali e comunali") attribuite alla Valle d'Aosta dallo Statuto speciale.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, commi 138 (aggiuntivo del comma 1-*quater* all'art. 12 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111), 141 e 143.
- Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, primo comma, lett. a), e 3, primo comma, lett. f); Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Sovrappeso percepito dai Comuni in relazione all'aliquota di base dell'imposta municipale propria (IMU) - Obbligo per le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e per le Province autonome di Trento e Bolzano di riversarlo per conto dei Comuni siti nei rispettivi territori, mediante accantonamenti sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata incidenza unilaterale sull'ordinamento finanziario della ricorrente - Inosservanza delle norme di attuazione statutaria che disciplinano la compartecipazione di essa ai tributi erariali nonché del procedimento statutariamente previsto per la modifica delle norme attuative - Violazione dell'autonomia finanziaria valdostana - Violazione del principio di leale collaborazione - Mancanza di limiti temporali certi alla durata dell'obbligo.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 380, lett. h).
- Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 3, primo comma, lett. f), 48-bis e 50, comma quinto; Costituzione, artt. 5, 117, comma terzo, 119 e 120; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; legge 26 novembre 1981, n. 690, artt. da 2 a 7.

**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Obiettivi di finanza pubblica delle Regioni Sardegna, Sicilia, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta per ciascuno degli anni dal 2013 al 2016 - Possibilità per lo Stato di rimodulare i meccanismi del patto di stabilità anche nel caso in cui non venga raggiunto l'accordo fra esse e il Ministero dell'economia e delle finanze - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata compressione dell'autonomia finanziaria della ricorrente - Violazione del principio consensualistico nei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione valdostana.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, commi 454 e 456.
- Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 3, primo comma, lett. f), e 12; Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119; legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10; legge 26 novembre 1981, n. 690 [artt. da 2 a 7].



**Bilancio e contabilità pubblica - Legge di stabilità 2013 - Meccanismi sanzionatori e premiali a garanzia del rispetto del patto di stabilità interno - Estensione automatica alle Regioni ad autonomia speciale del sistema di cui all'art. 7 del decreto legislativo n. 149 del 2011 - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata violazione del principio consensualistico nei rapporti finanziari dello Stato con la ricorrente - Inosservanza delle procedure pattizie di modifica delle norme di attuazione dello Statuto speciale - Compressione dell'autonomia finanziaria valdostana - Violazione del principio di leale collaborazione - Lesione di competenze legislative e amministrative (in materia di "ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti della Regione e stato giuridico ed economico del personale", di "ordinamento degli enti locali" e di "finanze regionali e comunali") attribuite alla Valle d'Aosta dalla Costituzione e dallo Statuto speciale.**

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, commi 461, 462, 463 e 464.
- Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 2, primo comma, lett. a) e b), 3, primo comma, lett. f), 4, 12, 48-bis e 50, comma quinto; Costituzione, artt. 5, 117, comma terzo, 119, comma secondo, e 120; [legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, art. 10;] legge 26 novembre 1981, n. 690 [artt. da 2 a 7].

Ricorso della Regione Autonoma Valle d'Aosta, con sede in Aosta, P.zza Deffeyes, n. 1, C.E. 80002270074, in persona del Presidente *pro tempore*, Augusto Rollandin, rappresentato e difeso, in forza di procura a margine del presente atto ed in virtù della Deliberazione della Giunta regionale n. 210 del 15 febbraio 2013, dal Prof. Avv. Francesco Saverio Marini (C.F.: MRNFNC73D28H501U; PEC: francescosaveriomarini@ordineavvocatiroma.org; fax: 06.36001570), presso il cui studio in Roma, via dei Monti Parioli, 48, ha eletto domicilio;

Ricorrente contro il Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro tempore*, con sede in Roma, Palazzo Chigi, Piazza Colonna, 370, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio in Roma, Via dei Portoghesi, 12,

Resistente per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)", pubblicata nel supplemento ordinario n. 212 alla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 302 del 29 dicembre 2012, limitatamente all'art. 1, commi 118; 132; 138; 141; 143; 380, lett. h); 454; 456; 461; 462; 463 e 464.

#### FATTO

1. La legge 24 dicembre 2012, n. 228, pubblicata nel supplemento ordinario n. 212 alla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 302 del 29 dicembre 2012, reca "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)".

2. Molte delle norme contenute nella citata legge si mostrano, tuttavia, lesive dell'autonomia legislativa, finanziaria ed organizzativa della Regione Autonoma Valle d'Aosta. Si tratta, in particolare, delle seguenti previsioni normative:

- art. 1, comma 118, nella parte in cui modifica l'art. 16, comma 3, del d.-l. n. 95 del 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 135 del 2012, incrementando unilateralmente, con riferimento alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome, gli obiettivi del patto di stabilità per gli anni 2013, 2014 e 2015. A tale riguardo preme evidenziare come il citato art. 16, comma 3, del d.-l. n. 95 abbia già formato oggetto di impugnativa ad opera della Valle d'Aosta, con ricorso n. 144 del 2012, notificato in data 12.10.2012, qui da intendersi integralmente richiamato e trascritto;

- art. 1, comma 132, nella parte in cui, nel modificare l'art. 15, comma 22, del d.-l. n. 95 del 2012, anch'esso impugnato dalla Regione ricorrente con il menzionato ricorso n. 144 del 2012, interviene sul fabbisogno del Servizio Sanitario nazionale prevedendo che il concorso delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome in tale ambito sia effettuato mediante accantonamenti a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali;

- art. 1, comma 138, nella parte in cui vieta a tutte le pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato, come individuate dall'ISTAT, tra le quali la Valle, l'acquisto di immobili a titolo oneroso e la stipulazione di contratti di locazione passiva per l'anno 2013;

- art. 1, comma 141, nella parte in cui prevede, per gli anni 2013 e 2014, che le stesse amministrazioni non possano effettuare spese di importo superiore al 20% della spesa sostenuta in media negli anni 2010 e 2011 per l'acquisto di mobili e arredi;

- art. 1, comma 143, nella parte in cui vieta alle medesime amministrazioni pubbliche, per gli anni 2013 e 2014, l'acquisto di autovetture e la stipula di contratti di locazione finanziaria aventi ad oggetto autovetture, obbligando tali enti a revocare le procedure di acquisto iniziate a decorrere dal 9.10.2012;



- art. 1, comma 380, lett. *h*), nella parte in cui impone alle Regioni Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia e alle Province autonome di Trento e Bolzano l'obbligo di riversare per conto dei propri Comuni il sovrageguito IMU, mediante accantonamenti sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, così reiterando il meccanismo illegittimo già previsto dall'art. 13, del d.-l. n. 201 del 2011, impugnato dalla Valle con il ricorso n. 38/2012, qui da intendersi integralmente richiamato e trascritto;

- art. 1, commi 454 e 456, nella parte in cui rideterminano i meccanismi del patto di stabilità, prevedendo che le Regioni a Statuto speciale concordino con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, per ciascuno degli anni dal 2013 al 2016, il concorso agli obiettivi di finanza pubblica "in termini di competenza finanziaria e di competenza euro compatibile", con l'espressa previsione che in caso di mancato accordo con il MEF (da raggiungersi improrogabilmente entro il 31 luglio degli anni considerati, 2013-2016), gli obiettivi finanziari della Valle d'Aosta sono comunque determinati sulla base dei dati trasmessi;

- art. 1, commi 461, 462, 463 e 464, nella parte in cui estendono anche alla Regione ricorrente l'applicazione dei meccanismi sanzionatori di cui al d. lgs. n. 149 del 2011, già oggetto di impugnazione ad opera della Valle con ricorso n. 157 del 2011, cui si rimanda.

4. Ciò premesso, con il presente ricorso la Regione Autonoma Valle d'Aosta, come in epigrafe rappresentata e difesa, impugna la legge n. 228 del 2012 (Legge di stabilità 2013), limitatamente alle norme più sopra richiamate, trattandosi di previsioni lesive delle proprie attribuzioni costituzionali e statutarie, alla luce dei seguenti motivi di

#### DIRITTO

I. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 118, della l. n. 228 del 2012, per violazione degli articoli 48-*bis* e 50, comma 5, dello statuto speciale valdostano (l. cost. n. 4/1498), nonché della normativa di attuazione statutaria di cui alla legge n. 690 del 1981. Violazione delle competenze garantite in capo alla valle dagli articoli 2, comma 1, lett. *a*), 3, comma 1, lett. *f*), 4, 12, dello statuto, nonché lesione degli articoli 117, comma 3 e 119 cost. in combinato disposto con l'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001. violazione dei principi costituzionali di leale collaborazione e ragionevolezza.

*A*) Sulla violazione, ad opera della norma gravata, degli articoli 48-*bis* e 50, comma 5, dello Statuto speciale valdostano (l. cost. n. 4/1498), nonché della normativa di attuazione statutaria di cui alla legge n. 690. Lesione del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost.

Prima di esaminare nel dettaglio i molteplici profili di incostituzionalità dell'art. 1, comma 118, della legge n. 228 del 2012, occorre premettere che tale disposizione ha modificato l'art. 16, comma 3, del d.-l. n. 95 del 2012, già impugnato dalla Valle d'Aosta con ricorso n. 144 del 2012.

A tale proposito giova rammentare che il citato art. 16, comma 3, ha posto a carico del bilancio regionale un ulteriore contributo in vista del perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica (per l'importo complessivo di 600 milioni di euro per l'anno 2012; di 1.200 milioni di euro per l'anno 2013; di 1.500 milioni di euro per l'anno 2014 e di 1.575 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015), precisando che — fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui all'art. 27, della legge delega n. 42 del 2009 (federalismo fiscale) — l'importo del concorso valdostano alla manovra "è annualmente accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali", sulla base di apposito accordo sancito in sede di Conferenza permanente, e recepito con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze entro il 30.9.2012. In caso di mancato accordo, poi, l'accantonamento è comunque disposto dal MEF. Ora, nel modificare la disciplina dettata dall'art. 16, comma 3, di cui si è appena detto, l'art. 1, comma 118, della legge in questa sede impugnata, ha incrementato unilateralmente di ulteriori 500 milioni di euro gli obiettivi del patto di stabilità per gli anni 2013, 2014 e 2015.

Tuttavia, il descritto meccanismo unilaterale di accantonamento degli importi "a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, oltre a compromettere l'effettiva disponibilità finanziaria della Valle, a cagione dei ripetuti, pervasivi, contributi ad essa imposti dal legislatore statale — risulta, all'evidenza, gravemente lesivo dell'autonomia finanziaria e organizzativa della Regione ricorrente.

Non vi è dubbio, infatti, che la disciplina statale, come sopra delineata, interferisca indebitamente in materia di compartecipazione regionale ai tributi dell'erario, senza tener conto che tale materia è riservata alla normativa di attuazione statutaria contenuta nella legge n. 690 del 1981 e, segnatamente, negli articoli da 2 a 7 di tale atto normativo, che fissano le quote di tributi erariali da attribuire alla Valle.

La citata l. n. 690/1981, come noto, lungi dal poter essere modificata con legge ordinaria, rientra nel novero degli atti normativi modificabili solo con il particolare procedimento previsto dall'art. 48-*bis* dello Statuto speciale, come si



desume dall'art. 1, del d. lgs. n. 320 del 1994, di attuazione dello Statuto, ai sensi del quale: "l'ordinamento finanziario della Regione, stabilito a norma dell'art. 50, comma 3, dello statuto speciale, con la legge 26 novembre del 1981, n. 690, possa essere modificato solo con il procedimento di cui all'art. 48-bis del medesimo statuto speciale" (e, quindi, solo a seguito dei lavori della commissione paritetica e del parere del Consiglio della Valle").

Il particolare procedimento di modifica della legge n. 690 del 1981 si giustifica, inoltre, anche alla luce di quanto previsto dall'art. 50, comma 5, del medesimo Statuto speciale, in base al quale la disciplina dell'ordinamento finanziario valdostano deve essere introdotta con legge dello Stato, in accordo con la Giunta Regionale.

Ai rilievi che precedono si aggiunga, altresì, l'orientamento costantemente espresso da codesta Ecc.ma Corte, secondo cui le norme di attuazione, per la loro "particolare competenza separata e riservata, risultano caratterizzate da particolare forza e valore e, di conseguenza, sottratte, anche in assenza di un'espressa clausola di salvaguardia, alla possibilità di abrogazione o di deroga da parte di norme di legge ordinaria" (Corte cost., sent. n. 191 del 1991; così anche C. Cost., sent. n. 206 del 1975).

Poste tali premesse è evidente, pertanto, come l'art. 1, comma 118, della l. n. 228 del 2012, laddove impone alla Valle un ulteriore contributo finanziario alla manovra, intervenendo sull'entità delle compartecipazioni valdostane ai tributi erariali, incide in via unilaterale sull'ordinamento finanziario regionale, ovvero su un ambito sottratto, come visto, al potere di modifica e deroga da parte del legislatore statale, in violazione delle previsioni statutarie e della normativa di attuazione più sopra richiamate.

Del resto, che il coordinamento della finanza regionale e locale valdostana, nonché quello relativo alla disciplina fiscale dei diversi livelli di governo rispetto alla normativa statale, debba essere realizzato unicamente attraverso lo strumento della normativa di attuazione, ad esclusione di qualsiasi intervento ad opera di altre fonti, è stato ribadito dalla giurisprudenza costituzionale anche di recente.

Il riferimento è alla sentenza n. 178 del 2012, con la quale codesta Ecc.ma Corte, pronunciandosi sulla questione di legittimità costituzionale di alcune norme recate dal d. lgs. n. 118 del 2011, ha chiarito che l'art. 27, della l. n. 42 del 2009 impone che già Enti ad autonomia differenziata concorrano al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà "nel rispetto degli statuti speciali [...] secondo le procedure "pattizie" previste per l'introduzione delle norme attuative degli statuti (cioè «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi»).

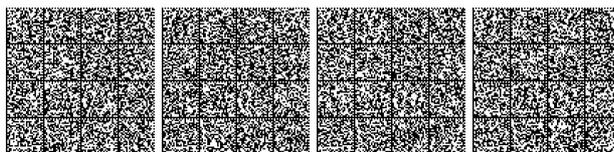
Per le stesse ragioni deve ritenersi violato, inoltre, il principio costituzionale di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost., il cui rispetto si rende tanto più necessario nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica di cui agli articoli 117, comma 3, Cost. e 10, l. cost. n. 3 del 2001, ove si consideri che non sono stati previsti meccanismi di coinvolgimento diretto della Valle né criteri per la concreta ripartizione del concorso tra le Autonomie speciali.

Il che, si noti bene, in spregio del consolidato insegnamento di codesta Ecc.ma Corte, la quale ha più volte ribadito che: "il principio di leale collaborazione in materia di rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni speciali impone la tecnica dell'accordo" (*cf.*, Corte cost., sent. n. 74 del 2009), la quale è "espressione" della particolare autonomia in materia finanziaria di cui godono le Regioni a Statuto speciale (*cf.*, Corte cost., sentt. nn. 193 del 2012; 82 del 2007; 353 del 2004), specificando, con riferimento alla Valle, che: "le modifiche dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta devono avvenire con il procedimento previsto dall'art. 48-bis dello Statuto", idoneo ad assicurare un coinvolgimento diretto ed effettivo dell'Ente (Corte cost., sent. n. 133 del 2010).

B) Sulla violazione, ad opera della norma gravata, delle competenze garantite in capo alla Valle dagli articoli 2, comma 1, lett. a), 3, comma 1, lett. f), 4, 12, dello Statuto, nonché lesione degli articoli 117, comma 3 e 119 Cost. in combinato disposto con l'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001.

L'art. 1, comma 118, della l. n. 228 del 2012, è manifestamente viziato anche perché lesivo delle nonne sulle competenze legislative e amministrative attribuite alla Regione dallo Statuto e dalla Costituzione. Il riferimento è, in particolare, all'art. 2, comma 1, lett. a), dello Statuto speciale, che riconosce alla Valle, come noto, la potestà legislativa in materia di "ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale", ambito nel quale va ricondotto l'"ordinamento contabile" — come espressamente affermato da codesta Ecc.ma Corte sin dalla sentenza n. 107/1970 —, con la conseguenza che spetta alla Valle "il potere di regolare [...] la gestione del bilancio e l'erogazione delle spese in esso stanziati" (*cf.*, Corte cost., sent. n. 107/1970).

Ugualmente violato per effetto della disposizione gravata risulta l'art. 3, comma 1, lett. f), dello Statuto, che garantisce alla Regione ricorrente la potestà legislativa di integrazione e di attuazione in materia di "finanze regionali e comunali". Competenza, quest'ultima che, alla luce dei novellati articoli 117, comma 3 e 119, Cost., letti congiuntamente all'art. 10, l. cost. n. 3/2001 (i quali risultano parimenti lesi dalla disposizione censurata), non è più qualificabile nella suddetta materia come meramente suppletiva rispetto a quella statale.



Inoltre, atteso che la normazione statale in materia di ordinamento contabile e finanza regionale e locale incide, limitandole, sull'esercizio delle funzioni amministrative regionale nei medesimi ambiti, risulta parimenti violato l'art. 4 dello Statuto valdostano, in forza del quale "la Regione esercita le funzioni amministrative sulle materia nella quali ha potestà legislativa a norma degli articoli 2 e 3" dello Statuto stesso.

Alle luce delle considerazioni che precedono, l'intervento realizzato dal legislatore, che prevede a carico del bilancio della Regione ricorrente un ulteriore contributo finanziario disponendone l'accantonamento annuale a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, in assenza, peraltro, di un coinvolgimento effettivo della Valle, invade i predetti ambiti materiali, in violazione di tutti i parametri sopra richiamati.

C) Sulla violazione, ad opera della norma gravata, del principio costituzionale di ragionevolezza.

L'incostituzionalità dell'art. 1, comma 118, della legge oggetto del presente giudizio rileva, infine, anche in riferimento alla violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., lesione che ridonda in una menomazione della sfera di autonomia della Regione ricorrente.

Il legislatore, infatti, ha stabilito che l'accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali opera "fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso articolo 27" della legge delega. Tuttavia, non essendo previsto a livello statale alcun termine di legge per l'adozione della normativa di attuazione, il predetto accantonamento, anziché essere circoscritto nel tempo, finisce per operare — in maniera del tutto irragionevole — immediatamente e illimitatamente nel tempo.

Si insiste, pertanto, alla luce di tutte le considerazioni sinora svolte, affinché l'art. 1, comma 118, della l. n. 228 del 2012 venga dichiarato costituzionalmente illegittimo.

II. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 132, della l. n. 228 del 2012, per violazione delle competenze costituzionalmente e statutariamente garantite in capo alla regione valle d'aosta dagli articoli 2, comma 1, lett. a); 3, comma 1, lett. f) e lett. l); 4; 12; 48-bis e so dello statuto speciale (l. cost. n. 4/1948), nonché per violazione degli articoli 117, comma 3 e 110 cost., in combinato disposto con l'art. 10, l. cost. n. 3 del 2001, e della normativa di attuazione statutaria di cui alla legge n. 724/1994 e n. 690/1981. Violazione dei principi costituzionali di leale collaborazione e ragionevolezza.

L'art. 1, comma 132, oggetto del presente giudizio, dispone una riduzione del livello del fabbisogno del Servizio Sanitario nazionale e del correlato finanziamento, come determinato dall'articolo 15, comma 22, del d.-l. n. 95 del 2012 (già oggetto di questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Valle con il ricordato ricorso n. 144 del 2012), stabilendo che il relativo importo sia ridotto di 600 milioni di euro per l'anno 2013 e di 1.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2014.

La disposizione gravata aggiunge che "le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano assicurano il concorso di cui al presente comma mediante le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42", precisando, tuttavia, che fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al citato art. 27 "l'importo del concorso alla manovra di [...] è annualmente accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali".

Ebbene, nella misura in cui la norma censurata impone alla Valle di concorrere alla predetta riduzione, secondo il già censurato meccanismo dell'accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, la stessa risulta manifestamente lesiva dell'autonomia organizzativa e finanziaria della Regione.

Infatti, come già rilevato, in base all'art. 2, comma 1, lett. a), dello Statuto, la potestà legislativa in materia di "ordinamento contabile" è riservata alla ricorrente", la quale è titolare, inoltre, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. f) e lett. l), di potestà legislativa di integrazione e di attuazione tanto in materia di "finanze regionali e comunali", quanto in materia di "igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica".

L'art. 4 dello Statuto, poi, attribuisce alla Regione il potere di esercitare nei predetti ambiti materiali le corrispondenti funzioni amministrative, mentre l'art. 12, garantisce alla Regione ricorrente, oltre al gettito delle entrate proprie, anche una quota dei tributi erariali.

Ora, in attuazione delle menzionate previsioni statutarie è stata approvata la l. n. 724 del 1994, recante "Misure di razionalizzazione della finanza pubblica", i cui articoli 34 e 36 stabiliscono che la Regione Valle d'Aosta provvede al finanziamento del Servizio Sanitario senza oneri a carico del bilancio statale.

Alla luce di tale quadro normativo è evidente, pertanto, che l'obbligo imposto alla Regione ricorrente di partecipare alla riduzione del fabbisogno del SSN e del relativo finanziamento, contrasta apertamente con i parametri più sopra evocati. Atteso, infatti, che la Valle provvede al finanziamento del Servizio Sanitario regionale con risorse gravanti esclusivamente sul proprio bilancio, è del tutto irragionevole imporle di partecipare alla predetta manovra. Allo stesso modo è evidente che le eventuali economie di spesa derivanti dall'intervento normativo statale, non possono che essere esclusivamente destinate, diversamente da quanto accade nel caso di specie, ad interventi relativi al settore sanitario regionale.



Peraltro, codesta Ecc.ma Corte ha affermato più volte che lo Stato non ha “alcun titolo per dettare norme di coordinamento finanziario” nelle ipotesi, quale quella di cui si discute, in cui lo stesso “non concorra al finanziamento della spesa sanitaria” (*cf.*, tra le altre, sentt. nn. 133 del 2010, 341 del 2009).

Ciò determina, sotto ulteriore e concorrente profilo, l’illegittimità della disciplina gravata anche in riferimento agli artt. 117, comma 3, e 119 Cost., letti in combinato disposto con l’art. 10, 1. cost. n. 3 del 2011, tenuto conto che l’intervento statale determina — in mancanza di qualsivoglia titolo competenziale — una intollerabile limitazione e compressione dell’autonomia finanziaria valdostana in materia sanitaria. Le lamentate lesioni delle prerogative costituzionalmente e statutariamente garantite alla Valle risultano, peraltro, ulteriormente aggravate dal particolare meccanismo di concorso previsto a livello statale. Tale meccanismo, infatti, è diretto ad incidere in via unilaterale sulle entità delle compartecipazioni ai tributi erariali, prescindendo radicalmente dal rilievo che tale materia, come già evidenziato, è riservata — a garanzia della particolare autonomia organizzativa e finanziaria della Regione ricorrente, riconosciuta dai già citati articoli 2, comma 1, lett. *a*), 3, comma 1, lett. *t*) e 4 dello Statuto, nonché dagli articoli 12, 48-*bis* e 50 dello stesso Statuto valdostano — alla normativa di attuazione di cui alla l. n. 690 del 1981, e, segnatamente, agli articoli da 2 a 7, di tale atto normativa, che fissano le quote di tributi erariali spettanti alla Valle e che risultano, pertanto, anche alla luce dei rilievi svolti sul punto al paragrafo che precede, manifestamente violati dalla disposizione impugnata.

Risulta di tutta evidenza, quindi, che il gravato art. 1, comma 132, della l. n. 228 del 2012 — nella misura in cui impone alla Valle, nei termini più sopra chiariti, di concorrere alla riduzione del fabbisogno del Servizio Sanitario nazionale e del relativo finanziamento — si mostra incostituzionale per violazione dell’autonomia finanziaria regionale nonché per contrasto con le peculiari “procedure pattizie” previste dalla normativa di attuazione statutaria.

Per gli stessi motivi risulta altresì violato il principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost., il quale impone, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la tecnica dell’accordo in materia di rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni speciali (*cf.*, tra le altre, Corte cost., sent. n. 74 del 2009). Ebbene, tale principio non può certo dirsi rispettato dalla normativa gravata, la quale non ha contemplato alcuna forma di partecipazione diretta ed effettiva della Regione Valle d’Aosta alla definizione delle modalità del concorso finanziario.

L’illegittimità costituzionale del comma 132 evidente, infine, anche con riferimento alla violazione del principio di ragionevolezza di cui all’art. 3 Cost., violazione che ridonda in una menomazione delle sfere di autonomia organizzativa e finanziaria della Valle. Infatti, il previsto “accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali”, operante fino all’emanazione delle norme di attuazione di cui all’art. 27, l. n. 42 del 2009, risulta — in assenza di una norma statale che fissi un termine per l’adozione della normativa di attuazione — del tutto irragionevole.

Si insiste, pertanto, per la declaratoria di illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 132, della l. n. 228 del 2012, sotto tutti i profili e per le ragioni dinanzi esposte.

III. Illegittimità costituzionale dell’art. 1, commi 138, 141 e 143 della l. n. 228 del 2012, per violazione delle competenze costituzionalmente e statutariamente garantite in capo alla valle dagli articoli 117, comma 3 e 119 cost., in combinato disposto con l’art. 10, 1. cost. n. 3 del 2001, nonché per lesione degli articoli 2, comma 1, lett. *a*) e 3, comma 1, lett. *f*) dello statuto speciale.

Parimenti incostituzionali devono ritenersi le norme contenute nei commi 138, 141 e 143 dell’art. 1, della legge oggetto di censura.

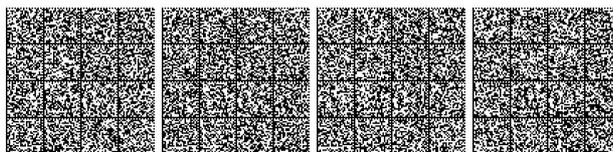
Il comma 138, più in particolare, aggiunge il comma 1-*quater* all’articolo 12, del d.-l. n. 98 del 2011, stabilendo che per l’anno 2013 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della p.a., ivi inclusa la Regione Valle d’Aosta, non potranno acquistare immobili a titolo oneroso, né stipulare contratti di locazione passiva.

Per quanto concerne il comma 141, esso dispone che per gli anni 2013 e 2014 sarà precluso alle medesime amministrazioni pubbliche la possibilità di effettuare spese di ammontare superiore al 20% della spesa sostenuta in media negli anni 2010 e 2011 per l’acquisto di mobili e arredi, salvo che l’acquisto sia funzionale alla riduzione delle spese connesse alla conduzione degli immobili.

Con riferimento, infine, al comma 143, anch’esso applicabile alla Regione ricorrente, il medesimo vieta, fino al 31 dicembre 2014, l’acquisto di autovetture e la stipula “di contratti di locazione finanziaria aventi ad oggetto autovetture”, revocando le procedure di acquisto iniziate a decorrere dal 9 ottobre 2012.

Ciò premesso, non vi è alcun dubbio che ciascuna delle richiamate disposizioni si spinga a disciplinare in modo specifico singole voci di spesa regionale, eccedendo la competenza statale e violando gli articoli 117, comma 3, Cost. e 119 Cost., i quali garantiscono, in combinato disposto con l’art. 10, 1. cost. n. 3 del 2001, la sfera di autonomia finanziaria della Regione Valle d’Aosta.

A tale proposito deve osservarsi che codesta Ecc.ma Corte ha in più occasioni ribadito che non possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica le norme statali che intervengono, come nel caso di



specie, a fissare vincoli puntuali a singole voci di spesa dei bilanci delle Regioni (tra le molte, Corte cost., sentt. nn. 262 del 2012; 182 del 2011; 297 del 2009; 289 del 2008, 169 del 2007; 417 del 2005). La legge dello Stato, come noto, può legittimamente fissare solo un “limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa” (tra le altre, sentt. nn. 88 del 2006 e 36 del 2004).

Le disposizioni censurate, al contrario — nella misura in cui vietano l’acquisto di immobili e la stipula di contratti di locazione passiva (comma 138), limitano espressamente le spese per l’acquisto di mobili e arredi (comma 141) e impediscono alla valle di acquistare autovetture e concludere contratti di leasing (comma 143) — non stabiliscono affatto un limite complessivo alla spesa regionale, ma vincolano in modo stringente la Regione, privandola illegittimamente della libertà di allocazione delle proprie risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa.

Rispetto a tale prospettiva, peraltro, non assume alcun rilievo il fatto che le previsioni oggetto di gravame si presentino come temporalmente limitate. In altri termini, più chiaramente, l’individuazione di un arco temporale di efficacia della misura di contenimento della spesa risulta del tutto inidonea a giustificare l’indebita sostituzione del legislatore statale a quello regionale, nell’ambito di precise scelte che attengono, come è evidente, alla sfera finanziaria e organizzativa della Regione ricorrente.

I rilievi sinora svolti, infine, conducono a ritenere violata, vista l’incidenza della disciplina statale su ambiti competenziali riservati, anche la potestà legislativa della Valle nella materia “ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione” di cui all’art. 2, comma 1, lett. a) dello Statuto speciale, come pure quella in materia di “finanze regionali e comunali”, tutelata in capo alla medesima Regione dal più volte citato art. 3, comma 1, lett. f), dello Statuto.

Voglia, pertanto, codesta Ecc.ma Corte, dichiarare l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, commi 138, 141 e 143 della l. n. 228 del 2012, in accoglimento di tutte le argomentazioni più sopra esposte.

IV. Illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 380, lett. h), della l. n. 228 del 2012, per violazione dell’autonomia finanziaria della valle, tutelata da norme di rango costituzionale.

L’art. 1, comma 380, lett. h), della legge impugnata risulta manifestamente incostituzionale nella parte in cui stabilisce che “il comma 17 dell’articolo 13 del decreto-legge n. 201 del 2011 continua ad applicarsi nei territori delle Regioni Friuli Venezia Giulia e Valle d’Aosta e delle Province autonome di Trento e Bolzano”. Ciò significa che la Regione ricorrente è obbligata — nelle more dell’emanazione della normativa di attuazione di cui all’art. 27, della l. 42 del 2009 — a riversare, per conto dei Comuni ricadenti sul territorio valdostano, maggior gettito da questi percepito in relazione all’aliquota di base dell’imposta municipale propria (IMU), mediante accantonamenti a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali.

La disposizione *de qua* non fa che reiterare, dunque, l’illegittimo meccanismo di accantonamento già previsto dal citato art. 13, comma 17, del d.-l. n. 201 del 2011, norma che è stata impugnata dalla Valle con il ricorso n. 38/2012, qui da intendersi integralmente richiamato e trascritto. Essa merita, pertanto, di essere annullata da codesta Ecc.ma Corte, poiché pretende illegittimamente di definire, in via unilaterale e senza previo accordo alcuno con la Valle d’Aosta, una riduzione delle quote di compartecipazione dell’Ente ai tributi erariali.

A tale proposito va evidenziato, tuttavia, che le modalità di compartecipazione regionale ai tributi dell’Erario sono disciplinate, per quanto attiene alla Valle, dalla normativa di attuazione e, segnatamente, dagli articoli da 2 a 7 della già citata l. 690/1981, i quali risultano, pertanto, patentemente lesi per effetto della norma impugnata. La legge n. 690, infatti, non può essere modificata tramite semplice legge ordinaria, come già detto, ma solo attraverso lo speciale procedimento di cui agli artt. 48-*bis* e 50, comma 5, dello Statuto.

È evidente, quindi, che l’art. 1, comma 380, lett. h), della l. n. 228 del 2012, nella misura in cui incide unilateralmente sull’ordinamento finanziario valdostano — obbligando la Valle a riversare allo Stato il sovragegittito IMU a prescindere dal rispetto delle richiamate procedure pattizie vanifica le speciali garanzie partecipative poste a tutela della Regione e viola la peculiare autonomia finanziaria della stessa, garantita non solo da tutti i parametri sopra richiamati, ma anche dall’art. 3, comma 1, lett. f) dello Statuto speciale (“finanze regionali e comunali”) e dagli articoli 117, comma 3 e 119 Cost., in combinato disposto con l’art. 10, l. cost. n. 3 del 2001, manifestamente violati dal legislatore statale. Per le stesse ragioni deve ritenersi leso il principio costituzionale di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost., atteso che il gravato comma 380, lett. h) non tiene in alcun conto che in materia di rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni speciali, come più volte sottolineato da codesta Ecc.ma Corte, lo Stato non può prescindere, come accaduto, dal rispetto della “la tecnica dell’accordo”.

Sotto ulteriore profilo si rileva, infine, che la lesione delle sfere di attribuzione garantite in capo alla Valle risulta tanto più evidente ove si consideri che il meccanismo di accantonamento a valere sui tributi erariali opera in maniera immediata e senza alcun limite temporale, atteso che non è stato previsto a livello normativo, preme ribadirlo, alcun limite temporale per “l’emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso articolo 27” della legge delega.



Alla luce dei suesposti rilievi, l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 380, lett. *h*), della l. n. 228 del 2012 risulta, pertanto, di tutta evidenza.

V. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 454 e 456, della l. n. 228 del 2012.

Non si sottraggono a censure di incostituzionalità nemmeno i commi 454 e 456 della legge oggetto del presente ricorso, attraverso i quali, come rilevato in narrativa, il legislatore ha rideterminato unilateralmente gli obiettivi del concorso valdostano alla manovra finanziaria, prevedendo che la "rimodulazione" del patto di stabilità ad opera dello Stato operi anche nel caso in cui non venga raggiunto l'accordo con il Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Siffatta disciplina comporta, all'evidenza, un'illegittima compressione della sfera di autonomia finanziaria della Valle, garantita, come più volte rilevato, dagli articoli 3, comma 1, lett. *f*) e 12 dello Statuto, letti anche alla luce degli articoli 117, comma 3 e 119, comma 2, Cost., in combinato disposto con l'art. 10, della l. cost. n. 3/2001, e dalla normativa di attuazione statutaria di cui alla l. n. 690 del 1981, nonché la violazione del principio consensualistico che deve presiedere, per costante giurisprudenza di questa Corte, la regolamentazione dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Valle.

Principio che non può certo dirsi rispettato in presenza di una normativa, quale quella gravata, che "svuota" del tutto i contenuti del previsto accordo con il MEF, consentendo allo Stato di rimodulare i meccanismi del patto pure in assenza della conclusione del predetto accordo.

VI. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 461, 462, 463 e 464, della l. n. 228 del 2012, per violazione del principio pattizio di cui all'art. 48-*bis* e 50, comma 5, dello statuto speciale valdostano e delle relative norme di attuazione (legge n. 690/1981). Violazione degli articoli 2, comma 1, lett. *a*), 3, comma 1, lett. *f*), e 4 dello statuto, nonché lesione del principio di leale collaborazione.

Prima di esaminare nel dettaglio i molteplici profili di incostituzionalità della disciplina dettata dall'art. 1, commi 461, 462, 463 e 464 della legge di stabilità 2013, è bene rammentarne, sia pure brevemente, il contenuto. La prima delle menzionate disposizioni ha imposto alle Regioni l'obbligo di presentare al Ministero dell'Economia e delle Finanze, entro il termine perentorio del 31 marzo dell'anno successivo a quello di riferimento, una certificazione attestante il rispetto, ad opera dell'Ente, del patto di stabilità interno, la cui mancata trasmissione "costituisce inadempimento al patto di stabilità interno".

Per quanto concerne il successivo comma 463, esso ha previsto una serie di sanzioni a carico delle Regioni che non abbiano rispettato il patto, tra le quali: l'obbligo di versamento all'entrata del bilancio statale dell'importo corrispondente alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato; il divieto di impegnare spese correnti oltre una certa misura; il divieto di ricorrere all'indebitamento per gli investimenti; l'impossibilità di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto; il divieto di stipulare contratti di servizio elusivi della disciplina statale; l'obbligo di rideterminare le indennità di funzione e i gettoni di presenza del Presidente e dei componenti della Giunta con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2010.

Con riferimento, poi, al comma 463, tale previsione ha chiarito che se il superamento degli obiettivi del patto di stabilità sia determinato dalla maggiore spesa per interventi realizzati con la quota di finanziamento nazionale e correlati ai finanziamenti dell'Unione europea, le Regioni si considerano adempienti al patto di stabilità interno se, nell'anno successivo: *a*) non impegnano spese correnti oltre una certa misura; *b*) non ricorrono all'indebitamento per gli investimenti; *c*) non procedono ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto.

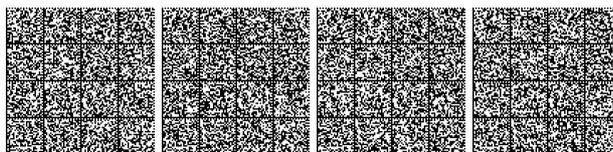
In caso di inadempienza, trova applicazione il sistema sanzionatorio delineato dal legislatore statale.

L'art. 1, comma 464, infine, conferma, in estrema sintesi, l'applicabilità delle sanzioni di cui al menzionato comma 462 alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano.

Tutto ciò premesso, va rilevato come la disciplina in questa sede gravata non faccia che estendere automaticamente alle Regioni ad autonomia speciale, attraverso il rinvio esplicito alle relative disposizioni, l'ambito soggettivo di applicazione dei meccanismi sanzionatori di cui all'art. 7, del d. lgs. n. 149 del 2011, il quale ha già formato oggetto di impugnazione dinanzi a codesta Ecc.ma Corte, con ricorso n. 157 del 2011, cui si rimanda integralmente.

È evidente, pertanto, come i citati commi 461, 462, 463 e 464 si mostrino incostituzionali per violazione, anzitutto, del principio consensualistico di cui all'art. 48-*bis* e 50, comma 5, dello Statuto speciale valdostano e delle relative norme di attuazione in materia di rapporti finanziari con lo Stato, contenute nella legge n. 690/1981.

La disciplina statale, infatti, pretende di sottoporre la Valle ai predetti meccanismi sanzionatori a prescindere dal rispetto delle peculiari procedure pattizie previste per la determinazione delle norme di attuazione statutaria, e, dunque,



in violazione della particolare autonomia finanziaria della ricorrente, garantita dalle disposizioni più sopra richiamate. La mancata previsione di forme di coinvolgimento diretto ed effettivo della Regione Valle d'Aosta si risolve, altresì, in una manifesta violazione del principio di leale collaborazione sancito dagli articoli 5 e 120 Cost..

Le considerazioni che precedono trovano conferma, del resto, anche nella giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte. Il riferimento è alla già citata sentenza n. 178 del 2012, con la quale è stata dichiarata l'incostituzionalità degli articoli 37 e 29, comma 1, lett. k), del d. lgs. n. 118 del 2011, impugnato dalla Valle con ricorso n. 106 del 2011.

Ebbene, le norme annullate dalla Corte, esattamente al pari di quanto previsto dalla legge di stabilità 2013, avevano stabilito la diretta applicabilità alla Regione ricorrente della normativa statale in materia contabile, in assenza della necessaria intermediazione di norme adottate con le procedure previste per l'attuazione statutaria.

Nel pervenire alla sentenza di accoglimento, la Corte ha rilevato come l'art. 27 della l. n. 42 del 2009 fissi il principio secondo cui gli Enti ad autonomia differenziata concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà "nel rispetto degli statuti speciali" e come, pertanto, tutte le disposizioni attuative della legge delega in materia di federalismo fiscale — ivi comprese, dunque, quelle in materia di sistema sanzionatorio — debbano applicarsi alle Regioni speciali solo se recepite "secondo le procedure "pattizie" previste per l'introduzione delle norme attuative degli statuti.

Non vi è alcun dubbio, quindi, che l'art. 1, commi 461, 462, 463 e 464 — nella parte in cui pretende di assoggettare automaticamente la Valle d'Aosta al sistema sanzionatorio disciplinato a livello statale — risulta illegittimo poiché viola le "procedure pattizie" previste dalla normativa di attuazione statutaria, comportando un'illegittima compressione dell'autonomia finanziaria della ricorrente.

Ciò determina, sotto ulteriore e concorrente profilo, la violazione della ripartizione materiale delle competenze, legislative e amministrative, attribuite alla Regione dallo Statuto e dalla Costituzione.

Anzitutto viene in rilievo l'art. 2, comma 1, lett. a) dello Statuto, il quale elenca tra le voci di competenza primaria regionale l'"ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e stato giuridico ed economico del personale", nella quale va ricondotto, secondo l'insegnamento di questa Corte, l'"ordinamento contabile della Regione", cui spetta, quindi, il potere di regolare la gestione del bilancio e l'erogazione delle spese in esso stanziare (cfr. sent. n. 107/1970).

Analoga competenza legislativa è riconosciuta alla Valle d'Aosta in materia di "ordinamento degli enti locali" (art. 2, comma 1, lett. b).

A ciò si aggiunga che l'incostituzionalità della disciplina impugnata rileva anche con riferimento all'art. 3, comma 1, lett. f), e all'art. 12 dello Statuto valdostano. Tali disposizioni, lette anche alla luce dei novellati articoli 117, comma 3 e 119, comma 2, Cost., riconoscono alla Valle la potestà di legiferare, nell'ambito dei principi individuati con legge dello Stato, in materia di "finanze regionali e comunali". Tuttavia, la previsione unilaterale di meccanismi sanzionatori e premiali finiscono per esautorare la Regione da tale ambito materiale.

Infine va rilevato che la normazione statale, nelle materie di cui si è detto (ordinamento contabile proprio e dei propri enti locali, finanza regionale e locale), non può non incidere (limitandole) sull'esercizio delle funzioni amministrative regionali nei medesimi ambiti. Si tratta, infatti, di funzioni di controllo, che si traducono in attività amministrative. In questa prospettiva risulta altresì violato l'art. 4 dello Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta, ai sensi del quale "la Regione esercita le funzioni amministrative sulle materie nelle quali ha potestà legislativa a norma degli articoli 2 e 3" dello Statuto stesso. In altri termini, essendo riservata alla Regione, dall'art. 4 e dall'art. 43 dello Statuto, la funzione amministrativa in via esclusiva nelle materie di competenza legislativa, lo Stato non avrebbe potuto attribuire ad organi statali, come il Ministero dell'Economia, tali funzioni.

Si insiste, pertanto, affinché codesta Ecc.ma Corte voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale dei commi 461, 462, 463 e 464 dell'art. 1, della l. n. 228 del 2012, sotto tutti i profili dinanzi esposti.

*P.Q.M.*

*Con riserva di argomentare ulteriormente, la Regione Valle d'Aosta, come sopra rappresentata e difesa, chiede a codesta Ecc.ma Corte di voler dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)", pubblicata nel supplemento ordinario n. 212 alla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 302 del 29 dicembre 2012, limitatamente all'art. 1, commi 118; 132; 138; 141; 143; 380, lett. h); 454; 456; 461; 462; 463 e 464, per violazione degli*



articoli 117, comma 3, 119, comma 2, Cost. e 10, L. cost. n. 3 del 2001, e lesione delle competenze costituzionalmente e statutariamente garantite in capo alla Regione ricorrente dagli articoli 2, comma 1, lett. a) e b), 3, comma 1, lett. f), 4, 12, 48-bis e 50, comma 5, dello Statuto speciale, approvato con l. cost. n. 4/1948, e dalle relative norme di attuazione e, segnatamente, dalla l. n. 690 del 1981 e n. 724 del 1994, nonché per violazione dei principi costituzionali di leale collaborazione e ragionevolezza, sotto i profili e per le ragioni dinanzi esposte.

Roma, 19 febbraio 2013

Prof. Avv.: MARINI

13C00089

n. 25

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 25 febbraio 2013*  
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

**Enti locali - Norme della Regione Sardegna - Previsione che gli enti locali affidano lo svolgimento dei servizi di interesse generale, ad eccezione del servizio di distribuzione dell'energia elettrica, del servizio di distribuzione del gas naturale e dei servizi aperti ad un'effettiva concorrenza del mercato, dei servizi strumentali connessi alla loro attività o all'esercizio delle funzioni amministrative e fondamentali ad essi conferite ai sensi degli artt. 117, comma secondo, lett. p), e 118 della Costituzione, nonché di ogni altra attività di interesse pubblico regionale e locale, mediante procedura di evidenza pubblica o, in alternativa, ad organismi a partecipazione mista pubblica privata o a totale partecipazione pubblica, nel rispetto della normativa comunitaria - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale, per violazione degli obblighi internazionali derivanti dal diritto comunitario che prescrive nel caso *de quo* una selezione con gara a "doppio oggetto" del socio privato - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 199/2012, nonché alla giurisprudenza della Corte di giustizia.**

- Legge della Regione Sardegna 17 dicembre 2012, n. 25, art. 6, comma 1.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Statuto della Regione Sardegna, artt. 3 e 4.

**Energia - Norme della regione Sardegna - Previsione che la realizzazione di nuovi impianti eolici o di ampliamenti di impianti esistenti è consentita, oltre la fascia dei 300 metri, anche negli ambiti di paesaggio costieri, purché non ricadenti in beni paesaggistici e ricompresi nelle aree specificamente individuate dalla legge stessa - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di legislazione concorrente regionale in materia di produzione e distribuzione dell'energia elettrica, per contrasto con la normativa statale (legge n. 387 del 2003, art. 12, nonché d.m. 10 settembre 2010, contenente le "linee guida" per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili che prevedono l'indicazione da parte delle Regioni soltanto delle aree e dei siti non idonei, ma non l'individuazione dei criteri per il corretto inserimento degli impianti, spettante esclusivamente allo Stato).**

- Legge della Regione Sardegna 17 dicembre 2012, n. 25, art. 8, comma 2.
- Costituzione, art. 117, comma terzo; Statuto della Regione Sardegna, art. 4, lett. e).

**Sanità pubblica - Norme della Regione Sardegna - Recepimento degli artt. da 9 a 16 del decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106 che disciplina il riordino degli istituti zooprofilattici sperimentali ed abrogazione della precedente legge sull'organizzazione ed il funzionamento dell'IZS - Ricorso del Governo - Denunciato generico recepimento della normativa statale senza dettare una disciplina effettiva dei profili indicati dalla stessa, attesa anche la mancata adozione, da parte della Regione, delle norme di dettaglio disciplinanti l'organizzazione ed il funzionamento degli organi istituzionali dell'ente, come previsto dallo stesso decreto legislativo n. 106/2012 - Denunciata creazione di un vuoto normativo - Conseguente contrasto con i principi fondamentali posti dalla legislazione statale nella materia concernente la "tutela della salute" - Denunciata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.**

- Legge della Regione Sardegna 17 dicembre 2012, n. 25, art. 13.
- Costituzione, artt. 97 e 117, comma terzo.



**Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione Sardegna - Previsione della proroga autorizzativa fino al 30 giugno 2013 dei titoli di indagine, permesso di ricerca di minerali di I categoria e delle autorizzazione e dei permessi di cava, per i quali sia stata presentata da parte degli esercenti, prima della scadenza del titolo minerario, l'istanza tesa alla proroga e/o al rinnovo del titolo medesimo, il cui procedimento non sia stato concluso da tutte le amministrazioni aventi competenza concorrente per motivi indipendenti dagli obblighi attribuiti agli istanti - Previsione che la proroga è ammessa esclusivamente per la prosecuzione dei lavori precedentemente autorizzati e non ancora conclusi, previa verifica di validità della polizza di fideiussione a garanzia della esecuzione dei lavori di messa in sicurezza e ripristino ambientale, nel rispetto delle norme vigenti in materia di attività estrattive - Ricorso del Governo - Denunciata violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, per la sottrazione alla procedura di VIA prevista dalla normativa statale - Denunciata eccedenza della competenza statutaria in materia di industria, commercio ed esercizio industriale delle miniere, cave e saline.**

- Legge della Regione Sardegna 17 dicembre 2012, n. 25, art. 18.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); Statuto della Regione Sardegna, art. 4, lett. a).

Ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, nei cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Autonoma della Sardegna, in persona del Presidente in carica per l'impugnazione della legge regionale della Sardegna n. 25 del 17 dicembre 2012, pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Autonoma della Sardegna n. 55 del 20 dicembre 2012 recante «Disposizioni urgenti in materia di enti locali e settori diversi», in relazione ai suoi articoli 6 comma 1, 8 comma 2, 13 e 18.

La legge della Regione Autonoma della Sardegna n. 25 del 2012 viene impugnata nella parte sopra richiamata giusta delibera del Consiglio dei Ministri nella seduta dell'8 febbraio 2013.

Con la legge regionale in esame, rubricata «Disposizioni urgenti in materia di enti locali e settori diversi», la Regione Sardegna intende intervenire in una serie di settori nei quali è stata riscontrata la necessità di adottare disposizioni urgenti.

L'articolo 6 della legge regionale, rubricato «Servizi di interesse generale», dispone al comma 1:

«1. Gli enti locali affidano lo svolgimento dei servizi di interesse generale, ad eccezione del servizio di distribuzione di energia elettrica, del servizio di distribuzione di gas naturale e dei servizi aperti ad una effettiva concorrenza nel mercato, dei servizi strumentali connessi alla loro attività o all'esercizio delle funzioni amministrative e fondamentali ad essi conferite ai sensi degli articoli 117, comma 2, lettera p), e 118 della Costituzione, nonché di ogni altra attività d'interesse pubblico regionale e locale, mediante procedure di evidenza pubblica o, in alternativa, ad organismi a partecipazione mista pubblica privata o a totale partecipazione pubblica, nel rispetto della normativa comunitaria.»

L'articolo 8 della legge regionale, intitolato «Modifiche agli articoli 5 e 6 della legge regionale n. 3 del 2009», stabilisce al comma 2:

«2. Dopo il comma 7 dell'articolo 6 della legge regionale n. 3 del 2009 è introdotto il seguente:

«7-bis. La realizzazione di nuovi impianti eolici o di ampliamenti di impianti esistenti è consentita, oltre la fascia dei 300 metri, anche negli ambiti di paesaggio costieri, purché non ricadenti in beni paesaggistici e ricompresi:

all'interno degli agglomerati industriali gestiti dai consorzi industriali provinciali di cui alla tabella A, e delle aree industriali e ZIIR di cui alla tabella B della legge regionale 25 luglio 2008, n. 10 (Riordino delle funzioni in materia di aree industriali), e successive modifiche ed integrazioni, nonché all'interno delle aree circoscritte da una fascia di pertinenza pari a 4 km dal perimetro degli stessi;

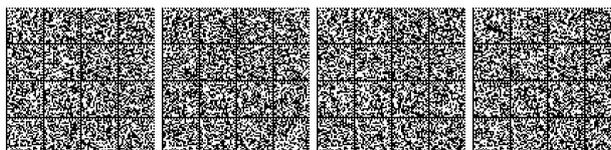
nelle aree relative a tutti i piani per gli insediamenti produttivi (PIP) del territorio regionale;

nelle aree PIP di superficie complessiva superiore ai 20 ettari e la relativa fascia di pertinenza pari a 4 km, computabile anche come aggregazione di singoli PIP contermini;

all'interno delle aziende agricole, su strutture appositamente realizzate, nelle aree immediatamente prospicienti le strutture al servizio delle attività produttive, e aventi potenza fino a 200 kW da parte degli imprenditori di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 29 marzo 2004, n. 99, e alla legge regionale n. 15 del 2010.»».

L'articolo 13 della legge regionale («Adeguamento della legge regionale n. 12 del 2008 al decreto legislativo n. 106 del 2012»), poi, prevede:

«1. Sono recepite le disposizioni di cui agli articoli da 9 a 16 del decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106 (Riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero della salute, a norma dell'articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183). Sono abrogate le disposizioni contrastanti contenute nella legge regionale 4 agosto 2008, n. 12 (Riordino dell'Istituto zoo profilattico sperimentale della Sardegna «Giuseppe Pegreff»), ai sensi del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270, e abrogazione della legge regionale 22 gennaio 1986, n. 15)».



L'articolo 18 della legge regionale («Proroga di titoli minerari e di permessi di cava»), infine, prevede:

«1. I titoli minerari di autorizzazione di indagine, concessione, permesso di ricerca di minerali di I categoria e le autorizzazioni e i permessi di cava, per i quali sia stata presentata da parte degli esercenti, prima della scadenza del titolo minerario, l'istanza tesa alla proroga e/o al rinnovo del titolo medesimo, il cui procedimento non sia stato concluso da tutte le amministrazioni aventi competenza concorrente per motivi indipendenti dagli obblighi attribuiti agli istanti, sono automaticamente prorogati sino al 30 giugno 2013.

2. La proroga è ammessa esclusivamente per la prosecuzione dei lavori precedentemente autorizzati e non ancora conclusi, previa verifica di validità delle polizze di fideiussione a garanzia dell'esecuzione dei lavori di messa in sicurezza e ripristino ambientale, nel rispetto delle norme vigenti in materia di attività estrattive.».

Si tratta di norme illegittime per i seguenti

#### MOTIVI

L'articolo 6, comma 1, presenta profili di contrasto con l'ordinamento comunitario di cui all'articolo 117, comma 1 Cost., eccedendo dalle competenze statutarie di cui agli art. 3 e 4 dello statuto nella parte in cui esclude il ricorso a procedure competitive di evidenza pubblica («Gli enti locali affidano lo svolgimento dei servizi di interesse generale [...] mediante procedure di evidenza pubblica o, in alternativa») per l'affidamento di servizi di interesse generale non solo a società «a totale partecipazione pubblica» ma anche a «società a partecipazione mista pubblica privata», ponendosi in contrasto con l'ordinamento comunitario che prescrive nel caso *de quo* una selezione con gara «a doppio oggetto» del socio privato.

La sentenza n. 199/ 2012 della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 148 del 2011, recante disposizioni per l'«Adeguamento della disciplina dei servizi pubblici locali al referendum popolare e alla normativa dell'Unione europea», determina l'applicazione immediata nell'ordinamento nazionale della normativa comunitaria sulle regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione di servizi pubblici di rilevanza economica (indubbiamente ricompresi nei «Servizi di interesse generale» di cui all'art. 6 della legge in esame).

La Corte di Giustizia dell'Unione europea ha rilevato che l'affidamento diretto di un servizio (dunque senza gara di evidenza pubblica volta all'attuazione dei principi di libera concorrenza) può avvenire in favore delle società in house, che sono solo quelle: *a)* il cui capitale è interamente pubblico; *b)* sulle quali l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale pubblico esercitino un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi; *c)* che realizzano la parte più importante della loro attività con l'ente o con gli enti pubblici che le controllano.

Il requisito della «totale partecipazione pubblica», definito dalla giurisprudenza comunitaria più recente, si giustifica con la circostanza che non può essere considerato un organismo appartenente all'organizzazione della pubblica amministrazione una società al cui capitale partecipino soci privati. L'affidamento diretto di un pubblico servizio a una società in house può, invero, ammettersi solo se non vi sia il coinvolgimento degli operatori economici (ancorché in modesta percentuale) nell'esercizio del servizio, posto che, diversamente, dovrebbero trovare applicazione le regole della concorrenza previste dal diritto comunitario e da quello interno da esso derivato.

Come ha stabilito la stessa Corte di giustizia con la sentenza 11 gennaio 2005, in C 26/03, Stadt Halle, la partecipazione, anche minoritaria, di un'impresa privata al capitale di una società alla quale partecipa anche l'amministrazione aggiudicatrice, esclude in ogni caso che tale amministrazione possa esercitare sulla detta società un controllo analogo a quello che essa esercita sui propri servizi: l'influenza, per quanto penetrante, non corrisponderebbe mai a quella esistente nell'ambito dei rapporti interorganici della stessa amministrazione.

Anche alla luce dell'interpretazione meno rigorosa dei richiamati principi comunitari adottata dal Consiglio di Stato deve ritenersi pertanto che perché l'affidamento diretto possa dirsi legittimo in chiave comunitaria devono sussistere i seguenti requisiti: *a)* che esista un'apposita norma speciale che consenta il ricorso alla società mista; *b)* che con la gara indetta per la scelta del socio privato sia realizzato anche l'affidamento dell'attività operativa della società al privato; *c)* che siano adeguatamente delimitate le finalità della società mista cui affidare il servizio senza gara; *d)* che sia motivato in modo approfondito il perché di questa scelta organizzativa; *e)* che sia stabilito un limite temporale ragionevole alla durata del rapporto sociale al quale si accompagni la previsione espressa della «scadenza del periodo di affidamento», evitando così che il socio divenga socio stabile della società mista, possibilmente prevedendo che sia dagli atti di gara per la selezione del socio privato siano chiarite le modalità per l'uscita del socio stesso (con liquidazione della sua posizione), per il caso in cui all'esito della successiva gara egli risulti non più aggiudicatario. Pertanto, l'affidamento diretto costituisce sempre un'eccezione di stretta interpretazione al sistema delle gare.



Ne consegue che l'articolo 6, comma 1, della legge regionale in esame presenta profili di illegittimità comunitaria nella parte in cui esclude il ricorso a procedure competitive di evidenza pubblica («Gli enti locali affidano lo svolgimento dei servizi di interesse generale [...] mediante procedure di evidenza pubblica o, in alternativa») per l'affidamento di servizi di interesse generale non solo a società «a totale partecipazione pubblica» (nozione quest'ultima da interpretare secondo la definizione di società in house vigente nel diritto dell'Unione europea) ma anche a «società a partecipazione mista pubblica privata» in contrasto con l'ordinamento comunitario che prescrive nel caso *de quo* una selezione con gara «a doppio oggetto» del socio privato.

L'articolo 8, comma 2, della legge in esame inserisce il comma 7-*bis* all'art. 6 della l. r. n. 3 del 2009.

Quest'ultimo disciplina la possibile localizzazione degli impianti eolici «on shore» stabilendo che: «La realizzazione di nuovi impianti eolici o di ampliamenti di impianti esistenti è consentita, oltre la fascia dei 300 metri, anche negli ambiti di paesaggio costieri, purché non ricadenti in beni paesaggistici e ricompresi:

all'interno degli agglomerati industriali .....e delle aree industriali e ZIIR .... nonché all'interno delle aree circoscritte da una fascia di pertinenza pari a 4 km dal perimetro degli stessi;

nelle aree relative a tutti i piani per gli insediamenti produttivi (PIP) del territorio regionale;

nelle aree PIP .....e la relativa fascia di pertinenza.....;

all'interno delle aziende agricole, su strutture appositamente realizzate, nelle aree immediatamente prospicienti le strutture al servizio delle attività produttive, e aventi potenza fino a 200 KW.....».

A tal proposito, si evidenzia che in base all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 nonché al paragrafo 17 dell'allegato III delle «Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili» di cui al D.M. 10 settembre 2010, e come confermato dalla recente giurisprudenza costituzionale (*cf.*: Corte Costituzionale, sentenza n. 224 dell'11 ottobre 2012), le regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti, ma non possono provvedere autonomamente alla individuazione dei criteri per il corretto inserimento degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, funzione quest'ultima che spetta unicamente alle Linee guida nazionali.

La disposizione, così costruita, induce a ritenere che la Regione Sardegna, invece di indicare i siti «non idonei» all'installazione d'impianti eolici, così come viene prescritto dal comma 10, dell'articolo 12, del decreto legislativo n. 387/2003, e poi disciplinato al paragrafo 17 e dall'Allegato 3 delle citate Linee guida nazionali, avrebbe indicato, su tutto il territorio regionale (anche quello costiero oltre la fascia dei 300 metri), i siti «idonei» alla installazione degli impianti.

La disposizione in esame pertanto contiene previsioni contrarie ai principi stabiliti dalle leggi dello Stato ed eccede dalla competenza statutaria concorrente della regione prevista dall'articolo 4, lett. e) dello Statuto di autonomia.

Quest'ultima disposizione, alla lettera e), attribuisce alla Regione Sardegna la potestà legislativa concorrente in materia di «produzione e distribuzione dell'energia elettrica», prevedendo che la Regione possa emanare norme legislative nei limiti del precedente articolo 3 («in armonia con la Costituzione, con i principi fissati dall'ordinamento giuridico della Repubblica e col rispetto degli obblighi internazionali nonché delle norme fondamentali di riforma economico-sociale») e nei limiti dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato.

Pertanto, la previsione regionale è illegittima poiché contraria a quanto previsto dall'articolo 12, comma 10, del citato decreto legislativo n. 387/2003, il quale stabilisce che le Regioni, in attuazione delle linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili (DM 10 settembre 2010), possano procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla installazione di specifiche tipologie di impianti, ma non possono provvedere autonomamente alla individuazione dei criteri per il corretto inserimento degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, funzione quest'ultima che spetta unicamente alle Linee guida nazionali. In effetti sono proprio le Linee Guida a indicare i criteri per l'individuazione di aree non idonee (all. III, paragrafo 17). Infatti il DM 10 settembre 2010 chiarisce anche la *ratio* sottesa a tale individuazione stabilendo che l'individuazione delle aree e dei siti non idonei mira non già a rallentare la realizzazione degli impianti, bensì ad offrire agli operatori un quadro certo e chiaro di riferimento e orientamento per la localizzazione dei progetti.

Al riguardo, si segnala che la questione concernente l'indicazione da parte della Regione Sardegna delle aree non destinabili all'installazione di impianti eolici, peraltro, è stata già oggetto di pronuncia della Corte costituzionale, la quale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 18 della l.r. n. 2/2007 (energia rinnovabile - eolico) di contenuto sovrapponibile a quello oggi in commento (sent. Corte cost. 11 ottobre 2012 n. 224).

Con tale sentenza la Corte ha affermato che l'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 contiene un principio fondamentale. «Poiché la disciplina relativa alla localizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili ricade negli ambiti di diverse competenze legislative, nazionali e regionali, questa Corte ha ulteriormente precisato



che «l'armonizzazione profilata nell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, tra competenze statali, regionali e provinciali costituisce una modalità di equilibrio rispettosa delle competenze di tutti gli enti coinvolti nella programmazione e nella realizzazione delle fonti energetiche rinnovabili». Ciò sul presupposto che, pur rivolgendosi il d.lgs. n. 387, nella sua interezza, soltanto alle Regioni ordinarie — in base alla «clausola di salvezza» contenuta nell'art. 19 del medesimo decreto — la competenza legislativa delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome «deve tuttavia coesistere con la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e con quella concorrente in materia di energia» (sentenza n. 275 del 2011).» ...«La norma statale infatti stabilisce che «le regioni possono procedere alla indicazione di aree e siti non idonei alla istallazione di specifiche tipologie di impianti». La competenza primaria attribuita ad una Regione speciale o ad una Provincia autonoma in materia di tutela del paesaggio rende inapplicabili alle suddette autonomie speciali le linee guida nella loro interezza, ma non esonera le medesime dall'osservanza delle disposizioni a carattere generale contenute nelle linee guida. In ogni caso, non sono ammissibili nei confronti delle autonomie speciali «vincoli puntuali e concreti» (sentenza n. 275 del 2011). Che le linee guida siano, con i limiti ora precisati, applicabili anche alle Regioni a statuto speciale lo ha stabilito la sentenza n. 168 del 2010, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione di legge della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, perché emanata prima dell'adozione delle stesse. La *ratio* ispiratrice del criterio residuale d'indicazione delle aree non destinabili alla installazione di impianti eolici deve essere individuata nel principio di massima diffusione delle fonti di energia rinnovabili, derivante dalla normativa europea richiamata al paragrafo 4.1. Quest'ultimo trova attuazione nella generale utilizzabilità di tutti i terreni per l'inserimento di tali impianti, con le eccezioni, stabilite dalle Regioni, ispirate alla tutela di altri interessi costituzionalmente protetti nell'ambito delle materie di competenza delle Regioni stesse.

Ove la scelta debba essere operata da Regioni speciali, che possiedono una competenza legislativa primaria in alcune materie, nell'ambito delle quali si possono ipotizzare particolari limitazioni alla diffusione dei suddetti impianti, l'ampiezza e la portata delle esclusioni deve essere valutata non alla stregua dei criteri generali validi per tutte le Regioni, ma in considerazione dell'esigenza di dare idonea tutela agli interessi sottesi alla competenza legislativa statutariamente attribuita.

Nel caso oggetto del presente giudizio, bene avrebbe potuto la Regione Sardegna individuare le aree non idonee all'inserimento di impianti eolici con riferimento specifico alla propria competenza primaria in materia paesistica, differenziandosi così dalle Regioni cui tale competenza non è attribuita. Non appartiene invece alla competenza legislativa della stessa Regione la modifica, anzi il rovesciamento, del principio generale contenuto nell'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003. Con tale inversione del criterio di scelta, la Regione Sardegna ha superato i limiti della tutela del paesaggio, per approdare ad una rilevante incisione di un principio fondamentale in materia di «energia», afferente alla localizzazione degli impianti, la cui formulazione, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., spetta in via esclusiva allo Stato, come ripetutamente affermato dalla sopra citata giurisprudenza di questa Corte.».

L'articolo 13 della legge in esame dispone, al primo periodo, che «sono recepite le disposizioni di cui agli articoli da 9 a 16 del decreto legislativo 28 giugno 2012, n. 106 (Riorganizzazione degli enti vigilati dal Ministero della salute, a norma dell'articolo 2 della legge 4 novembre 2010, n. 183)».

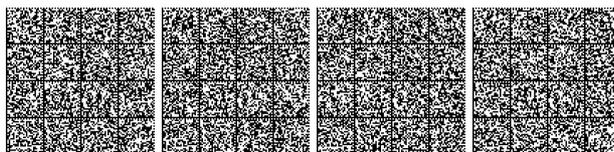
Occorre preliminarmente evidenziare come tale norma regionale, che intende disporre il recepimento degli articoli da 9 a 16 del richiamato d.lgs. n. 106/2012 (i quali disciplinano il riordino degli Istituti zooprofilattici sperimentali), appaia, per la sua genericità, del tutto inadeguata e priva di effettivo valore giuridico.

Infatti, l'articolo 10 del citato decreto legislativo impone alle regioni di adottare, con disciplina specifica e di dettaglio, le modalità gestionali, organizzative e di funzionamento degli Istituti, nonché l'esercizio delle funzioni di sorveglianza e i criteri di valutazione dei costi, dei rendimenti e di verifica dell'utilizzazione delle risorse. La medesima disposizione statale, inoltre, detta i principi cui le regioni debbono attenersi nell'emanare le norme di dettaglio, richiamando, in parte, i principi di cui al d.lgs. n. 502/1992 e, in parte, dettandone di nuovi e specifici, come di seguito riportati:

«a) semplificazione e snellimento dell'organizzazione e della struttura amministrativa, adeguandole ai principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'attività amministrativa;

b) razionalizzazione ed ottimizzazione delle spese e dei costi di funzionamento, previa riorganizzazione dei relativi centri di spesa e mediante adeguamento dell'organizzazione e della struttura amministrativa degli Istituti attraverso:

1) la riorganizzazione degli uffici dirigenziali, procedendo alla loro riduzione in misura pari o inferiore a quelli determinati in applicazione dell'articolo 1, comma 404, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e dell'articolo 1, comma 3, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, nonché alla eliminazione delle duplicazioni organizzative esistenti;



- 2) la gestione unitaria del personale e dei servizi comuni anche mediante strumenti di innovazione amministrativa e tecnologica;
- 3) la riorganizzazione degli uffici con funzioni ispettive e di controllo;
- 4) la riduzione degli organismi di analisi, consulenza e studio di elevata specializzazione;
- 5) la razionalizzazione delle dotazioni organiche in modo da assicurare che il personale utilizzato per funzioni relative alla gestione delle risorse umane, ai sistemi informativi, ai servizi manutentivi e logistici, agli affari generali, provveditorati e contabilità non ecceda comunque il 15 per cento delle risorse umane complessivamente utilizzate».

Alla luce della normativa statale richiamata, non può, quindi, ritenersi accettabile la norma di cui all'articolo 13 della legge regionale in esame, la quale si limita a disporre il generico recepimento della legge statale, senza in realtà dettare una vera disciplina attuativa dei profili indicati dalla medesima, attesa anche la mancata adozione, da parte della regione, delle norme di dettaglio disciplinanti l'organizzazione e il funzionamento degli organi istituzionali dell'ente, come previsto dallo stesso decreto legislativo n. 106/2012.

Occorre rilevare come il mero e generico recepimento di norme statali che, in realtà, abbisognano di norme regionali attuative, è suscettibile di determinare una situazione di incertezza giuridica e di possibile paralisi degli organi e del funzionamento degli istituti zooprofilattici sperimentali, con possibile pregiudizio per la tutela della salute.

Tale considerazione è, peraltro, rafforzata dal fatto che il secondo periodo dell'articolo 13 della legge regionale in esame prevede che «sono abrogate le disposizioni contrastanti contenute nella legge regionale 4 agosto 2008, n. 12 (Riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sardegna «Giuseppe Pegreffi», ai sensi del decreto legislativo 30 giugno 1993, n. 270, e abrogazione della legge regionale 22 gennaio 1986, n. 15)».

Tale disposizione, che fa decorrere l'effetto abrogativo della precedente legge regionale n. 12/2008 (recante il riordino dell'Istituto zooprofilattico sperimentale della Sardegna), dall'entrata in vigore della legge ora in esame, contrasta con l'articolo 16 del più volte citato d.lgs. n. 106/2012, che invece fa decorrere l'abrogazione del d.lgs. n. 270/1993 (decreto che reca la disciplina degli IZS precedente a quella di riordino dettata dal medesimo d.lgs. n. 106/2012), dall'entrata in vigore dello statuto e dei regolamenti degli istituti zooprofilattici sperimentali (statuto e regolamenti che devono essere emanati, peraltro, nel rispetto delle leggi regionali chiamate a dare attuazione al citato articolo 10 del d.lgs. n. 106/2012).

Il comma 2 dello stesso articolo 16, poi, dispone espressamente che «fino alla data di entrata in vigore dello statuto e dei regolamenti di cui all'articolo 12, rimangono in vigore le attuali norme sul funzionamento e sull'organizzazione degli Istituti nei limiti della loro compatibilità con le disposizioni del presente decreto legislativo».

La *ratio* della disposizione da ultimo citata, evidentemente, è quella di garantire la continuità del funzionamento degli istituti in questione, nelle more dell'adozione dei provvedimenti attuativi delle norme di riordino di cui al d.lgs. n. 106/2012.

La legge regionale in esame, invece, prevedendo l'abrogazione della precedente legge regionale sull'organizzazione e sul funzionamento dell'IZS, a decorrere dalla entrata in vigore della nuova legge (quindi da un momento antecedente all'adozione dei nuovi statuti e regolamenti dell'IZS), determina un vuoto normativo suscettibile, come detto, di paralizzare l'attività dell'IZS stesso o, comunque, di determinare una situazione di pericolosa incertezza giuridica, tanto più che molte norme contenute negli articoli da 9 a 16 del d.lgs. n. 106/2012, di cui l'articolo 13 della legge regionale in esame si limita a disporre il generico recepimento, non possono considerarsi, per i motivi prima illustrati, direttamente applicabili, necessitando, invece, di successivi atti regionali attuativi.

Per queste ragioni è da ritenere che l'articolo 13 della legge regionale in esame contrasti con la disciplina di cui al d.lgs. n. 106/2012, e in particolare con gli articoli 10 e 16, violando, conseguentemente, l'articolo 117, comma 3 della Costituzione, in quanto contrastante con i principi fondamentali della legislazione statale in materia di «tutela della salute».

In ragione della incertezza giuridica che va a determinare, nonché del rischio di ostacolare la continuità del funzionamento dell'IZS, l'articolo 13 della legge regionale in esame, inoltre, viola il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, di cui all'articolo 97 Cost.

L'art. 18 («Proroga di titoli minerari e di permessi di cava»), prevede che:

«1. I titoli minerari di autorizzazione di indagine, concessione, permesso di ricerca di minerali di I categoria e le autorizzazioni e i permessi di cava, per i quali sia stata presentata da parte degli esercenti, prima della scadenza del titolo minerario, l'istanza tesa alla proroga e/o al rinnovo del titolo medesimo, il cui procedimento non sia stato concluso da tutte le amministrazioni aventi competenza concorrente per motivi indipendenti dagli obblighi attribuiti agli istanti, sono automaticamente prorogati sino al 30 giugno 2013.



2. La proroga è ammessa esclusivamente per la prosecuzione dei lavori precedentemente autorizzati e non ancora conclusi, previa verifica di validità delle polizze di fideiussione a garanzia dell'esecuzione dei lavori di messa in sicurezza e ripristino ambientale, nel rispetto delle norme vigenti in materia di attività estrattive.».

Con le citate disposizioni, la legge regionale in esame consente che le autorizzazioni già scadute o in scadenza vengano di fatto rinnovate «di diritto», senza alcuna condizione, verifica o procedura di natura ambientale.

La normativa statale vigente ammette un simile rinnovo solo per quei progetti che siano già stati sottoposti alla procedura di VIA o alla procedura di verifica di assoggettabilità a VIA entro gli ultimi cinque anni, (termine stabilito a pena di decadenza dall'art. 26, comma 6 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, recante norme in materia ambientale) mentre lo esclude per quei progetti che in precedenza non siano mai stati sottoposti a procedure di VIA o di verifica di assoggettabilità a VIA.

La normativa regionale, pertanto, sottraendo tali progetti dalle procedure di VIA, viola le disposizioni degli articoli da 20 a 28 e degli Allegati III, lettere *b)*, *s)* ed *u)* e IV, punti 2, lettere *b)* ed *h)*, 7, lettera *o)* ed 8, lettera *i)*, dello stesso d.lgs. n. 152/06.

Infatti, poiché la durata di ogni singola autorizzazione costituisce una delle condizioni fondamentali del provvedimento autorizzativo, alla sua scadenza è diritto-dovere della amministrazione titolare del potere concessorio verificare sia l'eventuale mutamento delle condizioni territoriali ed ambientali sia gli aggiornamenti intervenuti sul quadro normativo di riferimento, prima di potere assumere una qualsiasi decisione liberatoria, sia pure in termini prescrittivi o, in alternativa, interdittiva.

È indubbio che il limite temporale di una autorizzazione ne costituisce il nucleo e la natura fondamentale, sicché modificare, ovvero prorogare il termine di una autorizzazione, o comunque rinnovare la stessa autorizzazione definendone un nuovo termine, costituisce una evidente modifica della «sostanza» della autorizzazione medesima, che, per la direttiva VIA, secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea, deve essere considerata come una vera e propria nuova autorizzazione ed essere pertanto sottoposta conseguentemente alle procedure in materia di VIA stabilite dalla direttiva medesima (*cf.* Corte di Giustizia Europea, causa C-201/02, sentenza 7 gennaio 2004 (c.d. Delena-Wells), punti 44-47).

Pertanto, la procedura di rinnovo automatico di cui alla legge regionale in esame determina una evidente e rilevante modifica delle previgenti autorizzazioni, e come tale deve essere sottoposta alle procedure in materia di VIA (VIA propriamente detta o, rispettivamente, verifica di assoggettabilità a VIA) stabilite dalla direttiva 85/337/CEE, Allegato I, punto 22, ed Allegato II, punto 13, primo trattino (ora direttiva 2011/92/UE - testo di codificazione, Allegato I, punto 24, ed Allegato II, punto 13.a).

Al riguardo si ricorda che, nel rispetto di tali principi, si sono espressi sia il Consiglio di Stato (Sezione IV, Sentenza 31 agosto 2004, n. 5715) sia la stessa Corte costituzionale (sentenza n.1 dell'11 gennaio 2010 e sentenza n. 67 del 22 febbraio 2010), affermando che è ammissibile sottrarre alla procedura VIA quei rinnovi di autorizzazione per progetti estrattivi autorizzati sulla base di una previa valutazione di impatto ambientale o di una verifica di assoggettabilità a VIA (tenendo comunque presente il termine di decadenza quinquennale stabilito dall'art. 26, comma 6 del d.lgs. n. 152/2006), mentre ciò non può valere per il rinnovo o proroga di quelle autorizzazioni di progetti la cui compatibilità ambientale non sia stata previamente accertata in sede di autorizzazione.

Pertanto, in tali casi, è necessario individuare il momento in cui, entrata in vigore la disciplina in materia di VIA concernente le attività relative ai «titoli minerari di autorizzazione di indagine, concessione, permesso di ricerca di minerali di I categoria e le autorizzazioni e i permessi di cava» di cui al comma 1 dell'art. 18 della legge regionale in esame, si debba procedere per una prima volta all'assoggettamento alla VIA dell'attività medesima.

In conclusione, la normativa regionale in oggetto deve prevedere che quella verifica ovvero valutazione dell'impatto ambientale, non effettuata in sede di prima autorizzazione, debba obbligatoriamente precedere il rinnovo della prima autorizzazione successiva all'entrata in vigore della normativa VIA.

Per le considerazioni sopra esposte, la norma eccede dalla competenza statutaria di cui all'art. 4, lettera *a)* dello statuto in materia di «industria, commercio ed esercizio industriale delle miniere, cave e saline», ponendosi in contrasto con l'articolo 117, comma 2, lett. *s)* che attribuisce allo Stato la legislazione esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».



P.Q.M.

*Si confida che codesta ecc.ma Corte vorrà dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 6 comma 1, 8 comma 2, 13 e 18 della legge regionale della Sardegna n. 25 del 17 dicembre 2012, pubblicata sul Bollettino ufficiale della Regione Autonoma della Sardegna n. 55 del 20 dicembre 2012 recante «Disposizioni urgenti in materia di enti locali e settori diversi».*

Roma, 15 febbraio 2013

*L'Avvocato dello Stato: TORTORA*

13C0090

N. 49

*Ordinanza del 15 novembre 2012 emessa dal Tribunale di Palermo  
nel procedimento civile promosso da Parisi Stefania contro Dorato Claudio e Zinna Nicolina*

**Locazione di immobili urbani - Contratti di locazione ad uso abitativo, comunque stipulati, non registrati entro il termine stabilito dalla legge - Disciplina applicabile a decorrere dalla (tardiva) registrazione - Determinazione della durata legale del contratto in quattro anni, con rinnovo automatico alla scadenza, e fissazione del canone annuo in misura pari al triplo della rendita catastale (con adeguamento ISTAT) in sostituzione del maggior importo eventualmente convenuto dalle parti - Previsioni introdotte [contestualmente al regime della cedolare secca sugli affitti] da decreto legislativo in materia di federalismo fiscale - Denunciata esorbitanza dai principi e criteri direttivi della legge n. 42 del 2009 e contrasto con le finalità proprie di essi - Inosservanza di disposizioni dello Statuto dei diritti del contribuente assunte come principi generali dell'ordinamento tributario - Eccesso di delega - Compressione delle facoltà insite nel diritto di proprietà, per effetto della riduzione del canone locatizio ben al di sotto dei valori di mercato - Disparità di trattamento tra contratti di locazione di immobili ad uso abitativo e ad uso commerciale, nonché fra conduttore e locatore coobbligati all'adempimento fiscale omesso o ritardato - Irragionevole applicabilità delle previsioni censurate anche nel caso in cui il contratto registrato indichi un importo inferiore a quello effettivo - Equiparazione in tale ipotesi dell'evasione parziale dei tributi a quella totale, con riduzione dell'entrata tributaria, nocumento per l'erario e vantaggio solo per il conduttore.**

- Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, art. 3, commi 8 e 9.
- Costituzione, artt. 3, 23, 42, 53, 70, 76 e 97; legge 5 maggio 2009, n. 42, artt. 2, comma 2, in particolare, lett. c) e d), 11, 12, 13, 21 e 26; legge 27 luglio 2000, n. 212, artt. 6, comma 2, e 10.

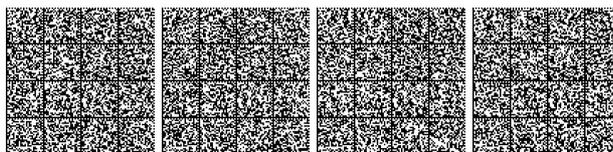
## IL TRIBUNALE

Nel procedimento iscritto al n. 8190/2012 r.g. promosso da Stefania Parisi nei confronti di Claudio Dorato e Nicolina Zinna, ha pronunciato la seguente ordinanza.

Letti gli atti, esaminati i documenti prodotti e sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 2 ottobre 2012;

Rilevato che l'azione di risoluzione contrattuale proposta dalla Parisi ha ad oggetto un contratto di locazione concluso successivamente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 23/2011 e registrato tardivamente dalla locatrice in epoca successiva alla formalizzazione, da parte del conduttore, della denuncia di omessa registrazione del contratto agli effetti previsti dall'art. 3, commi 8 e 9 del citato decreto;

Rilevato che gli intimati si sono opposti alla convalida asserendo di aver provveduto a denunciare l'omessa registrazione del contratto di locazione ai sensi dell'art. 3, d.lgs. n. 23/2011 e di aver corrisposto, da quella data, alla locatrice il canone ritedeterminato ai sensi del comma 8 di detta disposizione, a tenore del quale a decorrere dalla registrazione, il canone annuo di locazione è fissato in misura pari al triplo della rendita catastale, oltre l'adeguamento, dal secondo anno, in base al 75 per cento dell'aumento degli indici ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli impiegati ed operai; hanno contestato quindi la sussistenza della morosità e invocato l'applicazione della regolamentazione contrattuale derivante dall'applicazione di quella disciplina;



Rilevato che, a fronte dell'opposizione, l'attrice ha instato per l'emissione dell'ordinanza provvisoria di rilascio e sollevato, al contempo, e per l'ipotesi in cui lo si fosse ritenuto applicabile alla fattispecie, eccezione di incostituzionalità dell'art. 3, d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, contenente «Disposizioni in materia di Federalismo Fiscale Municipale», pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* 23 marzo 2011, n. 67, ed entrato in vigore il 7 aprile 2011, per contrasto con gli artt. 70, 76, 24, 97, 102, 42, 53 e 3 della Carta Costituzionale;

Ritenuto che la questione è rilevante ai fini della controversia, in quanto — stante il tenore della censurata disposizione e la sua indubbia applicabilità al rapporto *inter partes* — dalla sua risoluzione dipendono sia la concedibilità dell'ordinanza provvisoria di rilascio, sia la decisione sul merito della domanda attorea;

Ritenuto, altresì, che la questione non appare neppure manifestamente infondata, apparendo francamente dubbia la conformità della disposizione in argomento ai precetti costituzionali, almeno rispetto ad alcuni dei profili evidenziati dalla difesa della ricorrente, che questo Giudice ritiene di fare propri sviluppando ulteriori rilievi;

Rilevato, invero, che, ai commi 8 e 9 del citato art. 3, il legislatore delegato ha introdotto una specifica disciplina per i contratti di locazione che, ricorrendone i presupposti di legge, non sono registrati entro il previsto termine di 30 giorni dalla stipula del contratto o dalla sua esecuzione, disponendo che, a decorrere dalla (tardiva) registrazione, volontaria o d'ufficio: *a)* la durata della locazione è stabilita in quattro anni; *b)* al rinnovo si applica la disciplina di cui all'art. 2, comma 1, legge n. 431/1998; *c)* il canone annuo è fissato in misura pari al triplo della rendita catastale, oltre l'adeguamento, dal secondo anno, in base al 75 per cento degli indici ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di impiegati ed operai; se il contratto prevede un canone inferiore, si applica comunque il canone stabilito dalle parti;

Rilevato, dunque, che la disciplina in esame, regolando gli effetti della mancata o tardiva registrazione su aspetti sostanziali del rapporto contrattuale, si sostituisce in definitiva alla volontà negoziale delle parti per quanto concerne la durata del contratto, il rinnovo del medesimo e la misura del corrispettivo dovuto dal conduttore;

Ritenuto che, quando viene in rilievo una fonte normativa delegata, l'interprete è tenuto, in primo luogo, a verificare se l'innovazione sia stata introdotta nell'osservanza dei principi e criteri stabiliti dalla legge di delegazione e questa indagine comporta anzitutto l'individuazione almeno di un principio e — su un livello di ulteriore specificazione — di un criterio direttivo presente nella legge di delegazione, che possa costituire la fonte di legittimazione dell'operato del legislatore delegato;

Ritenuto, infatti, che — come precisato dalla Consulta con le sentenze n. 308/2002 e n. 220/2003 — la legge delega indica i principi e circoscrive il campo della delega sì da evitare che essa venga esercitata in modo divergente dalle finalità che l'hanno determinata”;

Rilevato che, nel caso che ci occupa, viene in considerazione la legge 5 maggio 2009, n. 42, intitolata «delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 Cost.» che, attraverso lo strumento della delega all'Esecutivo, si proponeva di assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria di comuni, province, città metropolitane e regioni” (art. 2, comma 1);

Ritenuto, tuttavia, che in nessuna delle disposizioni della legge di delegazione richiamate dallo stesso decreto (artt. 2, comma 2, 11, 12, 13, 21 e 26) è dato rinvenire alcun principio o criterio direttivo che legittimasse il legislatore delegato all'introduzione di una disciplina premiale per i conduttori di immobili ad uso abitativo, destinata a sostituirsi, per il futuro, a quella introdotta dall'art. 1, comma 346, legge n. 311/2004 (che sanziona più semplicemente con la nullità i contratti di locazione o che comunque costituiscono diritti relativi di godimento di unità immobiliari o di loro porzioni che, ricorrendone i presupposti, non sono registrati) con l'imposizione di un inedito meccanismo di sostituzione *ex lege* di talune clausole del regolamento negoziale voluto e stabilito dalle parti;

Ritenuto che l'introduzione di un siffatto regime sanzionatorio dell'evasione fiscale dei redditi da locazione esula visibilmente dall'ambito di intervento delineato proprio dai principi e criteri direttivi dettati dalle disposizioni espressamente citate nel preambolo del decreto, non trovando giustificazione neppure nell'art. 2, comma 2, lettera *d)*, legge n. 42/2009 (coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale prevedendo meccanismi di carattere premiale) che, letto unitamente al successivo art. 26 (che tra i principi della normazione delegata in tema di contrasto all'evasione include al punto *b)* la previsione di adeguate forme premiali per le regioni e gli enti locali che abbiano ottenuto risultati positivi in termini di maggior gettito derivante dall'azione di contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale), allude chiaramente all'introduzione di vantaggi premiali per gli enti locali più meritevoli e non piuttosto per uno dei soggetti obbligati all'adempimento fiscale;



Ritenuto che, a fortiori, estranei alla materia oggetto dei commi 8 e 9 dell'art. 3, d.lgs. n. 23/2011 sono gli artt. 11 (contenente principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e l'autonomia di entrate degli enti locali), 12 (riguardante principi e criteri direttivi concernenti il coordinamento e l'autonomia di entrate degli enti locali), 13 (principi e criteri direttivi concernenti l'entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali), 21 (che detta norme transitorie per gli enti locali);

Ritenuto, anzi, che le nuove disposizioni non solo trascendono i limiti della delega ma addirittura ne tradiscono le finalità nella misura in cui, sostituendo al canone pattuito dai contraenti l'irrisorio importo commisurato al triplo della rendita catastale e riducendo in tal modo la base imponibile del tributo persino nelle ipotesi in cui sia stato registrato un contratto di locazione per un canone inferiore a quello effettivo, ma pur sempre superiore a quello «sostitutivo», finiscono col danneggiare gli enti impositori, riducendo il gettito dell'imposta di registro e di quelle sul reddito (derivante dalle locazioni) e delle relative addizionali;

Ritenuto, per di più, che, introducendo un meccanismo di eterointegrazione del contratto di locazione (modellato su quello previsto dagli artt. 1339 e 1419 del codice civile), giustificato esclusivamente da finalità fiscali e attivato anche dall'unilaterale denuncia di uno soltanto dei contraenti, le norme in oggetto si pongono in contrasto con i principi cui avrebbero dovuto essere informate e, in particolare, con l'art. 2, comma 2, lettera c) che impone, tra l'altro, al legislatore delegato il rispetto dei principi sanciti dallo Statuto dei diritti del contribuente di cui alla legge 27 luglio 200, n. 212;

Rilevato, infatti, che ai sensi dell'art. 10 di tale testo normativo le violazioni di rilievo esclusivamente tributario non possono essere causa di nullità del contratto e che l'art. 6, comma 2 obbliga l'amministrazione finanziaria ad informare il contribuente di ogni fatto o circostanza a sua conoscenza dai quali possa derivare mancato riconoscimento di un credito o l'irrogazione di una sanzione;

Rilevato che, al contrario, il d.lgs. n. 23/2011 introduce una forma di nullità parziale del contratto che investe le pattuizioni regolanti gli aspetti essenziali del rapporto negoziale e consegue automaticamente alla registrazione del contratto, in difetto anche del più blando contraddittorio con gli stipulanti;

Ritenuto che le disposizioni contenute nello Statuto dei diritti del contribuente, attuative degli artt. 3, 23, 53 e 97 Cost., costituiscono principi generali dell'ordinamento tributario e possono essere derogate o modificate solo espressamente e mai da leggi speciali;

Rilevato che la legge n. 42/2009 non soltanto non autorizzava l'introduzione di alcuna deroga ma addirittura imponeva espressamente al Governo di conformare la produzione normativa delegata a quei fondamentali principi;

Ritenuto che, per tutte le ragioni sin qui illustrate, può in effetti sostenersi che le disposizioni censurate siano viziata da eccesso di delega, in violazione degli artt. 70 e 76 della Carta Costituzionale;

Ritenuto che l'eccezione di incostituzionalità sollevata dalla parte ricorrente non appare manifestamente infondata neppure rispetto all'ulteriore profilo rappresentato dal contrasto con l'art. 42 della Carta Costituzionale, atteso che il nuovo regime sanzionatorio impone — in assenza di alcuna «funzione sociale» e in mancanza di una legge parlamentare che lo legittimi — un apprezzabile sacrificio delle facoltà insite nel diritto dominicale del proprietario — di fatto privato per almeno quattro anni (otto nel caso di insussistenza, alla scadenza del primo quadriennio, di uno dei motivi tassativi che giustificano il diniego di rinnovo ai sensi dell'art. 2, comma 1, legge n. 431/1998) della possibilità di percepire un reddito da locazione commisurato al canone di mercato e obbligato a mantenere l'immobile nella detenzione del conduttore — per l'intera durata decorrente (*ex novo*) dalla registrazione — a fronte del versamento, da parte di costui, di un canone assolutamente irrisorio;

Ritenuto, inoltre, legittimo il dubbio — sollevato dalla parte ricorrente circa la conformità di tale disciplina al precetto costituzionale dettato dall'art. 3 Cost., sol che si consideri, in primo luogo, che i commi 8 e 9 dell'art. 3 si applicano esclusivamente ai contratti di locazione di immobili ad uso abitativo e non anche ai contratti di locazione commerciale, soggetti come i primi all'obbligo della registrazione, senza che la disparità di trattamento tra le due categorie sia giustificata dalla diversità degli obblighi tributari inadempiti, essendo anzi identica per entrambi la proclamata esigenza di contrasto all'evasione e di recupero all'erario del gettito dei tributi sui redditi (da locazione) non dichiarati;

Ritenuto, inoltre, che l'effetto, al contempo, «premiante» per i conduttori e «punitivo» per i locatori, si traduce in una vistosa disparità di trattamento tra le parti del medesimo rapporto, sebbene entrambe siano coobbligate all'adempimento fiscale omesso (o ritardato) ex art. 10 d.P.R. n. 131/1986, e che la rilevata disparità appare ancora più ingiustificata quando l'applicazione della disciplina in questione sia conseguita alla registrazione d'ufficio del contratto e sia dunque mancata la volontaria delazione del conduttore che avrebbe potuto, in ipotesi, meritargli i (consistenti) benefici che il decreto gli accorda;



Ritenuto, infine, che il comma 9 dello stesso articolo 3, nell'estendere la disciplina introdotta al comma precedente al caso in cui nel contratto di locazione registrato sia stato indicato un importo inferiore a quello effettivo (ossia alle ipotesi di «simulazione relativa parziale» del contratto, in cui viene celata all'Erario soltanto una parte del corrispettivo pattuito), parifica tra loro irragionevolmente situazioni differenti (l'evasione totale e l'evasione parziale dei medesimi tributi), riducendo così l'entrata tributaria con nocimento per l'Erario e avvantaggiando il solo conduttore;

Rilevato, infatti, che, come peraltro inequivocamente chiarito dall'Agenzia delle Entrate con la circolare 1° giugno 2011, n. 26/E, a partire dalla data di (nuova) registrazione del contratto occorre tener conto, nella determinazione dell'imposta di registro dovuta, anche delle nuove condizioni e della durata del contratto stabilite *ex lege*, per cui la base imponibile dell'imposta dev'essere fissata (non più sulla base del canone pattuito e neppure sulla base di quello inferiore indicato nel contratto — simulato — registrato) bensì in misura pari al triplo della rendita catastale, oltre all'adeguamento ISTAT, se tale importo è inferiore al canone pattuito tra le parti (ciò che avverrà sempre, in considerazione della eccezionale esiguità del canone «sostitutivo»);

Ritenuto che, non apparendo l'eccezione di incostituzionalità della nuova disciplina degli effetti derivanti dalla mancata o tardiva registrazione dei contratti di locazione di immobili ad uso abitativo manifestamente infondata, non essendovi spazio per un'interpretazione che ne renda l'applicazione conforme ai precetti costituzionali ed essendo la questione rilevante ai fini della concessione o meno del provvedimento di rilascio e della decisione della causa, non resta che suscitare il sindacato di legittimità della Corte costituzionale, sospendendo il giudizio;

*P. Q. M.*

*Visti gli artt. 124 e 137 Cost., 23, legge n. 87/1953, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla parte ricorrente relativamente ai commi 8 e 9 dell'art. 3, d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, contenente «Disposizioni in materia di Federalismo Fiscale Municipale», pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 23 marzo 2011, n. 67, ed entrato in vigore il 7 aprile 2011, nei termini e per le ragioni illustrate in parte motiva;*

*Sospende il giudizio in corso;*

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

*Ordina, altresì, che l'ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri e ai Presidenti dei due rami del Parlamento italiano.*

Palermo, addì 14 novembre 2012

*Il giudice: NOZZETTI*

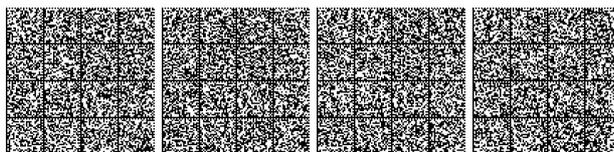
13C00084

N. 50

*Ordinanza del 14 dicembre 2012 del Tribunale di Torino nel procedimento civile promosso da Elettronica industriale Spa contro Comune di Torino e Soris Spa*

**Telecomunicazioni - Norme della Regione Piemonte - Installazione o modifica di impianti per teleradiocomunicazioni - Oneri concernenti le istruttorie e i sopralluoghi necessari al rilascio delle autorizzazioni - Imposizione a carico dei gestori o dei proprietari degli impianti nella misura determinata con provvedimenti della Giunta regionale - Contrasto con il divieto di oneri autorizzativi non stabiliti dalla legge statale, costituente principio fondamentale in materia di "ordinamento della comunicazione".**

- Legge della Regione Piemonte 3 agosto 2004, n. 19, art. 14.
- Costituzione, art. 117, commi primo e terzo; d.lgs. 1° agosto 2003, n. 259, art. 93.



## IL TRIBUNALE ORDINARIO

Nella causa civile iscritta al n. r.g. 2270/2012 promossa da:

Elettronica industriale SPA, C.F. 00694940966, elettivamente domiciliata in via Mercantini 6 Torino, presso l'avv. Mario Comba, in forza di procura rilasciata a margine dell'atto di opposizione, attore.

Contro

Comune di Torino (C.F. 00514490010), elettivamente domiciliato in via Corte d'appello 16 10122 Torino, presso gli avv. Melidoro Antonietta e Tuccari Susanna in forza di procura generale alle liti 8.9.2011, convenuto;

Soris SPA (C.F. 09000640012), convenuto non costituito.

Il Giudice dott. Marco Ciccarelli, a scioglimento della riserva assunta all'udienza del 14 novembre 2012, ha pronunciato la seguente ordinanza

## PREMESSO

Elettronica Industriale s.p.a. propone opposizione, ex art. 32 d.lgs. 15/2011, avverso l'ingiunzione n. 831133000007 con cui è stato richiesto il pagamento di € 5.037,36 quali spese per diritti di istruttoria relativi alla installazione di impianti di radiocomunicazione;

il pagamento è stato chiesto in forza della deliberazione della Giunta della Regione Piemonte in data 5.9.05, attuativa della l. 22 febbraio 2001 n. 36 e della L. R. Piemonte dei 3 agosto 2004 n. 19; la deliberazione del 5.9.05, definendo le procedure per la richiesta e il rilascio delle autorizzazioni all'installazione e alla modifica di impianti, ha previsto il pagamento di spese per attività istruttorie;

il Comune di Torino, a sua volta, ha recepito le suddette disposizioni con deliberazione della Giunta comunale del 4.12.07;

la società ricorrente contesta l'esistenza del potere impositivo in capo al Comune di Torino, In quanto la determinazione della Giunta Regionale del 5.9.05 e quella, di suo recepimento, della Giunta Comunale del 4.12.07 sono state assunte in base a una disposizione di legge (l'art. 14 della L.R. Piemonte 19/2004) costituzionalmente illegittima;

chiede pertanto che, previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità dell'art. 14 L.R. Piemonte n. 19/2004, venga annullata la cartella di pagamento opposta;

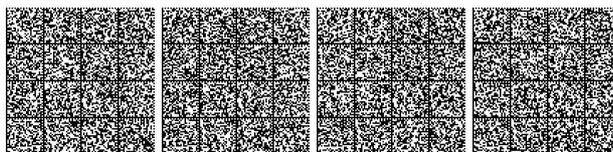
il Comune di Torino eccepisce preliminarmente il difetto di giurisdizione del Giudice ordinario, rientrando nella giurisdizione amministrativa esclusiva, ex art. 133 d.lgs. 104/2010, tutte le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti in materia di comunicazioni elettroniche;

nel merito contesta la fondatezza dell'opposizione e sostiene la legittimità del provvedimento regionale su cui si fonda il credito vantato dal Comune.

*La questione di legittimità costituzionale*

L'art. 14 della L.R. Piemonte n. 19/2004 prevede: "1. I gestori o i proprietari degli impianti provvedono agli oneri derivanti dal compimento delle attività tecniche ed amministrative di cui all'articolo 7, comma 1, lettera d), limitatamente agli impianti per teleradiocomunicazioni e concernenti le istruttorie e i sopralluoghi necessari al rilascio delle autorizzazioni. I gestori o i proprietari degli impianti versano le relative somme al comune e alla provincia competente, nella misura rispettivamente dell'ottanta e del venti per cento, secondo gli importi fissati nell'atto di cui all'articolo 5, comma 2. 2. I comuni concorrono agli oneri derivanti dall'attività di controllo esercitata dall'ARPA in misura non inferiore al quaranta per cento. 3. Con deliberazione della Giunta regionale è determinata l'eventuale variazione, d'inteso con la Conferenza permanente Regione-Autonomie locali, della misura di cui ai comma 1. 4. Gli oneri a carico degli esercenti elettrici sono quelli previsti dai provvedimenti adottati dalla Giunta regionale".

Come previsto dall'art. 1 della L.R. 19/2004 "Le disposizioni della presente legge disciplinano la localizzazione, l'installazione, la modifica ed il controllo degli impianti fissi per telecomunicazioni e radiodiffusione e degli elettrodomesti, di seguito tutti denominati impianti, in attuazione della legge 22 febbraio 2001, n. 36 (Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche)..."



Tuttavia né il d.lgs. 259/03, né la l. 36/2001 (né altre norme di legge statale) prevedono a carico dell'operatore il pagamento degli oneri descritti nell'art. 14 della legge regionale. Sostiene dunque la società attrice che tale ultima disposizione si ponga in contrasto con:

l'art. 117 1° comma Cost., che impone ai legislatore regionale il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario;

l'art. 117 2° comma lettera e) Cost. che attribuisce allo Stato in via esclusiva la potestà legislativa in materia di concorrenza;

l'art. 117 3° comma Cost., che impone alle Regioni, nelle materie di legislazione concorrente, il rispetto dei principi fondamentali dettati dalla legislazione dello Stato;

l'art. 23 Cost., secondo cui nessuna prestazione patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge.

### *La rilevanza della questione*

L'ingiunzione di pagamento qui opposta ha ad oggetto il pagamento di spese di istruttoria dovute al Comune di Torino per n. 6 impianti radioelettrici. Tali spese sono state determinate dall'art. 9 della deliberazione 5.9.05 della Giunta regionale, che ha individuato l'importo delle "spese tecniche e amministrative" per il rilascio dell'autorizzazione; e dalla deliberazione della Giunta comunale di Torino del 4.12.07 che, recependo la delibera della Giunta regionale, ha determinato gli importi di spettanza del Comune.

La deliberazione comunale ha fissato in € 720 gli importi dovuti all'amministrazione comunale per gli impianti con potenza efficace in antenna minore o uguale a 20w, inseriti in contesto edificato. E' stato quindi chiesto a Elettronica Industriale il pagamento di € 4.320 (€ 720 per ciascuno dei 6 impianti).

Poiché il potere impositivo del Comune si fonda sulla previsione dell'art. 14 L.R. 19/04, il venir meno di questa norma per illegittimità costituzionale renderebbe illegittimo l'atto amministrativo che vi ha dato esecuzione, che dovrebbe dunque essere disapplicato.

Sotto diverso profilo, il presente giudizio non può essere definito senza applicare la norma censurata di incostituzionalità. L'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dal Comune di Torino pare infatti infondata alla luce delle seguenti considerazioni:

l'eccezione si fonda sull'art. 133 lettera m) d.lgs. 104/2010 che devolve al G.A. le controversie aventi ad oggetto "i provvedimenti in materia di comunicazioni elettroniche, compresi quelli relativi all'imposizione di servitù, nonché i giudizi riguardanti l'assegnazione di diritti d'uso delle frequenze, la gara e le altre procedure di cui ai commi da 8 a 13 dell'art. 1 L. 220/10, incluse le procedure di cui all'art. 4 D.L. 34/2011";

una corretta interpretazione di questa norma — coerente con la sentenza della Corte costituzionale n. 204/2004, secondo cui l'ambito della giurisdizione amministrativa esclusiva non può essere dal legislatore ampliato indiscriminatamente, ma va comunque ancorato alla natura delle situazioni soggettive coinvolte — induce a circoscrivere l'ambito della giurisdizione esclusiva alle controversie sui provvedimenti adottati in materia di comunicazioni elettroniche, concernenti (in conformità a quanto previsto, in termini generali dall'art. 7 della stessa l. 104/2010) "l'esercizio o il mancato esercizio del potere amministrativo, riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti riconducibili anche mediamente all'esercizio di tale potere, posti in essere da pubbliche amministrazioni";

non può dunque rientrare nella giurisdizione esclusiva la controversia in cui si dibatta unicamente della legittimità di una richiesta di pagamento effettuata da un ente pubblico, senza alcuna discrezionalità, in base a una previsione normativa;

coerentemente con questa interpretazione, l'art. 32 d.lgs. 150/2011 (norma successiva alla l. 104/2010) prevede che le controversie in materia di opposizione all'ingiunzione per il pagamento delle entrate patrimoniali degli enti pubblici sono regolate dal rito ordinario di cognizione (e quindi devolute all'Autorità giurisdizionale ordinaria);

d'altra parte, la stessa ingiunzione di pagamento avverte che "entro 30 giorni dalla notifica dell'ingiunzione di pagamento è ammesso ricorso ... al giudice di pace ovvero al Tribunale";

l'affermazione del Comune di Torino, secondo cui la giurisdizione ordinaria sussiste solo quando sia in discussione il *quantum* della pretesa economica, non può essere condivisa: sia perché non si fonda su alcuna positiva previsione della legge, sia perché manifestamente irragionevole (imponendo alla parte che contesti sia l'*an* sia il *quantum* dell'imposizione un doppio grado di giudizio).



D'altra parte la società attrice indica, quale unico motivo di opposizione all'ingiunzione di pagamento, l'illegittimità costituzionale della norma di legge sulla cui base il Comune di Torino ha esercitato la propria pretesa. Di talchè, in caso di fondatezza dell'eccezione di illegittimità (e conseguente caducazione della norma) l'opposizione dovrebbe essere accolta; mentre in caso contrario non potrebbe che essere rigettata.

### *La non manifesta infondatezza della questione di legittimità*

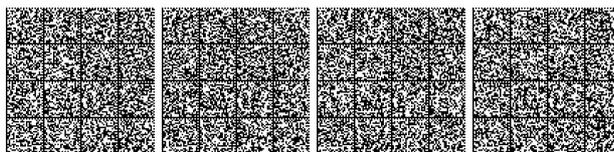
L'art. 93 d.lgs. 259/03 (Codice delle comunicazioni elettroniche, di cui la L.R. Piemonte 19/2004 costituisce attuazione) prevede che "Le Pubbliche Amministrazioni, le Regioni, le Province ed i Comuni non possono imporre per l'impianto di reti o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, oneri o canoni che non siano stabiliti per legge". L'ampio tenore di questa formula pare inclusivo degli "oneri derivanti dal compimento delle attività tecniche ed amministrative...", a cui fa riferimento la norma sospettata di incostituzionalità. Tali oneri imposti dalla legge regionale parrebbero dunque in contrasto con le previsioni della legge statale.

L'art. 93 d.lgs. 259/03 rappresenta una norma di principio, ai sensi dell'art. 117 comma 3° Cost., nella materia "ordinamento della comunicazione", soggetta a potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni. In questo senso si è ripetutamente espressa la Corte Costituzionale, affermando che la finalità di questa norma è quella di "garantire a tutti gli operatori un trattamento uniforme e non discriminatorio, attraverso la previsione del divieto di porre a carico degli stessi oneri o canoni". Infatti, in mancanza di un tale principio, ogni Regione "potrebbe liberamente prevedere obblighi pecuniari a carico di soggetti operanti sul proprio territorio, con il rischio, appunto, di una ingiustificata discriminazione rispetto ad operatori di altre Regioni, per i quali, in ipotesi, tali obblighi potrebbero non essere imposti". Per queste ragioni "finalità della norma è anche quella di tutela della concorrenza, *sub specie* di garanzia di parità di trattamento e di misure volte a non ostacolare l'ingresso di nuovi soggetti nel settore" (C. Cost. 336/2005).

La natura di "principio fondamentale" dell'art. 93 Codice comunicazioni è stata confermata dalle sentenze della Corte costituzionale n. 450 del 28.12.06 e n. 272 del 22.7.10, che costituiscono precedenti specifici rispetto alla questione qui dibattuta. Con la prima pronuncia la Corte ha dichiarato la illegittimità, per contrasto con l'art. 117 3° comma Cost., dell'art. 6 commi 4° e 15° L.R. Valle d'Aosta n. 25/2005, nella parte in cui prevede che la Giunta regionale stabilisce con propria deliberazione la misura dei diritti di istruttoria o di ogni altro onere posto a carico degli operatori interessati ad ottenere l'approvazione dei progetti e delle varianti relativi a stazioni radioelettriche. Con la seconda ha dichiarato la illegittimità, per lo stesso motivo, degli art. 7 comma 6° e 9 comma 6° L.R. Toscana n. 54/2000, che pongono gli oneri relativi all'effettuazione di verifiche e controlli degli impianti radio base della telefonia mobile esistenti sul territorio della Regione Toscana a carico dei titolari di detti impianti. In entrambe queste sentenze la Corte ha sottolineato che lo scopo dell'art. 93 cod. comunicazioni — come sopra indicato — verrebbe frustrato sia dall'imposizione di oneri in occasione dell'autorizzazione all'impianto, sia dall'imposizione di oneri per interventi di vigilanza e controllo successivi. La Corte ha anche evidenziato il fatto — presente anche nella fattispecie — che gli oneri imposti dalla legge regionale sono "imprevedibili" perché non predeterminati, non conosciuti e non quantificabili in anticipo da parte dei gestori di telefonia al momento dell'attivazione degli impianti. Le norme dichiarate incostituzionali infatti — proprio come l'art. 14 L.R. Piemonte n. 19/04 — demandavano alla Giunta regionale di stabilire la misura degli oneri economici, senza però prevedere alcun criterio di determinazione quantitativa degli stessi.

La difesa del Comune, secondo cui la riserva di legge di cui all'art. 93 sarebbe soddisfatta anche da una legge regionale — con la conseguenza che gli enti territoriali potrebbero imporre oneri e canoni previsti da una legge regionale — non può essere condivisa. In primo luogo, essa è stata disattesa dalla stessa Corte costituzionale nei due precedenti sopra citati, relativi a fattispecie in cui gli oneri erano imposti proprio da una legge regionale. In secondo luogo, è evidente che se si consentisse alle Regioni (sia pur con atto avente forza di legge) di imporre oneri vietati — in linea di massima — dalla norma di legge statale, si permetterebbe, per questa via, quella alterazione del mercato concorrenziale che la norma di principio mira a scongiurare.

Sotto diverso profilo il Comune afferma che la riserva di legge (statale) di cui all'art. 93 cod. comunicazioni sarebbe soddisfatta perché gli oneri previsti dall'art. 14 L.R. 19/04 sono relativi ad attività istruttoria e sopralluoghi; e l'art. 10 d.P.R. 447/98 (dunque una norma di legge statale) consente ai Comuni di istituire dei diritti di istruttoria. Questa difesa pare destituita di fondamento. L'art. 10 citato prevede infatti che "1. In relazione al procedimenti disciplinati nel presente regolamento il comune, o i comuni associati, pongano a carico dell'interessato il pagamento delle spese e dei diritti previsti da disposizioni di leggi statali e regionali vigenti, nelle misure ivi stabilite. ... 4. Il comune, o i comuni associati, possono altresì prevedere, in relazione all'attività propria della struttura responsabile del procedimento, la



riscossione di diritti di istruttoria, nella misura stabilita con delibera del consiglio comunale.” La correlazione fra il primo e il quarto comma della norma in commento induce a ritenere che i diritti di istruttoria possano essere istituiti solo in relazione alla riscossione di spese e diritti previsti da disposizione di legge statale. Nel caso di specie, al contrario, la legge statale vieta che siano messi a carico del gestore di impianti tali oneri. Senza dire che la possibilità di prevedere il pagamento di oneri (qualificandoli come “di istruttoria”) finirebbe ancora una volta per frustrare la finalità della norma di principio prevista dalla legislazione statale. Va poi rilevato che l’art. 9 della deliberazione della Giunta Regionale 5.9.05 determina le c.d. “spese per attività istruttorie” in misura fissa, legata unicamente alle caratteristiche dell’impianto e non alle peculiarità del concreto procedimento (e della sua istruttoria).

Alla luce di tali considerazioni si ritiene che non sia manifestamente infondata l’eccezione di illegittimità dell’art. 14 L.R. Piemonte n. 19/2004 per contrasto con l’art. 117 1° e 3° comma Costituzione.

Ai sensi dell’art. 23 l. 87/1953 va pertanto disposta la sospensione del presente processo e la immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

*P.Q.M.*

*Visto l’art. 23 l. 87/1953,*

*Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale;*

*Sospende il presente processo;*

*Ordina la comunicazione della presente ordinanza, a cura della Cancelleria, al Presidente della Giunta della Regione Piemonte.*

*Si comunichi*

Torino, 14 dicembre 2012

*Il Giudice: CICCARELLI*

13C00085

**n. 51**

*Ordinanza del 26 ottobre 2012 emessa dal Tribunale di Salerno  
Sez. riesame nel procedimento penale a carico di P. E. G. ed altri*

**Processo penale - Misure cautelari personali - Criteri di scelta delle misure - Obbligatorietà della custodia cautelare in carcere quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall’art. 416-bis cod. pen., ovvero al fine di agevolare l’attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - Mancata previsione della salvezza dell’ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure - Ingiustificata parificazione dei procedimenti relativi ai delitti aggravati ai sensi dell’art. 7 del decreto-legge n. 152 del 1991, contestati a chi non faccia parte di associazioni di tipo mafioso, a quelli concernenti il reato di cui all’art. 416-bis cod. pen. e/o a quelli aggravati ai sensi dell’art. 7 del decreto-legge n. 152 del 1991, contestati a imputati che facciano parte di associazioni di tipo mafioso - Irrazionale assoggettamento ad un medesimo regime cautelare delle diverse ipotesi concrete riconducibili ai paradigmi punitivi considerati - Violazione del principio di inviolabilità della libertà personale e del principio di non colpevolezza.**

- Codice di procedura penale, art. 275, comma 3, come modificato dall’art. 2, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, nella legge 23 aprile 2009, n. 38, in relazione all’art. 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito con modificazioni, nella legge 12 luglio 1991, n. 203.
- Costituzione, artt. 3, 13, primo comma, e 27, comma secondo.



## IL TRIBUNALE CIVILE E PENALE

Visto l'appello proposto dal pubblico ministero avverso le ordinanze emesse dal Tribunale di Nocera Inferiore rispettivamente in data 30 marzo 2012 ed in data 11 luglio 2012 con le quali sono stati concessi gli arresti domiciliari a G., A. P., E., G., I. D., P., G., D'A., P., M., S., G., F., A., Q., M., B., G., D'A., P., A.

Riuniti i procedimenti, a scioglimento della riserva assunta alla udienza del 3 ottobre 2012 ha pronunciato e pubblicato la seguente ordinanza ai sensi dell'art. 310 cod. proc. pen.

1. Il pubblico ministero impugna, con l'appello cautelare, le ordinanze *de libertate* emesse dal Tribunale di Nocera Inferiore con le quali il giudice del dibattimento ha sostituito, ai sensi dell'art. 299 cod. proc. pen., la misura della custodia cautelare in carcere con quella degli arresti domiciliari nei confronti degli imputati indicati in epigrafe nonostante gli stessi fossero attinti, in via cautelare, da imputazioni aggravate ai sensi dell'art. 7 d.l. 152 del 1991 conv. nella legge n. 203 del 1991 e dunque dall'uso del metodo mafioso do dalla finalità di agevolare associazioni di tipo mafioso.

1.1. Il primo giudice, sulla base di un orientamento minoritario espresso dalla giurisprudenza di legittimità, dispose la sostituzione della massima misura coercitiva sul rilievo che la presunzione assoluta di adeguatezza della custodia cautelare in carcere, prevista dall'art. 275, terzo comma, cod. proc. pen., fosse sussistente con esclusivo riferimento alla fase genetica del vincolo e non anche con riferimento alla fase funzionale di esso, potendo il giudice, in tale ultimo caso, procedere alla ordinaria verifica del trattamento cautelare adeguandolo al caso concreto attraverso la scelta della misura ritenuta più idonea alla salvaguardia dell'esigenza cautelare.

Nella specie, argomentò il Tribunale come lo stato di incensuratezza della maggior parte degli imputati, i risalenti precedenti penali a carico degli imputati non incensurati, il decorso non trascurabile di un periodo di detenzione complessivamente sofferto da ognuno di essi con funzione di deterrente, la mancata violazione delle prescrizioni connesse agli arresti domiciliari cui gli imputati furono sottoposti, dopo l'esecuzione dell'ordinanza cautelare, con provvedimento adottato dal tribunale del riesame che, in un primo momento, esclude la sussistenza dell'«aggravante mafiosa» (aggravante successivamente ripristinata all'esito del giudizio di rinvio conseguente all'annullamento pronunciato *in parte qua* dalla Corte Suprema di cessazione), lo scioglimento del comune di Pagani costituissero, nella loro globalità, elementi che, pur insuscettibili di escludere la sussistenza delle esigenze cautelari, consentissero che le stesse fossero passibili di protezione con la concessione degli arresti domiciliari.

1.2. Avverso la suddetta decisione ha proposto appello il pubblico ministero, affidando la doglianza ad un unico complesso motivo con il quale denuncia il vizio di violazione della legge processuale penale (art. 299 cod. proc. pen. in relazione all'art. 275, 3° comma cod. proc. pen.).

Deduce l'appellante come gli argomenti, che primo giudice ha ritenuto di trarre da taluni arresti giurisprudenziali (Cass. 25167 del 2010 e Cass. 4424 del 2011) fossero ampiamente contraddetti da un opposto e prevalente indirizzo di legittimità secondo il quale sarebbe logicamente insostenibile la tesi per cui la presunzione di inadeguatezza delle misure diverse dalla custodia cautelare in carcere, quanto ai reati di cui all'art. 275, 3° comma, cod. proc. pen., opererebbe limitatamente alla sola fase genetica della cautela giacché, se così fosse, la disciplina sarebbe connotata da ampi tratti di irrazionalità nella misura in cui imporrebbe inizialmente l'adozione del massimo vincolo cautelare salvo ad ammetterne immediatamente dopo la successiva graduazione.

Da altro lato, più squisitamente giuridico, l'appellante rileva come il prevalente indirizzo espresso dalla giurisprudenza di legittimità fosse diversamente orientato sul rilievo che la chiara lettera della disposizione processuale, di cui art. 275 cpv. cod. proc. pen., non autorizzerebbe l'approdo interpretativo, cui è giunto il primo giudice, sia perché l'art. 275, 3° comma, cod. proc. pen. non distingue tra fase genetica e fase esecutiva della misura e sia perché, quanto alla specifica fase esecutiva, l'art. 299, 1° comma, cod. proc. pen., espressamente rinvia all'art. 275, 3° comma, cod. proc. pen. con la conseguenza che il legislatore ha voluto mantenere, per taluni reati, ed anche nel corso di detta fase, la presunzione di inadeguatezza delle misure cautelari diverse dalla custodia in carcere (Cass. 351190 del 2011; Cass. 11749 del 2011; Cass. 34003 del 2010; Cass. 20447 del 2005; Cass. 23924 del 2004).

2. Nelle more della celebrazione dell'udienza camerale per la decisione dell'appello proposto dal pubblico ministero, la questione circa l'ambito di operatività della presunzione di cui all'art. 275 cpv. cod. proc. pen. per i reati aggravati dall'art. 7 d.l. n. 152 del 1991 è stata sottoposta al vaglio delle Sezioni unite della Corte Suprema di cessazione con la conseguenza che all'udienza del 25 maggio 2012 su accordo delle parti, l'incidente cautelare è stato rinviato all'udienza del 28 settembre 2012 e successivamente differito all'odierna udienza, per la quale era fissato altro analogo incidente, sicché, riunite le procedure, le parti hanno rassegnato le loro conclusioni come da verbale in atti.

In particolare le parti private hanno concluso, in via principale, per il rigetto dell'appello ed in via subordinata affinché il tribunale distrettuale sollevasse la questione di legittimità costituzionale dell'art. 275 cpv. cod. proc. pen. per contrasto, con gli artt. 3, 13 e 27 Cost.



3. La Corte Suprema di cassazione con le sentenze 19 luglio 2012 n. 34473 e 34474 ha statuito, a sezioni unite, che «la presunzione di adeguatezza della custodia in carcere ex art. 275 cod. proc. pen., comma 3, opera non solo in occasione dell'adozione del provvedimento genetico della misura coercitiva ma anche nelle vicende successive che attengono alla permanenza delle esigenze cautelari».

4. Il Collegio non ha alcun motivo per discostarsi da tale insegnamento in quanto perfettamente aderente al dato normativo espresso dalla legislazione ordinaria ed al quale il tribunale distrettuale si è attenuto in precedenti decisioni adottate anteriormente al recente arresto delle Sezioni Unite penali, tant'è che, in sede di giudizio di rinvio, ripristinò, riconoscendo la sussistenza dell'aggravante di cui all'art. 7 d.l. n. 152 del 1991 conv. nella legge n. 203 del 1991, la custodia cautelare in carcere nei confronti di tutti gli appellati.

5. Va infatti precisato che, all'esito dei gravami interposti avverso la primitiva ordinanza cautelare e con la quale venne disposta la custodia in carcere nei confronti di tutti gli appellati, il tribunale del riesame, escludendo la sussistenza dell'aggravante privilegiata, sostituì la custodia cautelare in carcere con quella degli arresti domiciliari (tranne che per la posizione di D.A., P. A., per il quale annullò l'ordinanza impugnata per insussistenza dei gravi indizi di colpevolezza).

Successivamente, a seguito di ricorso per cassazione proposto dagli imputati e dall'ufficio del pubblico ministero, la Corte Suprema, in accoglimento del solo ricorso proposto dalla pubblica accusa, annullò l'ordinanza del tribunale distrettuale limitatamente alla esclusione dell'aggravante di cui all'art. 7, legge n. 152 del 1991 ed alla inconfigurabilità del reato di cui all'art. 416 ter c.p. (e per il D.A., P. A., per la ritenuta esclusione dei gravi indizi di colpevolezza) cosicché il giudice del rinvio, in ossequio ai principi dettati dalla sentenza di annullamento, ripristinò la custodia carceraria (v. sub 4) in seguito sostituita, a sua volta, con la misura degli arresti domiciliari con le ordinanze emesse dal Tribunale di Nocera Inferiore e che, con il presente gravame, il pubblico ministero impugna.

6. Chiarito che la presunzione di adeguatezza della custodia cautelare in carcere per i reati aggravati dall'art. 7, della legge n. 152 del 1991 (conv. in legge n. 203 del 1991) opera, a legislazione «vigente», sia nella fase genetica che in quella funzionale della misura, va ora valutata la successiva questione e cioè se la presunzione assoluta prevista in questi casi dal legislatore ordinario, *pro semper in itinere iudicii*, sia costituzionalmente compatibile o comunque se lo sia la perdurante vigenza di essa anche nella fase successiva all'adozione della cautela. Va ricordato che il tribunale distrettuale ebbe a dichiarare la questione manifestamente infondata, in sede di giudizio di rinvio, equiparando, senza alcuna distinzione, i reati di mafia e di criminalità organizzata con quelli comunque commessi con il metodo mafioso o con la finalità dell'agevolazione mafiosa anche se provvisoriamente attribuiti a soggetti che non avessero (o per i quali fosse insussistente la «prova cautelare» che avessero) collegamenti con le associazioni di cui all'art. 416 bis cod. pen.

L'autorevolezza e le ragioni poste a fondamento della questione sollevata dalle Sezioni unite, lo sviluppo della progressione processuale (nel giudizio di rinvio la valutazione del tribunale distrettuale era perimetrata in relazione alla fase genetica della misura laddove, in questa sede, rileva la fase esecutiva di essa) e le valutazioni di merito operate dal giudice che ha emesso il provvedimento impugnato le quali, sebbene non spendibili a legislazione vigente a causa del segnalato sbarramento, sarebbero, rimossa la presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia carceraria, condivisibili con riferimento alla maggior parte dei rapporti giuridici incidentali (esclusi quelli riguardanti le posizioni di D.A., P. A., D.A., P. M. e G., A.) impongono di sollevare la questione di legittimità costituzionale in quanto non manifestamente infondata e rilevante nel giudizio *a quo*.

7. In via preliminare, e rinviando a quanto in seguito sarà ulteriormente precisato, si Osserva come la non manifesta infondatezza della questione si possa desumere dalla traccia disegnata, in materia, dalla giurisprudenza costituzionale soprattutto a seguito alle pronunce n. 265 del 2010 nonché numeri 164, 231 e 331 del 2011 e n. 110 del 2012 mentre la questione si presenta poi rilevante, in relazione alla concreta fattispecie, in considerazione del fatto che, oltre a quanto innanzi precisato (v. sub. 6), a carico degli appellati è stata ritenuta sussistente l'aggravante prevista dal citato art. 7 del d.l. n. 152 del 1991 (conv. in l. 203 del 1991) e tenuto conto dell'espresso richiamo contenuto nell'art. 299 cod. proc. pen., comma 2, alla presunzione stabilita dall'art. 275 cpv. cod. proc. pen.

7.1. Originariamente il codice di procedura penale, in presenza di un titolo di reato che consentisse una restrizione della libertà personale, non prevedeva alcun trattamento cautelare differenziato né in fase genetica e né nella fase funzionale (ed. esecutiva) della misura cautelare.

Delineate le condizioni di applicabilità delle cautele personali, ancorate le stesse ad una prognosi di elevata probabilità di colpevolezza ed al necessario perseguimento, in concreto, di un bisogno cautelare (*fumus e pericula ex libertate*), delimitato il ricorso alla custodia cautelare in carcere alle ipotesi di assoluta necessità, disciplinati i casi concernenti il ruolo assegnato alle fattispecie impeditive, modificative ed estintive della limitazione della libertà personale, il legislatore delegato ritenne di aver fedelmente tradotto la direttiva n. 59, della legge delega anche in conformità al principio guida secondo cui il codice di procedura penale doveva «attuare i principi della Costituzione e adeguarsi alle norme delle convenzioni internazionali ratificate dall'Italia e relative ai diritti della persona ed al processo penale».



Circoscritto il potere giurisdizionale in materia *de libertate* nell'ambito del principio della discrezionalità vincolata, il sistema processuale esige (ed in regime ordinario ancora esige) che ogni singola vicenda cautelare dovesse essere monitorata, sia al momento dell'applicazione che nel corso della sua esecuzione, sulla base non di una discrezionalità libera del giudice ma attraverso precisi canoni (cd. «discrezionalità guidata») che il legislatore aveva fornito (articoli 273, 274 e 275 cod. proc. pen. con particolare riferimento, quanto a tale ultima disposizione, ai principi di proporzionalità ed adeguatezza) richiedendo, a pena di nullità (art. 292 cod. proc. pen.), l'esposizione delle «specifiche esigenze cautelari» e degli indizi che giustificano «in concreto» la misura, con l'indicazione degli «elementi di fatto» da cui sono desunti; nonché l'esposizione delle «concrete e specifiche ragioni» che rendono la custodia in carcere l'unico strumento idoneo a soddisfare le esigenze cautelari.

Questo regime (ordinario) è stato - a partire dal 1991 - progressivamente modificato da un «regime cautelare speciale di natura eccezionale» (Corte costituzionale sentenza n. 265 del 2010) che ha escluso (con le presunzioni assolute) o ridotto (con le presunzioni relative) la discrezionalità (pur sempre vincolata) del giudice introducendo criteri legali di valutazione della «prova cautelare» (art. 275, comma 3, cod. proc. pen.).

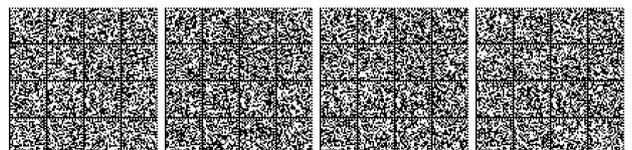
7.2. Criteri che, quanto alla tollerabilità sistematica delle presunzioni assolute incidenti sui diritti della persona, sono stati ritenuti compatibili con i principi costituzionali (Corte costituzionale, ordinanza n. 450 del 1995) sul rilievo che la scelta del tipo di misura (*il quomodo* della cautela) non implica necessariamente l'attribuzione al giudice di un potere di apprezzamento in concreto, potendo detto potere essere oggetto di una valutazione in termini generali da parte del legislatore «nel rispetto della ragionevolezza della scelta e del corretto bilanciamento dei valori costituzionali coinvolti», con la conseguenza che, perimetrato l'ambito di operatività della presunzione di adeguatezza della custodia cautelare in carcere ai delitti di criminalità organizzata di stampo mafioso, l'esercizio della discrezionalità legislativa in proposito può ritenersi non irragionevole «in considerazione dell'elevato e specifico coefficiente di pericolosità per la convivenza e la sicurezza collettiva inerente a tali reati (...) non potendosi ritenere soluzione costituzionalmente obbligata quella di affidare sempre e comunque al giudice la determinazione dell'accennato punto di equilibrio e temperamento tra il sacrificio della libertà personale e gli antagonisti interessi collettivi, anch'essi di rilievo costituzionale».

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (sentenza del 6 novembre 2003 - ricorso n. 60851/00), ritenendo conforme la disciplina processuale italiana in materia di criminalità organizzata alle norme convenzionali, ha precisato come una presunzione legale di pericolosità possa essere giustificata, in particolare quando non sia assoluta, ma si presti ad essere contraddetta dalla prova contraria.

Sulla scia di numerose precedenti pronunce (sentenze n. 139 del 1982, n. 333 del 1991, n. 225 del 2008), la Corte costituzionale, con la sentenza n. 139 del 2010, ha ribadito che «le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*. In particolare, è stato posto in rilievo che l'irragionevolezza della presunzione assoluta si può cogliere tutte le volte in cui sia "agevole" formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa (sentenza n. 41 del 1999)».

7.3. La Corte costituzionale ha successivamente chiarito (sentenze n. 265 del 2010 nonché numeri 164, 231 e 331 del 2011 e n. 110 del 2012) come a violare il precetto di cui all'art. 3 Cost. fosse il carattere assoluto della presunzione, in mancanza di una *ratio* giustificativa del regime derogatorio, *ratio* che è stata ravvisata in rapporto ai delitti di mafia perché «dalla struttura stessa della fattispecie e dalle sue connotazioni criminologiche - legate alla circostanza che l'appartenenza ad associazioni di tipo mafioso implica un'adesione permanente ad un sodalizio criminoso di norma fortemente radicato nel territorio, caratterizzato da una fitta rete di collegamenti personali e dotato di particolare forza intimidatrice - deriva, nella generalità dei casi e secondo una regola di esperienza sufficientemente condivisa, una esigenza cautelare alla cui soddisfazione sarebbe adeguata solo la custodia in carcere (non essendo le misure "minori" sufficienti a troncare i rapporti tra l'indiziato e l'ambito delinquenziale di appartenenza, neutralizzandone la pericolosità)», tanto sulla base del presupposto che il vincolo associativo nel delitto di associazione di tipo mafioso esprime una forza di intimidazione e condizioni di assoggettamento e di omertà, che da quella derivano, per conseguire determinati fini illeciti essendo «suscettibile di produrre, da un lato, una solida e permanente adesione tra gli associati, una rigida organizzazione gerarchica, una rete di collegamenti e un radicamento territoriale e, dall'altro, una diffusività dei risultati illeciti, a sua volta produttiva di accrescimento della forza intimidatrice del sodalizio criminoso. Sono tali peculiari connotazioni a fornire una congrua "base statistica" alla presunzione considerata».

Data per scontata la indubbia gravità e riprovevolezza dei fatti di reato ricompresi nel catalogo di cui all'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., non va tuttavia trascurato che in taluni casi le esigenze cautelari pur non potendo essere completamente escluse - sarebbero suscettibili di trovare idonea risposta anche in misure diverse da quella carceraria, che



valgano a neutralizzare il “fattore scatenante” o ad impedirne la riproposizione, almeno con riferimento alle fattispecie delittuose la cui «struttura» e le cui «connotazioni criminologiche» non giustifichino, alla pari di quelle già oggetto di declaratoria di incostituzionalità, una disciplina derogatoria fondata su presunzioni assolute.

Alla luce di tali considerazioni, la Corte costituzionale ha quindi ritenuto, sebbene con riferimento alle norme oggetto dei precedenti scrutini, che la disposizione impugnata (l'art. 275, terzo comma, cod. proc. pen.) violasse, *in parte qua*, sia l'art. 3 Cost., per l'ingiustificata parificazione dei procedimenti relativi ai delitti considerati a quelli concernenti i delitti di mafia, nonché per l'irrazionale assoggettamento a un medesimo regime cautelare delle diverse ipotesi concrete riconducibili ai relativi paradigmi punitivi; sia l'art. 13, primo comma, Cost., quale referente fondamentale del regime ordinario delle misure cautelari privative della libertà personale; sia, infine, l'art. 27, secondo comma, Cost., in quanto attribuiva alla coercizione processuale tratti funzionali tipici della pena.

Al fine di ricondurre il sistema a sintonia con i valori costituzionali, la Corte ha ritenuto che non fosse necessario rimuovere integralmente la presunzione *de qua*, ma solo il suo carattere assoluto, che implicava una indiscriminata e totale negazione di rilievo al principio del «minore sacrificio necessario» e ciò in quanto «la previsione di una presunzione solo relativa di adeguatezza della custodia carceraria - atta a realizzare una semplificazione del procedimento probatorio suggerita da aspetti ricorrenti del fenomeno criminoso considerato, ma comunque superabile da elementi di segno contrario - non eccede, per contro, i limiti di compatibilità costituzionale, rimanendo per tale verso non censurabile l'apprezzamento legislativo circa la ordinaria configurabilità di esigenze cautelari nel grado più intenso».

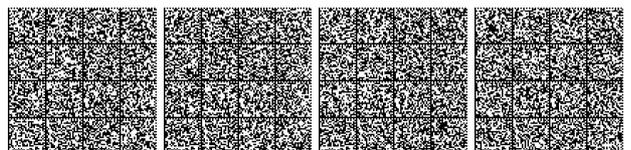
7.4. Comportando una indubbia semplificazione del procedimento probatorio, le presunzioni, in *subiecta materia*, incidono pesantemente sull'obbligo di motivazione, particolarmente pressante e costituzionalmente imposto nella materia riguardante le limitazioni della libertà personale «in senso stretto», con la differenza che, mentre le presunzioni assolute non ammettono la prova del contrario sicché depotenziano, al massimo grado possibile, l'obbligo della motivazione, essendo l'effetto giuridico prodotto direttamente dalla legge, viceversa le presunzioni relative ammettono la prova contraria, avendo il giudice l'obbligo di spiegare, quantomeno al cospetto di allegazioni difensive, le ragioni per le quali il fatto costitutivo della restrizione non sia suscettibile di essere modificato o estinto da altri specifici fatti.

Da ciò consegue come sia costituzionalmente problematico tollerare presunzioni assolute soprattutto quando esse travalichino il momento genetico della restrizione e perdurino, senza limiti temporali, durante la fase esecutiva della misura cautelare. La giurisprudenza di legittimità (Cassazione penale sez. un. 31 marzo 2011 n. 27919) ha lucidamente chiarito come l'ordinanza che dispone l'applicazione di una misura cautelare sia atto istantaneo, naturalmente destinata a produrre effetti protratti nel tempo, con la conseguenza che, in relazione allo *status* indotto da tale provvedimento, non vi è alcuna fissità, imponendosi una continua verifica circa il permanere delle condizioni che hanno determinato la limitazione della libertà personale e la scelta di una determinata misura cautelare: «la finalità cui la disciplina con tutta evidenza corrisponde è quella di assicurare che in ogni momento la restrizione sia conforme ai principi di adeguatezza, proporzionalità, *extrema ratio*: qualunque fatto nuovo giustifica una rinnovata valutazione».

Attraverso tali coordinate meglio allora si comprende la *ratio essendi* dell'orientamento minoritario, espresso dalla giurisprudenza di legittimità e pienamente sposato dalla motivazione del provvedimento impugnato, secondo cui il momento genetico di applicazione della misura cautelare e le vicende successive del titolo dovrebbero essere autonomamente considerati in riferimento alla ragione che giustifica la deroga alla disciplina ordinarla prevista per i procedimenti di mafia.

Ciò in quanto la massima di esperienza, secondo cui il vincolo di appartenenza a un sodalizio criminoso può essere interrotto soltanto dalla misura cautelare della custodia in carcere, sarebbe altamente persuasiva in riferimento al momento applicativo, non così relativamente al periodo successivo, proprio perché il vincolo associativo sarebbe stato nel frattempo contrastato dall'applicazione della misura con la conseguenza che la parificazione dei due momenti, ai fini della presunzione legale di adeguatezza, non risulterebbe giustificata secondo il criterio della ragionevolezza.

7.5. Nella consapevolezza che gli esiti delle recenti pronunce di costituzionalità non consentono al tribunale distrettuale di sottoporre direttamente a scrutinio, come oggetto del giudizio, la disposizione di cui all'art. 299, secondo comma, cod. proc. pen. limitatamente all'alinea «salvo quanto previsto dall'art. 275, comma 3», è invece lecito dubitare - secondo la traccia disegnata dalle Sezioni unite 19 luglio 2012 n. 34473 e dunque fatta esclusione per coloro che siano seriamente indiziati di legami con le organizzazioni di tipo mafioso - della legittimità costituzionale dell'art. 275 c.p.p., comma 3, secondo periodo nella parte in cui - nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti commessi con il metodo mafioso o al fine di agevolare le attività delle associazioni previste dall'art. 416 bis c.p. (aggravanti così contestate nel presente procedimento), è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure.



A fondamento del giudizio di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, che qui si intende sollevare con riferimento a talune posizioni (P., Q., B., F., S. e D.P.), militano, in primo luogo, gli argomenti attraverso i quali la giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 265 del 2010 nonché numeri 164, 231 e 331 del 2011 e n. 110 del 2012) è pervenuta ad escludere l'operatività della presunzione assoluta di adeguatezza della custodia cautelare in carcere per alcune tipologie di reato con particolare riferimento a quelle associative rispetto alle quali, a differenza delle associazioni di tipo mafioso, la natura del vincolo non è stata ritenuta tale da giustificare la presunzione assoluta *de qua*.

In secondo luogo, va considerato che «i delitti aggravati ai sensi del d.l. n. 152 del 1991, art. 7, - avendo, o potendo avere, una struttura individualistica - potrebbero, per le loro caratteristiche, non postulare necessariamente esigenze cautelari affrontabili esclusivamente con la custodia in carcere» (Cassazione penale Sezioni unite 19 luglio 2012 n. 34473).

Sul punto, il tribunale distrettuale ha già avuto modo di precisare, nel presente procedimento, come la dottrina e la giurisprudenza più recente si siano correttamente interrogate, posto il richiamo nell'art. 7, d.l. n. 152 del 1991 alle condizioni di cui all'art. 416 bis cod. pen., sul se l'interpretazione dei segni linguistici contenuti nell'art. 416 bis, comma 3 cod. pen., fosse pienamente equivalente ai dati contenutistici dell'aggravante del metodo mafioso o se, al contrario, non fosse necessaria una diversa configurazione delle note descrittive dell'associazione mafiosa rispetto a quelle formalmente omologhe proprie dell'aggravante del metodo mafioso e ciò sul condivisibile presupposto che l'elemento sostitutivo previsto dall'art. 416 bis cod. pen. e la circostanza aggravante ex art. 7 d.l. n. 152/1991, enunciando un medesimo disvalore con il ricorso a cifre diverse, imporrebbero una loro ricostruzione in termini di reciproca autonomia.

Ed infatti il metodo mafioso rilevante ai sensi dell'art. 416 bis cod. pen. altro non è che la connotazione strutturale di un fenomeno associativo complesso, previsto dalla norma incriminatrice dal momento della genesi a quello del consolidamento dell'associazione mafiosa e tale metodo (ossia quello di cui all'art. 416 bis cod. pen.) implica certamente un forte vincolo intersoggettivo e ampiamente ramificato in ambito territoriale e dunque il ricorso ad un'attività durevole spiegata attraverso i contenuti tipici descritti dalla fattispecie incriminatrice ma non esige che le condizioni tipiche del sodalizio mafioso debbano necessariamente tradursi in ogni singolo atto concreto del programma di delinquenza e cioè riproporsi in qualsiasi manifestazione della vita dell'associazione mafiosa.

Ed infatti l'avvalersi della forza di intimidazione del vincolo associativo, di cui alla fattispecie circostanziata, si aggancia per definizione alle modalità concrete di realizzazione di un circoscritto fatto delittuoso, cui necessariamente accede, con la conseguenza che è nell'attualità del singolo episodio criminoso che vanno ricercate le note tipiche che connotano la fattispecie circostanziata *de qua*.

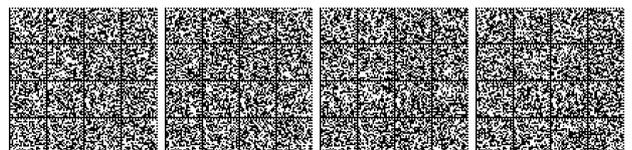
Integrate le predette condizioni e dunque evocato il potenziale di intimidazione corrispondente alle note tipiche descrittive dell'aggravante, non ha senso, in conformità alla *ratio* dell'aggravante, accertare se esista una associazione mafiosa e se fautore del reato aggravato dal metodo mafioso ne faccia o meno parte, una volta appunto che sia stata realizzata una condotta che sia inequivocabilmente riconoscibile in termini di sicura e precisa evocazione del potenziale intimidativo proprio di un sodalizio mafioso, indipendentemente quindi dalla appartenenza del soggetto agente o dalla esistenza stessa dell'associazione mafiosa, requisiti non affatto richiesti dalla legge come elementi costitutivi dell'aggravante.

Come è stato condivisibilmente rimarcato, non è necessario che il delinquente faccia professione, autentica o millantata, di appartenenza mafiosa, ma è imprescindibile che tenga il comportamento minaccioso (anche implicito) idoneo a richiamare alla mente ed alla sensibilità del soggetto passivo tale attinenza.

In questa ottica, peraltro, si inquadra l'indirizzo giurisprudenziale di legittimità che, distinguendo tra i versanti dell'aggravante stessa, ossia distinguendo tra finalità agevolatrice e metodo mafioso, sottolinea la necessità di provare, ai fini dell'applicazione dell'aggravante, l'effettiva esistenza, nel primo caso, dell'associazione beneficiaria della finalità agevolatrice, a differenza della seconda ipotesi, relativa all'utilizzazione del metodo mafioso, laddove è indifferente che sia reale o soltanto supposto il sodalizio la cui forza di intimidazione venga evocata.

In questi sensi si è espressa reiteratamente la giurisprudenza del tribunale quando ha precisato che l'art. 7 d.l. 13 maggio 1991, n. 152 convertito in l. 12 luglio 1991, n. 203 ha introdotto una circostanza aggravante ad effetto speciale, per i delitti puniti con pena diversa dall'ergastolo, costituita da due fattispecie circostanziali, una di carattere oggettivo, qualora il delitto base venga commesso «avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416 Codice penale» (c.d. del metodo mafioso) ed una di carattere soggettivo, qualora il delitto base venga commesso al «fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo» (c.d. della agevolazione mafiosa), prevedendo, tra l'altro, in entrambi i casi un grave inasprimento del trattamento sanzionatorio.

A tale proposito, la ragione dell'aggravamento di pena risiede nel fatto che, attraverso l'adozione del metodo mafioso, sia possibile, di regola, vincere più facilmente la resistenza del soggetto passivo del reato. Non è quindi necessario che l'agente faccia parte di un'associazione di stampo mafioso, potendo la circostanza aggravante essere integrata anche nei confronti di soggetti che non abbiano alcun reale collegamento con sodalizi criminali, purché la



condotta risulti concretamente collegata alla forza intimidatrice del vincolo associativo, in quanto, come si è innanzi precisato, la norma tende, sul versante oggettivo dell'aggravante, a reprimere efficacemente il metodo mafioso, ossia a punire più gravemente chi faccia uso della carica di intimidazione che da tale metodo promana, mentre, sul versante soggettivo di essa, inasprisce il trattamento sanzionatorio per coloro che, intranei o meno dell'associazione, agevolino con la realizzazione di un singolo fatto delittuoso il sodalizio.

Ne consegue che la carica di intimidazione o la finalità agevolativa è adoperabile anche dal delinquente individuale e tanto sull'indubbio presupposto che in determinate aree le associazioni mafiose esercitano una vera e propria signoria sul territorio, ossia si contraddistinguono per una presenza asfissiante ed intollerabile, nota ai cittadini i quali perciò risultano più facilmente esposti alle vessazioni ed ai soprusi.

La giurisprudenza di legittimità ha convalidato tale approdo avendo precisato che la circostanza aggravante di cui all'art. 7 d.l. 13 maggio 1991, conv. in legge 12 luglio 1991, n. 203, qualifica l'uso del metodo mafioso, fondato sull'esistenza in una data zona di associazioni mafiose, anche in riguardo alla condotta di un soggetto non appartenente a dette associazioni, ciò in quanto presupposto dell'aggravante non è l'appartenenza alla associazione mafiosa applicandosi l'aggravante stessa a tutti coloro, partecipi o meno di una sodalizio criminoso, la cui condotta sia riconducibile ad una delle due forme in cui può atteggiarsi e, per i soggetti partecipi, opera anche con riferimento ai reati-fine dell'associazione (v. Cass. sez. I, 20 dicembre 2004 ric. P.G. in proc. Tornasi e altri, RV 230451).

Le Sezioni Unite avevano già infatti chiarito come l'aggravante di cui all'art. 7 d.l. 152 del 1991 fosse applicabile a tutti coloro che, in concreto, ne realizzino gli estremi, siano essi partecipi in qualche modo al sodalizio mafioso, siano essi estranei (cassazione penale sez. un. 28 marzo 2001 n. 10).

Ad ulteriore conferma della non necessaria sovrapposizione tra reato di criminalità organizzata (nella specie reato associativo ex art. 416 bis cod. pen.) ed aggravante di cui all'art. 7 d.l. n. 152 del 1991 va ricordato il principio di diritto espresso dalle Sezioni unite (sentenza n. 37501 del 15 luglio 2010) secondo cui, ai fini dell'esclusione della sospensione feriale dei termini stabiliti per la fase delle indagini preliminari, prevista per i procedimenti di criminalità organizzata, è ininfluyente che il reato specificamente contestato al singolo indagato sia eventualmente aggravato ai sensi dell'art. 7 d.l. n. 152 del 1991, ma rileva soltanto che la contestazione si inserisca nell'ambito di un procedimento di criminalità organizzata, intendendosi per tale quello che ha ad oggetto una qualsiasi fattispecie caratterizzata da una stabile organizzazione programmaticamente orientata alla commissione di più reati.

In altri termini sarebbe la particolare natura del vincolo associativo (associazioni di tipo mafioso o altre particolari fattispecie associative in materia di terrorismo) ad avere l'attitudine di differenziare i casi per i quali risulti possibile, in via di eccezione, ricorrere a presunzioni assolute nella materia cautelare.

Ne consegue che - siccome, per quanto innanzi detto, le connotazioni criminologiche e strutturali di un fatto di reato aggravato dall'art. 7 d.l. n. 152 del 1991 possono differire notevolmente sotto il profilo dell'offensività e della pericolosità sociale rispetto alle condotte poste in essere da chi fa parte dell'associazione di tipo mafioso o rispetto alle condotte di direzione o di partecipazione ad associazioni di tipo mafioso - la presunzione di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere a soddisfare il bisogno cautelare non poggerebbe nel primo caso (coincidente peraltro con i fatti di cui al presente procedimento nei quali il vincolo associativo non risulta né provato e neppure contestato) su solide basi razionali e su massime di esperienza generalizzate derivando da ciò un'inammissibile parificazione ed una ingiustificabile disciplina derogatoria fondata su presunzioni assolute.

Va solo aggiunto che le medesime considerazioni valgono anche per la diversa tipologia dell'aggravante della c.d. «agevolazione mafiosa» in quanto la presunzione di adeguatezza della misura della custodia in carcere per un reato in tal senso aggravato, comporterebbe una parificazione tra chi a dette associazioni abbia aderito e chi, invece, senza appartenere ad esse, abbia inteso in via episodica agevolarle, rimanendo il proposito criminoso del tutto estraneo al programma delinquenziale dell'associazione malavita.

7.6. Alla luce delle considerazioni che la Corte costituzionale ha tracciato con le sentenze n. 265 del 2010 nonché numeri 164, 231 e 331 del 2011 e n. 110 del 2012, ne consegue, secondo il tribunale, la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, violando la norma impugnata (art. 275, terzo comma, cod. proc. pen.), *in parte qua*, sia l'art. 3 Cost., per l'ingiustificata parificazione dei procedimenti relativi ai delitti aggravati dall'art. 7 d.l. n. 152 del 1991, contestati a chi non faccia parte di associazioni di tipo mafioso, a quelli concernenti il reato di cui all'art. 416 bis cod. pen. e/o a quelli concernenti i delitti aggravati dall'art. 7 d.l. n. 152 del 1991 e contestati ad imputati che facciano parte di tali associazioni (cd. delitti di mafia) nonché per l'irrazionale assoggettamento ad un medesimo regime cautelare delle diverse ipotesi concrete riconducibili ai paradigmi punitivi considerati; sia l'art. 13, primo comma, Cost., quale referente fondamentale del regime ordinario delle misure cautelari privative della libertà personale; sia, infine, l'art. 27, secondo comma, Cost., in quanto attribuisce alla coercizione processuale tratti funzionati tipici della pena.



8. Proprio per le suindicate ragioni, va Osservato come, in punto di manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, debbano distinguersi, dalle altre, le posizioni di D'A., P., A., D'A., P., M e G.A.

Per esse l'appello del pubblico ministero deve essere accolto senza la necessità di dover sollevare la questione di legittimità costituzionale, in quanto, a differenza delle altre posizioni cautelari, è predicabile nei loro confronti la sussistenza, allo stato degli atti, di seri e concreti elementi di legami con l'associazione camorristica capeggiata, secondo l'accusa, dalla famiglia D'A., P.

Già la Corte Suprema di cassazione ebbe a rilevare, tassando *in parte qua* il primitivo provvedimento del tribunale del riesame, come non fosse inconferente, per poter legittimare la sussistenza dell'aggravante del metodo mafioso, l'esistenza di un sodalizio camorristico nel luogo di commissione del fatto addebitato allorché i fruitori dell'attività di coartazione fossero gli stessi soggetti che dirigevano, come nella specie, o comunque ruotavano nell'orbita del sodalizio camorristico che alla luce del sole perseguiva obiettivi di penetrazione nei gangli della amministrazione locale, sfruttandone economicamente le connivenze.

Le successive acquisizioni investigative avevano poi ampiamente corroborato tale approdo facendo emergere come il G., nella qualità di sindaco del comune di Pagani, avesse intessuto profondi rapporti con l'organizzazione camorristica, ricevendone l'appoggio elettorale e mettendo a disposizione di essa la cosa pubblica con la promessa di agevolare l'infiltrazione camorristica in attività economiche per la realizzazione di vantaggi ingiusti.

In tal senso sarebbe particolarmente istruttiva la pressione che le persone offese hanno dichiarato di avere subito nel presente procedimento circa le costrizioni ricevute perché concedessero ad una cooperativa del D'A., P., M. la gestione dei parcheggi del centro commerciale «P.».

Va ricordato che i suddetti appellati sono imputati di reati di concorso in concussione continuata e, per il G. ed il D'A., P., M. anche del reato art. 416 ter cod. pen. (configurato, in base al principio di diritto espresso dal giudice di legittimità, con riferimento ad utilità equiparabili al denaro e non alla corresponsione di somme di denaro) così come specificati nelle ordinanze, note alle parti, del tribunale del riesame che, a fronte di una contestazione cumulativa, operò una selezione dei fatti per i quali ritenne sussistente la gravità indiziaria dapprima con esclusione dell'aggravante di cui all'art. 7 d.l. n. 152 del 1991 e successivamente con il suo riconoscimento all'esito del giudizio di rinvio.

Nel quale giudizio furono valorizzate le dichiarazioni prodotte dal pubblico ministero rese da P., M., C., P., G., A. e G.

V. dichiarazioni che, in quanto parte integrane del titolo cautelare sostituito dal giudice che ha emesso il provvedimento impugnato, devono ritenersi pienamente utilizzabili nel giudizio dell'appello cautelare.

8.1. P., M. riferiva sui rapporti tra G., V., capo di una cosca limitrofa, e D'A., P., M., dirigente dell'associazione camorristica paganese, rapporto di vera e propria alleanza, rinsaldato anche dal paragone tra gli stessi, circostanza che serviva a fortificare anche i legami criminali tra i gruppi che si fornivano appoggio reciproco.

Quanto a sue eventuali conoscenze circa rapporti con politici o pubblici amministratori da parte di G., V. e D'A., P., M., P., M., riferiva di aver visto il D'A., portare materiale di propaganda elettorale riguardante G., dicendo che quest'ultimo era amico suo e che se avesse vinto le elezioni si aprivano le porte del Comune.

Riferiva infine di aver sentito parlare del Centro Commerciale P. allorché, conversando con altri appartenenti ad ambienti delinquenziali, tra cui Z. G., figlio di A., apprendeva che i D'A., P. stavano per prendere in mano anche il parcheggio del centro Commerciale.

8.2. C., P., riferiva che venivano settimanalmente consegnati al D'A., P., M., i proventi estorsivi relativi alle estorsioni perpetrate nella zona di «Barbazzano».

Riferiva che D'A., P., A., fratello di M., era il vero capo, dell'organizzazione in quanto deputato a governare il braccio militare del gruppo mentre D'A., P., M., oltre a curare la riscossione delle estorsioni in «Barbazzano», trattava grossi quantitativi di stupefacenti e gestiva tutti i rapporti con i colletti bianchi, preoccupandosi di dare un volto pulito all'organizzazione e riuscendo ad acquisire di fatto il controllo della M., dei parcheggi e di altre attività quali la raccolta dei rifiuti.

I rapporti di D'A., P., M. con persone non appartenenti all'organizzazione erano incentrati, secondo il dichiarante, sullo scambio di piaceri tant'è che, nel periodo della prima elezione a Sindaco di A., G., M., D'A., P. contattò il capo dell'organizzazione, cui era incardinato il dichiarante, C., F., capo zona del Bronx, il quale dopo una breve riunione convocò gli associati dicendo loro che, per espressa disposizione di A. e M., D'A., P., dovevano trovare il maggior numero di voti per il G.

Riferiva che tutto il territorio (cd.«Bronx»), fu tappezzato notte e giorno di manifesti elettorali del G., con una mobilitazione generale del gruppo tant'è che in quel periodo dovettero organizzare feste ed incontri con il G. Il quale si mise realmente a loro disposizione, fornendo denaro e posti di lavoro. Ed infatti, in diverse occasioni, il dichiarante ricevette denaro dal G. (50 euro per volta) quale riconoscimento del suo particolare attivismo tra i membri del clan A., G., fu garantita totale protezione nel corso della campagna elettorale nel Bronx ed in particolare tale protezione fu garantita dalla presenza costante di M., D'A., P. Il G., veniva condotto dalle singole famiglie alle quali il G. regalava somme di denaro che variavano a seconda della composizione della famiglia stessa ed in base ad i voti che queste avrebbero espresso.



8.3. G., A., precisava che D'A, P., A., si occupava del livello direttivo dell'organizzazione, mentre M., D'A., P., gestiva le cooperative dei parcheggi e manteneva i contatti con i politici dedicandosi alla gestione del Bacino SA\1 di Pagani. Riferiva che nel corso di una competizione elettorale comunale D'A., P., M. aveva sostenuto il G., con l'intesa che lo avrebbe appoggiato anche alle elezioni regionali.

Ricordava che in una circostanza si recò ad una cena assieme a M., D'A., P. e a tale V., S., consigliere di Sant'Egidio del Montealbino. In siffatta occasione si parlò dei parcheggi in corso di realizzazione nel comune di Sant'Egidio dove si intendeva effettuare un'operazione simile a quella già fatta a Pagani. La gestione dei parcheggi a Sant'Egidio doveva essere concessa al dichiarante che l'avrebbe gestita avvalendosi della ditta facente capo a M., D'A., P., il quale era solito incontrare persone presso il Montalbino, un bar - pasticceria, luogo ove il dichiarante notò, in una occasione, il sindaco G., con due persone che in genere usavano accompagnarlo.

8.4. G., V., elemento apicale di un'organizzazione camorristica operante in Sant'Egidio Montalbino e dedita in particolare al traffico degli stupefacenti, precisava i rapporti intercorsi tra la sua organizzazione e quella paganese (...«con loro eravamo una cosa sola»), territorialmente limitrofa alla sua, facente capo al clan F., D'A.

Del quale clan il dichiarante tributava l'esistenza e la perdurante operatività anche dopo le vicende, dal dichiarante (almeno allo stato) sommariamente accennate, della scarcerazione di F., T. e dei contrasti tra il clan D'A., P., F., ed il clan C., specificando che l'organizzazione paganese si riforniva di stupefacenti dalla sua associazione mentre le attività estorsive venivano condotte e pianificate, anche in collegamento con il suo clan, dall'organizzazione paganese diretta in particolare da D'A., P., A., che aveva rinsaldato i legami con i F., avendo sposato F., R.

Stretto un legame di paragone tra suo figlio A. e D'A., P., M., riferiva che i D'A., P. gli avevano chiesto, in due occasioni, voti per l'elezione del G. Una prima volta, nonostante il profuso impegno nel procacciare voti, non erano giunti in cambio favori alla sua organizzazione.

Quando, la seconda volta, M., D'A., P. gli chiese nuovamente di sostenere la candidatura di G., disse che «le cose erano cambiate» sicché il G. si impegnò con il suo gruppo a procacciare i voti e chiese al D'A., M. un posto per il figlio A., posto che effettivamente ottenne (circostanza, questa, confermata da G., A.). Per la campagna elettorale a favore del il dichiarante riferiva di essersi attivamente adoperato in più direzioni, sia procacciando voti tra i suoi parenti e sia tra altre persone collegate al suo gruppo. Per convincere le persone a votare per il G., rappresentava loro tutte le potenzialità che, in termini di lavoro, ciò avrebbe rappresentato, ossia sapeva del parcheggi che si dovevano gestire, dei capannoni che si dovevano realizzare ed altro. Nell'ambito dei suoi rapporti con M., D'A., F., si stabilì che tutto ciò che riguardasse il collegamento con la Pubblica Amministrazione sarebbe stato gestito dal D'A.

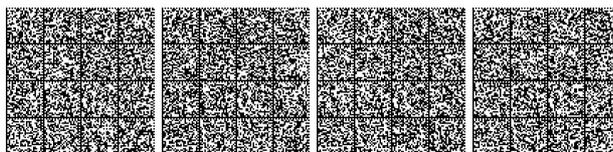
Sapeva anche che nel periodo delle elezioni, G., nella zona così detta del Bronx di Pagani, ebbe a tenere più riunioni con persone di quella zona. Era a conoscenza di ciò in quanto M., D'A., P., gli chiedeva di mandargli dei giovani perché partecipassero a tali riunioni. La presenza dei suoi ragazzi aveva una duplice funzione, in quanto da un lato serviva ad incrementare il pubblico presente e dall'altro a mostrare il livello di sostegno a favore del G.

Quanto al Centro Commerciale di Pagani, cui era interessato il gruppo D'A., P., seppe dal figlio A., che i D'A., P., si stavano occupando del parcheggio del Centro Commerciale e di altro.

8.5. I suindicati elementi (da sub 8 a sub 8.4) depongono dunque per la sussistenza di profondi legami tra il G. i ed i D'A., indicati come esponenti apicali dell'omonimo clan, e pertanto nei loro confronti deve ritenersi sussistente la presunzione assoluta di adeguatezza della custodia cautelare in carcere e tanto sulla base del principio di diritto recentemente affermato dalle sezioni unite 19 luglio 2012 n. 34473 e 34474 per il quale «la presunzione di adeguatezza della custodia in carcere ex art. 275 cod. proc. pen., comma 3, opera non solo in occasione dell'adozione del provvedimento genetico della misura coercitiva ma anche nelle vicende successive che attengono alla permanenza delle esigenze cautelari».

Ne consegue che, sul punto, la doglianza mossa dall'appellante al provvedimento impugnato è fondata perché, in costanza di un criterio di valutazione legale circa l'adeguatezza della sola custodia in carcere sia in fase genetica che nella fase esecutiva del vincolo cautelare, il primo giudice non poteva, indipendentemente da ogni valutazione sull'adeguatezza o meno della misura meno afflittiva, sostituire la custodia cautelare in carcere con quella degli arresti domiciliari sicché il provvedimento impugnato va *in parte qua* riformato, come da pedissequo dispositivo, salva la sospensione dell'esecuzione della presente ordinanza ai sensi del terzo comma, dell'art. 310 cod. proc. pen.

9. Quanto invece alla rilevanza della questione per le restanti posizioni, osserva preliminarmente il Collegio come nei confronti degli altri imputati non vi siano seri e concreti indizi di appartenenza ad associazioni camorristiche: per nessuno di loro, per quanto consta, risulta condanna o risultano acquisiti atti nel presente o in altro procedimento dai quali si possano desumere elementi rilevanti dimostrativi di un legame con l'associazione camorristica di riferimento.



Per alcuni di essi, peraltro, le vicende cautelari (come cristallizzate nei titoli cautelari definitivi: ordinanze tribunale del riesame dell'agosto 2011 e del gennaio 2012) sono limitate a singoli fatti o a fatti cronologicamente distanziati; nessuno di loro (ad eccezione del F. del quale riferisce il solo G., A., senza tuttavia riscontro alcuno sull'accennato collegamento criminale) è attinto dalle dichiarazioni in precedenza evidenziate.

Ne consegue che per le suddette ragioni, ed al fine di evitare una inammissibile assimilazione tra posizioni processuali diverse essendo differente la rispettiva pericolosità sociale, deve essere sollevata la questione di legittimità costituzionale. Ciò precisato, l'appello cautelare del pubblico ministero dovrebbe essere accolto dal tribunale distrettuale sul rilievo che, a diritto vigente, la presunzione di adeguatezza della misura della custodia in carcere per i suddetti reati, in quanto aggravati ai sensi del d.l. n. 152 del 1991, art. 7, deve ritenersi operante, senza distinzione alcuna, sia con riferimento dell'adozione del provvedimento genetico della misura coercitiva e sia anche con riferimento alle successive vicende del titolo.

Nondimeno, come in precedenza anticipato (sub 1.1.), il primo giudice motivò nel senso che lo stato di incensuratezza della maggior parte degli imputati, i risalenti precedenti penali a carico di quelli non incensurati (nel caso di specie, F.), il decorso non trascurabile di un periodo di detenzione complessivamente sofferto da ognuno di loro con funzione di detenente con particolare riferimento agli imputati incensurati (nel caso di specie, B., D., P., Q., S., P., E.), la mancata violazione delle prescrizioni connesse agli arresti domiciliari cui gli imputati furono sottoposti, lo scioglimento del comune di Pagani costituissero, nella loro globalità, elementi che, pur insuscettibili di escludere la sussistenza delle esigenze cautelari, consentissero che le stesse fossero passibili di protezione con la concessione degli arresti domiciliari.

Tali aspetti, rilevanti ai fini del trattamento cautelare soprattutto in considerazione del fatto che gli arresti domiciliari sono apparsi in concreto adeguati alla salvaguardia delle esigenze cautelari, non possono essere valutati dal giudice dell'appello cautelare qualora non venga rimossa la presunzione assoluta di adeguatezza della custodia cautelare in carcere prevista dall'art. 275, comma 3, cod. proc. pen.

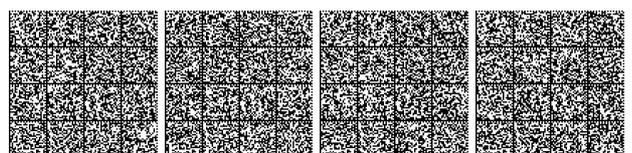
Peraltro - avuto riguardo al principio limitatamente devolutivo che regola, con gli opportuni temperamenti, anche l'appello cautelare - va segnalato come non faccia neppure parte del devoluto la questione circa l'adeguatezza o meno degli arresti domiciliari a salvaguardare i pericula libertatis, essendosi il pubblico ministero esclusivamente doluto della violazione di legge inerente al superamento della presunzione assoluta *de qua*. Ne deriva che, se rimossa la detta presunzione, il gravame andrebbe rigettato per assenza di doglianza specifica sul punto.

10. Sulla base delle precedenti considerazioni, deve dichiararsi - con riferimento alle posizioni degli appellati P., E., G., D., P., G., S., G., F., A., Q., M. e B., G., rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, secondo periodo, c.p.p., nella parte in cui - nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti commessi con il metodo mafioso o al fine di agevolare le attività delle associazioni previste dall'art. 416 bis cod. pen., contestati a chi non faccia parte di associazioni di tipo mafioso, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure; non manifesta infondatezza ravvisabile in relazione ai seguenti articoli della Costituzione: l'art. 3 Cost., per l'ingiustificata parificazione dei procedimenti relativi ai delitti aggravati dall'art. 7 d.l. n. 152 del 1991, contestati a chi non faccia parte di associazioni di tipo mafioso, a quelli concernenti il reato di cui all'art. 416 bis cod. pen. e/o a quelli concernenti i delitti aggravati dall'art. 7 d.l. n. 152 del 1991 e contestati ad imputati che facciano parte di tali associazioni (cd. delitti di mafia) nonché per l'irrazionale assoggettamento ad un medesimo regime cautelare delle diverse ipotesi concrete riconducibili ai paradigmi punitivi considerati; sia l'art. 13, primo comma, Cost., quale referente fondamentale del regime ordinario delle misure cautelari privative della libertà personale; sia, infine, l'art. 27, secondo comma, Cost., in quanto attribuisce alla coercizione processuale tratti funzionati tipici della pena.

In base all'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87 va dichiarata, limitatamente alle descritte posizioni, la sospensione del procedimento e va disposta l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, ferma restando la misura cautelare in atto.

Incarica la Cancelleria di provvedere alla separazione delle regiudicande cautelari relative alle posizioni di D'A., P., D'A., P., M. e G., A., rispetto a quelle relative a P., E., G., D., P., G., S., G., F., A., Q., M. e B., G.

Incarica altresì la Cancelleria di provvedere, quanto a tali ultime posizioni, alla notifica di copia della presente ordinanza alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri ed alla comunicazione della stessa ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.



P. Q. M.

Letti gli artt. 127 - 128 - 310 cod. proc. pen., 23 legge 11 marzo 1953, n. 87 così provvede:

a) accoglie, per quanto di ragione, l'appello proposto dal pubblico ministero avverso le ordinanze emesse dal Tribunale di Nocera Inferiore rispettivamente in data 30 marzo 2012 ed in data 11 luglio 2012, limitatamente alle posizioni di D'A., P., A., D'A. P., M., G., A., disponendo nei loro confronti, in parziale riforma dell'impugnato provvedimento, la custodia cautelare in carcere;

ordina agli ufficiali e agli agenti della polizia giudiziaria di condurre D'A., P., A., D'A. P., M., e G., A., in un istituto di custodia con le modalità dettate dall'art. 285, comma 2, cod. proc. pen., per ivi rimanere a disposizione dell'autorità giudiziaria procedente;

dichiara sospesa la esecuzione del presente provvedimento lino a quando la decisione non sia divenuta definitiva per decorso del termine di impugnazione senza che sia stato proposto ricorso per cessazione o, se proposto, sino alla comunicazione dell'eventuale rigetto di esso;

incarica la Cancelleria di provvedere alla separazione delle regiudicande cautelari relative alle posizioni di D'A., P., A., D'A. P., M. e G., A., nonché di provvedere alle comunicazioni di rito;

b) dichiara - nei confronti di P., E., G., D., P., G., S., G., F., A., Q., M. e B., G. - rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 275 cod. proc. pen., terzo comma, secondo periodo, in relazione al d.l. n. 152 del 1991, art. 7, (convertito dalla legge n. 203 del 1991), in riferimento all'art. 3 Cost., art. 13, primo comma, Cost., e art. 27, secondo comma, Cost.;

sospende il giudizio in corso nel loro confronti e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

ordina che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Manda alla Cancelleria per i conseguenti adempimenti.

Così deciso in Salerno a scioglimento della riserva assunta all'esito della camera di consiglio del 3 ottobre 2012.

Il Presidente estensore: DI NICOLA

13C00086

N. 52

Ordinanza del 23 gennaio 2013 emessa dal G.I.P. del Tribunale di Trapani  
nel procedimento penale a carico di C.T.

**Mafia - Misure di prevenzione di carattere patrimoniale - Condannati per associazione di stampo mafioso o sottoposti a misure di prevenzione indiziati di appartenenza ad associazioni di tipo mafioso - Omissione dell'obbligo di comunicazione di variazione patrimoniale - Trattamento sanzionatorio - Previsione di un minimo edittale della reclusione di anni due e della multa di euro 10.329, nonché della confisca obbligatoria del bene acquistato o del corrispettivo per l'alienazione - Violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza, a fronte della configurabilità del delitto, secondo il diritto vivente, anche quando l'omissione riguardi operazioni immobiliari effettuate mediante atti pubblici e della previsione della medesima pena detentiva nel minimo (e nel massimo) del reato di fraudolenta intestazione o trasferimento di valori - Violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Lesione del diritto di proprietà.**

- Legge 13 settembre 1982, n. 646, art. 31, recepito, in parte, dall'art. 76, comma 7, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159.
- Costituzione, artt. 3, 27 e 42.



## IL TRIBUNALE

Ha emesso la seguente ordinanza, nel procedimento penale n. 2662/12 R. G.I.P., pendente nella fase del giudizio abbreviato nei confronti di C.T., imputato del reato previsto dagli artt. 30 e 31 della legge n. 646/82.

Il Giudice, rilevato che in data 5 ottobre 2012 il Procuratore della Repubblica di Trapani esercitava l'azione penale nei confronti di C.T., contestando allo stesso il reato di cui agli artt. 30 e 31 della legge n. 646/82 e che all'udienza preliminare del giorno 21 dicembre scorso il difensore procuratore speciale chiedeva la celebrazione del rito abbreviato;

che il processo è stato rinviato all'udienza odierna per la discussione;

che risulta dagli atti, e non è posto in discussione dalla difesa, quanto segue.

In data 20 aprile 2006 il Tribunale di Trapani emetteva il decreto n. 26/06 MP, con il quale sottoponeva il predetto C., su cui gravavano indizi di appartenenza alla consorceria mafiosa, alla misura di prevenzione della sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno per la durata di anni quattro, ai sensi della legge n. 575/65.

Il suddetto decreto diveniva definitivo il successivo 13 marzo del 2007.

Da accertamenti compiuti dalla Guardia di Finanza emergeva che in data 28 dicembre 2012, e dunque in epoca successiva alla definitività del decreto di sottoposizione alla sorveglianza speciale, il C., a mezzo del proprio procuratore Fiordilino Onofrio, nominato con regolare atto notarile al fine di amministrare l'impresa individuale dell'odierno imputato, sottoposto a custodia cautelare in carcere per il reato di cui all'art. 416-bis CP, aveva venduto ad un privato un fabbricato (di legittima provenienza) per un controvalore di € 480.000,00.

Il suddetto negozio giuridico veniva regolarmente stipulato a mezzo di atto pubblico, rogato da un notaio, e né il C. (detenuto), né l'istituto davano comunicazione nei trenta giorni successivi e comunque entro il 31 gennaio dell'anno successivo, della intervenuta variazione dell'entità patrimoniale, determinata dall'atto di compravendita;

che per tali fatti e per la ritenuta violazione degli artt. 30 e 31 della legge n. 646/82, il PM ha esercitato l'azione penale nei termini sopra esposti;

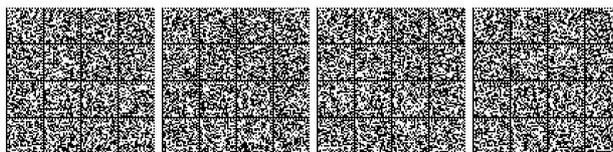
## OSSERVA

Come è noto, gli artt. 30 e 31 della legge n. 646/82, vennero introdotti come strumenti normativi di presidio avanzato nei confronti di soggetti che, per la loro accertata partecipazione a consorzierie criminali sanzionate dall'art. 416-bis del codice penale, o per la sottoposizione ad una misura di prevenzione ai sensi della legge n. 575/65, in quanto indiziate di appartenenza ad una delle associazioni previste dall'art. 1 del medesimo complesso normativo, sono da ritenere pericolosi per la collettività e sui quali è opportuno esercitare un'attività di monitoraggio, anche in epoca successiva al passaggio in giudicato della sentenza o alla definitività del decreto, con riferimento sia alle eventuali variazioni patrimoniali, che alla composizione del patrimonio stesso.

L'art. 30, norma essenzialmente precettiva, impone ai soggetti che si trovino nelle descritte condizioni, di comunicare, nel termine di dieci anni dalla definitività dei citati provvedimenti giurisdizionali (sentenza e/o decreto), tutte le vicende che comportino dette variazioni di importo non inferiore a 10.329,14 euro, individuando sia un termine con riferimento al singolo atto dispositivo — trenta giorni —, sia un termine riferito al complesso degli atti dispositivi compiuti nell'anno solare, fissato nel 31 gennaio dell'anno successivo.

L'art. 31 prevede la pena detentiva della reclusione da due a sei anni e pecuniaria della multa da € 10.329 a € 20.658, alla quale segue la confisca obbligatoria dei beni a qualunque titolo acquistati o del corrispettivo proveniente dall'atto di disposizione.

Il quadro normativa di riferimento, anche in relazione alla questione di costituzionalità che in questa sede si solleva, risulta essere stato frammentato dalla entrata in vigore del decreto legislativo n. 159/11 che, pur caratterizzato da una funzione generalmente ricognitiva e di coordinamento delle diverse disposizioni di legge contro la mafia e la criminalità organizzata, ha tuttavia scisso la fattispecie originaria prevista dalle due norme indicate in oggetto, recedendo agli artt. 76 comma 7° e 80 le disposizioni sanzionatorie e precettive rispettivamente contenute negli artt. 31 e 30 della legge n. 646/82, seppur limitatamente ai soggetti sottoposti a misure di prevenzione, lasciando in vita, dunque, come espressamente disposto dall'art. 80 del citato decreto legislativo, l'art. 30 (e di conseguenza la relativa norma sanzionatoria contenuta nell'art. 31), con riguardo agli obblighi imposti ai soggetti condannati con sentenza definitiva per i reati ivi indicati.



A tal proposito, va detto dell'ulteriore modifica introdotta nel complesso normativo di riferimento dalla legge delega n. 136/10 del suddetto decreto legislativo, il cui art. 7, comma 6° lett. B) aveva sostituito il primo comma dell'art. 30 della legge n. 646/82, ed inserito tra i soggetti gravati dall'obbligo di comunicazione delle variazioni patrimoniali, anche i condannati in via definitiva per uno dei delitti previsti dall'art. 51 comma 3-*bis* del codice di procedura penale e per il reato di cui all'art. 12-*quinquies* del d.l. n. 306/92; ed inoltre, novellando l'art. 31, previsto la confisca (obbligatoria) per equivalente, nel caso di impossibile ricorso alla confisca del bene acquistato o del corrispettivo di quello venduto.

Fatta per chiarezza espositiva tale debita premessa, deve subito rilevarsi che i dubbi di costituzionalità che questo Giudice intende rimettere al vaglio del Giudice delle Leggi riguardano il contenuto dell'art. 31 della legge n. 646/82, applicabile al caso di specie in quanto i fatti si verificarono prima sia della novella introdotta dalla legge delega del 2010, sia dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 159/11; e che tali dubbi si trasferiscono automaticamente sugli artt. 76 comma 7° del decreto legislativo n. 159/11, che, come si è detto, ha integralmente recepito, limitatamente ai sorvegliati speciali, il contenuto dell'art. 31.

Ritiene questo giudice non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 31 della legge n. 646/82 (oggi 76 comma 7° del d.lgs. n. 159/11), per violazione degli artt. 3, 42, e 27 della Costituzione, nella parte in cui prevede il minimo edittale della reclusione di anni due e della multa di € 10.329 ed in quella in cui prevede la confisca obbligatoria del bene acquistato o del corrispettivo per l'alienazione.

Deve preliminarmente osservarsi che il decidente non ignora il fatto che codesta Corte è stata più volte chiamata a pronunciarsi sulla costituzionalità degli artt. 30 e 31 della legge n. 646/82, in alcuni casi proprio su richiesta di giudici di merito appartenenti al medesimo ufficio giudiziario dello scrivente giudice, e che in tali occasioni fu sempre ritenuta la manifesta infondatezza delle questioni sollevate (*cf.* ordinanze della Corte costituzionale nn. 442/01, 143 e 362/02).

In quelle circostanze il sospetto di incostituzionalità rappresentato dai giudici *a quo*, riguardante sia l'intera esistenza del precetto che, ovviamente, quella della sanzione, venne sostanzialmente ricusato dai Giudice delle Leggi con diverse decisioni, aventi tuttavia due comuni denominatori: per un verso venne in quelle ordinanze evidenziato il fatto che la dedotta irragionevolezza del sistema, appariva frutto di una soggettiva valutazione dei remittenti e non ancorata a cogenti parametri costituzionali; e che, pertanto, così concepita, non era individuabile alcuna violazione di principi contenuti nella Carta fondamentale, essendo rimessa alla discrezionalità del legislatore la configurabilità degli illeciti penali e le relative sanzioni.

Per altro verso la rilevata iniquità della sanzione (pena e confisca) riferita a violazioni meramente formali, di per sé non necessariamente indicative di intenti dissimulativi, avrebbe potuto in concreto essere evitata, secondo la Corte costituzionale, dalla giurisprudenza che, secondo una lettura delle norme costituzionalmente orientata, avrebbe dovuto escludere la sussistenza dell'elemento soggettivo del reato nei casi in cui la pubblicità dell'atto fosse comunque assicurata e, conseguentemente, apparisse impossibile l'occultamento degli atti soggetti a comunicazione.

Senonchè, quanto al secondo punto, proprio negli anni successivi alle decisioni della Corte costituzionale si è definitivamente imposto l'indirizzo della Suprema Corte di cassazione, secondo il quale il delitto di cui agli artt. 30 e 31 della legge n. 646/82 è configurabile anche quando l'omissione riguardi operazioni immobiliari (o altri negozi giuridici di natura patrimoniale) effettuate mediante atti pubblici, trattandosi di una fattispecie di pericolo presunto, avente non solo la finalità specifica di consentire all'amministrazione finanziaria di conoscere con immediatezza il dato sensibile, ma anche quella di rendere obbligatoria per l'amministrazione una verifica altrimenti solo eventuale (in tal senso da ultimo Sez. 1° 23213/010, 10432/010, 12433/09 e numerose altre).

Dunque, l'interpretazione della norma suggerita dal Giudice delle Leggi, cui per la verità aveva aderito qualche decisione della Suprema Corte dell'epoca, non è stata successivamente fatta propria da quello di Legittimità, che ormai con giurisprudenza costante ritiene la punibilità di chi, trovandosi nelle condizioni soggettive previste da tale norma, non abbia effettuato le comunicazioni previste dall'art. 30 della legge n. 646/82, pur avendo venduto o acquistato un bene, o stipulato un mutuo per atto pubblico, rogato da un notaio, comunicato per legge all'agenzia delle Entrate, articolazione, questa, collegata con la Guardia di Finanza attraverso il sistema informatico SERPICO, grazie al quale in qualsiasi momento la polizia tributaria, digitando un nome, è in grado di conoscere tutti i movimenti finanziari di un soggetto sottoposto a misura di prevenzione, anche in attuazione del disposto dell'art. 25 della legge 646/82, come modificato dall'art. 7 commi 1/6 della legge n. 136/2010.

Alcune recenti statuizioni del Giudice di Legittimità giungono persino a negare che l'ignoranza dell'obbligo di comunicazione possa avere l'effetto di escludere il dolo, posto che l'art. 30 della legge n. 646/82, che impone tale obbligo, integra il precetto penale, essendo irrilevante la sua mancata conoscenza (Sez. 6° n. 33590/12).

Accertato, quindi, che secondo il diritto vivente, la fattispecie penale prevista dagli artt. 30 e 31 della legge n. 646/82 viene applicata, e dunque ha efficacia nell'ordinamento giuridico, in termini molto più restrittivi di quelli



suggeriti dai pregressi interventi interpretativi della Corte costituzionale, va detto della irragionevolezza della pena principale e della confisca obbligatoria, che a parere di questo remittente non è frutto di valutazioni interpretative soggettive, ma, al contrario, nel caso di specie, si pone in contrasto a precisi parametri costituzionali, e precisamente a quelli previsti dagli artt. 3, 42, e 27 della Costituzione.

Il possibile contrasto con l'art. 3 della Carta costituzionale, e dunque del principio di eguaglianza e di quello di ragionevolezza inteso come canone di coerenza dell'ordinamento giuridico, va a parere di questo giudice individuato nella sproporzione con la quale l'illecito viene sanzionato ed in particolar modo nella eccessiva pena minima — detentiva e pecuniaria — fissata dall'art. 31 della legge n. 646/82 (e dall'art. 76 comma 7° del d.lgs. n. 159/11); ed inoltre nella obbligatorietà della confisca dei beni acquistati o del corrispettivo di quelli alienati.

Non può in questa sede omettersi di rilevare che la norma impugnata non sanziona in alcun modo la sospetta provenienza del bene (in molti casi si tratta di beni o denaro di cui è stata accertata la legittima provenienza e, dunque, sfuggiti alla misura di prevenzione patrimoniale), ma punisce una mera omissione formale — la mancata comunicazione dell'operazione nel termine previsto —, prescindendo, alla luce della giurisprudenza oggi costante, dall'intento dissimulativo, in quanto la pesante sanzione si abbatte anche nei confronti di chi ha concluso l'operazione per atto pubblico, comunicato immediatamente alla medesima amministrazione della quale fa parte la Guardia di Finanza (con la quale, come detto, l'Agenzia delle Entrate è in costante contatto attraverso il sistema informatico SERPICO, non esistente al momento dell'introduzione della disposizione in argomento).

Non è ovviamente il caso di porre in discussione la facoltà e la conseguente potestà del legislatore di imporre normativamente, per questioni di carattere socialpreventivo e di tutela dell'ordine pubblico, la comunicazione ad un Nucleo specializzato di investigatori delle operazioni sopra soglia poste in essere da soggetti dei quali sia stata accertata la pericolosità; tuttavia, pare difficilmente compatibile con il principio di eguaglianza la creazione di un sistema irragionevole, nel quale la violazione di un obbligo meramente formale viene sanzionata con una pena detentiva e pecuniaria fissata nel minimo in due anni di reclusione ed € 10.329,00 di multa, e soprattutto con la confisca obbligatoria di beni o valori di provenienza legittima, e, dunque, con un provvedimento ablatorio pesantemente, anzi massimamente incisivo sul diritto di proprietà costituzionalmente garantito.

E non pare proprio che la dedotta irragionevolezza sia il frutto di una mera convinzione soggettiva del giudice remittente, posto che la norma impugnata sanziona un comportamento, che spesso come detto non ha alcuna portata dissimulativa, essendo l'operazione conclusa per atto pubblico, con la medesima pena detentiva nel minimo (e nel massimo), prevista per il reato di fraudolenta intestazione o trasferimento di valori al fine di eludere la legge in materia di misure di prevenzione o di commettere uno dei reati di cui agli artt. 648, 648-bis e 648-ter CP (art. 12-quinquies del decreto-legge n. 306/92); ed anzi in modo più grave, in quanto l'art. 31 prevede una pena pecuniaria, non prevista dall'art. 12-quinquies.

Quindi, in definitiva, un soggetto che può avere già espiato la pena o scontato interamente il periodo di sottoposizione ad una misura di prevenzione e che vende o acquista un bene per atto pubblico e, dunque, automaticamente comunica all'amministrazione finanziaria l'esistenza dell'operazione omettendo di darne notizia anche alla Guardia di Finanza, è sanzionato con una pena fissata nel minimo in misura pari a colui il quale per sfuggire all'applicazione di una misura di prevenzione o per agevolare la commissione di alcuni gravi reati, trasferisce o intesta fittiziamente a terzi beni o altre utilità.

Ed è inoltre soggetto alla confisca obbligatoria, a prescindere da qualsiasi valutazione sulla gravità del suo comportamento, soprattutto alla luce dell'ormai consolidato orientamento giurisprudenziale che ritiene ininfluenza ai fini dell'elemento soggettivo il compimento dell'operazione per atto pubblico ed irrilevante anche la mancata conoscenza dell'obbligo di comunicazione al Nucleo di Polizia Tributaria.

D'altra parte, la Corte costituzionale ha più volte rivendicato il compito di verificare che il legislatore, nell'esercizio dei suoi ampi margini di discrezionalità, rispetti il limite della ragionevolezza.

Lo ha fatto con la sentenza n. 409/89, laddove ha chiarito che «... il principio di uguaglianza, di cui all'art. 3, primo comma, Cost., esige che la pena sia proporzionata al disvalore del fatto illecito commesso, in modo che il sistema sanzionatorio adempia nel contempo alla funzione di difesa sociale ed a quella di tutela delle posizioni individuali; ... le valutazioni all'uopo necessarie rientrano nell'ambito del potere discrezionale del legislatore, il cui esercizio può essere censurato, sotto il profilo della legittimità costituzionale, soltanto nei casi in cui non sia stato rispettato il limite della ragionevolezza» (v. pure nello stesso senso sentenze nn. 343 e 422 del 1993).

Lo ha fatto, soprattutto, con la sentenza n. 341/94, con la quale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'allora vigente reato di oltraggio a pubblico ufficiale (art. 341 C.P.), nella parte in cui prevedeva il minimo edittale della pena detentiva in mesi sei di reclusione.



Con detta decisione la Corte, richiamata nuovamente la propria potestà di vagliare la ragionevolezza e la coerenza della discrezionalità del legislatore nel processo di formazione della disciplina penale, ritiene che l'art. 341 del codice penale prevedesse un minimo di pena (sei mesi di reclusione) eccessivamente alto, sia con riferimento alla coscienza sociale maturata nella collettività, sia con riferimento al trattamento sanzionatorio estremamente più mite previsto per l'affine reato di ingiuria.

E specificò che la dichiarazione di incostituzionalità della norma allora oggetto di sindacato, nella parte in cui prevedeva il minimo edittale di mesi sei di reclusione, non avrebbe creato alcun *vulnus* alla integrità dell'ordinamento penale, posto che il giudice avrebbe a quel punto dovuto individuare il minimo edittale nell'art. 23 del codice penale, norma generale che fissa in giorni quindici il minimo della pena della reclusione.

Anche nel caso che qui ci riguarda, dunque, qualora la Corte adita dovesse accogliere la questione di costituzionalità dell'art. 31 della legge n. 646/92, si potrebbe fare ricorso per l'individuazione del minimo edittale di pena agli artt. 23 e 24 del codice penale.

Analogo discorso va fatto per la previsione della confisca obbligatoria, che si ritiene possa violare, oltre l'art. 3 per i motivi suddetti, anche l'art. 42 della Costituzione.

L'imporre al giudice il provvedimento ablatorio, anche nei casi in cui (e sono di gran lunga i più frequenti) l'operazione patrimoniale su un bene di provenienza lecita sia stata effettuata per atto pubblico e dunque comunicata all'Agenzia delle Entrate, ciò che consente come detto alla Guardia di Finanza di verificare immediatamente l'esistenza della relativa operazione, impedisce una adeguata graduazione della risposta statale all'effettivo disvalore della condotta, ancorando ad una mera violazione formale una eccessiva compressione del diritto di proprietà, anche questo costituzionalmente garantito dall'art. 42 della Costituzione, in assenza di qualsiasi rilievo di pericolosità intrinseca del bene.

Come già evidenziato questo Giudice ritiene non manifestamente infondata la questione di costituzionalità della norma impugnata anche con riferimento all'art. 27 comma 3° della Costituzione.

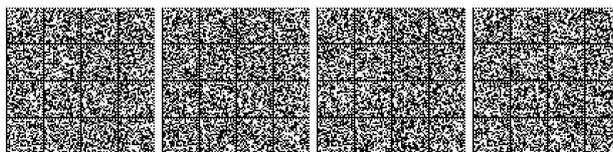
La norma richiamata precisa che le pene devono tendere alla rieducazione del condannato e tale principio, implicando una necessaria proporzione tra disvalore del fatto e sanzione, impone al legislatore di evitare la previsione di sanzioni che possano incidere negativamente sulla finalità rieducativa della pena.

Quanto, viceversa, la pena e la confisca obbligatoria previste dall'art. 31 della legge n. 646/92 possano essere contrarie al principio di emenda è dato agevolmente ricavabile dalla constatazione che non raramente tali pesanti sanzioni incidono su soggetti che hanno finito di scontare la loro pena, e talvolta anche il periodo di sottoposizione alla misura di prevenzione, e che a distanza di parecchi anni, magari intenti a costruirsi una nuova vita, vengono pesantemente colpiti nella libertà personale e nel patrimonio (lecito) per un comportamento di mera disobbedienza, quando non per una dimenticanza o per mera ignoranza del precetto (si pensi che di solito tale obbligo non è riportato tra quelli posti in calce al provvedimento di prevenzione), allontanando ulteriormente tali soggetti da un già difficile percorso di recupero sociale.

E ciò, come detto, a prescindere dal rilievo di una effettiva pericolosità della condotta tenuta.

Per concludere va rilevato come non debba apparire strano il fatto che le richieste di vaglio costituzionale di tale norma siano a più riprese provenute da uffici giudiziari siciliani, ma, al contrario, come tale fenomeno debba essere ritenuto collegato al fatto che sovente proprio i giudici di merito chiamati più frequentemente a giudicare su tali condotte, anche alla luce dei rigidi criteri interpretativi fissati dalla consolidata giurisprudenza di legittimità, si trovino a dovere irrogare sanzioni detentive, pecuniarie ed ablatorie che confliggono con il principio di equità e di emenda, in presenza di comportamenti di fatto privi di reale danno o pericolosità sociale.

Ciò posto, le questioni dedotte appaiono di assoluta rilevanza nel processo in argomento, in quanto, come detto in premessa, il C., soggetto sottoposto alla sorveglianza speciale con obbligo di soggiorno per la durata di anni quattro, con provvedimento divenuto definitivo il 13 marzo del 2007, ha ceduto un fabbricato di lecita provenienza per atto pubblico, regolarmente registrato e dunque agevolmente conoscibile dalla Guardia di Finanza, che effettua controlli periodici sui sorvegliati speciali ai sensi dell'art. 25 della legge n. 646/82, disposizione parzialmente recepita dall'art. 79 del d.lgs. n. 159/11, e, non avendo dato comunicazione nel termine previsto di tale operazione al Nucleo di Polizia Tributaria, si trova esposto, in assenza di elementi che possano far ritenere l'assenza dell'elemento soggettivo, anche in considerazione dell'orientamento costante assunto a tal proposito dal Giudice di Legittimità, ad una sanzione detentiva e pecuniaria eccessiva nel minimo edittale ed alla confisca obbligatoria del *tantundem*; e ciò nulla avendo fatto per dissimulare il negozio giuridico patrimoniale di cui sopra.



P.Q.M.

*Visto l'art. 23 della legge n. 87/53;*

*Dichiara non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 31 della legge n. 646/82, oggi recepito in parte nell'art. 76 comma 7° del decreto legislativo n. 159/11, per violazione degli artt. 3, 42 e 27 della Costituzione, nella parte in cui prevede il minimo edittale della reclusione di anni due e della multa di € 10.329 ed in quella in cui prevede la confisca obbligatoria dei bene acquistato o del corrispettivo per l'alienazione.*

*Dispone la sospensione del procedimento n. 2262/12 GIP, attualmente nella fase del giudizio abbreviato, ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, ordinando, altresì, che a cura della Cancelleria la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai presidenti delle due Camere del Parlamento.*

*Ordinanza letta all'udienza del 23 gennaio 2013 che vale come notifica al PM ed al difensore dell'imputato.*

Trapani, 23 gennaio 2013

Il G.U.P.: CORLEO

13C0092

N. 53

*Ordinanza del 16 novembre 2012 emessa dal Tribunale di Pinerolo  
nel procedimento civile promosso da Manassero Franco contro Collino Gioacchino*

**Ordinamento giudiziario - Delega legislativa per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza - Conferimento al Governo mediante disposizione inserita nella legge di conversione del decreto-legge n. 138 del 2011 - Denunciata insussistenza dei presupposti di necessità e urgenza - Inosservanza della procedura di esame e di approvazione diretta da parte della Camera dei disegni di legge di delegazione legislativa - Mancato esame in Commissione referente - Violazione dell'iter ordinario di formazione legislativa nonché dell'iter previsto per la decretazione d'urgenza.**

- Legge 14 settembre 2011, n. 148 (che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138), art. 1, comma 2.
- Costituzione, artt. 70, 72, commi primo e quarto, e 77, comma secondo.

**Ordinamento giudiziario - Riorganizzazione dei tribunali ordinari e degli uffici del pubblico ministero recata dal decreto legislativo n. 155 del 2012 - Inclusione del Tribunale di Pinerolo nell'elenco delle sedi giudiziarie sopresse, di cui alla tabella A allegata al decreto - Denunciata "illegittimità consequenziale", derivante dalla incostituzionalità (per vizio formale) della norma di delegazione - Contrasto con i principi e criteri direttivi da questa stabiliti - Eccesso di delega - Arbitraria ed irrazionale disparità di trattamento fra utenti del Tribunale di Pinerolo e utenti degli altri Tribunali sub-metropolitani - Violazione del principio del giudice naturale, del principio di buon andamento dell'amministrazione della giustizia, nonché del diritto ad una tutela giudiziaria effettiva.**

- Decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155, art. 1, limitatamente all'inclusione del Tribunale di Pinerolo nell'elenco di cui all'allegata Tabella A.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, primo comma, 76 e 97, primo comma; legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 1, comma 2, lett. b), d) ed e).

## TRIBUNALE

Nella causa n. 2453/2010, promossa da Franco Manassero, residente in Macello, frazione Faule n. 1, ed elettivamente domiciliato presso il proprio studio in Pinerolo, via Saluzzo n. 3, ai sensi dell'art. 86 c.p.c., attore;

Contro Gioacchino Collino, residente in Osasco, via Prabello n. 15, convenuto contumace, ha pronunciato la seguente ordinanza.



*Lo svolgimento del processo*

L'avv. Franco Manassero agisce nei confronti di Gioacchino Collino, chiedendone la condanna al pagamento della somma di euro 7.138,47, oltre all'I.V.A. ed ai contributi previdenziali, corrispettivo di prestazioni professionali nella causa n. 1199/2007, a suo tempo svoltasi davanti al Tribunale di Pinerolo. All'udienza di prima comparizione del 25 marzo 2011 il convenuto è stato dichiarato contumace e, depositata la memoria ex art. 183 sesto comma n. 2 c.p.c., sono state ammesse le prove dedotte dall'attore. All'udienza del 29 ottobre 2012, tali prove sono state assunte; per la precisazione delle conclusioni, stante la necessità di definire prima le cause iscritte a ruolo anteriormente all'anno 2010 (nel rispetto del «Programma Strasburgo per i Tribunali ordinari del Distretto - prescrizioni e consigli per la trattazione delle cause civili», redatto dal Presidente della Corte d'Appello di Torino il 16 maggio 2011), è stata fissata l'udienza del 24 gennaio 2014, davanti al Tribunale di Torino. A questo punto, l'attore ha sollevato «... questione di incostituzionalità degli artt. 1 e 2 del decreto legislativo n. 155 del 2012 per violazione dell'art. 70 della Costituzione che riserva alle Camere la funzione legislativa e l'incostituzionalità della legge delegante di cui all'art. 1 legge n. 148/2011 e di quella delegata per violazione degli artt. 3, 70, 72, 77 e 97 della Costituzione, rinviando alla memoria che deposita ed allegato 1». La causa è stata quindi assunta a riserva.

*I termini ed i motivi delle questioni di legittimità costituzionale sollevate.*

1. — *L'art. 1, secondo comma, della legge n. 148 del 14 settembre 2011 (in Gazzetta Ufficiale n. 216 del 16 settembre 2011), con la quale è stato convertito, con modificazioni, il decreto-legge n. 138 del 13 agosto 2011 - una norma intrusa?*

1.A — *La norma oggetto della questione.*

Il primo comma dell'art. 1 della legge n. 148/2011 prevede: «Il decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo, è convertito in legge con le modificazioni riportate in allegato alla presente legge».

Il secondo comma prevede: «Il Governo, anche ai fini del perseguimento delle finalità di cui all'art. 9 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi per riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari al fine di realizzare risparmi di spesa e incremento di efficienza ...», sulla base di alcuni principi e criteri direttivi ai quali si accennerà nel paragrafo 2.B.

1.B — *Le precedenti decisioni della Corte costituzionale sui rapporti tra decreto-legge e legge di conversione.*

La Corte costituzionale ha ricostruito i rapporti tra decreto-legge e legge di conversione in alcune decisioni, poste, tra loro, in linea di continuità; da ultimo, nelle sentenze n. 171 del 2007, n. 128 del 2008, n. 355 del 2010 e n. 22 del 2012.

Nella sentenza n. 171 del 2007 è stato, in sintesi, affermato che:

la sussistenza dei requisiti della straordinaria necessità ed urgenza può essere oggetto di scrutinio (solo quando il difetto di tali presupposti sia evidente) su un piano diverso da quello proprio del Parlamento in sede di conversione, perché l'attribuzione al Governo della funzione legislativa ha carattere derogatorio ed è compito della Corte preservare l'assetto delle fonti primarie, accertando se il riparto delle competenze tra Parlamento e Governo sia stato o meno alterato;

la legge di conversione non sana dunque i vizi del decreto, di modo che il difetto dei casi straordinari di necessità ed urgenza si traduce, dopo l'intervento parlamentare, in un vizio procedimentale della relativa legge.

Gli stessi principi sono stati affermati nella sentenza n. 128 del 2008.

Con la sentenza n. 355 del 2010, la Corte è tornata su questa materia, riservandosi lo scrutinio sulla sussistenza dei presupposti di necessità e di urgenza anche riguardo agli emendamenti aggiunti in sede di conversione dal Parlamento, purché questi siano omogenei rispetto al contenuto del decreto-legge. A proposito degli emendamenti eterogenei (cioè, radicalmente estranei rispetto al decreto-legge ed ai presupposti di necessità e di urgenza che lo hanno ispirato), tale sindacato è dunque escluso, ma non viene altresì affermato che l'introduzione *ex novo*, in sede di conversione, di disposizioni eccentriche sia, di per sé, ammissibile. La Corte, pertanto, non si è preclusa la possibilità di intervenire



in futuro, valutando la costituzionalità degli emendamenti eterogenei, e ciò ha fatto con la sentenza n. 22 del 2012, ritenendo l'incostituzionalità di talune disposizioni aggiunte al testo del decreto-legge solo durante la fase parlamentare della conversione. Il percorso logico consta di quattro passaggi argomentativi:

è dimostrata l'eterogeneità delle norme impugnate, inserite in sede di conversione, rispetto al contenuto originario del decreto-legge;

è rinvenuto nell'art. 77, secondo comma, della Costituzione, il fondamento del requisito dell'omogeneità del decreto-legge;

da tale requisito è dedotta la necessaria omogeneità della legge di conversione, anch'essa imposta dall'art. 77, secondo comma;

dal riconoscimento della necessaria omogeneità della legge di conversione rispetto al decreto-legge viene tratta la conseguenza dell'incostituzionalità delle norme introdotte in sede di conversione che siano del tutto eterogenee rispetto a quelle originariamente contenute nel decreto. Tale introduzione, infatti, implica la violazione delle norme procedurali: solo ove sussistano i presupposti enunciati nel secondo comma dell'art. 77 della Costituzione è consentito derogare al procedimento legislativo ordinario previsto dall'art. 72.

1.C — *La pertinenza delle decisioni sub 1.B) rispetto alla norma sub 1.A).*

I casi esaminati dalla Corte costituzionale nelle sentenze alle quali si è fatto cenno sembrano assimilabili, sotto ogni aspetto, a quello in esame, che, inoltre, potrebbe violare le norme procedurali della Costituzione per ulteriori specifiche ragioni.

La disciplina contenuta nel secondo comma dell'art. 1 della legge n. 148/2011 e volta a riorganizzare la distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, attraverso un'intera riforma di sistema, è stata introdotta per la prima volta in sede di conversione, senza che il decreto-legge convertito ne facesse alcun cenno e senza che sia stata ripetuta la dichiarazione di straordinaria necessità ed urgenza (contenuta, invece, nel preambolo del decreto-legge n. 138 del 2011). Le finalità che vengono poste appartengono, addirittura, ad un decreto-legge diverso, già convertito in legge. Parrebbe dunque violata la norma procedimentale della Costituzione (art. 77, secondo comma) che limita l'adozione del decreto-legge ai soli casi di straordinaria necessità ed urgenza. Solo in tale situazione, infatti (e nella differente ipotesi del decreto legislativo, dove però la delega parlamentare interviene prima dell'inizio del procedimento di formazione normativa), è consentito derogare al procedimento legislativo ordinario previsto dall'art. 72 della Costituzione.

Inoltre, la norma «intrusa» non ha direttamente disciplinato la materia, perché la riorganizzazione territoriale degli uffici giudiziari è stata ulteriormente delegata al Governo. L'art. 72, quarto comma, della Costituzione, prevede che la procedura di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è, in modo inderogabile, sempre adottata, tra gli altri, per i disegni di legge di delegazione legislativa: ciò significa che la delega al Governo non può che essere contenuta in un atto normativo primario del Parlamento e che il conferimento della delega e la sua approvazione parlamentare devono avvenire secondo i dettami di cui all'art. 72, primo comma, della Costituzione, non secondo la procedura prevista dall'art. 77, secondo comma, per i soli decreti-legge. L'art. 72, primo comma, prevede che «... ogni disegno di legge ... è esaminato da una commissione e poi dalla camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale». La delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari è stata approvata in prima lettura al Senato della Repubblica il 7 settembre 2011, durante l'iter del procedimento di conversione in legge del decreto-legge n. 138 del 2011. Il procedimento legislativo di conversione si è poi concluso con la successiva deliberazione della Camera dei deputati. Entrambi i passaggi parlamentari sono stati caratterizzati dal fatto che il Governo ha posto la questione di fiducia. Dal resoconto della seduta d'aula del Senato, emerge che l'emendamento governativo sulla riorganizzazione territoriale delle circoscrizioni giudiziarie è stato presentato in aula ed è stato trasmesso per il parere alla commissione bilancio, per la valutazione degli aspetti di copertura finanziaria: è dunque mancato del tutto l'esame da parte della commissione referente.

La sequenza procedimentale delineata nella Costituzione (decreto-legge seguito da legge di conversione) è stata sostituita con una sequenza diversa (decreto-legge, seguito da legge di conversione, seguita, a sua volta, da decreto legislativo, delegato, inoltre, in una materia del tutto estranea al decreto convertito, ma riferita ad altro e diverso decreto già convertito con altra legge).

Potrebbero dunque essere stati violati sia l'iter ordinario di formazione legislativa (artt. 70 e 72, primo e quarto comma, della Costituzione) sia l'iter previsto per la decretazione d'urgenza (art. 77, secondo comma, della Costituzione).

2. — *L'art. 1 del decreto legislativo n. 155 del 7 settembre 2012 (in Gazzetta Ufficiale n. 213 del 12 settembre 2012) — eccesso rispetto ai principi ed ai criteri direttivi fissati nella legge delegante?*



### 2.A — *La norma oggetto della questione.*

L'art. 1 del decreto legislativo n. 155 del 7 settembre 2012 prevede: «Sono soppressi i tribunali ordinari, le sezioni distaccate e le procure della Repubblica di cui alla tabella A allegata al presente decreto»; nell'elenco della tabella A è compreso il tribunale di Pinerolo.

### 2.B — *I rapporti dell'art. 1 del decreto legislativo n. 155/2012 con la legge sub 1) — violazione dell'art. 76 della Costituzione.*

I dubbi di legittimità costituzionale espressi in relazione alla legge delega inducono a prospettare la illegittimità consequenziale del decreto legislativo.

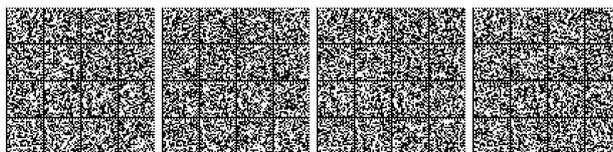
Inoltre, tale decreto sembra porsi in contrasto con i criteri ed i principi direttivi di cui all'art. 1, secondo comma, lettere *b)*, *d)* ed *e)* della legge n. 148/2011, violando così l'art. 76 della Costituzione. In particolare, la lettera *b)* prevede che la ridefinizione delle circoscrizioni giudiziarie avvenga «... secondo criteri oggettivi ed omogenei che tengano conto dell'estensione del territorio, del numero degli abitanti, dei carichi di lavoro e dell'indice delle sopravvenienze, della specificità territoriale dei bacini d'utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale ... nonché della necessità di razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane»; secondo la lettera *d)*, si deve «... procedere alla soppressione ovvero alla riduzione delle sezioni distaccate di tribunale, anche mediante accorpamento ai tribunali limitrofi ...»; la lettera *e)* stabilisce che, nel perseguire le finalità di cui ai punti che precedono, si assuma «... come prioritaria linea di intervento il riequilibrio delle attuali competenze territoriali, demografiche e funzionali tra uffici limitrofi della stessa area provinciale caratterizzati da rilevante differenza di dimensioni».

#### 2.B.a — *Le grandi aree metropolitane.*

La relazione ministeriale che accompagna il decreto «... volto ad attuare la delega prevista dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, per la revisione delle circoscrizioni giudiziarie ...» si propone di individuare «... le linee guida dell'intervento...», sulla base delle indicazioni del gruppo di studio ministeriale. Vi si legge, al punto 1.4: «... La necessità prioritaria in tutte le grandi aree metropolitane è senza dubbio quella di procedere ad un decongestionamento dei carichi. Tale obiettivo, in ottemperanza a quanto specificamente indicato dalla legge delega (art. 1, comma secondo, lettera *b)*: «razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane») è stato perseguito attraverso tre fondamentali scelte operative: *a)* impedire accorpamenti di tribunali sub-provinciali alle cinque grandi aree metropolitane (Roma, Napoli, Milano, Torino e Palermo); *b)* favorire, ove possibile e ragionevole, l'accorpamento di territori delle sezioni distaccate metropolitane ai tribunali limitrofi ...». Il medesimo criterio era stato seguito con il decreto legislativo n. 491 del 3 dicembre 1999, emanato in esecuzione dell'art. 1 della legge n. 155 del 5 maggio 1999; nel rivedere il circondario dei Tribunali compresi nel distretto della Corte d'Appello di Torino, il territorio del Tribunale di Pinerolo era stato ampliato, fino a ricomprendere i Comuni di Bruino, Candiolo, Orbassano, Piossasco e Sangano. L'operazione deflattiva aveva dunque preso avvio con la sottrazione, dal circondario del Tribunale di Torino, di alcuni Comuni posti a sud della metropoli. La recente relazione ministeriale conferma l'opportunità di questa soluzione, sia nel senso del mantenimento dei Tribunali sub-metropolitani (sempre, senza eccezioni) sia nel senso dell'incremento del loro bacino d'utenza con l'accorpamento delle sezioni distaccate di pertinenza delle grandi città (laddove possibile e ragionevole). Facendo dunque applicazione dei criteri e dei principi della legge delega, così come esplicitati e resi concreti nella stessa relazione ministeriale, il decreto legislativo n. 155 del 2012 ha mantenuto od allargato tutti i Tribunali sub-provinciali contigui alle grandi zone metropolitane, ma, violando i medesimi criteri e principi (definiti, dallo stesso legislatore delegato, «fondamentali»), ha soppresso, unico fra tutti, il Tribunale di Pinerolo. È stato invece disposto l'allargamento del circondario del Tribunale sub-provinciale di Ivrea, con l'accorpamento delle sezioni distaccate di Chivasso e di Cirié. Questa particolare scelta non appare ispirata dai «criteri oggettivi ed omogenei» della lettera *b)*, né giustificata da peculiarità dei territori interessati, e la grande area metropolitana di Torino non ne esce «razionalizzata» nel suo «servizio giustizia», nemmeno per una via in ipotesi diversa da quella che lo stesso legislatore delegato si è tracciato. Infatti, la soppressione del Tribunale di Pinerolo (quarto del Piemonte per popolazione, dopo quelli di Torino, di Novara e di Alessandria) ed il suo accorpamento al Tribunale di Torino, che assumerà anche le attuali sezioni distaccate di Susa e di Moncalieri, comporta che l'ufficio giudiziario del capoluogo resti sostanzialmente inalterato e non venga decongestionato, con conseguente pregiudizio anche per i futuri nuovi utenti (attuali utenti del Tribunale di Pinerolo).

#### 2.B.b — *Gli altri criteri oggettivi ed omogenei.*

È opportuno qualche cenno agli altri criteri oggettivi ed omogenei (diversi dal già esaminato aspetto dell'area metropolitana nel suo complesso) dettati dalla lettera *b)* dell'art. 1, secondo comma; il confronto si impone con riferimento all'altro Tribunale sub-provinciale (quello di Ivrea), che il legislatore delegato ha ritenuto conforme alla legge



delega mantenere. I dati numerici che seguono provengono dalle relazioni del Presidente della Corte di Appello di Torino per gli anni giudiziari 2011 e 2012, dal censimento del 2011 e dalle schede analitiche allegate alla relazione che accompagna il decreto legislativo.

2.B.b.1 — *L'estensione del territorio, il numero degli abitanti e la specificità territoriale dei bacini di utenza.*

La superficie totale dei Comuni compresi nel circondario del Tribunale di Pinerolo è di kmq. 1.520,45; la superficie totale dei Comuni compresi nel circondario del Tribunale di Ivrea è di kmq. 1.619,16; il circondario di Pinerolo ha una popolazione residente di 216.415 abitanti e quello di Ivrea di 189.406. È stato mantenuto e potenziato il secondo, posto a nord-est di Torino, ma è stato eliminato il corrispondente polo sud-ovest, con l'ulteriore conseguenza che Comuni vicinissimi al capoluogo sono stati trasferiti alla competenza territoriale di Ivrea, mentre Comuni assai distanti e siti in vallate montane (per loro natura sprovviste di agevoli collegamenti stradali) sono stati aggiunti al circondario di Torino, capoluogo che ha assunto una posizione fortemente eccentrica rispetto al proprio territorio.

2.B.b.2 — *I carichi di lavoro e le sopravvenienze.*

Sono sopravvenute nel Tribunale di Pinerolo 6.076 cause civili nel periodo 2009/2010 e 5.879 cause civili nel periodo 2010/2011; nel Tribunale di Ivrea, 5.655 cause civili nel periodo 2009/2010 e 5.493 cause civili nel periodo 2010/2011; le cause penali nuove sono state, per il Tribunale di Pinerolo, 2.689 nel 2009/2010 e 2.529 nel 2010/2011; per il Tribunale di Ivrea, 2.907 nel 2009/2010 e 2.748 nel 2010/2011. Si tratta di ordini di grandezza quasi sovrapponibili.

2.B.c — *Il riequilibrio delle competenze tra uffici limitrofi della stessa area provinciale caratterizzati da rilevante differenza di dimensioni.*

Tale linea di intervento è definita dalla legge delega «prioritaria».

Nel caso in esame, si deve avere riguardo al nuovo assetto giudiziario della Provincia di Torino, che conta oltre la metà della popolazione del Piemonte (2.209.594 abitanti su totali 4.494.376). L'obiettivo posto dalla legge è evidentemente quello di creare, nell'ambito della stessa Provincia, uffici di dimensioni analoghe, eliminando i forti squilibri. A riforma attuata, nella Provincia di Torino resteranno due soli Tribunali: il capoluogo, con la popolazione di 1.674.292 abitanti (invece degli attuali 1.803.773); Ivrea, con la popolazione di 535.202 abitanti. Mantenere il polo sud-ovest (Pinerolo), con l'ampliamento del territorio (in coerenza con quanto perseguito a partire dal 1999) e cioè con l'accorpamento di sezioni distaccate del Tribunale limitrofo di Torino, come previsto dall'art. 1, secondo comma, lettera d) della legge delega — che, in tal modo, non pare essere stato attuato — avrebbe, da un lato, decongestionato l'area metropolitana (che, invece, perde soltanto il sette per cento circa della sua popolazione) e, dall'altro, creato due Tribunali — quello di Pinerolo, oltre a quello di Ivrea — di dimensioni ideali rispetto ai criteri di efficienza posti dalla già richiamata relazione che accompagna il decreto legislativo: «... Per produttività ... si è fatta la seguente considerazione statistica: che tale dato è comune alla classe dei tribunali provinciali che hanno organico compreso tra ventuno e trenta magistrati: classe alla quale appartiene la sopra considerata misura di ventotto unità, che esprime tendenzialmente il miglior valore di produttività, pari a 662. Si tratta di un valore superiore alla media complessiva di 638,4, ma anche superiore ai valori (praticamente identici) di ciascuna delle classi di uffici immediatamente precedenti ... e immediatamente successiva ... quindi inferiore soltanto a quella ulteriore classe — non statisticamente rappresentativa né perciò significativa quale campione — dei tribunali con pianta organica compresa tra sessantuno e cento unità di magistrati, che è la soglia numerica passata la quale la produttività segna un vertiginoso crollo ...».

L'obiettivo del legislatore delegato avrebbe quindi dovuto essere quello di creare Tribunali dalle dimensioni individuate come più efficienti e produttive.

2.0 — *I rapporti dell'art. 1 del decreto legislativo n. 155/2012 con altre norme della Costituzione.*

2.C.a — *Con l'art. 3 della Costituzione.*

Tutte le violazioni dei criteri posti dalla legge delega potrebbero risolversi, in concreto, anche nella violazione dell'art. 3 della Costituzione, poiché il diverso trattamento riservato agli utenti del Tribunale di Pinerolo rispetto a quelli di Tribunali analoghi appare arbitrario (in quanto non trova fondamento in alcuna disposizione di legge) ed irrazionale (in quanto non assicura il raggiungimento degli obiettivi posti dal legislatore delegante).

Gli utenti pinerolesi perdono, unici rispetto a tutti gli altri residenti in Tribunali sub-metropolitani e senza che la differenza di trattamento, in controtendenza rispetto ad ogni altra scelta riorganizzativa, sia motivata, la giustizia di prossimità.



2.C.13 — *Con l'art 25, primo comma, della Costituzione.*

Il contrasto del decreto legislativo in esame con la legge delega comporterebbe, altresì, la violazione dell'art. 25, primo comma, della Costituzione, risolvendosi l'eliminazione del Tribunale di Pinerolo, in quanto realizzata sulla base di norme illegittime, in un'indebita sottrazione degli utenti della giustizia al loro giudice naturale.

2.C.c — *Con l'art. 97, primo comma, e con l'art. 24 della Costituzione.*

I pubblici uffici devono essere organizzati in modo che sia assicurato il buon andamento dell'amministrazione. D'altra parte, obiettivo dell'art. 1, secondo comma, della legge n. 148/2011, è quello di realizzare «... risparmi di spesa ed incremento di efficienza ...». Se (come si è accennato nei

paragrafi precedenti) sono stati violati i criteri individuati dalla stessa legge per migliorare il funzionamento della giustizia, allora è stato violato anche il principio costituzionale di buon andamento e viene gravemente compromesso il diritto ad una tutela giudiziaria effettiva. Inoltre, non vi sono evidenze circa l'obiettivo del risparmio economico che sarebbe realizzato con la soppressione del Tribunale di Pinerolo, mentre è certo che vi saranno costi di trasferimento e che un bene pubblico quale il palazzo di giustizia (di recente ristrutturato per questo specifico impiego, con la spesa di circa ottocentomila euro) resterà inutilizzato.

*La non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.*

I dubbi circa il contrasto con la Costituzione delle norme fin qui esaminate sono dunque consistenti e la segnalazione dei vizi incostituzionali, all'esito della deliberazione che precede, non appare pretestuosa. Le questioni sollevate non sono pertanto manifestamente infondate.

*La rilevanza.*

Le questioni sollevate non sono solo teoriche, essendovi un'evidente relazione tra le norme denunciate e l'esito della controversia: il dubbio di costituzionalità investe infatti l'individuazione del giudice (il tribunale di Torino ovvero quello di Pinerolo) che dovrà pronunciarsi sulle domande proposte dall'attore. Infatti, come emerge dalla sintesi del processo, l'udienza di precisazione delle conclusioni (la cui data non può che rispettare il calendario di definizione delle cause, secondo la sequenza cronologica di iscrizione a ruolo, in osservanza del già richiamato «Programma Strasburgo») si svolgerà in un tempo in cui Tribunale di Pinerolo (se le norme per le quali viene introdotto questo giudizio incidentale fossero legittime) sarà stato soppresso; come statuisce l'art. 11, secondo comma, del decreto legislativo n. 155/2012, «... Le disposizioni di cui agli artt. 1, 2, 3, 4, 5, e 7 acquistano efficacia decorsi dodici mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto» e cioè dodici mesi dal 13 settembre 2012. Ne consegue che sulle domande proposte da Franco Manassero nei confronti di Gioacchino Collino non si può decidere indipendentemente dalla risoluzione delle questioni di legittimità costituzionale sollevate, che si pongono in rapporto di pregiudizialità con la fase conclusiva della causa.

*P. Q. M.*

1. *Revoca l'ordinanza del 29 ottobre 2012, con la quale è stata fissata l'udienza di precisazione delle conclusioni definitive;*

2. *Richiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, della legge n. 148 del 14 settembre 2011 (in Gazzetta Ufficiale n. 216 del 16 settembre 2011), con la quale è stato convertito, con modificazioni, il decreto-legge n. 138 del 13 agosto 2011, per contrasto con gli artt. 70, 72, primo e quarto comma, e 77, secondo comma, della Costituzione;*

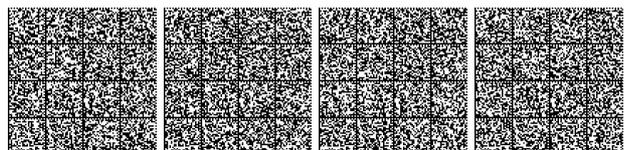
3. *Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto legislativo n. 155 del 7 settembre 2012 (in Gazzetta Ufficiale n. 213 del 12 settembre 2012), limitatamente all'inclusione del Tribunale di Pinerolo nell'elenco della tabella A), per contrasto con gli artt. 3, 24, 25, primo comma, 76 e 97, primo comma, della Costituzione;*

4. *Sospende il processo e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

5. *Dispone che, a cura del Cancelliere, questa ordinanza sia notificata alla parte attrice ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.*

Pinerolo, addì 16 novembre 2012

*Il giudice: MUSA*



## n. 54

*Ordinanza del 22 dicembre 2012 emessa dal Tribunale di Bologna  
nel procedimento penale a carico di P.G.*

**Processo penale - Misure cautelari personali - Riesame delle ordinanze che dispongono una misura coercitiva - Deducibilità della questione della retrodatazione dell'ordinanza cautelare, in sede di riesame, subordinata (nell'interpretazione delle Sezioni unite della Corte di cassazione) anche alla condizione che tutti gli elementi per la retrodatazione stessa emergano dall'ordinanza riesaminata - Disparità di trattamento tra sottoposti a custodia cautelare (potendo beneficiare della retrodatazione soltanto gli assoggettati a coercizione in forza di ordinanza contenente tutti gli elementi ai fini della stessa) - Contrasto con il principio secondo cui la legge determina i limiti della carcerazione preventiva - Lesione del diritto di difesa - Violazione del principio del giudice naturale - Contrasto con il principio del diritto alla prova - Lesione del diritto al ricorso contro le misure d'arresto, affermato dalla CEDU.**

- Codice di procedura penale, art. 309, in relazione all'art. 297, comma 3, stesso codice.
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 13, comma quinto, 24, comma secondo, 25, primo comma, 111, comma terzo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 5, comma 4, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

## IL TRIBUNALE DI BOLOGNA

A scioglimento della riserva di cui al verbale dell'odierna udienza camerata, ha deliberato, in sede di rinvio, a seguito di annullamento, da parte della Corte Suprema di Cassazione, della propria precedente ordinanza 14-15 novembre 2011, la seguente ordinanza sull'istanza, proposta dalla difesa di P.G. - nato a Benevento il 2 agosto 1964 ed in atto libero nel presente procedimento, ma detenuto per altra causa presso la Casa Circondariale di Avellino - di riesame dell'ordinanza del G.I.P. del Tribunale di Rimini, in data 6 ottobre 2011, con la quale era stata applicata al sunnominato la misura della custodia cautelare in carcere.

Rilevato che:

nel presente procedimento, il 25 ottobre 2011, il P. all'epoca sottoposto agli arresti domiciliari per altra causa (di cui immediatamente in appresso si dirà), veniva tratto in arresto in esecuzione dell'ordinanza 6 ottobre 2011 di cui all'epigrafe, relativa a numerosi indagati, ed a suo carico in particolare emessa per i seguenti delitti:

B. delitto di cui agli artt. 81 cpv. c.p. e 73 comma 1° d.P.R. n. 309/1990, perché, senza l'autorizzazione di cui all'art. 17 e fuori dalle ipotesi previste dall'art. 75 stessa legge, in esecuzione di un medesimo disegno criminoso, reiteratamente cedeva a S.F. svariati quantitativi di sostanza stupefacente del tipo cocaina, del peso unitario di circa g. 0,90 ciascuno, per il prezzo ciascuno di euro 70/90 e, da ultimo, in data 26 febbraio 2010, gliene cedeva un'ulteriore «pallina» dello stesso peso.

In Riccione (RN), nel periodo compreso dall'anno 2000 sino all'anno 2004 e poi dal mese di dicembre 2009 al 26 febbraio 2010;

C. delitto di cui agli artt. 81 cpv. c.p. e 73 comma 1° d.P.R. n. 309/1990, perché, senza l'autorizzazione di cui all'art. 17 e fuori dalle ipotesi previste dall'art. 75 stessa Legge, reiteratamente cedeva ad A.D., S.D., delle dosi di sostanza stupefacente del tipo cocaina, per il prezzo unitario di 80 euro e cedeva gratuitamente allo stesso e alla fidanzata convivente di costui, C. P. D., delle ulteriori dosi della medesima droga.

In Riccione (RN), dal mese di gennaio 2010 sino al mese di maggio 2010.

Con la recidiva - pluri-reiterata specifica (art. 99, commi II n. 1, III e IV c.p.) per tutti i capi di incolpazione;

il 7 novembre 2011, il G.I.P. assegnava l'indagato agli arresti domiciliari;

nel frattempo, avverso l'ordinanza genetica della cautela, la difesa aveva proposto istanza di riesame, fissata per l'udienza del 14 novembre 2011 e definita con ordinanza in pari data (depositata l'indomani), che disponeva la liberazione del P. ai sensi del combinato disposto degli artt. 297, comma 3, e 303, comma 1, lett. a), n. 3), C.P.P., sul rilievo della retrodatabilità della custodia - sulla base degli atti ricevuti ai fini della decisione - al 24 luglio 2010, data di arresto del P. in altro procedimento riminese per violazione della disciplina degli stupefacenti, nel quale, dopo la convalida dell'arresto, gli era stata applicata la custodia carceraria, sostituita il 5 ottobre 2011 (da questo Tribunale della Libertà) con gli arresti domiciliari, che erano ancora in corso alla data di esecuzione del provvedimento custodiale di cui all'epigrafe;



ricorreva per cassazione il pubblico ministero riminese, lamentando erronea applicazione della disciplina della retrodatazione delle ordinanze cautelari (senza peraltro contestare la competenza del Tribunale della Libertà ad occuparsi dell'istituto di cui all'art. 297, comma 3, C.P.P., anche in sede di riesame ex art. 309 C.P.P.);

investita del ricorso della pubblica accusa, la 4a Sezione Penale della Corte Suprema, con ordinanza 2/5-4/6/2012, rilevato che, quantunque la questione della deducibilità degli estremi per la retrodatazione in sede di riesame non fosse stata delibata dal Tribunale della Libertà, essa doveva essere esaminata d'ufficio, registrava la sussistenza, in proposito, di un contrasto nella

giurisprudenza delle Sezioni semplici della Corte di cassazione (non risolvibile alla stregua degli arresti delle Sezioni Unite nn. 26/95 e 7/96, occupatisi ex professo della non deducibilità in sede di riesame delle sole cause di inefficacia sopravvenuta rispetto al provvedimento genetico della cautela oggetto di riesame), e rimetteva quindi il procedimento alle Sezioni Unite del Supremo Consesso;

le Sezioni Unite, con sentenza 19/7-20 novembre 2012, hanno annullato l'ordinanza 14-15 novembre 2011 di questo Tribunale della Libertà, con rinvio al medesimo, per nuovo esame, che faccia applicazione dei seguenti principi di diritto: «nel caso di contestazione a catena, la questione della retrodatazione del termine di custodia cautelare può essere dedotta anche in sede di riesame solo se ricorrono congiuntamente le seguenti condizioni: a) se per effetto della retrodatazione il termine sia interamente scaduto al momento della emissione del secondo provvedimento cautelare; b) se tutti gli elementi per la retrodatazione risultino dall'ordinanza cautelare»;

essendo stati gli atti quindi restituiti a questo Ufficio, è stata fissata, per la trattazione in sede di rinvio, l'odierna udienza, all'esito della quale il Collegio (in - composizione completamente diversa rispetto al Collegio da cui promanò l'ordinanza annullata) - dopo che la difesa, prodotta ed illustrata memoria, corredata da documentazione, ha concluso come da tale memoria (annullamento dell'ordinanza gravata e, in subordine, applicazione di misura meno afflittiva), rappresentando che la sentenza di annullamento con rinvio delle Sezioni Unite non precluderebbe la possibilità di affrontare in sede di riesame, e dunque nella presente sede di rinvio, la questione della retrodatazione tenendo conto degli apporti delle parti successivi all'ordinanza impugnata - si è riservato la presente decisione;

Ritenuto che:

deve il Tribunale, decidendo in sede di rinvio, sollevare d'ufficio incidente di legittimità costituzionale dell'art. 309 C.P.P. (in relazione all'art. 297, comma 3, C.P.P.), nella parte in cui esso art. 309, nell'interpretazione di diritto vivente fornite dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, subordinando la deducibilità (e dunque, di riflesso, l'utile operatività) dell'istituto di favore della retrodatazione - in sede di riesame - anche alla condizione che i presupposti per applicarlo emergano dall'ordinanza cautelare riesaminata, la cui esecuzione si tratta di retrodatare, sembra contrastare con i precetti posti dalla Carta Fondamentale all'art. 3, comma 1 (principio di uguaglianza), all'art. 13, comma 5 (riserva di legge nella fissazione dei limiti massimi della «carcerazione preventiva»), all'art. 24, comma 2 (inviolabilità del diritto di difesa in ogni stato e grado del giudizio), all'art. 25, comma 1 (non distoglibilità di alcuno dal giudice naturale precostituito per legge), all'art. 111, comma 3 (attribuzione alla persona accusata del diritto alla prova a suo favore), ed all'art. 117, comma 1 (rispetto, nell'esercizio della potestà legislativa, dei vincoli derivanti - fra l'altro - dagli obblighi internazionali, e, nello specifico, dalla norma - da esso art. 117 interposta - dettata dall'art. 5, comma 4, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo); ed invero:

occorre premettere quanto in appresso:

nell'impugnata ordinanza:

si apprezza la sussistenza della gravità indiziaria:

quanto al capo B): sulla base delle dichiarazioni dell'acquirente (valutato intrinsecamente affidabile), così come incrociantisi con il contenuto di conversazioni telefoniche intercettate, che, in un caso, hanno propiziato anche un servizio di appostamento valso - in tesi d'accusa - a cogliere uno scambio di droga contro denaro fra l'indagato ed il dichiarante;

quanto al capo C): sulla base delle «concordi ed omogenee dichiarazioni» degli acquirenti (entrambi autori di positiva individuazione fotografica dell'indagato), così come riscontrate dal contenuto di dialoghi telefonici oggetto di captazione;

si ritiene altresì il pericolo di commissione di condotte analoghe, ai sensi dell'art. 274, lett. c), C.P.P., in considerazione della concreta fisionomia dei fatti e del contesto di svolgimento, da cui dipenderebbe una qualificata potenzialità diffusiva, nonché della personalità, caratterizzata dai precedenti specifici, ritenute sinergicamente espresive di dimestichezza con quel settore di devianza e di proclività a ricavarne mezzi economici per la perpetuazione e/o il potenziamento dei traffici;



dal giudizio di sussistenza del *periculum libertatis* si fa discendere l'esclusione della prevedibilità che, in giudizio, possa essere concessa la sospensione condizionale della pena;

alla stregua di quanto precede, si assume l'indispensabilità di regime custodiale (concretamente individuato, in ossequio ai canoni di adeguatezza e proporzionalità, nella misura di massimo rigore, per essere gli arresti domiciliari presidio insufficiente in ragione dell'«inclinazione ad assumere uno stile di vita irrispettoso delle comuni regole e proclive a conseguire illecitamente le risorse economiche», salvo poi commutare la coercizione estrema nella cattività domestica, con la successiva, ricordata ordinanza 7 novembre 2012, in applicazione dell'invocata disciplina dell'art. 89 d.P.R. n. 309/90);

con l'annullata ordinanza 14-15 novembre 2011, il Collegio precedentemente insediato di questo Tribunale della Libertà, affrontando la questione difensiva proposta in via prioritaria, ossia la prospettata, favorevole operatività della disciplina della retrodatazione, già in data anteriore all'emissione dell'ordinanza riesaminata, aveva osservato che:

in separato procedimento, sempre in carico all'autorità giudiziaria riminese, il P., con ordinanza 24 luglio 2010, era stato ristretto in carcere (salvo essere poi assegnato agli arresti domiciliari, all'epoca ancora in corso), per fatti commessi quello stesso 24 luglio 2010;

dei fatti di cui alla seconda, riesaminata ordinanza, il pubblico ministero aveva avuto contezza sin dal 1° marzo 2010 quanto al capo B), e sin dal 1° giugno 2010 quanto al capo C) della rubrica, in virtù della ricezione, in tali date, di informative dell'Arma di Riccione;

se ne evince la sussistenza dei presupposti di operatività dell'art. 297, comma 3, C.P.P., giacché:

le ordinanze attengono ad una continuativa attività di spaccio posta in essere dal P. fra il novembre 2009 ed il 24 luglio 2010, sotto la spinta della tossicodipendenza;

tali elementi unificanti individuano un medesimo disegno criminoso, segnato dall'esigenza di reperire mezzi economici per far fronte al proprio fabbisogno di droga;

ma, ove pure il vincolo della continuazione non fosse ravvisabile, dovrebbe comunque rilevarsi che:

i procedimenti - come detto - pendevano entrambi davanti alla medesima autorità giudiziaria;

gli estremi per disporre la coercizione emergevano già, al più tardi, alla data della del 12 giugno 2010;

il pubblico ministero avrebbe quindi dovuto procedere alla riunione;

la diversa scelta compiuta non può ritorcersi in danno dell'indagato, eludendo la disciplina dei termini di custodia di fase;

e allora, la custodia, secondo il disposto dell'art. 297, comma 3, C.P.P., quale risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 408/05, avrebbe comunque dovuto essere retrodatata al 24 luglio 2010: con il risultato che il termine annuale di fase, alla data di emissione della seconda, riesaminata ordinanza, doveva intendersi interamente consumato;

nella sentenza delle Sezioni Unite del Supremo Consesso, che ha investito questo Tribunale della Libertà in sede di rinvio, dopo una diffusa ricognizione della disciplina dell'istituto della retrodatazione (in particolare, attraverso i *dicta* delle Sezioni Unite della Corte nomofilattica e del Giudice delle leggi succedutisi nel tempo), nonché delle specificità della procedura incidentale di riesame, così testualmente si legge, al paragrafo 14. (p. 17): «...Sulla base delle esposte caratteristiche del procedimento incidentale cautelare e delle modalità di verifica di sussistenza dei presupposti della retrodatazione dei termini di custodia cautelare ex art. 297, comma 3, cod. proc. pen., deve ritenersi che il Tribunale del riesame possa pronunciarsi in materia» [nella procedura ex art. 309 C.P.P.] «solo quando elementi incontrovertibili emergenti dall'ordinanza» impugnata consentano di ritenere sussistenti i suddetti presupposti. In qualsiasi altro caso, la mancanza di poteri istruttori del giudice del riesame e le esigenze di speditezza del procedimento incidentale de libertate devono condurre ad escludere una pronuncia dello stesso giudice, la quale, se favorevole all'indagato, potrebbe basarsi sulla sola prospettazione difensiva non sufficientemente verificata nel più ampio contraddittorio e con la completezza degli elementi di fatto e documentali utili per la decisione; se sfavorevole all'indagato, potrebbe essere suggerita da una superficiale e non completa disamina di tutti i dati rilevanti, non rimediabile in sede di legittimità, in considerazione dei limiti del relativo sindacato, con le negative conseguenze correlate al prodursi del c.d. giudicato cautelare. Pertanto deve ribadirsi che soltanto nel caso in cui dalla stessa ordinanza impugnata emergano in modo incontrovertibile e completo gli elementi utili e necessari per la decisione è possibile dare spazio ai principi di economia processuale e di rapida definizione del giudizio in vista della più ampia tutela del bene primario della libertà personale....»;

tutto ciò posto, deve osservarsi quanto segue:

sulla rilevabilità delle questioni di legittimità costituzionale in sede di rinvio:

il problema - come noto - discende dall'obbligo dell'organo del giudizio rescissorio di uniformarsi al principio di diritto enunciato dal giudice di legittimità;



si pone la questione degli eventuali limiti di tale obbligo;

ora, si è da lungo tempo venuto chiarendo che non è censurabile davanti al Giudice delle leggi, per contrasto con l'art. 24 della Costituzione, l'art. 627 C.P.P., nella parte in cui prevede che non possono rilevarsi nel giudizio di rinvio vizi maturati nei precedenti giudizi o nel corso delle indagini preliminari, e in particolare, «vizi del precedente procedimento di cassazione conclusosi con la sentenza di annullamento», giacché «la pronuncia di annullamento con rinvio, come ogni altra sentenza della Corte di cassazione, costituisce atto di valore definitivo, che opera quindi la sanatoria di tutte le nullità verificatesi fino a quel momento. Tanto deriva dal sistema adottato dalla Costituzione di porre, con l'art. 111, la Corte di cassazione a vertice di ogni autorità giudiziaria, collocazione organica di cui l'inoppugnabilità delle decisioni è necessario corollario» (Cassazione, sez. 6a, sent. n. 1395 del 7 aprile 1995 - dep. 2 maggio 1995 - Pres. Suriano);

anzi, si è precisato, che quanto stabilito dal comma 4 dell'art. 627 del Codice di rito è espressione del più generale principio - munito di copertura costituzionale - di inoppugnabilità della sentenza della Corte di cassazione, dal quale discende la formazione del cosiddetto giudicato progressivo per le questioni non dedotte: di guisa che, quantunque l'art. 627, comma 4, faccia espresso riferimento alle sole nullità ed inammissibilità, tuttavia «l'omessa menzione delle cause di inutilizzabilità non implica che le stesse restino rilevabili oltre i limiti segnati dalla decisione di annullamento» (cfr., in particolare, Cassazione, sez. 5a, sent. n. 36769 del 3 ottobre 2006 - dep. 7 novembre 2006 - Pres. Calabrese);

diversa però la questione dell'eventuale conflitto con precetti costituzionali della norma da applicarsi da parte del giudice del rinvio, nella vincolante lettura datane dall'organo del giudizio rescindente;

è ben vero che la Corte nomofilattica, ancora nel 2004 (cfr. sez. 5a, sent. n. 26649 del 7 maggio 2004 - dep. 14 giugno 2004 - Pres. Marrone), aveva affermato (sulla scia del precedente arresto n. 1992/93 della Sezione 6a) e che «la questione di legittimità costituzionale, avente ad oggetto la norma che il giudice di rinvio è tenuto ad applicare ed ha applicato sulla base del principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione, è irrilevante, in quanto l'eventuale annullamento della norma denunciata non sarebbe, comunque, in grado di produrre effetti nel giudizio *a quo*, non potendosi più porre in discussione un punto della sentenza in ordine al quale si è formato il giudicato»;

senonché, tale linea interpretativa veniva a confliggere con un'ormai annosa - e sempre tenuta ferma - elaborazione giurisprudenziale del Giudice delle leggi, secondo cui «il giudice del rinvio può sollevare dubbi di legittimità costituzionale concernenti l'interpretazione normativa risultante dal «principio di diritto» enunciato dalla Corte di cassazione, dovendo la norma trovare ancora applicazione nella fase di rinvio» (così la sentenza n. 321/95 che si richiamava ai precedenti arresti della Consulta nn. 30/90, nonché 58/95, 257/94, 130/93, 2/87, 21/82, 11/81 e 13 8/77);

ed in effetti, la stessa Corte di legittimità, con la sentenza della 6a Sezione n. 4546 del 9 gennaio 2009 - dep. 3 febbraio 2009 - Pres. Lattanzi, ha poi - nel ribadire che il giudice del rinvio «deve conformarsi» al principio di diritto dettato dalla Corte Suprema, inteso come lettura della norma fornita all'esito del giudizio rescindente, «senza che questo possa dare causa ad un vizio deducibile ex art. 606 C.P.P., o possa determinare, in sede di nuovo ricorso per cassazione, la rimessione delle vicende alle Sezioni Unite» - fatto salvo tuttavia il caso che il giudice del rinvio «prospetti una questione di costituzionalità della norma applicata dalla Corte di cassazione con la statuizione del principio di diritto, nella interpretazione dalla stessa data»;

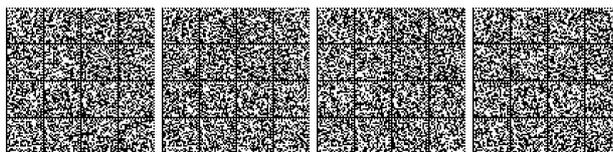
ora, avvicinandosi al caso in esame, mette conto ricordare come l'ordinanza della Corte costituzionale n. 314/96 abbia messo a fuoco che, se il giudice del rinvio può e, ricorrendone le condizioni, deve promuovere l'incidente di costituzionalità, «una simile regola, operante anche nel caso in cui il principio di diritto enunciato dalla cassazione costituisca la conseguenza di una linea ermeneutica del tutto isolata, risulta, a maggior ragione, riferibile al caso in cui il detto principio rappresenti l'adeguamento all'indirizzo interpretativo delle Sezioni Unite, alle quali spetta il compito, ai sensi dell'art. 618 C.P.P. e dell'art. 173, comma 3, Disp. Att. C.P.P., di assicurare l'uniforme interpretazione della legge, quando vi sia contrasto tra le Sezioni della stessa Corte»;

ebbene, altrettanto è a dirsi, ed a fortiori, nel caso in attenzione, per via di questa duplice peculiarità:

il principio di diritto promana direttamente dalle Sezioni Unite del Supremo Collegio;

la questione affrontata attiene alla disciplina della retrodatazione delle ordinanze cautelari: istituto che, essendo di creazione giurisprudenziale ed essendo poi stato fatto oggetto, in tempi diversi (sotto il vigore del precedente e dell'attuale Codice di rito), di recepimento normativo, non ha mancato di cadere ripetutamente sotto la specola delle Sezioni Unite (ben sette gli arresti del più alto Collegio giurisdizionale, dopo la fondamentale novellazione apportata con la legge n. 332/95), espressesi con interventi esegetici che, stante il ridotto livello di definizione dell'ordito legislativo, hanno assunto per forza di cose marcata impronta nomopoietica;

si deve ancora aggiungere che, essendo il giudice del rinvio appunto vincolato dal principio di diritto enunciato dalla Corte nomofilattica, resta per lo stesso esclusa la ricerca di una lettura alternativa della norma, che risulti costituzionalmente orientata (ricerca cui invece, negli altri casi, il giudice che intenda sollevare incidente di costitu-



zionalità è - secondo l'insistito insegnamento del medesimo Giudice delle leggi - previamente tenuto): «...il giudice di tale fase, essendo vincolato al detto principio di diritto, non ha possibilità diversa, per contestare le “*regula juris*” dettata dalla Cassazione, che quella di sollevare questione di legittimità costituzionale della norma che sarebbe tenuto ad applicare, proprio perché così interpretata» (*cf.*: ancora ord. n. 314/96 della Corte costituzionale);

è, dunque, questo Tribunale della Libertà legittimato a sollevare, e, ricorrendone le condizioni, tenuto a sollevare la questione di legittimità costituzionale della *regula juris* secondo cui l'applicazione, in sede di riesame, dell'istituto della retrodatazione, è subordinata (anche) alla condizione che i presupposti di applicabilità emergano - nella loro interezza dall'ordinanza riesaminata;

sulla rilevanza della questione nel presente giudizio di rinvio cautelare, pochissime parole, dopo quanto esposto in narrativa:

questo Tribunale della Libertà, all'esito dell'odierna udienza camerale, deve pronunciarsi sulla sussistenza delle condizioni - già ritenute dal G.I.P. - per l'imposizione della custodia cautelare;

ma, nella (verificanda) ricorrenza di tali condizioni, in tanto potrà confermare l'ordinanza riesaminata (così come poi dal G.I.P. modificata con l'attenuazione della custodia in forma domestica), in quanto non operi in favore del ricorrente l'istituto della retrodatazione delle ordinanze cautelari;

lo scrutinio di tale favorevole operatività è demandato al Tribunale, in questa sede di riesame, dalla prima *regula juris* dettata dalla medesima sentenza delle Sezioni Unite con cui questo Ufficio è stato reinvestito (regola cui peraltro questo Tribunale della Libertà si atteneva già da anni, sul rilievo che, se il termine di custodia di fase, alla data dell'ordinanza impugnata, era già scaduto - sia pure per effetto della fictio di cui all'art. 297, comma 3, C.P.P. -, il giudice del riesame non di una questione di sopravvenuta inefficacia è chiamato ad occuparsi, ma di una diversa questione - squisitamente riferibile alle sue competenze - di mancanza di una condizione di legittimità per l'imposizione della cautela personale): infatti, se i presupposti di operatività dovessero essere verificati sussistenti - come già ritenuto dal primo Collegio con l'ordinanza annullata -, allora il termine annuale di fase, alla data di emissione della (seconda) gravata ordinanza, ossia alla data del 6 ottobre 2011, risulterebbe già scaduto, per essere stata la custodia carceraria imposta, nel primo procedimento, alla data del 24 luglio 2010;

e, a quel punto, all'applicazione dell'istituto di favore della retrodatazione osterebbe soltanto la seconda *regula juris*, giusta la quale, appunto, gli estremi di operatività della retrodatazione debbono integralmente emergere dal provvedimento riesaminato (come dalla sentenza della Corte Suprema inequivocabilmente affermato e ribadito nel riportato paragrafo 14., nonché poi ulteriormente esplicitato nell'enunciazione finale dei principi di diritto da applicarsi): vi osterebbe, in concreto, poiché la riesaminata ordinanza (*cf.*, in particolare, la premessa comune alle varie posizioni, alle pp. 7-11, la valutazione della gravità indiziaria, con specifico riguardo alla posizione del Polcino, alle pp. 11-17, nonché la prognosi e la selezione del presidio cautelare adeguato, anche per il P., alle pp. 67-68 dell'elaborato) non contiene alcun riferimento alla cautela imposta nel primo procedimento (o, più in generale, a tale primo procedimento), né, per altro verso, dà conto di quando i singoli fatti del presente, secondo procedimento, sono, nella parte relativa al P., risultati desumibili (in quanto condotte investigate e/o in quanto condotte contestabili al livello della gravità indiziaria) dall'autorità giudiziaria procedente;

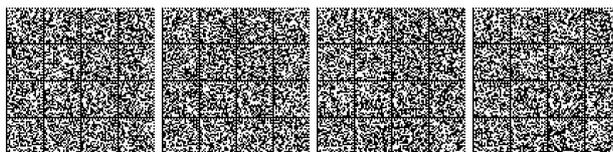
sulla non manifesta infondatezza della questione:

contrasto con l'art. 3, comma 1, della Costituzione:

obiettivamente, la *regula juris* della cui conformità alla Costituzione si dubita crea una disparità di trattamento fra sottoposti a custodia cautelare, ricorrenti davanti al Tribunale, potendo in effetti beneficiare della retrodatazione soltanto quelli, fra essi, che siano stati assoggettati a coercizione in forza di ordinanza contenente in sé tutti gli elementi per valutare se l'istituto in questione sia applicabile;

né - sia detto con tutto il rispetto, non soltanto formale, dovuto ad un provvedimento promanante dal più alto Collegio giurisdizionale italiano, ed esclusivamente nell'ottica dell'incidente di costituzionalità (ché, altrimenti, non competerebbe a questo giudice di merito prendere posizione rispetto al *dictum* del più autorevole degli interpreti) - paiono fondare la differenza, sulla base di quella ragionevolezza che sola può giustificare la disparità di trattamento, gli argomenti svolti nel ricordato paragrafo 14. della sentenza di annullamento con rinvio:

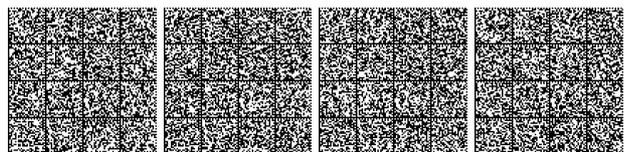
non la mancanza di poteri istruttori del Tribunale del Riesame, che, indipendentemente dall'esercizio di tali preclusi poteri, ben può disporre, ricavandoli dagli atti trasmessi dall'autorità procedente *ex* art. 309, comma 5, C.P.P., ovvero da quelli, nuovi ed ulteriori, prodotti dalle parti sino all'udienza, *ex* art. 309, comma 9, di tutti gli elementi incontrovertibilmente giustificativi della retrodatazione: elementi nel primo caso eventualmente, e nel secondo (produzioni delle parti) necessariamente non riportati nell'ordinanza gravata;



ancora, non la fallibilità del giudice del riesame, esasperata dalla ristrettezza dei tempi propri della procedura ex art. 309 C.P.P.: al di là del carattere assolutamente generale ed indiscriminato della fallibilità dei giudizi umani, non solo nelle aule di giustizia, fatto si è che al Tribunale del Riesame sono ordinariamente affidate, nei tempi strettissimi di quella procedura, questioni sovente di estrema complessità e delicatezza, che si vuole siano affrontate, anche a rischio di errore, in ossequio all'esigenza (debitamente comparata con quella di una sufficiente ponderazione) che la statuizione sul mantenimento della cautela personale sia adottata nei termini temporalmente contenuti che si convengono al supremo valore della libertà, ossia in un arco cronologico qualificato «breve» («in breve tempo») dalla stessa C.E.D.U.; non il rischio di un contraddittorio monco: la pubblica accusa è parte (ancorché non necessaria) della procedura di riesame, e ben potrà valutare, di volta in volta, se intervenire (inviando memoria o presenziando all'udienza) per prevenire decisioni ex art. 297, comma 3, C.P.P., che ritenga poter essere eventualmente adottate, sulla base di prospettazioni infondate, o dell'apprezzamento di elementi di cognizione incompleti; non il rischio dell'assunzione della decisione sulla base di supporti documentali incompleti, che, a ben vedere, sembra essere corollario del sopra esaminato rilievo di fallibilità: potrà il giudice del riesame verificare la ricavabilità, dagli atti trasmessi e/o prodotti, di tutti gli «elementi di fatto e documentali utili per la decisione», nel caso contrario rigettando allo stato la richiesta di riesame (senza definitivo pregiudizio per la parte, che - anche in ipotesi di formazione del giudicato cautelare su quella piattaforma conoscitiva - ben potrà in séguito ottenere una pronuncia favorevole, ex art. 306 C.P.P., o in sede di gravame ai sensi dell'art. 310 C.P.P., sciogliendo il giudicato cautelare stesso mediante l'esibizione degli ulteriori dati necessari, prima non forniti in sede di riesame);

in definitiva, sembra al Tribunale che, applicando la *regula juris* di cui si discute, la disparità di trattamento resterebbe non ragionevolmente affidata ad un fatto estrinseco (rispetto alla questione della retrodatazione, nei suoi sostanziali profili valutativi e sviluppi decisori) e casuale (nonché improbabile) quale, appunto, la circostanza che, nel provvedimento riesaminato, «emergano in modo incontrovertibile e completo gli elementi utili e necessari per la decisione»; Contrasto con l'art. 13, comma 5, della Costituzione: la Carta Fondamentale rimette alla legge ordinaria la determinazione dei limiti massimi di quella che definisce «carcerazione preventiva», e che va ora sotto il nome di custodia cautelare; l'art. 297, comma 3, C.P.P., proprio in quanto disciplina la retrodatazione delle ordinanze genetiche della coercizione, si raccorda inscindibilmente, integrandola, alla scansione dei termini massimi di custodia dettata dall'art. 303 C.P.P.; in effetti, rivolgendo lo sguardo al caso in esame, si deve osservare che, se l'istituto di favore di cui all'art. 297, comma 3, C.P.P., risultasse applicabile, allora - come ritenuto dal Collegio precedentemente insediato - il termine di cui all'art. 303, comma 1, lett. a), n. 3), del medesimo Codice risulterebbe ampiamente perento alla data di emanazione del provvedimento qui riesaminato; se reggono queste premesse, escludere che il Tribunale della Libertà, in sede di riesame, possa apprezzare l'intervenuta consumazione del termine massimo di custodia che emerge dagli atti trasmessigli ex art. 309, comma 5, C.P.P., e/o prodotti dalle parti sino all'udienza di trattazione (ancorché non dal solo provvedimento cautelare impugnato), implica la dilatazione di quel limite al di là dei tempi tecnici comunque necessari per constatarlo e dichiararne l'avvenuto raggiungimento, rimettendone l'accertamento ad altra sede, la cui decisione sopraggiungerà in un tempo non determinabile a priori: con il risultato di ingiustificatamente vanificare, di fatto, la predeterminazione della durata della custodia cautelare assicurata dall'articolata griglia dell'art. 303 del Codice di rito penale; Contrasto con l'art. 24, comma 2, della Costituzione:

l'art. 24, al comma 2, attribuisce carattere di inviolabilità al diritto di difesa, con riferimento ad «ogni stato e grado del procedimento» (senza distinguere - è appena il caso di aggiungere - fra procedure per così dire principali e procedure incidentali, nel novero delle quali ultime si iscrive l'impugnazione cautelare ex art. 309 C.P.P.); il riesame è lo strumento specificamente approntato dal rito penale per far valere i vizi genetici dell'ordinanza privativa (o limitativa) della libertà personale (e, dunque, anche del vizio costituito dall'essere stato il provvedimento cautelare emesso - secondo la *fictio* dell'art. 297, comma 3, C.P.P. - a termine di custodia già interamente decorso); ed allora, escludere la possibilità del cautelato di far valere a tutto campo (ossia giovandosi di tutti gli atti disponibili ex art. 309, comma 9, C.P.P.), nella sede propria, la favorevole operatività dell'istituto della retrodatazione, circoscrivendo quella tecnica possibilità ai soli casi (statisticamente marginali) in cui gli estremi per la retrodatazione stessa emergano, integralmente ed incontrovertibilmente, dal provvedimento impugnato, equivale a limitare corrispondentemente l'estrinsecazione del diritto garantito dal precetto costituzionale in esame; Contrasto con l'art. 25, comma 1, della Costituzione: come si è visto, il collegio insediato ex art. 309 C.P.P. è il giudice specificamente investito (anche in attuazione - come si dirà in prosieguo - del precetto di cui all'art. 5, comma 4, C.E.D.U.) del controllo immediato della legittimità (delle condizioni di legittimità) della detenzione imposta dal giudice cautelare di prime cure; la sua possibilità d'intervento anche con riguardo al profilo di illegittimità dell'imposizione della custodia, quando il relativo termine, calcolato a mente del combinato disposto degli artt. 297, comma 3, e 303, comma 1, lett. a), n. 3), C.P.P., debba intendersi interamente consumato anteriormente all'emissione del provvedimento genetico della cautela, è riconosciuta dalla prima *regula juris* dettata dalla medesima sentenza di annullamento con rinvio della cui seconda *regula juris* qui ci si occupa; ma



limitare quello spazio d'intervento liberatorio alla sola ipotesi che gli elementi a supporto della decisione risultino in toto ed irrefutabilmente dall'ordinanza riesaminata, in tal modo di fatto affidando la cognizione della questione ad altro organo, ossia il giudice cautelare di primo grado, da investire ex art. 306 C.P.P. (ed al Tribunale della Libertà soltanto in via eventuale, in seconda battuta, a norma dell'art. 310 del Codice di rito), equivale a distogliere il cautelato dal giudice precostituito dalla legge ordinaria per l'appunto per quella peculiare funzione di pronta verifica collegiale della legittimità della coercizione;

Contrasto con l'art. 111, comma 3, della Costituzione:

l'art. 111 della Costituzione, che enuncia principi destinati ad informare l'intero svolgimento della procedura penale a carico dell'accusato, e non solo la fase cosiddetta processuale (*cf.*, in particolare, quanto al principio del contraddittorio, dettato dal comma 2, Cassazione, Sez. sent. n. 3895 del 22 ottobre 2010 - dep. 3/2/2011 - Pres. Teresi, nonché Sez. 6<sup>1</sup>, sent. n. 14560 del 2 dicembre 2010 - dep. 12 aprile 2011 - Pres. De Roberto, entrambe afferenti a fattispecie cautelari, in corso di indagini preliminari), al comma 3, garantisce all'accusato medesimo la facoltà di ottenere, fra l'altro, «l'acquisizione di ogni...mezzo di prova a suo favore»;

escludere, ai fini del giudizio sulla retrodatazione in sede di riesame, la valorizzazione degli elementi che, non risultanti dall'ordinanza impugnata, siano tuttavia presenti negli atti trasmessi al Tribunale della Libertà dall'autorità procedente, o vengano adottati dalle parti, e segnatamente dalla difesa, in corso di procedura incidentale di gravame, confligge con il diritto alla prova, che si è visto garantito dalla Costituzione, in particolare sotto specie di prova a favore (a tal segno da poter determinare l'immediata liberazione dell'accusato, in applicazione di algoritmi squisitamente aritmetici, quali sono quelli che governano la disciplina dei termini di custodia);

Contrasto con l'art. 117, comma 1, della Costituzione, là dove interpone la norma dettata dall'art. 5, comma 4, della C.E.D.U.:

«ogni persona privata della libertà con un arresto o una detenzione» - recita la disposizione convenzionale (fedelmente ripresa dall'art. 9, comma 4, del Patto internazionale sui diritti civili e politici) - «ha il diritto di presentare un ricorso davanti ad un tribunale, affinché decida in breve tempo sulla legittimità della sua detenzione e ordini la sua liberazione se la detenzione è illegittima»;

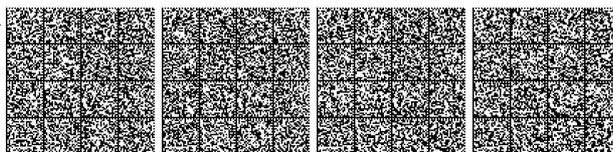
non sfugge al Tribunale l'insegnamento del Giudice delle Leggi (espresso, in particolare, nelle note sentenze gemelle 348 e 349/07), secondo cui le norme pattizie interposte sono norme sub-costituzionali, che, per determinare la caducazione della norma di legge ordinaria con le stesse confliggenti, debbono prima essere verificate conformi al dettato della Carta Fondamentale della Repubblica;

senonché, non occorre spendere parole per rimarcare la perfetta sintonia tra il riportato precetto convenzionale (che, nella lettura datane dalla Corte di Strasburgo, cui -secondo l'insegnamento delle ricordate sentenze gemelle della Consulta - deve aversi riguardo, vuole un controllo della *lawfulness* della restrizione condotto a tutto campo, e dunque esteso anche alle condizioni procedurali della stessa: *cf.*, in particolare, Brogan ed altri contro Regno Unito, 29 novembre 1988, § 65) ed il nitido disegno emergente dalla Costituzione in materia di garanzia della libertà personale, in particolare attraverso l'art. 2 (riconoscimento dei diritti fondamentali), l'art. 13 (inviolabilità della libertà personale, garanzie giurisdizionali della medesima, riserva di legge quanto alla fissazione dei suoi limiti massimi) e l'art. 111 (ragionevole durata, immediata ricorribilità in Cassazione, per violazione di legge, dei provvedimenti sulla libertà personale);

se così è, il contrasto della legge ordinaria (in questo - caso, dell'art. 309 C.P.P.) con l'art. 5, comma 4, C.E.D.U., si lascia apprezzare come vizio di illegittimità costituzionale;

e siffatto contrasto, ad avviso del Tribunale, si manifesta là dove il diritto vivente in esame, salvo il caso che tutti gli elementi conoscitivi necessari risultino dall'ordinanza riesaminata, non consente all'organo di controllo voluto dalla norma pattizia (in attuazione della quale il Tribunale della Libertà, nel 1982, fu introdotto nell'ordinamento processualpenalistico italiano) di esercitare, sul versante della retrodatazione, la verifica che gli compete, rapida e, ricorrendone le condizioni, di esito immediatamente liberatorio;

in conclusione, essendo rilevabile, rilevante e non manifestamente infondata, nei termini testé esposti, la questione di legittimità costituzionale di cui sopra, si impone la rimessione della questione medesima al Giudice delle Leggi, per la Sua decisione.



P. Q. M.

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 309 C.P.P. (in relazione all'art. 297, comma 3, C.P.P.), nella parte in cui subordina la deducibilità della questione della retrodatazione dell'ordinanza cautelare, in sede di riesame, anche alla condizione che tutti gli elementi per la retrodatazione stessa emergano dall'ordinanza riesaminata, con riferimento agli artt. 3, comma 1, 13, comma 5, 24, comma 2, 25, comma 1, 111, comma 3, e 117, comma 1 (in quanto interponente la nonna di cui all'art. 5, comma 4, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo) della Costituzione;*

*per l'effetto:*

*sospende il giudizio;*

*dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*manda alla Cancelleria per la notificazione della presente ordinanza alle parti ed alla Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione della medesima ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Bologna, 17 dicembre 2012

Alberto ALBIANI, Presidente

13C00094

N. 55

*Ordinanza del 25 febbraio 2013 emessa dalla Corte dei conti - sez. giurisdizionale per la Regione Lazio sul ricorso proposto da Bozzi Giuseppe ed altri 55 contro INPS*

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Interventi in materia previdenziale - Trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie (nella specie dall'INPDAP ai magistrati) i cui importi superino complessivamente i 90.000 euro lordi - Assoggettamento a decorrere dal 1° agosto 2011 e fino al 31 dicembre 2014 ad un contributo di perequazione pari al 5 per cento per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, al 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro e al 15 per cento per la parte eccedente 200.000 euro - Lesione del principio di solidarietà sociale - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irragionevolezza e del deterioro trattamento di pensionati del settore pubblico rispetto ai contribuenti titolari di un reddito complessivo superiore a 300.000 euro, tenuti al versamento di un contributo di solidarietà del 3 per cento sulla parte di reddito che eccede il predetto importo, quali che siano le componenti del loro reddito complessivo, ivi compresi i redditi pensionistici - Violazione del principio di capacità contributiva.**

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 18, comma 22-bis, come successivamente modificato dall'art. 24, comma 31-bis, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, la cui vigenza è stata solo ribadita, senza nulla innovare, dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 53.

## LA CORTE DEI CONTI

Visto il ricorso iscritto al numero 72083/PC del registro di Segreteria;

Uditi — nella pubblica udienza del 22 febbraio 2013 — per i ricorrenti l'avv. Giovanni C. Sciacca, e per l'INPS Gestione ex Inpdap l'avv. Andrea Botta, che hanno concluso come in atti; Visti gli atti di causa;

Ha pronunciato ordinanza nel giudizio introdotto con il ricorso in premessa, proposto da:

Bozzi Giuseppe, Ferrando Angela Maria (ved. Vincenzo Bongiovanni), Della Valle Pauciullo Giuseppina, Giordano Francesco, Guerrieri Pio, Lazzeri Eugenio, Maggi Sergio, Marchitiello Claudio, Moschini Enrico Antonio,



Perricone Bartolomeo, Salvo Pietro, Schinaia Mario Egidio, Tacchi Liana, tutti magistrati amministrativi (del Consiglio di Stato e dei Tribunali Amministrativi Regionali), titolari di pensione ordinaria diretta, ovvero aventi causa da magistrati amministrativi;

Bonitatibus Ivo, Topi Fabrizio, Acconcia Antonio, Pasqualucci Furio, Salbitani Domenico, Di Giorgio Maria Paola (ved. Remo Rispoli), Festa Ferrante Adriano, Balsamo Fulvio, Riccò Annibale, Isopi Bruno, Geraci Carmelo, Costanza Benedetto, Pisana Sergio Maria, Ariotti Fabrizio, Granata Luigi, Corazzini Mario, De Rose Claudio, Bartolini Adriano, Maccagno Guido, Granatiero Carlo, Martini Corrado, Marescotti Todaro Lucio, Sabatini Alberto, Chiaula Giuseppe, Carra Mauro, Nicoletti Giuseppe, Prota Bruno, Sapienza Carmelo, De Maria Massimo, Weber Italo, Liberati Renzo, Scurti Niceta Vincenzo, tutti magistrati della Corte dei conti, titolari di pensione ordinaria diretta, ovvero aventi causa da magistrati della Corte dei conti;

Gazzara Giovanni, Aliberti Fulvio, Federico Pietro, Ragusa Mario, Nicastro Gaetano, Urban Giancarlo, Pioletti Giovanni, Talevi Alberto, Lo Cascio Giovanni, Calabrese Donato, tutti magistrati ordinari titolari di pensione ordinaria diretta;

Scandurra Giuseppe, magistrato militare titolare di pensione ordinaria diretta;

tutti rappresentati e difesi dagli avvocati Piero d'Amelio, Giovanni C. Sciacca e Maria Stefania Masini, ed elettivamente domiciliati presso il loro studio in Roma, via della Vite 7;

Contro l'INPS (Istituto Nazionale della Previdenza Sociale), in persona del legale rappresentante *pro tempore*,  
Avverso:

1) il trattamento pensionistico loro attribuito a partire dal mese di agosto 2011, nella parte in cui è assoggettato al «contributo di perequazione» previsto dal comma 22-*bis* dell'art. 18 del d.l. n. 98/2011, convertito, con modificazioni, in legge n. 111/2011, come reintrodotta dall'art. 2 comma 1 del d.l. n. 138/2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 148/2011, nelle percentuali ivi stabilite, come risulta dalle rispettive certificazioni CUD per l'anno 2011;

2) la mancata rivalutazione automatica del loro trattamento pensionistico in applicazione del comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214/2011.

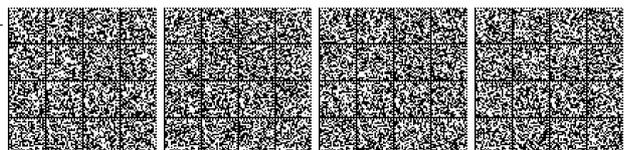
Per la dichiarazione del diritto alla corresponsione del trattamento pensionistico senza assoggettamento al predetto «contributo di perequazione» e con sua completa rivalutazione automatica, con condanna alla restituzione di quanto trattenuto per tali titoli, con rivalutazione monetaria e interessi dal di di ciascuna trattenuta e rateo di pensione sino al soddisfo.

#### *Premesso che*

Con il ricorso collettivo in epigrafe parti attrici hanno rappresentato e dedotto quanto segue: con d.l. 6 luglio 2011, n. 98 sono state emanate «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria»: la legge 15 luglio 2011, n. 111 di conversione del predetto decreto, ha introdotto nell'art. 18, che concerne gli «Interventi in materia previdenziale», un comma 22-*bis*, che così dispone: «In considerazione della eccezionalità della situazione economica internazionale e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, a decorrere dal 1° agosto 2011 e fino al 31 dicembre 2014, i trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie, i cui importi complessivamente superino 90.000 euro lordi annui, sono assoggettati ad un contributo di perequazione pari al 5 per cento della parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché pari al 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro e al 15 per cento per la parte eccedente 200.000 euro; a seguito della predetta riduzione il trattamento pensionistico complessivo non può essere comunque inferiore a 90.000 euro lordi annui»: il contributo è stato temporaneamente abrogato dall'art. 2, commi 1 e 2, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, e reintrodotta con l'art. 1, comma 2, della legge di conversione di tale decreto 14 settembre 2011, n. 148.

I ricorrenti, tutti magistrati amministrativi (del Consiglio di Stato e dei Tribunali Amministrativi Regionali), magistrati della Corte dei conti, magistrati ordinari, magistrati militari titolari di pensione ordinaria diretta, ovvero aventi causa da magistrati amministrativi e della Corte dei conti titolari di pensione di reversibilità, hanno rilevato dalle rispettive certificazioni CUD che i loro trattamenti pensionistici sono stati assoggettati a tale «contributo di perequazione»; inoltre, in applicazione del comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, in legge n. 214/2011, la rivalutazione automatica della loro pensione. è stata pressochè soppressa.

Pertanto ricorrono davanti a questa Corte dei conti avverso il trattamento pensionistico loro attribuito a partire dal mese di agosto 2011, nella parte in cui è assoggettato al suddetto contributo pressochè senza rivalutazione automatica,



chiedendo la dichiarazione del loro diritto alla corresponsione del trattamento pensionistico senza le relative trattenute e con rivalutazione automatica e condanna alla restituzione di quanto invece dovuto, con rivalutazione monetaria e interessi dal dì di ciascuna trattenuta sino al soddisfo, adducendo i seguenti motivi di diritto.

1. Illegittimità costituzionale, del comma 22-*bis* dell'art. 18 del d.l. n. 98/2011, convertito, con modificazioni, in legge n. 111/2011, come reintrodotta dall'art. 2 comma 1 del d.l. n. 138/2011, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 148/2011 e s.m.i., per contrasto con tali artt. 3, 53 e 27 Cost.

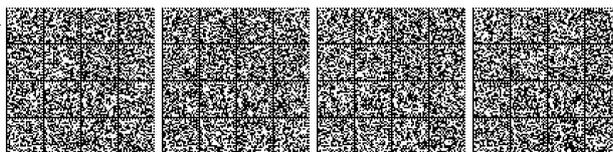
1.1. Il comma 22-*bis* dispone un prelevamento coatto di somme effettuato mediante un sistema che la norma definisce «contributo di perequazione»; la perequazione, che consiste nella rideterminazione dei trattamenti pensionistici, è finalizzata di norma o ad un adeguamento dei trattamenti stessi all'andamento del valore di acquisto della moneta, o all'eliminazione di differenze ingiustificate tra le varie categorie di soggetti che ne fruiscono: nella specie non si è in presenza di una forma di perequazione, perchè in tal caso le pensioni avrebbero dovuto semmai essere aumentate per la svalutazione della moneta in atto, mentre per altro verso non si è neppure in presenza di differenze ingiustificate di percezione tra le varie categorie di pensionati, che hanno ricevuto invece le pensioni loro spettanti costituenti diritti soggettivi perfetti quali forme differite di corresponsione del trattamento economico di attività sulla base dei contributi previdenziali versati dagli stessi e dai loro datori di lavoro; né ci si potrebbe riferire al concetto di perequazione per evidenziare la diversa posizione di coloro che fruiscono del trattamento di quiescenza sulla base del sistema retributivo, rispetto a quelli che ne godono o sono destinati a goderne in forza del sistema contributivo: e ciò per un duplice ordine di ragioni; anzitutto perchè si è in presenza di metodologie completamente diversificate, impostate su presupposti differenti, quali i criteri di accumulo e di valorizzazione dei contributi versati ed i periodi di servizio valutabili, che sono limitati per i primi ad un massimo di quaranta anni e che abbracciano invece per i secondi l'intero percorso di attività, che può superare i quaranta anni, con la conseguenza che manca ogni possibilità di raffronto; in secondo luogo perchè risulta che, nel caso in cui il servizio prestato superi di almeno un triennio i quaranta anni, le pensioni liquidate o da liquidare con il sistema contributivo sono superiori mediamente a quelle corrisposte con il sistema retributivo; è noto che i magistrati per i quali il collocamento a riposo «normale» è fissato a settanta anni (prorogabili a settantacinque in virtù di leggi recenti ispirate al principio del contenimento della spesa pubblica) sono in larghissima parte rimasti in servizio fino al periodo massimo consentito, pagando il contributo/Tesoro che — ove valorizzato oltre i quaranta anni di servizio — avrebbe loro consentito con il sistema contributivo di percepire un trattamento di quiescenza molto superiore a quello attualmente goduto.

1.2. Ne consegue che non è dubbio che in luogo di un «contributo di perequazione», ci si trovi in presenza di una vera e propria «imposta», atteso il carattere obbligatorio della prestazione patrimoniale (prelievo) autoritativamente imposta e la destinazione del relativo provento al risanamento delle gravi condizioni dell'economia pubblica (*cfi*: Corte cost. n. 119/1981); il prelievo in questione, ricondotto alla sua sostanziale natura di imposta, commina oneri fiscali a carico di soggetti titolari di uno specifico status, e cioè i pensionati e, sottolineato che la legge introduce «Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria», considerata la «eccezionalità della situazione economica internazionale» e «tenuto conto delle esigenze prioritarie del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica», di fatto il gravoso onere di partecipare alla realizzazione della indispensabile e ineludibile finalità di interesse nazionale, è stato posto unicamente a carico di una categoria ancorchè ampia di pensionati, con esclusione delle altre categorie di contribuenti, i cui redditi e le cui condizioni economiche sono talvolta largamente superiori a qualsiasi più elevato trattamento pensionistico.

Nella specie, i principi costituzionali di cui agli artt. 3 e 53 Cost. risultano violati, essendo state chiamate solo alcune categorie di cittadini (pensionati, oltre che dipendenti pubblici) a concorrere alle spese pubbliche, mentre altre categorie sono state esentate o comunque assoggettate ad imposizione in misura minore o diversa.

L'art. 3 Cost. stabilisce il principio di eguaglianza, e quindi anche di eguaglianza tributaria, in ordine alla quale la giurisprudenza della Corte è risalente nell'affermare che a situazioni uguali devono corrispondere uguali regimi impositivi (sent. n. 120/1972) e che per capacità contributiva, ai sensi dell'art. 53 Cost., deve intendersi l'idoneità del soggetto all'obbligazione d'imposta, desumibile dal presupposto economico al quale la prestazione risulta collegata (sent. nn. 78/1986; 25/1984; 63/1982); il che impone di verificare se sussista uguaglianza tra le situazioni da sottoporre a confronto: nella specie, da una parte i pensionati, dall'altra le diverse categorie di contribuenti.

L'oggetto della comparazione è costituito dal versamento di una «imposta», cioè un prelevamento coattivo di ricchezza, rivolto al preminente fine di soddisfare necessità indivisibili della collettività, in attuazione dell'art. 53 Cost.: versamento che, malgrado la impellente gravità della situazione, è ingiunto solamente ai pensionati, in palese contrasto con il richiamato principio di uguaglianza, riguardo al quale alcun assunto vale a giustificare la scelta legislativa in questione che, contraddicendo detto principio, concreta il vizio di eccesso di potere legislativo per coerenza, congruità e proporzionalità, di cui un aspetto è la disparità di trattamento che sussiste laddove il potere legislativo discrezionale venga esercitato in maniera diversa nei confronti di coloro che, rispetto al potere, si trovino in condizioni identiche.



Invero, pur se i tratti distintivi dei titolari del trattamento di quiescenza nei confronti dei dipendenti pubblici e privati siano incontestabili, com'è evidente la diversità tra il pubblico impiego e il lavoro dei notai, dei commercianti, dei giornalisti, sul piano del diritto civile come sul piano del diritto tributario, nondimeno la discriminazione qualitativa dei redditi non implica soltanto che le rispettive forme di produzione siano diverse, bensì richiede — per manifestarsi costituzionalmente legittima — che la capacità contributiva dei redditi dal tributo sia di gran lunga quantitativamente inferiore rispetto a quella dei contribuenti titolari di trattamenti pensionistici soggetti al tributo; e nulla consente di desumere dal testo della norma riguardante l'imposizione in argomento, che l'omessa inclusione dei contribuenti titolari attività sopra indicate dipenda dalla valutazione delle caratteristiche differenziali delle varie forme di lavoro.

Pertanto, se il concetto ispiratore della norma deve rinvenirsi nella applicazione del principio della capacità retributiva, in tal caso è agevole verificare la violazione degli artt. 3 e 53, 1° comma, Cost., poiché sono discriminati ingiustificatamente i trattamenti previdenziali obbligatori rispetto agli emolumenti di pari importo derivanti da fonti diverse.

1.3. L'art. 2 del d.l. n. 138/2011, conv. con modificazioni in legge n. 148/2011, che ha reintrodotto con il 1° comma il contributo di perequazione, ha introdotto per il periodo gennaio 2011 - 31 dicembre 2013 — più breve rispetto a quello previsto per i pensionati un contributo, definito questa volta «di solidarietà»: «In considerazione della eccezionalità della situazione economica internazionale e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, a decorrere dal 1° gennaio 2011 e fino al 31 dicembre 2013 sul reddito complessivo di cui all'articolo 8 del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, di importo superiore a 300.000 euro lordi annui, è dovuto un contributo di solidarietà del 3 per cento sulla parte eccedente il predetto importo. Ai fini della verifica del superamento del limite di 300.000 euro rilevano anche il reddito di lavoro dipendente di cui all'articolo 9, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, al lordo della riduzione ivi prevista, e i trattamenti pensionistici di cui all'articolo 18, comma 22-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, al lordo del contributo di perequazione ivi previsto. Il contributo di solidarietà non si applica sui redditi di cui all'articolo 9, comma 1 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e di cui all'articolo 18, comma 22-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. Il contributo di solidarietà è deducibile dal reddito complessivo».

Il suddetto contenuto normativo appare più chiaro con la lettura dell'art. 1, d.m. 21 novembre 2011, di attuazione («1. — A decorrere dal 1° gennaio 2011 e fino al 31 dicembre 2013, qualora il reddito complessivo di cui all'art. 8 del testo unico delle imposte sui redditi (TUIR), di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, sia superiore a 300.000 euro, è dovuto un contributo di solidarietà del 3 per cento sulla parte di reddito che eccede il predetto importo di 300.000 euro, fermo restando che il contributo medesimo si applica sui redditi ulteriori rispetto a quelli già assoggettati alla riduzione di cui all'art. 9, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e a quelli già assoggettati al contributo di perequazione di cui all'art. 18, comma 22-bis, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111»). Questo stabilisce che qualora il reddito complessivo sia superiore a 300.000 euro, è dovuto un contributo di solidarietà del 3% sulla parte di reddito che eccede il predetto importo, fermo restando che il contributo medesimo si applica sui redditi ulteriori a quelli già assoggettati al contributo di perequazione.

Da tale disciplina consegue che i contribuenti assoggettati al contributo di solidarietà versano (per far fronte alla eccezionalità della situazione economica internazionale) il 3% della sola quota eccedente i 300.000 euro e qualunque siano le componenti del loro reddito complessivo, ivi compresi i redditi pensionistici: invece, i contribuenti assoggettati al contributo di perequazione, cioè i ricorrenti, versano (per far fronte alla medesima congiuntura) quanto previsto secondo gli scaglioni indicati dall'art. 22-bis del d.l. n. 98/2011, convertito in legge n. 111/2011 ed, in particolare, subiscono un prelievo del 15% sui redditi superiori ad euro 200.000.

Oltre i 300.000 euro perciò, a parità di reddito, si avrà per l'una categoria l'imposizione del 3% per l'altra l'imposizione del 15%.

Questa normativa viola i canoni costituzionali dell'eguaglianza e della ragionevolezza stabiliti dall'art. 3, nonché il canone della capacità contributiva ed il criterio della progressività dell'imposta sanciti dall'art. 53.

1.4. Anche ammettendo in astratto che la norma possa sfuggire ai suddetti dubbi di costituzionalità, allorché la Corte costituzionale ha escluso da simili censure misure anche onerose a carico di tutte — e non di alcune — le categorie di lavoratori (e di pensionati, il che è lo stesso) in ragione di stringenti esigenze di recupero dell'equilibrio di bilancio, ciò ha deciso «a condizione che i suddetti sacrifici siano eccezionali, transeunti, non arbitrari e consentanei allo scopo prefisso» (ord. n. 299/1989).



Un sacrificio imposto dal 1° agosto 2011 al 31 dicembre 2014 non può definirsi «transeunte», specie per la categoria dei pensionati la cui aspettativa di vita rispetto alla popolazione attiva non può che ritenersi ridotta (e ciò vale ancor di più per i magistrati, in considerazione del loro ritardato collocamento in quiescenza rispetto alle altre categorie di dipendenti pubblici), venendo così meno anche uno dei requisiti che per la giurisprudenza della Corte in simili (ma non identiche situazioni) può fare aggio sui principi di uguaglianza e capacità contributiva.

2. Se il contributo di perequazione in esame — contraddicendo allo stesso *nomen iuris* — dovesse invece essere configurato come contributo previdenziale in senso tecnico, vale a dire come prestazione patrimoniale imposta per legge di cui all'art. 23 Cost., in attuazione dell'art. 2 Cost., non verrebbe per questo meno la violazione del principio di ragionevolezza per i profili dianzi dedotti, in quanto il principio di legalità dei tributi non può non esser coniugato con il supremo principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost., principio fondante di uno Stato di diritto.

II. Illegittimità costituzionale del comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, in legge n. 214/2011, per contrasto con gli artt. 3, 53, 27, 36 e 38 Cost..

La legge n. 111/2011 di conversione del d.l. n. 98/2011 ha introdotto all'art. 18, sostituendo il terzo comma del provvedimento d'urgenza, a sua volta sostituito dal comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, in legge n. 214/2011, una nuova disciplina della rivalutazione automatica precedentemente in vigore. Tale nuova disciplina è estremamente restrittiva fino a determinare la soppressione quasi totale dell'istituto in questione.

Infatti, stabilisce la norma: «in considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici, secondo il meccanismo stabilito dall'articolo 34, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, è riconosciuta, per gli anni 2012 e 2013, esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS, nella misura del 100 per cento. Per le pensioni di importo superiore a tre volte il trattamento minimo INPS e inferiore a tale limite incrementato della quota di rivalutazione automatica spettante ai sensi del presente comma, l'aumento di rivalutazione è comunque attribuito fino a concorrenza del predetto limite maggiorato».

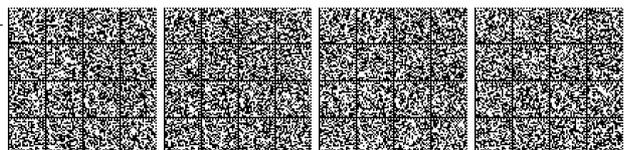
La nuova disciplina, limitando in misura notevole il trattamento di pensione nella sua fase di adeguamento al costo della vita, offre il fianco alle medesime censure di incostituzionalità sopra riportate a proposito del contributo di perequazione, alle quali si rinvia. Osservazioni più specifiche sono quelle che fanno riferimento alla violazione degli artt. 36 e 38 della Costituzione: infatti, avendo presente che il trattamento pensionistico ha natura retributiva, perché costituisce il prolungamento in pensione della retribuzione goduta in costanza di lavoro, viene in discussione l'inosservanza da parte del legislatore dell'art. 38 secondo comma, che tutela l'adeguatezza della prestazione previdenziale; tale principio costituzionale appare messo in pericolo dalla quasi totale soppressione dell'unico istituto (rivalutazione) posto a tutela della conservazione nel tempo del trattamento pensionistico; inoltre, con l'introduzione di questa disciplina restrittiva, è messa in pericolo anche la proporzionalità tra pensione e retribuzione goduta durante l'attività lavorativa, principio sancito dagli artt. 36 e 38 Cost., se è vero che talvolta la Corte costituzionale ha affermato che l'intervento sporadico del legislatore rivolto a contenere o sopprimere per un breve periodo la rivalutazione dei trattamenti pensionistici medio/alti non viola i predetti principi costituzionali, è altrettanto vero che tali affermazioni sono state bilanciate dalla considerazione che, al contrario, non è consentita la reiterazione di misure intese a paralizzare il meccanismo perequativo.

Rilevato che in questi ultimi tempi sono stati frequenti gli interventi legislativi rivolti a «bloccare» la perequazione automatica per uno o più anni (art. 1, comma 19, legge n. 247/2007; art. 19, comma 13, legge n. 449/997), che la norma in discussione limita per un biennio (2011/2012) l'adeguamento, e che la limitazione è piuttosto pesante, appaiono fondati i dubbi di incostituzionalità anche con riferimento ai canoni di ragionevolezza e proporzionalità.

In conclusione si chiede — previa rimessione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame della questione di costituzionalità: a) del comma 22-bis dell'art. 18 del d.l. n. 98/2011, convertito, con modificazioni, in legge n. 111/2011, come reintrodotta dall'art. 2 comma 1 del d.l. n. 138/2011, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge n. 148/2011 e s.m.i., per contrasto con gli artt. 3, 53 e 23 Cost., nella parte in cui, a decorrere dal 1° agosto 2011 e fino al 31 dicembre 2014, i trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie, i cui importi complessivamente superino 90.000 euro lordi annui, sono assoggettati ad un contributo di perequazione pari al 5 per cento della parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, nonché pari al 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro e al 15 per cento per la parte eccedente 200.000 euro; del comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, in legge n. 214/2011, per contrasto con gli artt. 3, 53, 27, 36 e 38 Cost. — l'accoglimento del ricorso, con tutte le conseguenze di legge.

Con memoria di costituzione e difesa il resistente INPS, quale successore *ex lege* dell'Inpdap, ai sensi dell'art. 21 comma 1 del d.l. n. 201 del 2011 convertito in legge n. 214 del 2011, ha controdedotto come segue.

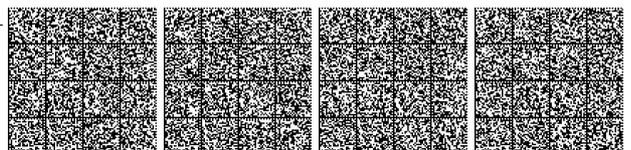
1. Difetto di giurisdizione della Corte dei conti in favore delle Commissioni Tributarie Regionali sulla domanda inerente il contributo ex art. 18 comma 22-bis del decreto-legge 6 luglio 2011 n. 98: in via pregiudiziale si eccepisce il



difetto di giurisdizione della Corte dei conti in favore delle Commissioni Tributarie Regionali, con riferimento alla domanda relativa al contributo ex 18 comma 22-*bis* del decreto-legge 6 luglio 2011 n. 98; ciò in quanto il *petitum* sostanziale della pretesa avversa non è costituito dall'an o dal quantum della pensione ma dalla contestazione della legittimità di una maggiorazione dell'imposta sul reddito e sulla richiesta di restituzione di quanto versato all'erario; pertanto, la controversia esula dalla Giurisdizione della Corte dei conti rientrando tra le materie soggette alla giurisdizione tributaria ai sensi dell'art. 2 del d.lgs. n. 546 del 31 dicembre 1992, secondo cui «Appartengono alla giurisdizione tributaria tutte le controversie aventi ad oggetto i tributi di ogni genere e specie, comunque denominati compresi quelli regionali, provinciali e comunali e il contributo per Servizio sanitario nazionale, nonché le sovrimposte e le addizionali, le sanzioni amministrative, comunque irrogate da uffici finanziari, gli interessi e ogni altro accessorio...»; in tal senso si sono più volte pronunciate le Sezioni Unite della Cassazione che hanno affermato il principio secondo cui: «È devoluta alla giurisdizione del giudice tributario la controversia promossa dal sostituto d'imposta, nei confronti del sostituto ai fini delle imposte dirette, per pretendere il pagamento (anche) di quella parte del suo credito che il convenuto abbia trattenuto e versato a titolo di ritenuta d'imposta: si tratta, infatti, di un'indagine sulla legittimità di detta ritenuta integrante non una mera questione pregiudiziale, suscettibile di essere delibata incidentalmente, ma comporta una causa tributaria avente carattere pregiudiziale, la quale deve essere definita, con effetti di giudicato sostanziale, dal giudice cui la relativa cognizione spetta per ragioni di materia, in litisconsorzio necessario anche dell'amministrazione finanziaria» (Cass. [ord.] Sez. Un. 24-10-2007 n. 22272: *idem* Cass. Sez. Un. 24-10-2007 n. 22266.); e la natura tributaria del contributo in questione è stata affermata e riconosciuta dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 241 del 24 ottobre 2012; la giurisdizione della Corte dei conti, al di fuori della contabilità pubblica, è strettamente limitata alle sole materie specificate dalla legge; nel caso della materia pensionistica, l'ambito di competenza del giudice contabile è circoscritto ai ricorsi relativi alla sussistenza e alla misura del diritto a pensione a carico totale o parziale dello Stato (art. 62, primo comma, del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214), ovvero a tutti gli altri ricorsi in materia di pensione, attribuiti da leggi speciali alla Corte dei conti (art. 62 secondo comma r.d. cit.), come, ad es. l'art. 60 del r.d. 3 marzo 1938, n. 680, che ha riguardo alle pensioni dei dipendenti degli enti locali.

II. Carenza parziale di legittimazione passiva dell'Inps sulla domanda di condanna alla restituzione di quanto versato - Litisconsorzio necessario e necessità di integrazione del contraddittorio nei confronti dell'Agenzia delle Entrate; la riconosciuta natura tributaria del contributo contestato, a prescindere dalla sollevata carenza di giurisdizione della Corte dei conti, impone altresì un approfondimento sulla sussistenza della legittimazione passiva dell'INPS nel giudizio atteso che l'Istituto previdenziale resistenza agisce nel caso *de quo* quale mero sostituto di imposta ex art. 23 e 64 comma 1 D.P.R. 29 settembre 1973, n. 600; invero, seppure fosse ancora ipotizzabile la partecipazione in giudizio dell'Inps al solo fine di renderlo edotto dell'impugnazione dell'atto impositivo ed allo scopo di rendere opponibile al sostituto eventuale annullamento della norma, è evidente che in nessun caso l'Inps potrà essere destinatario della domanda di restituzione di somme che non detiene per averle semplicemente trasferite all'erario, mancando nella fattispecie qualsiasi presupposto di indebito oggettivo; pertanto la domanda proposta dai ricorrenti per la «condanna alla restituzione di quanto trattenuto per tali titoli, con rivalutazione monetaria ed interessi dal di di ciascuna trattenuta e rateo di pensione sino al soddisfo», andava proposta nei confronti dell'Agenzia delle Entrate che doveva essere convenuta nel presente giudizio e nei confronti della quale dovrebbe quantomeno essere integrato il contraddittorio ai sensi dell'art. 102 c.p.c.: proprio la contestazione sulla legittimità della norma (norma su cui si fonda l'atto impositivo contestato) determina la necessaria partecipazione dell'Agenzia delle Entrate, parte necessaria del procedimento così come ritenuto dalla Corte di Cassazione Sezioni Unite, nella sentenza 18 gennaio 2007, n. 1052, secondo cui «Ogni volta che per effetto della norma tributaria o per l'azione esercitata dall'amministrazione finanziaria (oggi Agenzia delle Entrate) l'atto impositivo debba essere o sia unitario, coinvolgendo nella unicità della fattispecie costitutiva dell'obbligazione una pluralità di soggetti, e il ricorso proposto da uno o più degli obbligati abbia ad oggetto non la singola posizione debitoria del ricorrente, ma la posizione inscindibilmente comune a tutti i debitori rispetto all'obbligazione dedotta nell'atto autoritativo impugnato, ricorre un'ipotesi di litisconsorzio necessario nel processo tributario».

III. In ulteriore subordinata, incompetenza territoriale parziale con riferimento ai ricorrenti non residenti nel Lazio: in via subordinata, ove si ritenesse la natura pensionistica della controversie, si eccipisce il difetto di competenza territoriale della adita Corte dei conti territoriale con riferimento ai ricorrenti non residenti nella Regione Lazio; invero, ai sensi dell'art. 1 d.l. 15 novembre 1993, n. 453 (convertito in legge con l'art. 1, comma 1, legge 14 gennaio 1994, n. 19), allorché furono istituite le sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, è stato precisato che le stesse avrebbero avuto «circoscrizione estesa al territorio regionale e con sede nel capoluogo di regione» e con il successivo comma 3 è stato espressamente richiamato l'art. 2 lett. C della legge n. 658 del 1984 che individua quale criterio per la ripartizione della competenza, quello della residenza anagrafica del ricorrente al momento della presentazione del ricorso: ciò comporta che tutti i ricorrenti non residenti nella regione Lazio avrebbero dovuto proporre il ricorso presso le Sezioni Giurisdizionali della Corte dei conti site nei capoluoghi di regione dei comuni di residenza e, in particolare: i ricorrenti Calabresi



Donato, residente a Castel di Lama (AP) e Tacchi Liana, residente a San Benedetto del Tronto (AP), avrebbero dovuto proporre ricorso alla Corte dei conti Sezione Giurisdizionale per la Regione Marche; i ricorrenti Della Valle Pauciullo Giuseppina, Festa Ferrante Adriano e Weber Italo, residenti a Napoli avrebbero dovuto proporre ricorso alla Corte dei conti Sezione Giurisdizionale per la Regione Campania; il ricorrente De Maria Massimo, residente a Bologna avrebbe dovuto proporre ricorso alla Corte dei conti Sezione Giurisdizionale per la Regione Emilia Romagna: - la ricorrente Ferrando Angela, residente a Genova avrebbe dovuto proporre ricorso alla Corte dei conti Sezione Giurisdizionale per la Regione Liguria; i ricorrenti Lazzeri Eugenio, residente a Impruneta (FI), e Nicoletti Giuseppe, residente a Livorno, avrebbero dovuto proporre ricorso alla Corte dei conti Sezione Giurisdizionale per la Regione Toscana; il ricorrente Prota Bruno, residente a Padova, avrebbe dovuto proporre ricorso alla Corte dei conti Sezione giurisdizionale per la Regione Veneto: il ricorrente Scurti Niceta Vincenzo, residente a Bari, avrebbe dovuto proporre ricorso alla Corte dei conti Sezione Giurisdizionale per la Regione Puglia: il ricorrente Lo Cascio Giovanni, residente a Milano, avrebbe dovuto proporre ricorso alla Corte dei conti Sezione Giurisdizionale per la Regione Lombardia; si chiede pertanto che questa Sezione giurisdizionale per la Regione Lazio dichiari il proprio difetto parziale di competenza con riferimento alle posizioni suindicate.

IV. Infondatezza della domanda nel merito e manifesta infondatezza della questione legittimità costituzionale sollevata: in ogni caso la domanda dei ricorrenti risulta infondata nel merito avendo l'Inps (ex Inpdap) agito in base a norme di legge tuttora vigenti sia con riferimento all'art. 24, comma 25 del decreto-legge 6 dicembre 2011 n. 201 che con riferimento all'art. 18 comma 22-bis del decreto-legge 6 luglio 2011 n. 98; invero i ricorrenti, assumono l'illegittimità costituzionale delle norme in questione con il proposito di ottenere una rimessione alla Corte costituzionale.

I dubbi di costituzionalità delle norme, ad avviso della difesa dell'Inps, sono tuttavia da ritenersi privi di fondamento.

*Iva)* legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 25 del decreto-legge 6 dicembre 2011 n. 201. L'art. 24, comma 25 del decreto-legge 6 dicembre 2011 n. 201 non risulta irragionevole ed appare del tutto coerente con l'evoluzione della normativa sulla rivalutazione delle pensioni; secondo i ricorrenti la suddetta norma contrasterebbe con gli articoli 36 e 38 della Costituzione, poiché il blocco seppure temporaneo della rivalutazione delle pensioni, farebbe venire meno la natura «retributiva» della pensione quale «prolungamento in pensione della retribuzione goduta in costanza di lavoro»; al riguardo si osserva che simili profili di incostituzionalità sollevati in precedenza sono stati sempre respinti dal Giudice delle leggi; a titolo esemplificativo si può citare l'ordinanza 18 maggio 2006, n. 202 con la quale la Corte ha ritenuto «.. manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2 legge 8 agosto 1991 n. 265, 11 d.lgs. 30 dicembre 1992 n. 503, 59 legge 27 dicembre 1997 n. 449, 34 legge 23 dicembre 1998 n. 448 e 69 legge 23 dicembre 2000 n. 388, nella parte in cui, limitandosi a prevedere un meccanismo di perequazione dell'importo dei trattamenti pensionistici alle variazioni del costo della vita, determinerebbero un significativo ed apprezzabile depauperamento del trattamento pensionistico dei magistrati collocati a riposo con riguardo al trattamento economico proprio dei colleghi in servizio attivo ed allo stesso trattamento pensionistico dei magistrati collocati a riposo successivamente, in riferimento agli artt. 36, 38 e 53 Cost.»; ancora può farsi riferimento all'ordinanza 17 luglio 2001 n. 256, con la quale la Corte costituzionale ha ritenuto: «manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 59, 13 comma, legge 27 dicembre 1997 n. 449, nella parte in cui esclude, per l'anno 1998, dalla perequazione automatica i trattamenti pensionistici superiori a cinque volte il minimo Inps, in riferimento agli artt. 3, 36 e 38 Cost.»; inoltre la norma censurata si inserisce nell'ambito di un articolo (art. 24) che introduce pesanti limitazioni ai tutti i trattamenti di pensione e non soltanto a quelle oggi in discussione; basti pensare che con la predetta si è previsto: l'introduzione del sistema di calcolo della pensione contributivo pro rata anche per i lavoratori che avevano mantenuto il sistema retributivo all'epoca della legge n. 335/1995: l'innalzamento a 66 anni dell'età per la pensione di vecchiaia, sia per gli uomini che per le donne (salvo modifiche connesse all'aspettativa di vita), con necessità di almeno 20 anni di anzianità contributiva; l'introduzione della cosiddetta «pensione anticipata», in luogo della «pensione di anzianità» con il requisito di 41 anni e un mese di anzianità contributiva per le donne, e 42 anni e un mese per gli uomini seppure con penalizzazioni: la possibilità di optare per liquidazione del trattamento pensionistico esclusivamente con le regole del sistema contributivo: la specifica disposizione sulla rivalutazione delle pensioni più elevate rientra in un percorso ormai decennale che ha visto la tendenziale cessazione degli automatismi nella rivalutazione delle pensioni per pervenire ad un criterio che tenga conto del reddito complessivo; il sistema di perequazione delle pensioni, originariamente basato sul punto unico di contingenza secondo gli indici Istat, è stato radicalmente trasformato dalle leggi succedutesi nel tempo (art. 21 della legge 27 dicembre 1983 n. 730; art. 59 della legge 27 dicembre 1997 n. 449, art. 34 della legge n. 448 del 1998), con la conseguenza che la perequazione dell'intero trattamento nelle sue due componenti di pensione e di indennità integrativa speciale, ha reso incompatibile il riconoscimento del diritto alla riliquidazione delle variazioni dell'indennità integrativa speciale; ciò è avvenuto per effetto dell'art. 21, comma 8 della legge 27 dicembre 1983 n. 730, secondo cui «Agli effetti delle disposizioni di cui al presente articolo le pensioni, alle quali si applica la disciplina dell'indennità integrativa speciale ..., dal maggio 1984 sono considerate comprensive dell'indennità stessa.



Gli aumenti dovuti ai sensi del terzo comma sono attribuiti sull'indennità integrativa speciale, ove competa, e sulla pensione con le modalità che saranno stabilite con il decreto interministeriale di cui al secondo comma»; il sistema è stato confermato ed esteso dalle norme successive fra cui, in particolare: l'art. 24, commi 4 e 5 dell'articolo 24 della legge 28 febbraio 1986, n. 41 che ha precisato i criteri per il calcolo della perequazione di cui alla legge n. 730/1983 precisando, tra l'altro che «La percentuale di aumento si applica sull'importo non eccedente il doppio del trattamento minimo del fondo pensioni per i lavoratori dipendenti. Per le fasce di importo comprese fra il doppio ed il triplo del trattamento minimo detta percentuale è ridotta al 90 per cento. Per le fasce di importo superiore al triplo del trattamento minimo la percentuale è ridotta al 75 per cento»; l'art. 11 del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 503, con previsione del calcolo della perequazione con decorrenza dal 1994, sulla base del solo adeguamento al costo vita con cadenza annuale ed effetto dal primo novembre di ogni anno; l'art. 59 della legge 27 dicembre 1997 n. 449, commi 4 e 13 che, a decorrere dal 1° gennaio 1998, ha esteso a tutte le forme pensionistiche i criteri di adeguamento delle prestazioni pensionistiche previsti dal suddetto art. 11 d.lgs. n. 503/1992 ed ha introdotto di limiti di aumento in misura variabile con riferimento ai trattamenti pensionistici che dovessero superare da cinque ad otto volte il trattamento minimo INPS; si rammenta inoltre l'art. 34 della legge n. 448 del 1998 che, con l'istituzione del Casellario delle Pensioni, ha disposto che la perequazione dei trattamenti pensionistici debba farsi con riferimento all'insieme dei trattamenti pensionistici goduti dal medesimo beneficiario anche se riferiti a diverse gestioni: ancora, l'art. 18 commi 6, 7, 8 e 9 del decreto-legge 6 luglio 2011 n. 98, interpretando autenticamente l'art. 10, comma 4, del decreto-legge 29 gennaio 1983, n. 17 e l'art. 21, ottavo comma, della legge 27 dicembre 1983, n. 730, ha ridimensionato la perequazione delle pensioni godute dai cosiddetti «baby pensionati» cessati dal servizio prima del 1995 con meno di quarant'anni e con l'IIS calcolata in quaresimesimi, ossia di soggetti che percepiscono trattamenti di modesta entità non certo paragonabili a quelli degli attuali ricorrenti: la norma censurata è quindi una disposizione dettata da una situazione di emergenza e contingente, che colpisce tutti i pensionati pubblici e privati senza distinzioni di sorta in materia progressiva secondo le rispettive capacità reddituali.

IV b) Legittimità costituzionale dell'art. 18 comma 22-bis del decreto legge 6 luglio 2011 n. 98: l'Inps ritiene infondate anche le censure rivolte dai ricorrenti all'art. 18 comma 22-bis del decreto-legge 6 luglio 2011 n. 98; si tratta di un prelievo fiscale straordinario temporaneo e straordinario gravante sulla quota eccedente delle pensioni di importo elevato che stato definito «perequativo» in senso atecnico, intendendo il Legislatore per perequazione non già la rivalutazione del trattamento di pensione ma la «riconduzione ad equità» delle cosiddette pensioni d'oro in rapporto all'intera platea dei pensionati che ha pesantemente colpito per effetto della crisi finanziaria in atto: a differenza dell'analogo contributo sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici introdotto dall'articolo 9, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010, già dichiarato incostituzionale con la recente sentenza n. 223/2012, il contributo di perequazione in questione vede come destinatari l'intera platea dei titolari di trattamenti pensionistici, anche integrativi e pertanto non sono fondati i rilievi di illegittimità della norma con riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal momento che le uniche prestazioni pensionistiche escluse dal contributo risultano essere le prestazioni assistenziali (rispetto alle quali, d'altronde, risulterebbe difficile ipotizzare il superamento degli importi previsti dal comma 22-bis, *ratione mensurae*), gli assegni straordinari di sostegno al reddito, le pensioni erogate alle vittime del terrorismo e [e rendite dell'INAIL; risulta altresì infondata, a parere dell'Inps, anche l'ulteriore obiezione riferita al presunto *vulnus* del principio di uguaglianza in relazione alla capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost. per essere i titolari di elevate pensioni discriminati rispetto alla generalità dei consociati; considerato che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, la formulazione dell'art. 53 Cost.: «Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva», impone che il principio dell'universalità dell'imposizione debba essere valutato in termini non assoluti ma relativi, in necessario coordinamento con il principio solidaristico e di uguaglianza di cui agli artt. 2 e 3 Cost.; sicché il legislatore, con il limite della ragionevolezza e dei criteri di progressività e proporzionalità, può ben introdurre per singole categorie di contribuenti specifici tributi, non risultando un obbligo di indistinta ed uniforme imposizione.

V. Sussistenza di analoga q.l.c. già pendente innanzi alle Corte costituzionale richiesta di sospensione pregiudiziale del giudizio: l'art. 18 comma 22-bis del decreto-legge 6 luglio 2011 n. 98 è stato sottoposto al vaglio di costituzionalità da parte della Corte dei conti Sezione Giurisdizionale per la Regione Campania, la quale con ordinanza di rimessione del 20 luglio 2012 pubblicata sulla *G.U.* n. 45 del 14 novembre 2002 resa nell'ambito del giudizio proposto da Staro Salvatore contro Inpdap ed altri, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale della suddetta norma con riferimento agli artt. 2, 3, 53 e 97 della Costituzione, per motivi del tutto analoghi a quelli qui prospettati: pertanto; ove la adita Sezione giurisdizionale dovesse condividere i dubbi manifestati dai ricorrenti, potrà ordinare la sospensione del giudizio in attesa della pronuncia della Corte costituzionale sulla q.l.c. sollevata.

In conclusione, si chiede che questa Corte voglia: - in via pregiudiziale, ritenere il proprio difetto di giurisdizione in favore delle Commissioni Tributarie Regionale con riferimento alla domanda relativa il contributo ex 18 comma 22-bis del decreto-legge 6 luglio 2011 n. 98; - sempre in via pregiudiziale e nel rito, accertare e ritenere parziale carenza di legittimazione passiva dell'Inps nonché la sussistenza di una ipotesi di litisconsorzio necessario ex art. 102. c.p.c.



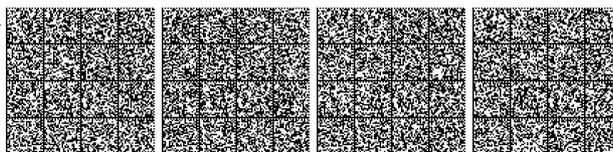
nei confronti dell'Agenzia delle Entrate, quale parte necessaria nelle controversie inerenti la sussistenza l'ammontare di imposte e i tributi e la restituzione di somme asseritamente non dovute a tale titolo, con conseguente integrazione del contraddittorio nei confronti della suddetta Agenzia; - ancora in via pregiudiziale e nel rito: dichiarare il proprio difetto di competenza relativamente alle domande dei ricorrenti: Calabresi Donato, Tacchi Liana, in favore della Corte dei conti Sezione Giurisdizionale per la Regione Marche; Della Valle Pauciuolo Giuseppina, Festa Ferrante Adriano e Weber Italo, in favore della Corte dei conti Sezione Giurisdizionale per la Regione Campania; - De Maria Massimo, in favore della Corte dei conti Sezione Giurisdizionale per la Regione Emilia Romagna; - Ferrando Angela, in favore della Corte dei conti Sezione Giurisdizionale per la Regione Liguria; Lazzeri Eugenio e Nicoletti Giuseppe, in favore della Corte dei conti Sezione Giurisdizionale per la Regione Toscana; Prota Bruno, in favore della Corte dei conti Sezione Giurisdizionale per la Regione Veneto; - Scurti Niceta Vincenzo, in favore della Corte dei conti Sezione Giurisdizionale per la Regione Puglia; - Lo Cascio Giovanni, in favore della a Corte dei conti Sezione Giurisdizionale per la Regione Lombardia; nel merito, respingere in ogni caso le domande attoree perché infondate in fatto e diritto per i motivi sopra evidenziati, con declaratoria della correttezza dell'operato dell'INPS nell'applicazione delle norme richiamate in premessa: in via subordinata disporre la sospensione del presente giudizio in attesa della pronuncia della Corte costituzionale sull'ordinanza di rimessione della Corte dei conti Sezione Giurisdizionale per la Regione Campania del 20 luglio 2012 pubblicata sulla *G.U.* n. 45 del 14 novembre 2002; con il favore delle spese.

Con ulteriore memoria i ricorrenti hanno dedotto quanto segue; quanto all'eccezione di difetto di giurisdizione prospettato dall'Inps, si osserva che la Corte costituzionale, nell'esaminare identica q.l.c. relativa ai prelievi imposti alla retribuzione dei magistrati in servizio con l'analogo «contributo di solidarietà», ha implicitamente confermato, nella sentenza n. 223/2012, la giurisdizione affidata al Giudice amministrativo dall'art. 63 del d.lgs. n. 165/2001, posto il costante orientamento della stessa Corte per cui la carenza di giurisdizione del giudice rimettente determina l'inammissibilità della q.l.c. in punto di rilevanza (*cf.* ord. n. 196/2005; sent. n. 144/2005; ord. n. 196/2005; ord. n. 291/200 Ord. n. 167/1997; ord. n. 348/1995; ord. n. 263/1994; sent. n. 349/1993); analogamente, la domanda dei magistrati (e assimilati) — e comunque di tutti i dipendenti statali — in quiescenza, relativa al prelievo illegittimamente imposto alla loro pensione, rientra nella giurisdizione pensionistica della Corte dei conti, giurisdizione piena perché riguarda non solo la mera legittimità del provvedimento, bensì il rapporto pensionistico nel suo complesso; invero, come hanno avuto modo di affermare recentemente le Sezioni Unite della Cassazione (sent. n. 2064/2011, sottolineature nostre), «questa Corte ha già avuto modo di chiarire che le controversie relative all'indebito pagamento dei tributi seguono la regola della devoluzione alla giurisdizione speciale del giudice tributario soltanto quando si debba impugnare uno degli atti previsti dal d.lgs. n. 546 del 1992, art. 19 e, di conseguenza, il convenuto in senso formale sia uno dei soggetti indicati nel d.lgs. n. 546 del 1992, art. 10», aggiungendo, in relazione alla fattispecie in esame, che «quando la controversia si svolga tra due soggetti privati in assenza di un provvedimento che sia impugnabile soltanto dinanzi al giudice tributario, il giudice ordinario si riappropria della giurisdizione e non rileva che la composizione della lite debba passare attraverso la interpretazione di una norma tributaria»; nel caso in esame, *mutatis mutandis*, tenuto conto del *petitum*, deve affermarsi a favore la giurisdizione del Giudice contabile, donde l'infondatezza dell'eccezione avversaria; inoltre la domanda di integrazione del contraddittorio attraverso la chiamata in causa dell'Agenzia delle Entrate è parimenti infondata, in quanto con il ricorso si chiede in sostanza l'eliminazione e la restituzione del contributo di perequazione, con gli accessori di legge, contributo applicato direttamente dall'Inps e non dall'Agenzia, priva di competenza nella materia; nel merito, si ribadisce sostanzialmente quanto già dedotto nell'atto introduttivo del giudizio, anche alla luce della intervenuta sentenza costituzionale n. 223 del 2012, che confermerebbe in tesi attorea la manifesta fondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione al contributo cui sono assoggettati nella specie solo i magistrati in pensione e non quelli in servizio, con riferimento agli artt. 2, 3, 53 e 97.

Considerato che:

i ricorrenti, magistrati in pensione o loro eredi, chiedono: A) il riconoscimento del diritto a percepire il trattamento pensionistico senza le decurtazioni derivanti dall'applicazione del contributo di perequazione di cui all'art. 18, comma 22-*bis* del decreto-legge 6 luglio 2011 n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011 n. 111, come successivamente modificato dall'art. 24, comma 31-*bis* del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, la cui vigenza è stata solo ribadita, senza nulla innovare, dall'art. 2, comma 1, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148; B) la integrale rivalutazione automatica del medesimo trattamento di quiescenza, ovvero senza i limiti recati dal disposto di cui all'art. 24 comma 25 del d.l. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214.

Quanto sopra, previa rimessione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame delle questioni di costituzionalità: A) del comma 22-*bis* dell'art. 18, del decreto-legge 6 luglio 2011 n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011 n. 111, come successivamente modificato dall'art. 24, comma 31-*bis* del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, la cui vigenza è stata solo ribadita, senza nulla



innovare, dall'art. 2, comma 1, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, per contrasto con gli artt. 2, 3, 53, 23 e 97 Cost.; *B*) del comma 25 dell'art. 24 del d.l. n. 201/2011 convertito, con modificazioni, in legge n. 214/2011, per contrasto con gli artt. 3, 53, 27, 36 e 38 Cost.

Quanto alla seconda questione di legittimità costituzionale di cui al punto *B*), la stessa — ancorchè rilevante — si appalesa manifestamente infondata e su di essa si dispone con contestuale separato provvedimento recante le motivazioni del rigetto.

Quanto alla prima questione di legittimità costituzionale di cui al punto *A*) che precede, appare evidente nella specie la sussistenza della condizione della rilevanza posta all'autorità giurisdizionale dall'art. 23 secondo comma della legge n. 87 del 1953 per poter sollevare questione di legittimità costituzionale, ovvero dell'impossibilità di poter definire il giudizio in esame «indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale» della normativa coinvolta, trattandosi di disposizione di legge (comma 22-*bis* dell'art. 18, del decreto-legge 6 luglio 2011 n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011 n. 111, come successivamente modificato dall'art. 24, comma 31-*bis* del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, la cui vigenza è stata solo ribadita, senza nulla innovare, dall'art. 2, comma 1, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148) pacificamente applicabile ed invero autoritativamente applicata al trattamento pensionistico dei ricorrenti, stante l'univoco e cogente tenore letterale che la connota, con la conseguente necessaria influenza (sub specie di stretta pregiudizialità) di un'eventuale pronuncia di accoglimento da parte della Corte costituzionale sulla decisione del presente giudizio; impossibilità di poter definire il giudizio in esame «indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale» che postula logicamente la giurisdizione di questa Corte dei conti nella materia oggetto di ricorso giurisdizionale, da ritenersi nella specie sussistente sul rilievo che il *petitum* sostanziale, da identificare in funzione della intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio (*causa petendi*) dai ricorrenti — ovvero l'oggetto della domanda sulla cui base va determinata, a norma dell'art. 386 cod. proc. civ. la giurisdizione — attiene, per quel che qui occupa, al preteso riconoscimento del diritto alla corresponsione del trattamento pensionistico senza le decurtazioni patrimoniali definitive previste dal comma 22-*bis* dell'art. 18 del decreto-legge 6 luglio 2011 n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011 n. 111, come successivamente modificato dall'art. 24, comma 31-*bis* del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214: ovvero al mantenimento del trattamento pensionistico fruito anteriormente al 1° agosto 2011; con ciò risultando evidente che il tema su cui si controverte attiene alla determinazione dell'ammontare del trattamento pensionistico, rimesso alla giurisdizione esclusiva sulla Corte dei conti.

Invero, la giurisdizione della Corte dei conti in materia di pensioni (ai sensi degli artt. 13 e 62 del R.D. n. 1214 del 1933) ha carattere esclusivo, in quanto affidata al criterio di collegamento costituito dalla materia, onde in essa sono comprese tutte le controversie in cui il rapporto pensionistico costituisca elemento identificativo del *petitum* sostanziale, ovvero sia comunque in questione la misura della prestazione previdenziale (Cass. civ. Sez. Unite, Sent. n. 8324 del 2010).

La circostanza che il contributo di perequazione sia previsto da una norma «certamente di natura tributaria» (sent. Corte costituzionale n. 241 del 2012), non trasforma il rapporto tra enti gestori di forme di previdenza obbligatorie e beneficiari dei relativi trattamenti pensionistici in un rapporto tributario, di tipo pubblicistico, il quale implica — diversamente dal caso di specie — un soggetto investito di *potestas* impositiva ed un provvedimento espressione di tale potere (Sentenza Cass. n. 15031/2009).

Nella fattispecie, il rapporto tra INPDAP/INPS e pensionati percettori, — ai quale è estranea l'Amministrazione Finanziaria, coerentemente non evocata in questo giudizio — non contiene, quale *petitum* sostanziale, una contestazione diretta della debenza all'Erario della somma trattenuta, ovvero un rapporto tributario tra contribuente ed Amministrazione (come tale rimesso alla competenza esclusiva del giudice tributario: *cfi.* Cass. civ. Sez. Unite, ord. n. 22381 del 2011), ma attiene ad un rapporto pensionistico, atteso che — siccome affermato, *mutatis mutandis*, dalla Sezione Unite della Corte di cassazione nella sentenza n. 2064 del 2011, puntualmente richiamata dalla difesa dei ricorrenti «le controversie relative all'indebito pagamento dei tributi seguono la regola della devoluzione alla giurisdizione speciale del giudice tributario soltanto quando si debba impugnare uno degli atti previsti dal d.lgs. n. 546 del 1992, art. 19 e, di conseguenza, il convenuto in senso formale sia uno dei soggetti indicati nell'art. 10, d.lgs. n. 546 del 1992. Quando la controversia si svolga tra due soggetti privati in assenza di un provvedimento che sia impugnabile soltanto dinanzi al giudice tributario, il giudice ordinario si riappropria della giurisdizione e non rileva che la composizione della lite debba passare attraverso la interpretazione di una norma tributaria.».

Si ritiene altresì che la questione sollevata non sia manifestamente infondata, ai sensi dello stesso art. 23 secondo comma della legge n. 87 del 1953, per i motivi e con riferimento ai parametri costituzionale che seguono.

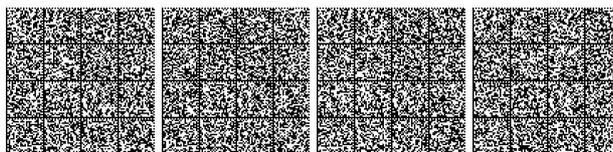


Invero, come recentemente affermato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 241 del 2012, il «contributo di perequazione» di cui comma 22-*bis* dell'art. 18 del d.l. n. 98/2011, convertito, con modificazioni, nella legge n. 111/2011 e s.m.i. «è previsto a carico dei trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie ed ha natura certamente tributaria, in quanto costituisce un prelievo analogo a quello effettuato sul trattamento economico complessivo dei dipendenti pubblici ... nella parte dichiarata illegittima da questa Corte con la sentenza n. 223 del 2012 e la cui natura tributaria è stata espressamente riconosciuta dalla medesima sentenza. La norma impugnata, infatti, integra una decurtazione patrimoniale definitiva del trattamento pensionistico, con acquisizione al bilancio statale del relativo ammontare, che presenta tutti i requisiti richiesti dalla giurisprudenza di questa Corte per caratterizzare il prelievo come tributario ...» ovvero, indipendentemente dal *nomen juris* attribuitole dal legislatore, quelli di un prelievo coattivo finalizzato al concorso delle pubbliche spese, posto a carico di un soggetto passivo in base ad uno specifico indice di capacità contributiva che deve esprimere l'idoneità di tale soggetto all'obbligazione tributaria.

Da quanto precede consegue che — richiamando principi riaffermati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 223 del 2012 secondo cui «la Costituzione non impone affatto una tassazione fiscale uniforme, con criteri assolutamente identici e proporzionali per tutte le tipologie di imposizione tributaria; ma esige invece un indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza, collegato al compito di rimozione degli ostacoli economico-sociali esistenti di fatto alla libertà ed eguaglianza dei cittadini-persone umane, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale (artt. 2 e 3 della Costituzione)» (sentenza n. 341 del 2000). Pertanto, il controllo della Corte in ordine alla lesione dei principi di cui all'art. 53 Cost. come specificazione del fondamentale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., consiste in un «giudizio sull'uso ragionevole, o meno, che il legislatore stesso abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria, al fine di verificare la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico, come pure la non arbitrarietà dell'entità dell'imposizione» (sentenza n. 111 del 1997).» — occorre verificare se il contributo di perequazione, quale norma di natura tributaria, si ponga in contrasto con gli artt. 2, 3 e 53 della Costituzione, pretermettendosi dall'analisi il pur evocato parametro di cui all'art. 23 della Costituzione, postulabile invero solo nella subordinata e controfattuale ipotesi della natura non tributaria del prelievo: mentre inconferente si appalesa ictu oculi il richiamo all'art. 97 della Costituzione, parametro invero atto a sindacare la ragionevolezza di leggi che disciplinano l'organizzazione e, di riflesso, l'attività amministrativa.

Ritiene questo giudice che la disposizione di cui comma 22-*bis* dell'art. 18 del d.l. n. 98/2011, convertito, con modificazioni, nella legge n. 111/2011 e s.m.i., recante l'introduzione di un'imposta speciale, ancorchè transitoria («a decorrere dal 1° agosto 2011 e fino al 31 dicembre 2014») ed eccezionale («In considerazione della eccezionalità della situazione economica ...») a carico dei soli «trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatoria», si ponga in contrasto con il principio di parità di prelievo a parità di presupposto d'imposta economicamente rilevante, siccome postulato dai richiamati artt. 3 e 53 della Costituzione.

Ed invero, da un lato, a parità di reddito con la categoria dei lavoratori (pubblici o privati), il prelievo è ingiustificatamente posto a carico della sola categoria dei pensionati di enti gestori di forme di previdenza obbligatoria, con conseguente irragionevole limitazione della platea dei soggetti passivi, tenuto conto che, se l'eccezionalità della situazione economica che lo Stato deve affrontare consente al legislatore di intervenire con strumenti eccezionali, nondimeno è compito dello Stato garantire il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale ed, in particolare, del principio di uguaglianza su cui si fonda l'ordinamento costituzionale; principio di uguaglianza (quale specificato nell'art. 53 della Costituzione) in ossequio al quale la Corte costituzionale, con la sentenza n. 223 del 2010, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, ravvisando un'ingiustificata limitazione ai soli dipendenti pubblici dell'imposta speciale ivi prevista, determinativa di un irragionevole effetto discriminatorio: indicando viceversa, in positivo, la compatibilità costituzionale di misure che, in un'ottica di solidarietà economica correlata ad eccezionali finalità di carattere finanziario, si caratterizzano per una modulazione universale dell'intervento impositivo a parità di presupposti economici: compatibilità costituzionale che, con specifico riferimento ai parametri costituzionali di cui al combinato disposto degli artt. 2, 3 e 53 della Costituzione non può essere postulata nei confronti di disposizioni che — come quella oggetto della presente rimessione — conducono irragionevolmente nella fattispecie oggetto di scrutinio ad un prelievo «di solidarietà» nei confronti dei soli magistrati in pensione, pretermettendo, per l'effetto indotto dal *decisum* costituzionale di cui alla sentenza n. 223 del 2012, i magistrati in servizio, pur in una ottica emergenziale complessiva caratterizzata da identità di *ratio*; con il risultato, peraltro già sanzionato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 119 del 1981, sub specie della vulnerazione del principio di eguaglianza in relazione alla capacità contributiva sancito dagli artt. 3 e 53 della Costituzione, che la suddetta categoria di pensionati è stata così colpita in misura maggiore rispetto ai titolari di altri redditi e, più specificamente, di redditi da lavoro dipendente.



Dall'altro lato, ulteriore motivo di censura può essere individuato nella stessa entità del contributo di perequazione che invero, non si correla con un altro prelievo speciale di indubbia natura tributaria (*cf.* sent. Corte costituzionale n. 223 del 2012), ovvero il contributo di solidarietà previsto dall'art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 138 del 13 agosto 2011 convertito in legge n. 148 del 14 settembre 2011, secondo cui «In considerazione della eccezionalità della situazione economica internazionale e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, a decorrere dal 1° gennaio 2011 e fino al 31 dicembre 2013 sul reddito complessivo di cui all'articolo 8 del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, di importo superiore a 300.000 euro lordi annui, è dovuto un contributo di solidarietà del 3 per cento sulla parte eccedente il predetto importo. Ai fini della verifica del superamento del limite di 300.000 euro rilevano anche il reddito di lavoro dipendente di cui all'articolo 9, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, al lordo della riduzione ivi prevista, e i trattamenti pensionistici di cui all'articolo 18, comma 22-*bis*, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, al lordo del contributo di perequazione ivi previsto. Il contributo di solidarietà non si applica sui redditi di cui all'articolo 9, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e di cui all'articolo 18, comma 22-*bis*, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. Il contributo di solidarietà è deducibile dal reddito complessivo. ...».

Con la conseguenza irragionevole ed ingiustificata, che — con riferimento a interventi «di solidarietà connotati da sostanziale identità di *ratio* — i contribuenti titolari di un reddito complessivo superiore a 300.000 euro, sono tenuti al versamento di un contributo di solidarietà del 3% sulla parte di reddito che eccede il predetto importo, qualunque siano le componenti del loro reddito complessivo, ivi compresi i redditi pensionistici e fermo restando che il contributo medesimo si applica sui redditi ulteriori a quelli già assoggettati al contributo di perequazione; mentre i contribuenti assoggettati al contributo di perequazione, ovvero i ricorrenti, versano (per far fronte alla medesima eccezionale situazione economica) quanto previsto secondo gli scaglioni indicati dall'art. 22-*bis* del d.l. n. 98/2011, convertito in legge n. 111/2011, come successivamente modificato dall'art. 24, comma 31-*bis* del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, subendo in particolare un prelievo del 15% sui redditi superiori ad euro 200.000; quanto sopra — in disparte la circostanza comunque sintomatica, ancorchè non rilevante ai fini del presente giudizio, che oltre la soglia di reddito di 300.000 euro lordi annui, a parità di reddito, si avrà per l'una categoria (tendenzialmente universale) l'imposizione del 3%, per l'altra (circoscritta ai soli pensionati titolari di trattamenti di quiescenza corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatoria) l'imposizione del 15% — in patente violazione dei canoni costituzionali dell'eguaglianza e della ragionevolezza stabiliti dall'art. 3, nonché del canone della capacità contributiva e del criterio di progressività delle imposte sanciti dall'art. 53; noto essendo che i parametri posti dagli artt. 3 e 53 della Costituzione postulano, nell'insegnamento della giurisprudenza costituzionale, quale presupposto di un ragionevole esercizio della discrezionalità legislativa in materia, un raccordo dell'imposizione tributaria con la capacità contributiva, nell'ambito di un sistema informato a criteri di progressività declinati quale specificazione nel contesto tributario del principio di uguaglianza; parametri che appaiono pretermessi nella circostanza dal legislatore con la disposizione in esame.

Disposizione che, quale corollario delle censure che precedono, qualora non venisse espunta dal sistema giuridico, ridonderebbe in ulteriore profilo di irrazionalità complessiva del sistema delle imposte speciali così delineate (tutte, come visto, connotate da analoga *ratio* e finalità), con correlato irragionevole effetto discriminatorio derivato (sub specie della coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico), tenuto conto che lo stesso contributo di solidarietà di cui citato art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 138 del 13 agosto 2011 convertito in legge n. 148 del 14 settembre 2011, non si applica sui redditi di cui all'articolo 9, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e di cui all'articolo 18, comma 22-*bis*, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111; determinando perciò — in esito alla intervenuta declaratoria di incostituzionalità del disposto di cui all'articolo 9, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, recata dalla richiamata sentenza costituzionale n. 223 del 2012 — un irragionevole ed arbitrario disallineamento normativo derivante dall'asimmetria, nel meccanismo impositivo del contributo di solidarietà, dei presupposti reddituali di esclusione: atteso che il contributo di solidarietà si applica solo per la parte di reddito complessivo, eccedente i 300.000 euro, che trova capienza in redditi di categoria diversa da quelli di lavoro dipendente (dove rientrano retribuzioni e pensioni) proprio in quanto rispettivamente già assoggettati a riduzione (non più attuale in esito alla sentenza costituzionale n. 223 del 2012) ovvero al contributo di perequazione (oggetto della presente ordinanza di rimessione); meccanismo che, nel contesto di bilanciamento tra i valori costituzionali dell'interesse fiscale e della capacità contributiva, si connota per un intrinseco difetto di coerenza interna e di razionalità dell'assestamento normativo così venutosi a delineare, come tale — alla luce dei parametri costituzionali ripetutamente evocati — sindacabile alla luce del criterio di irragionevolezza ed arbitrarietà del diverso trattamento riservato ai ricorrenti dalla norma qui oggetto di censura.



Per quanto suesposto, ai sensi dell'art. 23 secondo comma della legge n. 87 del 1953, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del comma 22-bis dell'art. 18, del decreto-legge 6 luglio 2011 n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011 n. 111, come successivamente modificato dall'art. 24, comma 31-bis del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, la cui vigenza è stata solo ribadita, senza nulla innovare, dall'art. 2, comma 1, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, per contrasto con gli articoli 2, 3 e 53 della Costituzione.

*P.Q.M.*

*Visti gli artt. 134 della Costituzione; 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per contrasto con gli articoli 2, 3 e 53 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale del comma 22-bis dell'art. 18, del decreto-legge 6 luglio 2011 n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011 n. 111, come successivamente modificato dall'art. 24, comma 31-bis del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, la cui vigenza è stata solo ribadita, senza nulla innovare, dall'art. 2, comma 1, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.*

*Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con gli atti e con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte nell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (ex artt. 1 e 2 del regolamento della Corte costituzionale 16 marzo 1956), con sospensione del giudizio per la fattispecie oggetto della presente rimessione.*

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

Così deciso in Roma, nell'udienza pubblica del giorno 22 febbraio 2013.

*Il giudice:* TORRI

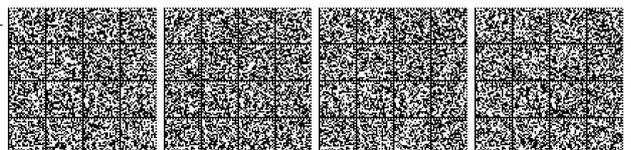
13C0100

N. 56

*Ordinanza del 25 febbraio 2013 emessa dalla Corte dei conti - sez. giurisdizionale per la regione Lazio sul ricorso proposto da De Pascalis Tommaso ed altri tre contro INPDAP e INPS.*

**Bilancio e contabilità pubblica - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria - Interventi in materia previdenziale - Trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie (nella specie dall'INPDAP ai magistrati) i cui importi superino complessivamente i 90.000 euro lordi - Assoggettamento a decorrere dal 1° agosto 2011 e fino al 31 dicembre 2014 ad un contributo di perequazione pari al 5 per cento per la parte eccedente il predetto importo fino a 150.000 euro, al 10 per cento per la parte eccedente 150.000 euro e al 15 per cento per la parte eccedente 200.000 euro - Lesione del principio di solidarietà sociale - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'irragionevolezza e del peggiore trattamento di pensionati del settore pubblico rispetto ai contribuenti titolari di un reddito complessivo superiore a 300.000 euro, tenuti al versamento di un contributo di solidarietà del 3 per cento sulla parte di reddito che eccede il predetto importo, quali che siano le componenti del loro reddito complessivo, ivi compresi i redditi pensionistici - Violazione del principio di capacità contributiva.**

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 18, comma 22-bis, come successivamente modificato dall'art. 24, comma 31-bis, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, la cui vigenza è stata solo ribadita, senza nulla innovare, dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011, n. 148.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 53.



## LA CORTE DEI CONTI

Visto il ricorso iscritto al n. 71803/PC del registro di segreteria;

Uditi — nella pubblica udienza del 22 febbraio 2013 — per i ricorrenti avv. Costantino Greco, e per l'INPS Gestione ex INPDAP l'avv. Andrea Botta, che hanno concluso come in atti;

Visti gli atti di causa;

Ha pronunciato ordinanza nel giudizio introdotto con il ricorso in premessa, proposto da De Pascalis Tommaso, Greco Costantino, Saviano Giovanni e Verso Filippo, rappresentati e difesi dagli avvocati Costantino Greco e Carlo Greco, ed elettivamente domiciliati presso il loro studio in Roma, via Baldo degli Ubaldi n. 71, contro la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente del Consiglio dei Ministri *pro-tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato con sede in Roma, via dei Portoghesi n. 12; la Corte dei conti, in persona del Presidente *pro-tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato con sede in Roma, via dei Portoghesi n. 12; l'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP), in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, con sede in Roma, via Santa Croce in Gerusalemme n. 55 (ora Istituto nazionale di previdenza sociale - INPS) Gestione ex INPDAP, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, con sede in Roma, via Ciro il Grande n. 21; avverso le note dell'INPDAP, sede provinciale di Roma, recanti comunicazione di accreditamento della pensione dal 16 agosto 2011 e dal 14 ottobre 2011, dalle quali risulta che a decorrere dalla rata di agosto 2011 e fino al 31 dicembre 2014 è applicata una trattenuta come contributo di perequazione pari al 5% dell'importo eccedente i 90.000 di euro e fino a 150.000 di euro e del 10% per gli importi eccedenti i 150.000 euro, ai sensi dell'art. 18, comma 22-*bis* della legge 15 luglio 2011, n. 111, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98.

## PREMESSO CHE

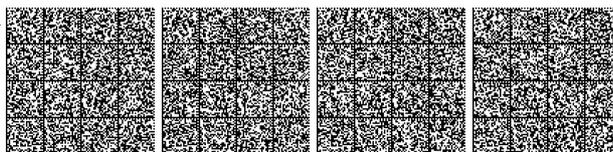
Con il ricorso collettivo in epigrafe e successiva memoria pervenuta il 6 febbraio 2013 parti attrici hanno rappresentato e dedotto quanto segue; i ricorrenti, magistrati della Corte dei conti in quiescenza, titolari di pensione ordinaria diretta, hanno ricevuto comunicazione di accreditamento della rata di agosto 2011 della propria pensione da parte dell'INPDAP, all'epoca ente gestore della previdenza competente nei loro riguardi, recante un prospetto analitico dal quale risulta, in particolare, che è stata applicata una trattenuta come contributo di perequazione, pari a: per il dott. De Pascalis: euro 967,04 (nota INPDAP 00 1 8RS1 10053746001002 01 MI 02); per il dott. Greco: euro 193,08 (nota INPDAP 0020RSI 1000537460010003-01-MI I-MI 02); per il dott. Saviano: euro 320,96 (nota INPDAP 1 RS 1 00538A90010023 01 RMA8); per il dott. Verso: euro 174,47 (nota INPDAP 1 RSII 00537450010001 01 RMA8); nelle stesse note dell'INPDAP viene specificato che la predetta trattenuta decorre dalla rata di agosto 2011 e avrà termine il 31 dicembre 2014, ai sensi dell'art. 18, comma 22-*bis* della legge 15 luglio 2011, n. 111, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98; con note successive l'INPDAP ha comunicato che, a partire dalla rata di ottobre, la trattenuta del contributo era stata riattivata, in quanto il prelievo del mese di settembre 2011 non era stato effettuato a causa della temporanea abrogazione del contributo disposta dall'art. 2, commi 1 e 2 del decreto-legge n. 138/2011; di conseguenza, con la medesima rata è stato applicato il conguaglio relativo al prelievo del mese di settembre 2011; inoltre, l'Istituto previdenziale ha comunicato che, per il computo del contributo, è stato preso a riferimento il trattamento pensionistico complessivo, ivi compresa la tredicesima mensilità; si è così giunti ad una pronuncia conclusiva sulle modalità di prelievo del contributo di perequazione da parte dell'INPDAP nella sua qualità di unico soggetto legittimato ad effettuare le trattenute sulle pensioni dei ricorrenti e versarle all'entrata del bilancio dello Stato, ai sensi dell'art. 18, comma 22-*bis*, periodi primo e sesto della legge n. 111/2011; si nota che la condotta dell'ente gestore ha natura del tutto vincolata, posto che occorre soltanto individuare i destinatari della norma e prelevare il contributo all'atto della corresponsione di ciascun rateo mensile, in conformità alle indicazioni fornite dall'art. 18, comma 22-*bis*, quinto periodo, della legge n. 111/2011 per effettuare le trattenute.

Il «contributo di perequazione», previsto dall'art. 18, comma 22-*bis* del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge 15 luglio 2011, n. 111, allo scopo di fronteggiare «l'eccezionale situazione economica internazionale e per esigenze prioritarie di finanza pubblica», non può essere ricondotto al concetto di «contributo» secondo la tradizionale tripartizione dei tributi in imposte, contributi e tasse, ma è assimilabile ad un'imposta sul reddito, in quanto come base imponibile vengono assunti i trattamenti pensionistici corrisposti dagli enti gestori della previdenza; le modalità del prelievo, inoltre, sono contraddittorie, poiché gli importi spettanti vengono assoggettati, nel loro importo lordo, ad un

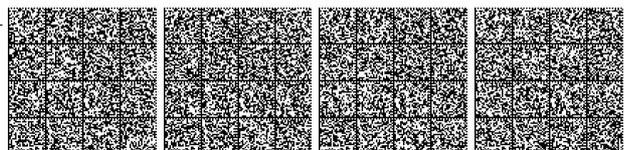


primo abbattimento in funzione delle due aliquote stabilite per il «contributo» (5 o 10%), dopo di che, sulla differenza e senza alcun raccordo con le trattenute IRPEF, viene operato il successivo prelievo strutturato nelle cinque aliquote in cui è distribuita l'IRPEF stessa; sulla base di simile procedimento, risulta alterata l'originaria progressività dell'IRPEF con aumento della pressione tributaria complessiva, in danno di una particolare categoria di cittadini nei confronti dei quali occorrerebbe distribuire gli oneri fiscali con la massima equità possibile; si evidenzia altresì la sproporzione tra i fini da perseguire (far fronte alla crisi economica internazionale e nazionale) ed i mezzi individuati allo scopo (trattenute sulle pensioni di importo superiore a 90.000 o 150.000 euro annui lordi), mentre manca qualsiasi elemento di valutazione sull'entità delle somme recuperabili; nel frattempo sono giunti a decisione i giudizi di legittimità costituzionale promossi da vari tribunali amministrativi regionali sugli articoli 9, commi 2 e 22 e 12, commi 7 e 10 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge 30 luglio 2010, n. 122, nei quali sono state trattate questioni che hanno molti punti di contatto con quelle sollevate con il ricorso in esame: le disposizioni sottoposte al vaglio dalla Corte costituzionale appartengono ad un sistema normativa emanato circa un anno prima di quello considerato nel presente ricorso ed ispirato a finalità analoghe: il decreto-legge n. 78/2010 reca infatti misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica e ai fini del presente giudizio, assume particolare rilievo il disposto dei commi 2 e 22 dell'art. 9, concernenti la riduzione dei trattamenti economici dei dipendenti pubblici il blocco dell'adeguamento delle retribuzioni dei magistrati, nonché la decurtazione dell'indennità giudiziaria prevista per i magistrati stessi dall'art. 3 della legge n. 27 del 1981; la Corte è pervenuta alla conclusione che il blocco dell'adeguamento delle retribuzioni dei magistrati, in quanto copre potenzialmente un arco di tempo superiore alle individuate esigenze di bilancio e si aggiunge a pregresse misure di riduzione dell'adeguamento maturato, eccede i limiti del «raffreddamento» delle dinamiche retributive, in danno di una sola categoria di pubblici dipendenti ed ha pertanto dichiarato l'illegittimità dell'art. 9, comma 22, del decreto-legge n. 78/2010; di altri due casi, nonostante la formulazione letterale delle relative disposizioni, che si riferiscono ad una «riduzione» e ad un «contenimento delle spese» sono stati ricondotti ad una problematica di natura tributaria, comportando una prestazione patrimoniale imposta, realizzata attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio, destinata a sovvenire le pubbliche spese; su queste premesse, la Corte ha ritenuto che nei due casi su indicati sono presenti tutti gli elementi della fattispecie tributaria; pertanto, la relativa disciplina di legge deve essere esaminata alla luce dei principi di cui agli articoli 3 e 53 della Costituzione e con la giurisprudenza che si è formata al riguardo, secondo la quale la tassazione esige un indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento ulteriore, nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza (sentenza n. 341 del 2000), perciò il legislatore deve fare un uso ragionevole dei propri poteri discrezionali in materia tributaria, dando coerenza interna alla struttura dell'imposta con il suo presupposto economico, come pure evitando l'arbitrarietà dell'entità dell'imposizione (sentenza n. 111 del 1997); al termine della sua indagine, con la sentenza n. 223 dell'8 ottobre 2012 la Corte ha tra le altre dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme esaminate: la prima (art. 9, comma 2 del decreto-legge n. 78/2010), perché il prelievo è limitato ai soli dipendenti pubblici la seconda (art. 9, comma 22 del decreto-legge n. 78/2010), perché il tributo incide su una voce di reddito di lavoro (l'indennità giudiziaria), che è parte di un reddito lavorativo complessivo già sottoposto ad imposta in condizioni di parità con tutti gli altri percettori di reddito di lavoro, per modo che risulta colpita più gravemente, a parità di capacità contributiva per redditi di lavoro, esclusivamente la categoria dei magistrati.

Quanto al contributo di perequazione posto carico delle pensioni dall'art. 18, comma 22-bis del decreto-legge n. 98/2011 e relativa legge di conversione, risulta evidente che, applicando i criteri di cui alla ripetuta sentenza n. 223/2011 della Corte costituzionale, la sua struttura non è rispettosa del principio dell'uguaglianza, in quanto sui trattamenti pensionistici vengono applicate delle trattenute che alterano l'originaria progressività dell'IRPEF e, di conseguenza, il rapporto con gli altri percettori di reddito di pari importo, determinando un ingiustificato aumento della pressione tributaria complessiva in danno di una particolare categoria di cittadini; nel pervenire al giudizio di illegittimità dell'art. 9, comma 2 del decreto-legge n. 78 del 2010 sulla riduzione dei trattamenti economici dei dipendenti pubblici, la Corte costituzionale ha preso altresì in considerazione il disposto dell'art. 2, comma 2 del decreto-legge 14 agosto 2011, n. 138, convertito in legge 14 settembre 2011, n. 148, in base al quale è dovuto un contributo di «solidarietà» del 3% sulla parte di reddito eccedente l'importo di 300.000 euro annui lordi; nell'affermare la natura indubbiamente tributaria di questo contributo, la Corte ha evidenziato anche la finalità del decreto-legge n. 138/2011, che è ancora quella di reperire risorse per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo; poiché la stessa finalità sorregge il decreto-legge n. 78 del 2010, la Corte si è indotta ad esprimere un giudizio di irragionevolezza ed arbitrarietà del trattamento riservato ai pubblici dipendenti a causa della diversità degli interventi «di solidarietà» in concreto adottati, dalla quale deriva un risultato di bilancio che avrebbe potuto essere ben diverso e più favorevole per lo Stato, se il legislatore avesse rispettato i principi di uguaglianza dei cittadini e di solidarietà economica, anche modulando diversamente un «universale» intervento impositivo; anche nel ricorso in esame, viene richiamato il disposto dell'art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 138/2011, convertito in legge n. 148/2011, sul contributo di solidarietà, del quale sono



messe in luce la natura tributaria, la minore durata (1° gennaio 2011-dicembre 2013) rispetto a quella del contributo di perequazione (agosto 2011-dicembre 2014) e l'incongruità dell'attribuzione al Presidente della Repubblica del potere di prorogare eventualmente il prelievo fino al raggiungimento del pareggio di bilancio; quanto precede rende manifesto, ad avviso dei ricorrenti, l'uso irragionevole dei propri poteri in materia tributaria da parte del legislatore, come la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 223 del 2012, ha ritenuto nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2 del decreto-legge n. 78 del 2010, in quanto limita ingiustificatamente il prelievo ai soli dipendenti pubblici; e per pervenire a questa conclusione la Corte, come sopra detto, ha messo a raffronto quest'ultima disposizione proprio con il disposto dell'art. 2, comma 2 del decreto-legge n. 138 del 2011 e relativa legge di conversione, che almeno non pone il contributo soltanto a carico dei pensionati, pur determinando anch'esso inammissibili disparità di trattamento (il contributo di solidarietà ha durata minore rispetto a quella del contributo di perequazione ed è deducibile, diversamente da quest'ultimo, dal reddito complessivo); oltre ad evidenziare l'identità di «ratio» delle varie leggi aventi finalità di stabilizzazione finanziaria, sulla cui base sarebbe stato «ragionevole» evitare l'adozione di differenti interventi «di solidarietà», la Corte costituzionale, nella citata sentenza n. 223, ha chiaramente ribadito che non è consentito derogare ai principi fondamentali dell'ordinamento, fra quali assume rilievo assoluto quello dell'uguaglianza, anche nelle attuali difficili ed eccezionali condizioni in cui si trova la situazione economica del Paese; in concreto, i soggetti chiamati a far fronte alla crisi in cui versa il Paese sono soltanto i pensionati, mediante il contributo di perequazione posto a loro carico dall'art. 18, comma 22-bis del decreto-legge n. 98 del 2011 e relativa legge di conversione ed i pochi possessori di redditi superiori ai 300.000 euro annui lordi, tenuti al contributo di solidarietà di cui all'art. 2, comma 2 del decreto-legge n. 138 del 2011 e relativa legge di conversione; anche prima che la Corte costituzionale pervenisse infine ad accertare l'ingiusta situazione su descritta, il sistema di riduzione delle spese pubbliche previsto dal decreto-legge n. 98 del 2011 e relativa legge di conversione appariva del tutto squilibrato, perché il contributo di perequazione a carico dei pensionati è stato reso immediatamente operativo (dal 1° agosto 2011), mentre altre importantissime misure, quali il livellamento remunerativo Italia-Europa e la riduzione del 10% del finanziamento dei partiti politici, sarebbero divenute operative, rispettivamente, dalle prossime elezioni, nomine, o rinnovi e dal primo rinnovo del Senato, della Camera, del Parlamento europeo e dei consigli regionali successivo alla data di entrata in vigore della legge (art. 1, commi 1, 2 e 6; art. 6, comma 3, del decreto-legge n. 98/2011, convertito in legge n. 111/2011), in palese contraddizione con le urgenti finalità di stabilizzazione finanziaria e di contenimento della spesa pubblica richiamate nelle premesse del decreto-legge n. 98/2011; ai fini della concreta operatività del livellamento remunerativo si sarebbe dovuta individuare una media degli analoghi trattamenti percepiti annualmente dai titolari di omologhe cariche ed incarichi negli altri sei principali Stati dell'area euro e di tale indagine comparativa è stata incaricata, ai sensi dell'art. 1, comma 3, un'apposita commissione; detta commissione, dopo essersi riunita cinque volte nel corso dell'anno 2011, non ha potuto completare l'incarico affidatole entro il termine stabilito (31 dicembre 2011) e, in tal modo, è venuto a mancare il presupposto essenziale cui è subordinata l'efficacia delle disposizioni sul livellamento remunerativo, peraltro rinviata, come detto, alle prossime elezioni, nomine o rinnovi; è invece nel frattempo mutata la disciplina del finanziamento pubblico dei partiti politici e dei movimenti politici, contenuta oggi nella legge 6 luglio 2012, n. 96, ma anche sotto il vigore delle nuove norme, che pur dispongono una riduzione del predetto finanziamento, la condizione dei pensionati sembra ingiustamente peggiore rispetto ai soggetti che svolgono l'attività politica; già nello stabilire l'entità complessiva dei contributi pubblici da destinare al rimborso delle spese elettorali e al contributo/cofinanziamento per l'attività politica (all'art. 1, comma 1: 91 milioni di euro annui) la legge n. 96/2012 appare in contrasto con il principio dell'uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, in quanto detto importo, ad avviso dei ricorrenti, risulta eccessivo rispetto alle gravi privazioni richieste a tutti i cittadini mediante l'inasprimento dell'imposizione diretta ed indiretta attuato dal legislatore nel corso degli anni 2011 e 2012: ma vi è una circostanza che rende manifesta la violazione dell'art. 3 della Costituzione anche da parte della legge n. 96/2012 e cioè la decorrenza della riduzione dei contributi, che secondo l'art. 1, comma 5, è ancora rinviata al primo rinnovo del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, dei consigli regionali e dei consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano successivo alla data in entrata in vigore della stessa legge; oltre a rappresentare un ingiusto privilegio rispetto alla generalità dei cittadini chiamati a sopportare subito tutto il peso della sfavorevole congiuntura, simile disposizione, in ambito più ristretto, ripropone la stessa sperequazione nei confronti dei pensionati determinata dalle analoghe, abrogate disposizioni di cui all'art. 6, commi 1 e 3 del decreto-legge n. 98/2011 e relativa legge di conversione, la cui operatività era rinviata al primo rinnovo degli organismi ivi considerati successivo alla sua entrata in vigore, mentre il contributo di perequazione è entrato immediatamente in vigore 1° agosto 2011; la sproporzione tra i sacrifici imposti, da un lato ai pensionati e, dall'altro lato, ai partiti politici è dunque diversa solo perché cambiano i riferimenti normativi, in quanto la legge n. 96/2012 si muove, quanto alla decorrenza della riduzione dei contributi ai partiti, nella stessa direzione del decreto-legge n. 98/2011 e relativa legge di conversione; continua invece immutata la questione della disparità di trattamento tra i pensionati stessi e i soggetti titolari delle cariche e degli incarichi di cui

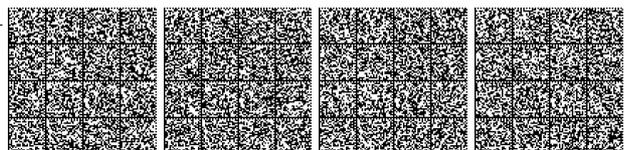


all'art. 1, commi 1 e 2 del decreto-legge n. 98/2011, non essendo stato adottato alcun provvedimento volto a sanare la mancata elaborazione affidata alla commissione ai sensi del comma 3 di quest'ultimo articolo; ne consegue la richiesta di rimessione degli atti alla Corte costituzionale per una pronuncia sulla legittimità delle seguenti disposizioni, alla luce di quanto risulta dalla sentenza della stessa Corte n. 223 dell'8 ottobre 2012 e delle richiamate modifiche legislative intervenute, per contrasto con gli articoli 3, 53, 95 e 97 della Costituzione, delle seguenti disposizioni di legge; art. 18, comma 22-*bis* e art. 1, commi 1, 2, 3, 4 e 6 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge 15 luglio 2011, n. 111 (sul contributo di perequazione); art. 2, commi 1 e 2 del decreto-legge 13 luglio 2011, n. 138, convertito in legge 14 settembre 2011, n. 148 (sul contributo di solidarietà); art. 1, commi 1 e 5 della legge 6 luglio 2012, n. 96 (sulla riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici); sul presupposto della dichiarazione di incostituzionalità delle norme sopra richiamate, si chiede che venga dichiarata la illegittimità degli atti di prelievo sull'ammontare delle pensioni, il cui importo complessivo quindi deve essere determinato secondo i criteri applicati fino al luglio 2011; con accoglimento del ricorso.

Con memoria di costituzione e difesa il resistente INPS, quale successore *ex lege* dell'INPDAP, ai sensi dell'art. 21, comma 1 del decreto-legge n. 201 del 2011 convertito in legge n. 214 del 2011, ha controdedotto come segue.

I. Difetto di giurisdizione della Corte dei conti in favore della Commissione tributaria provinciale di Roma sulla domanda inerente il contributo ex 18, comma 22-*bis* del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98; in via pregiudiziale si eccepisce il difetto di giurisdizione della Corte dei conti in favore della Commissione tributaria provinciale di Roma con riferimento alla domanda relativa al contributo ex 18, comma 22-*bis* del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98; ciò in quanto il *petitum* sostanziale della pretesa avversa non è costituito dall'*an* o dal *quantum* della pensione ma dalla contestazione della legittimità di una maggiorazione dell'imposta sul reddito e sulla richiesta di restituzione di quanto versato all'erario, pertanto, la controversia esula dalla giurisdizione della Corte dei conti rientrando tra le materie soggette alla giurisdizione tributaria, ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo n. 546 del 31 dicembre 1992, secondo cui «Appartengono alla giurisdizione tributaria tutte le controversie aventi ad oggetto, i tributi di ogni genere e specie, comunque denominati compresi quelli regionali, provinciali e comunali e il contributo per il Servizio sanitario nazionale, nonché le sovrimposte e le addizionali, le sanzioni amministrative, comunque irrogate da uffici finanziari, gli interessi e ogni altro accessorio ...»; in tal senso si sono più volte pronunciate le Sezioni unite della cassazione che hanno affermato il principio secondo cui: «È devoluta alla giurisdizione del giudice tributario la controversia promossa dal sostituto d'imposta nei confronti del sostituto ai fini delle imposte dirette, per pretendere il pagamento (anche) di quella parte del suo credito che il convenuto abbia trattenuto e versato a titolo di ritenuta d'imposta: si tratta, infatti, di un'indagine sulla legittimità di detta ritenuta integrante non una mera questione pregiudiziale, suscettibile di essere delibata incidentalmente, ma comporta una causa tributaria avente carattere pregiudiziale, la quale deve essere definita, con effetti di giudicato sostanziale, dal giudice cui la relativa cognizione spetta per ragioni di materia, in litisconsorzio necessario anche dell'amministrazione finanziaria» (Cass. [ord.] Sez. Un. 24-10-2007 n. 22279; *idem* Cass. Sez. Un. 24-10-2007 n. 22266.); e la natura tributaria del contributo in questione è stata affermata e riconosciuta dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 241 del 24 ottobre 2012; la giurisdizione della Corte dei conti, al di fuori della contabilità pubblica, è strettamente limitata alle sole materie specificate dalla legge; nel caso della materia pensionistica, l'ambito di competenza del giudice contabile è circoscritto ai ricorsi relativi alla sussistenza e alla misura del diritto a pensione a carico totale o parziale dello Stato (art. 62, primo comma, del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214), ovvero a tutti gli altri ricorsi in materia di pensione, attribuiti da leggi speciali alla Corte dei conti (art. 62, secondo comma, regio decreto citato), come, ad esempio l'art. 60 del regio decreto 3 marzo 1938, n. 680, che ha riguardo alle pensioni dei dipendenti degli enti locali.

II. Litisconsorzio necessario e necessita di integrazione del contraddittorio nei confronti dell'Agenzia delle entrate; la riconosciuta natura tributaria del contributo contestato, a prescindere dalla sollevata carenza di giurisdizione della Corte dei conti, impone altresì un approfondimento sulla sussistenza della legittimazione passiva dell'INPS nel giudizio atteso che l'Istituto previdenziale resistenza agisce nel caso che *de quo* quale mero sostituto di imposta ex articoli 23 e 64, comma 1, decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600; la contestazione sulla legittimità della norma (norma su cui si fonda l'atto impositivo contestato) determina la necessaria partecipazione dell'Agenzia delle entrate, parte necessaria del procedimento così come ritenuto dalla Corte di cassazione sezioni unite, nella sentenza 18 gennaio 2007, n. 1052, secondo cui «Ogni volta che per effetto della norma tributaria o per l'azione esercitata dall'amministrazione finanziaria (oggi Agenzia delle entrate) l'atto impositivo debba essere o sia unitario, coinvolgendo nella unicità della fattispecie costitutiva dell'obbligazione una pluralità di soggetti, e il ricorso proposto da uno o più degli obbligati abbia ad oggetto non la singola posizione debitoria del ricorrente, ma la posizione inscindibilmente comune a tutti i debitori rispetto all'obbligazione dedotta nell'atto autoritativo impugnato, ricorre un'ipotesi di litisconsorzio necessario nel processo tributario».



III. Infondatezza della domanda nel merito e manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata; in ogni caso la domanda dei ricorrenti risulta infondata nel merito avendo l'INPS (ex INPDAP) agito in base a norme di legge tuttora vigenti ossia l'art. 18, comma 22-*bis* del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98; invero i ricorrenti, assumono l'illegittimità costituzionale della norma in questione con il proposito di ottenere una rimessione alla Corte costituzionale.

I dubbi di costituzionalità della norma, ad avviso della difesa dell'INPS, sono tuttavia da ritenersi privi di fondamento.

Si tratta di un prelievo fiscale straordinario temporaneo e straordinario gravante sulla quota eccedente delle pensioni di importo elevato che è stato definito «perequativo» in senso atecnico, intendendo il legislatore per perequazione non già la rivalutazione del trattamento di pensione ma la «riconduzione ad equità» delle cosiddette pensioni d'oro in rapporto all'intera platea dei pensionati che ha pesantemente colpito per effetto della crisi finanziaria in atto; a differenza dell'analogo contributo sulle retribuzioni dei dipendenti pubblici introdotto dall'art. 9, comma 2, del decreto-legge n. 78 del 2010, già dichiarato incostituzionale con la recente sentenza n. 223/2012, il contributo di perequazione in questione vede come destinatari l'intera platea dei titolari di trattamenti, pensionistici, anche integrativi e pertanto non sono fondati i rilievi di illegittimità della norma con riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal momento che le uniche prestazioni pensionistiche escluse dal contributo risultano essere le prestazioni assistenziali (rispetto alle quali d'altronde, risulterebbe difficile ipotizzare il superamento degli importi previsti dal comma 22-*bis*, *ratione mensurae*), gli assegni straordinari di sostegno al reddito, le pensioni erogate alle vittime del terrorismo e le rendite dell'INAIL; risulta altresì infondata, a parere dell'INPS, anche l'ulteriore obiezione riferita al presunto *vulnus* del principio di uguaglianza in relazione alla capacità contributiva di cui all'art. 53 Cost. per essere i titolari di elevate pensioni discriminati rispetto alla generalità dei consociati; considerato che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, la formulazione dell'art. 53 Cost.: «Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva», impone che il principio dell'universalità dell'imposizione debba essere valutato in termini non assoluti ma relativi, in necessario coordinamento con il principio solidaristico e di uguaglianza di cui agli articoli 2 e 3 Cost.; sicché il legislatore, con il limite della ragionevolezza e dei criteri di progressività e proporzionalità, può ben introdurre per singole categorie di contribuenti specifici tributi, non risultando un obbligo di indistinta ed uniforme imposizione.

IV. Sussistenza di analoga questione di legittimità costituzionale già pendente innanzi alle Corte costituzionale richiesta di sospensione pregiudiziale del giudizio; l'art. 18, comma 22-*bis* del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, è stato sottoposto al vaglio di costituzionalità da parte della Corte dei conti sezione giurisdizionale per la regione Campania, la quale con ordinanza di rimessione del 20 luglio 2012 pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 45 del 14 novembre 2012 resa nell'ambito del giudizio proposto da Staro Salvatore contro INPDAP ed altri, ha sollevato la questione di legittimità costituzionale della suddetta norma con riferimento agli articoli 2, 3, 53 e 97 della Costituzione, per motivi del tutto analoghi a quelli qui prospettati; pertanto, ove la adita sezione giurisdizionale dovesse condividere i dubbi manifestati dai ricorrenti, potrà ordinare la sospensione del giudizio in attesa della pronuncia della Corte costituzionale sulla questione di legittimità costituzionale sollevata.

In conclusione, si chiede che questa Corte voglia: in via pregiudiziale, ritenere il proprio difetto di giurisdizione in favore della Commissione tributaria provinciale di Roma; sempre in via pregiudiziale e nel rito, accertare la sussistenza di una ipotesi di litisconsorzio necessario ex art. 102 c.p.c. nei confronti dell'Agenzia delle entrate, quale parte necessaria nelle controversie inerenti la sussistenza l'ammontare di imposte e i tributi, con conseguente integrazione del contraddittorio nei confronti della suddetta Agenzia; nel merito, respingere in ogni caso le domande attoree perché infondate in fatto e diritto per i motivi sopra evidenziati, con declaratoria della correttezza dell'operato dell'INPS nell'applicazione delle norme richiamate in premessa; in via subordinata disporre la sospensione del presente giudizio in attesa della pronuncia della Corte costituzionale sull'ordinanza di rimessione della Corte dei conti Sezione giurisdizionale per la regione Campania del 20 luglio 2012 pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 45 del 14 novembre 2012; con il favore delle spese.

#### CONSIDERATO CHE

I ricorrenti, magistrati della Corte dei conti in pensione, chiedono il riconoscimento del diritto a percepire il trattamento pensionistico senza le decurtazioni derivanti dall'applicazione del contributo di perequazione di cui all'art. 18, comma 22-*bis* del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, come successivamente modificato dall'art. 24, comma 31-*bis* del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, la cui vigenza è stata ribadita dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.



Quanto sopra, previa rimessione degli atti alla Corte costituzionale per l'esame delle questioni di costituzionalità, per contrasto con gli articoli 3, 53, 95 e 97 della Costituzione: *A)* dell'art. 18, comma 22-*bis*, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, come successivamente modificato dall'art. 24, comma 31-*bis* del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214; e dell'art. 1, commi 1, 2, 3, 4 e 6 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge 15 luglio 2011, n. 111;

*B)* dell'art. 2, commi 1 e 2 del decreto-legge 13 luglio 2011, n. 138, convertito in legge 14 settembre 2011, n. 148 (sul contributo di solidarietà);

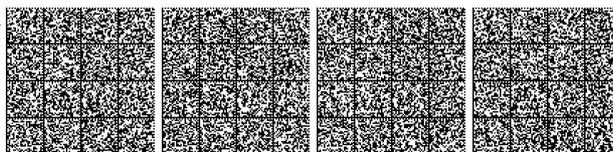
*C)* dell'art. 1, commi 1 e 5 della legge 6 luglio 2012, n. 96 (sulla riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici).

Quanto alle dedotte questioni di legittimità costituzionale di cui al punto *B)* che precede, basti rilevare che il comma 1 dell'art. 2, del decreto-legge 13 luglio 2011, n. 138, convertito in legge 14 settembre 2011, n. 148 ha, senza nulla innovare, solo ribadito la vigenza (per quel che qui occupa) dell'art. 18, comma 22-*bis*, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 (*cf.* sentenza costituzionale n. 241 del 2012): circostanza che ne rende già in astratto ultronea la autonoma rimessione al giudizio di legittimità della Corte costituzionale insieme alla disposizione ribadita; quanto poi al comma 2 dell'art. 2 del decreto-legge 13 luglio 2011, n. 138, convertito in legge 14 settembre 2011, n. 148, che ha previsto che «... a decorrere dal 1° gennaio 2011 e fino al 31 dicembre 2013, sul reddito complessivo di cui all'art. 8 del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, di importo superiore a 300.000 euro lordi annui, è dovuto un contributo di solidarietà del 3 per cento sulla parte eccedente il predetto importo ...», è evidente nel caso di specie il difetto della condizione della rilevanza posta all'autorità giurisdizionale dall'art. 23, secondo comma della legge n. 87 del 1953 per poter sollevare questione di legittimità costituzionale, ovvero dell'impossibilità di poter definire il giudizio in esame «indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale» della normativa coinvolta, trattandosi invero di disposizione di legge che pacificamente non ha trovato applicazione con riferimento al trattamento pensionistico dei ricorrenti.

Quanto alle dedotte questione di legittimità costituzionale: di cui al punto *A)* che precede, nella parte relativa all'art. 1, commi 1, 2, 3, 4 ed all'art. 6 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge 15 luglio 2011, n. 111; ed al punto *C)* che precede, relativa all'art. 1, commi 1 e 5 della legge 6 luglio 2012, n. 96 (sulla riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici), si osserva quanto segue.

Le suddette disposizioni, recanti rispettivamente previsioni per la riduzione dei costi della politica e sulla riduzione dei contributi pubblici in favore dei partiti e dei movimenti politici vengono censurate sotto il profilo di una assedia disparità di trattamento rispetto al trattamento riservato ai titolari di pensioni dal comma 22-*bis* dell'art. 18 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111; la quale circostanza postula che, nell'individuazione dei *tertium comparationis* del controllo di eguaglianza da sottoporre al giudice costituzionale, si richiamino ipotesi normative vigenti caratterizzate da omogeneità di contenuti con la normativa oggetto di censura, tali pertanto da renderla sindacabile dal giudice costituzionale per un eventuale irrazionale regime differenziato di ipotesi che avrebbero invece richiesto una eguale disciplina; potendosi invero proporre un controllo di coerenza delle leggi solo allorché, stante l'essenza di giudizio di relazione che connota il sindacato della Corte costituzionale secondo il parametro dell'eguaglianza, le situazioni poste a confronto siano assimilabili e comparabili, tanto da postulare — in esito al controllo sul corretto uso del potere normativo da parte del legislatore — un armonico trattamento dei destinatari.

Nel caso di specie non si ravvisa *ictu oculi* detta assimilabilità e comparabilità delle situazioni così regolamentate, trattandosi di termini di raffronto attinenti normative di settore eterogenee (riduzione dei costi della politica, riduzione dei rimborsi ai movimenti o partiti politici) rispetto al settore pensionistico; *a fortiori* trattandosi di richiami a previsioni intrinsecamente articolate e complesse (*id est* prive della necessaria precisione ed univocità) ai fini del richiesto confronto di costituzionalità, com'è dato di inferire dalla lettura delle medesime; legge 6 luglio 2012, n. 96, art. 1, comma 1; «I contributi pubblici per le spese sostenute dai partiti e dai movimenti politici sono ridotti a euro 91.000.000 annui, il 70 per cento dei quali, pari a euro 63.700.000, è corrisposto come rimborso delle spese per le consultazioni elettorali e quale contributo per l'attività politica. Il restante 30 per cento, pari a euro 27.300.000, è erogato, a titolo di cofinanziamento, ai sensi dell'art. 2. Gli importi di cui al presente comma sono da considerare come limiti massimi.», art. 1, comma 5: «Le disposizioni di cui ai commi da 1 a 3 si applicano a decorrere dal primo rinnovo del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati, dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, dei consigli regionali e dei consigli delle province autonome di Trento e di Bolzano successivo alla data di entrata in vigore della presente legge.»; art. 1, commi 1, 2, 3, 4 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge 15 luglio 2011, n. 111:



«1. Il trattamento economico onnicomprensivo annualmente corrisposto, in funzione della carica ricoperta o dell'incarico svolto, ai titolari di cariche elettive ed incarichi di vertice o quali componenti, comunque denominati, degli organismi, enti e istituzioni, anche collegiali, di cui all'allegato *A*, non può superare la media ponderata rispetto al PIL degli analoghi trattamenti economici percepiti annualmente dai titolari di omologhe cariche e incarichi negli altri sei principali Stati dell'area euro. Fermo il principio costituzionale di autonomia, per i componenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati il costo relativo al trattamento economico onnicomprensivo annualmente corrisposto in funzione della carica ricoperta non può superare la media ponderata rispetto al PIL del costo relativo ai componenti dei Parlamenti nazionali.

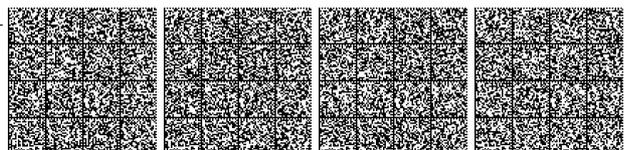
2. La disposizione di cui al comma 1 si applica, oltre che alle cariche e agli incarichi negli organismi, enti e istituzioni, anche collegiali, di cui all'allegato *A* del medesimo comma, anche ai segretari generali, ai capi dei dipartimenti, ai dirigenti di prima fascia, ai direttori generali degli enti e ai titolari degli uffici a questi equiparati delle amministrazioni centrali dello Stato. Ai fini del presente comma per trattamento economico onnicomprensivo si intende il complesso delle retribuzioni e delle indennità a carico delle pubbliche finanze percepiti dal titolare delle predette cariche, ivi compresi quelli erogati dalle amministrazioni di appartenenza.

3. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, è istituita una commissione, presieduta dal Presidente dell'ISTAT e composta da quattro esperti di chiara fama, tra cui un rappresentante di Eurostat, che durano in carica quattro anni, la quale entro il 1° luglio di ogni anno e con provvedimento pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana, provvede alla ricognizione e all'individuazione della media dei trattamenti economici di cui al comma 1 riferiti all'anno precedente ed aggiornati all'anno in corso sulla base delle previsioni dell'indice armonizzato dei prezzi al consumo contenute nel Documento di economia e finanza. La partecipazione alla commissione è a titolo gratuito. In sede di prima applicazione, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui al primo periodo è adottato entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto; tenuto conto dei tempi necessari a stabilire la metodologia di calcolo e a raccogliere le informazioni rilevanti, la ricognizione e la individuazione riferite all'anno 2010 sono provvisoriamente effettuate entro il 31 dicembre 2011 ed eventualmente riviste entro marzo 2012.

4. Le disposizioni di cui ai commi 1, 2 e 3 costituiscono, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, norme di principio in materia di coordinamento della finanza pubblica. Le regioni adeguano, entro il termine di sessanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, la propria legislazione alle previsioni di cui ai medesimi commi. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano la propria legislazione alle disposizioni stesse, secondo i rispettivi statuti e relative norme di attuazione», e art. 6 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge 15 luglio 2011, n. 111, secondo cui, nella parte attualmente vigente: «comma 2. All'art. 1 della legge 3 giugno 1999, n. 157, il terzo e quarto periodo del comma 6 sono sostituiti dai seguenti: «In caso di scioglimento anticipato del Senato della Repubblica o della Camera dei deputati il versamento delle quote annuali dei relativi rimborsi è interrotto. In tale caso i movimenti o partiti politici hanno diritto esclusivamente al versamento delle quote dei rimborsi per un numero di anni pari alla durata della legislatura dei rispettivi organi.».

Normative, pienamente riconducibili, per quel che qui occupa, alla sfera di autonoma determinazione politica e nel potere discrezionale del legislatore (*cf.* art. 28 della legge n. 87 del 1953), dalle quali non è ragionevolmente inferibile una univoca analogia (*id est*; omogeneità delle situazioni) da porre a raffronto per il richiesto sindacato della Corte costituzionale sulla normativa pensionistica oggetto di censure; con ciò conseguendone *in parte qua* la manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, stante la rilevata inidoneità degli evocati *tertia comparationis* a fondare la pretesa violazione del principio di eguaglianza.

Quanto invece alla prima questione di legittimità costituzionale di cui al punto *A*) che precede — relativa all'art. 18, comma 22-*bis*, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 — appare evidente nella specie la sussistenza della condizione della rilevanza posta all'autorità giurisdizionale dall'art. 23, secondo comma della legge n. 87 del 1953 per poter sollevare questione di legittimità costituzionale, ovvero dell'impossibilità di poter definire il giudizio in esame «indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale» della normativa coinvolta, trattandosi di disposizione di legge (comma 22-*bis* dell'art. 18, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, come successivamente modificato dall'art. 24, comma 31-*bis* del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, la cui vigenza è stata solo ribadita, senza nulla innovare, dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148), pacificamente applicabile ed, invero, autoritativamente applicata al trattamento pensionistico dei ricorrenti, stante l'univoco e cogente tenore letterale che la connota; con la conseguente necessaria influenza (*sub specie* di stretta pregiudizialità) di un'eventuale pronuncia di accoglimento da parte della Corte costituzionale sulla decisione del presente giudizio;



impossibilità di poter definire il giudizio in esame «indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale» che postula logicamente la giurisdizione di questa Corte dei conti nella materia oggetto di ricorso giurisdizionale, da ritenersi nella specie sussistente sul rilievo che il *petitum* sostanziale, da identificare in funzione della intrinseca natura della posizione dedotta in giudizio (*causa petendi*) dai ricorrenti — ovvero l'oggetto della domanda sulla cui base va determinata, a norma dell'art. 386 codice procedura civile la giurisdizione — attiene, per quel che qui occupa, al preteso riconoscimento del diritto alla corresponsione del trattamento pensionistico senza le decurtazioni patrimoniali definitive previste dal comma 22-*bis* dell'art. 18, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, come successivamente modificato dall'art. 24, comma 31-*bis* del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214; ovvero al mantenimento del trattamento pensionistico fruito anteriormente al 1° agosto 2011; con ciò risultando evidente che il tema su cui si controverte attiene alla determinazione dell'ammontare del trattamento pensionistico, rimesso alla giurisdizione esclusiva sulla Corte dei conti.

Invero, la giurisdizione della Corte dei conti in materia di pensioni (ai sensi degli articoli 13 e 62 del regio decreto n. 1214 del 1933) ha carattere esclusivo, in quanto affidata al criterio di collegamento costituito dalla materia, onde in essa sono comprese tutte le controversie in cui il rapporto pensionistico costituisca elemento identificativo del *petitum* sostanziale, ovvero sia comunque in questione la misura della prestazione previdenziale (Cass. civ. Sez. unite. sentenza n. 8324 del 2010).

La circostanza che il contributo di perequazione sia previsto da una norma «certamente di natura tributaria» (sentenza Corte costituzionale n. 241 del 2012), non trasforma il rapporto tra enti gestori di forme di previdenza obbligatorie e beneficiari dei relativi trattamenti pensionistici in un rapporto tributario, di tipo pubblicistico, il quale implica — diversamente dal caso di specie un soggetto investito di *potestas* impositiva ed un provvedimento espressione di tale potere (sentenza Cass. n. 15031/2009).

Nella fattispecie, il rapporto tra INPDAP/INPS e pensionati percettori — al quale è estranea l'amministrazione finanziaria, coerentemente non evocata in questo giudizio — non contiene, quale *petitum* sostanziale, una contestazione diretta della debenza all'Erario della somma trattenuta, ovvero un rapporto tributario tra contribuente ed Amministrazione (come tale rimesso alla competenza esclusiva del giudice tributario: *cf.* Cass. civ. Sez. unite, ordinanza n. 22381 del 2011, ma attiene ad un rapporto pensionistico, atteso che — siccome affermato, *mutatis mutandis*, dalla sezioni unite della Corte di cassazione nella sentenza n. 2064 del 2011 — «le controversie relative all'indebito pagamento dei tributi seguono la regola della devoluzione alla giurisdizione speciale del giudice tributario soltanto quando si debba impugnare uno degli atti previsti dal decreto legislativo n. 546 del 1992, art. 19 e, di conseguenza, il convenuto in senso formale sia uno dei soggetti indicati nell'art. 10, decreto legislativo n. 546 del 1992. Quando la controversia si svolga tra due soggetti privati in assenza di un provvedimento che sia impugnabile soltanto dinanzi al giudice tributario, il giudice ordinario si riappropria della giurisdizione e non rileva che la composizione della lite debba passare attraverso la interpretazione di una norma tributaria.»).

Si ritiene altresì che la questione sollevata non sia manifestamente infondata, ai sensi dello stesso art. 23, secondo comma della legge n. 87 del 1953, per i motivi e con riferimento ai parametri costituzionali che seguono.

Invero, come recentemente affermato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 241 del 2012, il «contributo di perequazione» di cui al comma 22-*bis* dell'art. 18 del decreto-legge n. 98/2011, convertito, con modificazioni, nella legge n. 111/2011 è successive modificazioni ed integrazioni» è previsto a carico dei trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie ed ha natura certamente tributaria, in quanto costituisce un prelievo analogo a quello effettuato sul trattamento economico complessivo dei dipendenti pubblici ... ,nella parte dichiarata illegittima da questa Corte con la ... sentenza n. 223 del 2012 e la cui natura tributaria è stata espressamente riconosciuta dalla medesima sentenza. La norma impugnata, infatti, integra una decurtazione patrimoniale definitiva del trattamento pensionistico, con acquisizione al bilancio statale del relativo ammontare, che presenta tutti i requisiti richiesti dalla giurisprudenza di questa Corte per caratterizzare il prelievo come tributario ...», ovvero, indipendentemente dal *nomen juris* attribuitole dal legislatore, quelli di un prelievo coattivo finalizzato al concorso delle pubbliche spese, posto a carico di un soggetto passivo in base ad uno specifico indice di capacità contributiva che deve esprimere l'idoneità di tale soggetto all'obbligazione tributaria.

Da quanto precede consegue che — richiamando principi riaffermati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 223 del 2012 secondo cui «la Costituzione non impone affatto una tassazione fiscale uniforme, con criteri assolutamente identici proporzionali per tutte le tipologie di imposizione tributaria; ma esige invece un indefettibile raccordo con la capacità contributiva, in un quadro di sistema informato a criteri di progressività, come svolgimento ulteriore,



nello specifico campo tributario, del principio di eguaglianza, collegato al compito di rimozione degli ostacoli economico-sociali esistenti di fatto alla libertà ed eguaglianza dei cittadini-persone umane, in spirito di solidarietà politica, economica e sociale (articoli 2 e 3 della Costituzione)» (sentenza n. 341 del 2000). Pertanto, il controllo della Corte in ordine alla lesione dei principi di cui all'art. 53 Cost., come specificazione del fondamentale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., consiste in un «giudizio sull'uso ragionevole, o meno, che il legislatore stesso abbia fatto dei suoi poteri discrezionali in materia tributaria, al fine di verificare la coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico, come pure la non arbitrarietà dell'entità dell'imposizione» (sentenza n. 111 del 1997).» — occorre verificare se il contributo di perequazione, quale norma di natura tributaria, si ponga in contrasto con gli articoli 2, 3 e 53 della Costituzione; mentre inconferenti si appalesano *ictu oculi* i richiami attorei all'art. 95 della Costituzione, relativo ai poteri ed alle responsabilità del Governo, all'ordinamento della Presidenza del Consiglio ed alle attribuzioni ed organizzazione dei Ministeri; ed all'art. 97 della Costituzione, parametro invero atto a sindacare la ragionevolezza di leggi che disciplinano l'organizzazione e, di riflesso, l'attività amministrativa.

Ritiene questo giudice che la disposizione di cui al comma 22-*bis* dell'art. 18 del decreto-legge n. 98/2011, convertito, con modificazioni, nella legge n. 111/2011 e successive modificazioni ed integrazioni, recante l'introduzione di un'imposta speciale, ancorché transitoria («a decorrere dal 1° agosto 2011 e fino al 31 dicembre 2014») ed eccezionale («In considerazione della eccezionalità della situazione economica ...»), a carico dei soli «trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatoria», si ponga in contrasto con il principio di parità di prelievo a parità di presupposto d'imposta economicamente rilevante, siccome postulato dai richiamati articoli 3 e 53 della Costituzione.

Ed invero, da un lato, a parità di reddito con la categoria dei lavoratori (pubblici o privati), il prelievo è ingiustificatamente posto a carico della sola categoria dei pensionati di enti gestori di forme di previdenza obbligatoria, con conseguente irragionevole limitazione della platea dei soggetti passivi, tenuto conto che, se l'eccezionalità della situazione economica che lo Stato deve affrontare consente al legislatore di intervenire con strumenti eccezionali, nondimeno è compito dello Stato garantire il rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale ed, in particolare, del principio di uguaglianza su cui si fonda l'ordinamento costituzionale; principio di uguaglianza (quale specificato nell'art. 53 della Costituzione) in ossequio al quale la Corte costituzionale, con la sentenza n. 223 del 2010, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, ravvisando un'ingiustificata limitazione ai soli dipendenti pubblici dell'imposta speciale ivi prevista, determinativa di un irragionevole effetto discriminatorio; indicando viceversa, in positivo, la compatibilità costituzionale di misure che, in un'ottica di solidarietà economica correlata ad eccezionali finalità di carattere finanziario, si caratterizzano per una modulazione universale dell'intervento impositivo a parità di presupposti economici; compatibilità costituzionale che, con specifico riferimento ai parametri costituzionali di cui al combinato disposto degli articoli 2, 3 e 53 della Costituzione non può essere postulata nei confronti di disposizioni che — come quella oggetto della presente remissione — conducono irragionevolmente nella fattispecie oggetto di scrutinio ad un prelievo «di solidarietà» nei confronti dei soli magistrati in pensione, pretermettendo, per l'effetto indotto dal *decisum* costituzionale di cui alla sentenza n. 223 del 2012, i magistrati in servizio, pur in una ottica emergenziale complessiva caratterizzata da identità di *ratio*, con il risultato, peraltro già sanzionato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 119, del 1981, *sub specie* della vulnerazione del principio di eguaglianza in relazione alla capacità contributiva sancito dagli articoli 3 e 53 della Costituzione, che la suddetta categoria di pensionati è stata così colpita in misura maggiore rispetto ai titolari di altri redditi e, più specificamente, di redditi da lavoro dipendente.

Dall'altro lato, ulteriore motivo di censura può essere individuato nella stessa entità del contributo di perequazione che invero, non si correla con un altro prelievo speciale di indubbia natura tributaria (*cf.* sentenza Corte costituzionale n. 223 del 2012), ovvero il contributo di solidarietà previsto dall'art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 138 del 13 agosto 2011 convertito in legge n. 148 del 14 settembre 2011, secondo cui «In considerazione della eccezionalità della situazione economica internazionale e tenuto conto delle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, a decorrere dal 1° gennaio 2011 e fino al 31 dicembre 2013 sul reddito complessivo di cui all'art. 8 del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, di importo superiore a 300.000 euro lordi annui, è dovuto un contributo di solidarietà del 3 per cento sulla parte eccedente il predetto importo. Ai fini della verifica del superamento del limite di 300.000 euro rilevano anche il reddito di lavoro dipendente di cui all'art. 9, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, al lordo della riduzione ivi prevista, e i trattamenti pensionistici di cui all'art. 18, comma 22-*bis*, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, al lordo del contributo di perequazione ivi previsto. Il contributo

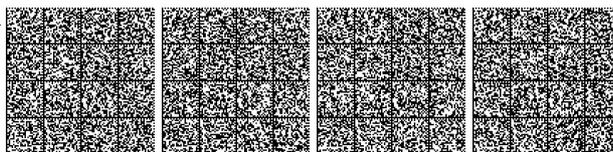


di solidarietà non si applica sui redditi di cui all'art. 9, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e di cui all'art. 18, comma 22-*bis*, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. Il contributo di solidarietà è deducibile dal reddito complessivo. ...».

Con la conseguenza irragionevole ed ingiustificata che — con riferimento a interventi «di solidarietà connotati da sostanziale identità di *ratio* — i contribuenti titolari di un reddito complessivo superiore a 300.000 euro, sono tenuti al versamento di un contributo di solidarietà del 3% sulla parte di reddito che eccede il predetto importo, qualunque siano le componenti del loro reddito complessivo, ivi compresi i redditi pensionistici e fermo restando che il contributo medesimo si applica sui redditi ulteriori a quelli già assoggettati al contributo di perequazione; mentre i contribuenti assoggettati al contributo di perequazione, ovvero i ricorrenti, versano (per far fronte alla medesima eccezionale situazione economica) quanto previsto secondo gli scaglioni indicati dall'art. 22-*bis* del decreto-legge n. 98/2011, convertito in legge n. 111/2011, come successivamente modificato dall'art. 24, comma 31-*bis* del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, subendo in particolare un prelievo del 15% sui redditi superiori ad euro 200.000; quanto sopra — in disparte la circostanza comunque sintomatica, ancorché non rilevante ai fini del presente giudizio, che oltre la soglia di reddito di 300.000 euro lordi annui, a parità di reddito, si avrà per l'una categoria (tendenzialmente universale l'imposizione del 3%, per l'altra (circoscritta ai soli pensionati titolari di trattamenti di quiescenza corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatoria) l'imposizione del 15% — in patente violazione dei canoni costituzionali dell'eguaglianza e della ragionevolezza stabiliti dall'art. 3, nonché del canone della capacità contributiva e del criterio di progressività delle imposte sanciti dall'art. 53; noto essendo che i parametri posti dagli articoli 3 e 53 della Costituzione postulano, nell'insegnamento della giurisprudenza costituzionale, quale presupposto di un ragionevole esercizio della discrezionalità legislativa in materia, un raccordo dell'imposizione tributaria con la capacità contributiva nell'ambito: di un sistema informato a criteri di progressività declinati quale specificazione nel contesto tributario del principio di uguaglianza; parametri che appaiono pretermessi nella circostanza dal legislatore con la disposizione in esame.

Disposizione che, quale corollario delle censure che precedono, qualora non venisse espunta dal sistema giuridico, ridonderebbe in ulteriore profilo di irrazionalità complessiva del sistema delle imposte speciali così delineate (tutte, come visto, connotate da analoga *ratio* e finalità), con correlato irragionevole effetto discriminatorio derivato (*sub specie* della coerenza interna della struttura dell'imposta con il suo presupposto economico), tenuto conto che lo stesso contributo di solidarietà di cui citato art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 138 del 13 agosto 2011 convertito in legge n. 148 del 14 settembre 2011, non si applica sui redditi di cui all'art. 9, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e di cui all'art. 18, comma 22-*bis*, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111; determinando perciò — in esito alla intervenuta declaratoria di incostituzionalità del disposto di cui all'art. 9, comma 2 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, recata dalla richiamata sentenza costituzionale n. 223 del 2012 — un irragionevole ed arbitrario disallineamento normativo derivante dall'asimmetria, nel meccanismo impositivo del contributo di solidarietà, dei presupposti reddituali di esclusione: atteso che il contributo di solidarietà si applica solo per la parte di reddito complessivo, eccedente i 300.000 euro, che trova capienza in redditi di categoria diversa da quelli di lavoro dipendente dove rientrano retribuzioni e pensioni proprio in quanto rispettivamente già assoggettati a riduzione (non più attuale in esito alla sentenza costituzionale n. 113 del 2012) ovvero al contributo di perequazione (oggetto della presente ordinanza di rimessione); meccanismo che, nel contesto di bilanciamento tra i valori costituzionali dell'interesse fiscale e della capacità contributiva, si connota per un intrinseco difetto di coerenza interna e di razionalità dell'assestamento normativo così venutosi a delineare, come tale — alla luce dei parametri costituzionali ripetutamente evocati — sindacabile alla luce del criterio di irragionevolezza ed arbitrarietà del diverso trattamento riservato ai ricorrenti dalla norma qui oggetto di censura.

Per quanto suesposto, ai sensi dell'art. 23 secondo comma della legge n. 87 del 1953, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del comma 22-*bis* dell'art. 18, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, come successivamente modificato dall'art. 24, comma 31-*bis* del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, la cui vigenza è stata solo ribadita, senza nulla innovare, dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, per contrasto con gli articoli 2, 3 e 53 della Costituzione.



P.Q.M.

*Visti gli articoli 134 della Costituzione; 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1; 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per contrasto con gli articoli 2, 3 e 53 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale del comma 22-bis dell'art. 18, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, come successivamente modificato dall'art. 24, comma 31-bis del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, la cui vigenza è stata solo ribadita, senza nulla innovare, dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.*

*Ordina la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, con gli atti e con la prova delle notificazioni e delle comunicazioni prescritte nell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (ex articoli 1 e 2 del regolamento della Corte costituzionale 16 marzo 1956), con sospensione del giudizio.*

*Ordina che, a cura della segreteria della sezione, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.*

Così deciso in Roma, nella pubblica udienza del giorno 22 febbraio 2013.

*Il giudice:* TORRI

13C0101

N. 57

*Ordinanza del 25 febbraio 2013 emessa dal G.U.P. del Tribunale di Palermo  
nel procedimento penale a carico di L. P. C. ed altri*

**Processo penale - Astensione - Situazione di incompatibilità del giudice determinata da atti compiuti nel procedimento - Lamentata previsione che il giudice debba formalizzare richiesta di astensione, in luogo dell'attivazione di automatismi di tipo tabellare preordinati dall'ufficio - Violazione del principio di indipendenza del giudice - Disparità di trattamento tra situazioni giuridicamente uguali - Lesione del diritto di difesa - Violazione dei principi del giudice naturale e del giusto processo.**

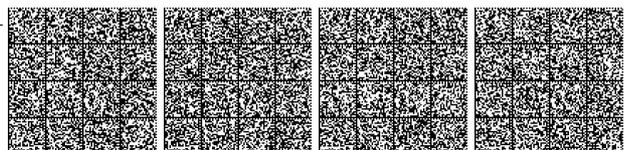
- Codice di procedura penale, art. 36, comma 1, lett. g), in combinato disposto con l'art. 34, stesso codice.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 101 e 111.

**Processo penale - Astensione - Dichiarazione di astensione presentata dal giudice che si trovi in una delle situazioni di incompatibilità determinata da atti compiuti nel procedimento - Lamentata previsione che il Presidente del Tribunale possa decidere discrezionalmente sull'astensione, imponendo al giudice del rito abbreviato la prosecuzione del giudizio nel caso in cui lo stesso abbia definito l'udienza preliminare con il rinvio a giudizio di coimputati per un reato associativo e/o plurisoggettivo - Violazione del principio di indipendenza del giudice - Disparità di trattamento tra situazioni giuridicamente uguali - Lesione del diritto di difesa - Violazione dei principi del giudice naturale e del giusto processo.**

- Codice di procedura penale, art. 36, comma 3, in combinato disposto con l'art. 34, stesso codice.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25, 101 e 111.

**Processo penale - Incompatibilità del giudice determinata da atti compiuti nel procedimento - Lamentata interpretazione delle parole "Non può partecipare al giudizio il giudice che ha emesso il provvedimento conclusivo dell'udienza preliminare" (art. 34, comma 2, cod. proc. pen.) nel senso di attribuire al giudice che ha deciso l'udienza preliminare con il rinvio a giudizio per un reato associativo e/o plurisoggettivo la possibilità di decidere anche il giudizio abbreviato nei confronti degli altri imputati per la stessa rubrica - Lamentata privazione per tali imputati della possibile formula assolutoria "perché il fatto non sussiste" - Violazione del principio di indipendenza del giudice - Disparità di trattamento tra situazioni giuridicamente uguali - Lesione del diritto di difesa - Violazione dei principi del giudice naturale e del giusto processo.**

- Codice di procedura penale, art. 36, comma 2 [rectius: art. 36], in combinato disposto con l'art. 34 [rectius: art. 34, comma 2], stesso codice.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25 e 111.



**Processo penale - Incompatibilità del giudice determinata da atti compiuti nel procedimento - Lamentata interpretazione delle parole “Non può partecipare al giudizio il giudice che ha emesso il provvedimento conclusivo dell’udienza preliminare” (art. 34, comma 2, cod. proc. pen.) nel senso di permettere, comunque, la partecipazione al giudizio abbreviato da parte dello stesso giudice dell’udienza preliminare, che aveva già deciso, con il rinvio a giudizio e nei confronti di altri coimputati, il processo relativo all’imputazione per reato associativo, plurisoggettivo e/o a partecipazione necessaria - Violazione del principio di indipendenza del giudice - Disparità di trattamento tra situazioni giuridicamente uguali - Lesione del diritto di difesa - Violazione dei principi del giudice naturale e del giusto processo.**

- Codice di procedura penale, art. 36, comma 2 [*rectius*: art. 36], in combinato disposto con l’art. 34 [*rectius*: art. 34, comma 2], stesso codice.
- Costituzione, artt. 3, 24, 25 e 111.

## IL TRIBUNALE

Il Giudice dell’Udienza Preliminare in funzione di Giudice del rito abbreviato.

Visti gli atti del procedimento in epigrafe indicato e promosso, nel prescelto rito definitorio allo stato degli atti, nei confronti di:

1. L. P. C., nato a Palermo il 13 dicembre 1952 - difeso dagli avvocati Melchiorre Piscitello e Riccardo Russo del Foro di Palermo.
2. D. G. T., nato a Palermo il 7 giugno 1966 - difeso dagli avvocati Giovanni Castronovo e Giuseppina Candiotta del Foro di Palermo.
3. M. N., nato a Palermo il 28 maggio 1974 - difeso dall’avvocato Michele Giovinco del Foro di Palermo.
4. P. F. P., nato a Palermo il 24 marzo 1975 - difeso dagli avvocati Maurizio Savarese e Michele Giovinco del Foro di Palermo.
5. T. F., nato a Palermo il 16 gennaio 1988 - difeso dall’avvocato Domenico Trinceri del Foro di Palermo.
6. T. G., nato a Palermo il 15 ottobre 1960 - difeso dall’avvocato Giuseppe Farina del Foro di Palermo.
7. Z. A., nato a Palermo il 26 giugno 1971 - difeso dagli avvocati Girolamo D’Azzò e Rosalia Zarcone del Foro di Palermo.
8. B. G., nato a Palermo il 10 marzo 1979 – difeso dall’avvocato Antonino Turrisi del Foro di Palermo.
9. T. F., nato a Palermo il 22 aprile 1957 - difeso dall’avvocato Gianluca Calafiore del Foro di Palermo.
10. M. G., nato a Palermo 15 ottobre 1986 – difeso dall’avvocato Domenico Trinceri del Foro di Palermo.
11. P. G., nato a Palermo 29 giugno 1977 - difeso dall’avvocato Giuseppina Candiotta.

Imputati (Le imputazioni, qui trascritte, sono la risultante dello stralcio processuale a seguito delle scelte definitorie del rito delle quali si dirà nel contesto del presente atto. Si confronti la richiesta di rinvio a giudizio per il contenuto complessivo dei reati plurisoggettivi in contestazione).

L. P. C., D. G. T., M. N., Z. A., B. G. (nell’originaria imputazione erano presenti i nomi di C. V., L. L. A., C. F., L. T. N., P. E., D. M. G., G. G., L. M., L. D., C. A., A. R. (tutti rinviati a giudizio):

A) per il delitto di cui all’art. 416-*bis*, commi I, II, III, IV, VI del Codice Penale, per avere fatto parte, in concorso ed unitamente ad altre numerose persone dell’associazione mafiosa denominata «Cosa Nostra», promuovendone, organizzandone e dirigendone le relative illecite attività e per essersi, insieme, avvalsi della forza di intimidazione del vincolo associativo e della condizione di assoggettamento ed omertà che ne deriva, per commettere delitti contro la vita, l’incolumità individuale, la libertà personale, il patrimonio, per acquisire in modo diretto o indiretto la gestione o, comunque, il controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, di appalti e servizi pubblici, per realizzare profitti e vantaggi ingiusti per sé e per gli altri, per intervenire sulle istituzioni e la pubblica amministrazione.

Più in particolare:

L. P. C., inteso «P.», e D. G. T. per avere diretto il Mandamento mafioso di «Porta Nuova», coordinando costantemente le attività illecite degli altri affiliati, in particolare nel settore delle estorsioni alle imprese ed esercizi commerciali operanti nella zona ed occupandosi delle problematiche relative ai componenti della Famiglia, tra le quali quella del sostentamento dei detenuti e dei loro nuclei familiari, nonché intrattenendo rapporti con altri esponenti mafiosi, facenti parte di diversi Mandamenti mafiosi, tra i quali quelli di Pagliarelli e Bagheria, finalizzati alla trattazione degli affari illeciti dall’organizzazione, in tal modo svolgendo funzioni direttive per l’organizzazione;



M N., per avere cooperato con D. G. T. nella gestione del Mandamento mafioso di «Porta Nuova», coordinando costantemente le attività illecite degli altri affiliati in particolare nel settore delle estorsioni alle imprese ed esercizi commerciali, nonché per avere intrattenuto rapporti con esponenti di altri Mandamenti mafiosi ed in particolare di Pagliarelli, Bagheria e Villagrazia-Santa Maria di Gesù;

Z. A. per avere diretto il Mandamento mafioso di Bagheria, coordinando costantemente le attività illecite degli altri affiliati, in particolare nel settore delle estorsioni alle imprese edili nonché per avere intrattenuto rapporti con esponenti di altri mandamenti mafiosi in particolare di Pagliarelli e Porta Nuova, in tal modo svolgendo funzioni direttive per l'organizzazione;

P. G. per avere diretto e organizzato la Famiglia mafiosa del «Borgo Vecchio» facente parte del Mandamento di «Porta Nuova», coordinando costantemente le attività illecite degli altri componenti della Famiglia mafiosa, in particolare nel settore della imposizione delle estorsioni alle imprese ed esercizi commerciali operanti nella zona, occupandosi altresì delle problematiche relative ai componenti della Famiglia mafiosa tra le quali quella del sostentamento dei detenuti e dei loro nuclei familiari, nonché per avere intrattenuto rapporti con esponenti di altri mandamenti mafiosi in particolare di Pagliarelli;

B. G. per avere partecipato alla Famiglia mafiosa di «Borgo Vecchio» coadiuvando A. L. inteso «G. o M.», nel settore delle estorsioni;

(L. D., C. A., A. R. rinviati a giudizio) P. F. P. per avere partecipato alla Famiglia mafiosa di «Palermo Centro» dedicandosi in modo sistematico alla richiesta di somme di denaro al commercianti della zona, nonché per avere intrattenuto rapporti con esponenti di altri Mandamenti mafiosi — ed in particolare di Pagliarelli e di Tommaso Natale — mettendosi a disposizione per la realizzazione della molteplicità delle attività illecite di interesse della famiglia mafiosa;

In Palermo fino alla data odierna.

dal 23 giugno 2010 per L. P.C. (dal 28 ottobre 2010 per A. R.);

dal 25 ottobre 2010 per D. G. T.;

dal 27 luglio 2001 per P. F. P.

L. P. C., (A. G., rinviato a giudizio):

b) delitto previsto e punito dagli artt. 81 c.p.v., 110, 56 - 629, commi I e II, in relazione all'art. 628, comma III n. 3) del Codice Penale e 7 d.l. 13 maggio 1991, n. 152, perché, agendo in concorso tra loro, con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, avvalendosi della forza di intimidazione dell'organizzazione mafiosa, mediante minaccia consistita nel manifestare la propria appartenenza all'organizzazione denominata «Cosa Nostra» ed in virtù della forza derivante dal vincolo associativo relativo alla predetta organizzazione, compivano atti idonei diretti in modo non equivoco a costringere G. G., titolare della ex gioielleria «D. P.», sita in piazza S. Domenico (via Meli) a Palermo, a corrispondere una somma di denaro non determinata all'organizzazione mafiosa «Cosa Nostra» con particolare riferimento al Mandamento mafioso di «Porta Nuova». Con l'aggravante costituita dall'aver posto in essere la minaccia al fine di agevolare l'associazione mafiosa «Cosa Nostra» ed avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-bis del Codice Penale.

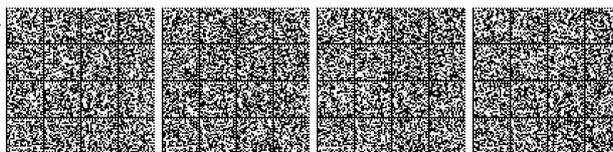
In Palermo, fino al settembre 2010.

L. P. C., (A. G. rinviato a giudizio):

c) delitto previsto e punito dagli artt. 81 c.p.v. 110, 56 - 629, commi I e II, in relazione all'art. 628, comma III n. 1) del Codice Penale e 7 d.l. 13 maggio 1991, n. 152, conv. nella legge 12 luglio 1991, n. 203, perché, con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, mediante minaccia consistita nel manifestare la propria appartenenza all'organizzazione denominata «Cosa Nostra» ed in virtù della forza derivante dal vincolo associativo relativo alla predetta organizzazione, compivano atti idonei e diretti in modo non equivoco - consistiti, tra l'altro, nel convocare F. T., parente di T. M., titolare della Europalermo soc. coop. a r.l., società di service incaricata della società Taodue, società che produceva la fiction «Squadra Antimafia Palermo oggi 3», a costringere la predetta società Europalermo a soggiacere a diverse imposizioni estorsive tra cui la dazione della somma di denaro di 5000 euro all'organizzazione mafiosa «Cosa Nostra».

Con l'aggravante costituita dall'aver posto in essere la minaccia al fine di agevolare l'associazione mafiosa «Cosa Nostra» ed avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-bis del Codice Penale.

In Palermo fino al mese di settembre 2010.



D. G. T., (P. I., L. I. A. rinviati a giudizio) T. F. e M. G.:

*d)* per il delitto di cui all'art. 74 comma 1 e 2 d.P.R. n. 309/1990 per essersi associati tra loro e con altri soggetti allo stato ignoti al fine di commettere più delitti relativi all'importazione, trasporto, acquisto, vendita, e distribuzione di sostanze stupefacenti.

In particolare, D. G. per aver organizzato, finanziato e diretto l'associazione coordinando tutte le attività relative alla fornitura dello stupefacente e provvedendo a reperire i mezzi, gli uomini ed il denaro necessario;

P. I. per avere organizzato e coordinato l'attività degli spacciatori al dettaglio relativa alla vendita della sostanza stupefacente operanti in piazza Ingastone ed in zone limitrofe,

L. L. A. per avere partecipato all'associazione criminale provvedendo ad agevolare le attività relative alla vendita di sostanza stupefacente;

T. F. e M. G. avendo operato stabilmente quali venditori al dettaglio della sostanza stupefacente.

In Palermo, in epoca compresa fra l'ottobre 2010 e l'aprile del 2011.

(P. I., R. G., S. S. rinviati a giudizio), T. F., M. G. (L. L. A., rinviato a giudizio):

*e)* per il delitto di cui agli artt. 81 c.p.v., 110 del Codice Penale, 73 commi 1 e 6 d.P.R. n. 309/1990, per avere con più azioni esecutive del medesimo disegno criminoso, sia singolarmente che in concorso tra loro, illecitamente detenuto e ceduto a terzi (fra i quali S. G. A. F., C. V., S. C. e tale non meglio individuato) innumerevoli dosi di sostanza stupefacente del tipo cocaina ed Hashish.

in Palermo, in epoca compresa fra l'ottobre 2010 e l'aprile del 2011.

T. F., M. G. inteso G:

*i)* per il delitto di cui agli artt. 61, numeri 7, 110, 628, comma 3, n. 1, del Codice Penale, perché in concorso tra loro e quindi in più persone riunite con violenza, consistita nello strappare la borsa di mano a B. S. R. e nel trascinare la Persona Offesa per alcuni metri, si impossessavano della detta borsa contenente fra l'altro la somma di euro 2532 in contanti; con l'ulteriore aggravante di avere cagionato un danno patrimoniale di rilevante entità.

In Palermo il 25 ottobre 2010.

*l)* Per il delitto di cui agli artt. 110, 582, 585 in relazione al 61 n. 2 del Codice Penale per avere cagionato a B. S. R. in concorso tra loro ed al fine di consumare il delitto di cui al capo che precede lesioni personali giudicate guaribili in giorni sei.

In Palermo il 25 ottobre 2010.

*m)* Per il delitto di cui agli artt. 61, n. 7, 110, 624, 625, numeri 4 e 5 del Codice Penale, perché in concorso tra loro si impossessavano, sottraendola a R. G. che la deteneva all'interno della propria autovettura, di una borsa contenente, fra l'altro euro 1450 in contanti.

Con le aggravanti di avere agito in numero superiore a tre, con destrezza, di avere cagionato un danno patrimoniale di rilevante entità.

In Palermo il 25 ottobre 2010.

T. F., T. G., M. G. inteso G.:

*n)* per il delitto di cui agli artt. 61, n. 7, 110, 628 comma 3, n. 1 del Codice Penale, perché in concorso tra loro e quindi in più persone riunite con violenza consistita nel colpire S. M. con calci e pugni si impossessavano sottraendoli alla persona offesa di euro 5.000 in contanti.

Con l'ulteriore aggravante di avere cagionato un danno patrimoniale di rilevante entità.

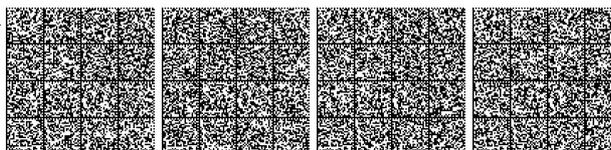
In Palermo il 29 ottobre 2010.

*o)* Per il delitto di cui agli artt. 110, 582, 585 del Codice Penale in relazione al 61, n. 2, stesso Codice, per avere cagionato, al fine di consumare il delitto di cui al capo che precede, a S. M. lesioni personali giudicate guaribili in giorni tre.

In Palermo il 29 ottobre 2010.

(M. G., rinviato a giudizio) D. G. T.:

*r)* per il delitto di cui agli artt. 56, 81 c.p.v., 110, 648-bis del Codice Penale, 7, legge n. 203/1991 per avere, in concorso tra loro, con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, compiuto atti idonei diretti in modo non equivoco a trasferire, su disposizione di D. G. T., investendolo nell'acquisto di una palazzina, parte del danaro di pertinenza del Mandamento mafioso di «Porta Nuova» in modo da ostacolarne l'identificazione della provenienza delittuosa, atti consistiti nell'avere, il M., costituito la «Scinà società cooperativa» (della quale la moglie P. C. era Con-



sigliere) e nel formulare — per conto di quest'ultima — all'Agenzia del demanio dei beni confiscati, una proposta di acquisto di una intera palazzina sita in via Scinà, 73, già oggetto di provvedimento definitivo di confisca e composta da 24 (ventiquattro) appartamenti, non riuscendo nell'intento per cause indipendenti dalla sua volontà.

Con l'aggravante di avere commesso il fatto al fine di agevolare l'associazione mafiosa «Cosa Nostra» e avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-*bis* del Codice Penale.

(C. V., rinviato a giudizio) D. G. T.:

s) per il delitto di cui agli artt. 110, 81 c.p.v., 648-*bis* del Codice Penale; 7, legge n. 203/1991 per avere, agendo in concorso tra loro, con più azioni esecutive di un medesimo disegno criminoso, trasferito, investendolo nell'acquisizione di una attività economica, la somma di euro 20.000,00 (ventimila) di pertinenza del Mandamento mafioso di «Porta Nuova» di cui il D. G. aveva il controllo, in modo da ostacolare l'identificazione della provenienza delittuosa, acquisendo il C. la titolarità di fatto dell'esercizio commerciale «Dolce» sito nella locale via Marchese di Villabianca, consegnando a più riprese la detta somma in contanti quale anticipo sulla maggior somma concordata di 400.000,00 (quattrocentomila) euro a R. D., formale titolare della attività commerciale.

Con l'aggravante di avere commesso il fatto al fine di agevolare l'associazione mafiosa «Cosa Nostra» e avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416-*bis* del Codice Penale.

In Palermo fino al dicembre del 2011.

t) Per il delitto di cui all'art. 378 c.p.v. del Codice Penale, perché con le dichiarazioni rese in sede di sommarie informazioni alla Polizia Giudiziaria — in cui negava che L. P. C. gli avesse chiesto 5.000,00 (cinquemila) euro in relazione alle attività della Europolermo soc. coop. — aiutava L. P. C. ed A. G. responsabili del delitto di cui all'art. 416 bis-del Codice Penale ed estorsione aggravata, ad eludere le investigazioni dell'Autorità anche in ordine al delitto di associazione di tipo mafioso.

In Palermo il 7 maggio 2012.

Con le Recidive:

- semplice per D. G. T. Z. A.;
- reiterata per L. P. C., P. G.;
- reiterata specifica infraquinquennale per T. F., M. G.;
- reiterata specifica per T. G. e P. F. P.;
- reiterata infraquinquennale per B. G.

Altre parti costituite nel processo in rito abbreviato:

G. R. Comune di Palermo; Associazione Centro Studi Pio La Torre onlus; Confindustria Palermo; Solidaria SCS onlus; SOS Impresa onlus; Coordinamento delle vittime dell'usura e delle estorsioni e della mafia onlus; Associazione antiracket e antiusura della consulta delle piccole e medie imprese di Palermo - Consulta antiracket; Confcommercio Palermo; Centro Padre Puglisi onlus.

#### PREMETTE

La Procura della Repubblica di Palermo, con atto depositato il 27 luglio 2012, chiedeva il rinvio a giudizio di trenta imputati per reati a sfondo associativo di tipo mafioso e altre condotte delittuose (si confronti la richiesta in originale).

Questo Giudice fissava l'udienza preliminare per la trattazione, nel corso della quale, undici imputati — i cui nomi sono sopra trascritti in merito — formulavano richiesta di definizione del processo allo stato degli atti nel rito abbreviato.

Per i restanti diciannove imputati, previa separazione del processo, questo Decidente emanava un decreto che disponeva il giudizio.

Gli atti del processo erano trasmessi al Presidente del Tribunale con richiesta di astensione, ciò in ottemperanza alla previsione di cui al secondo comma dell'articolo 34 del Codice di Procedura Penale («Non può partecipare al giudizio il giudice che ha emesso il provvedimento conclusivo dell'udienza preliminare») e anche quale grave ragione di convenienza ex articolo 36, comma I, lettera H del Codice di procedura penale onde prevenire la possibile riconsuazione da parte dei difensori e, comunque, il sospetto di una imparzialità nel giudizio connessa alla decisione interlocutoria già emanata nei confronti di altri soggetti uniti, su uguale rubrica, per un delitto a tipologia plurisoggettiva piena.



È bene evidenziare che questa scelta era anche (ma non solo) connessa ai possibili profili disciplinari che il Consiglio Superiore della Magistratura ha elaborato nei confronti di quei giudici che — a fronte di un preciso dovere astensivo previsto dalla norma — non lo avessero manifestato nelle previste forme processuali.

La richiesta di astensione di questo Giudice veniva, però, rigettata.

Il Presidente del Tribunale di Palermo, con suo provvedimento reso alla data del 26 novembre 2012 (*cf.* prot. n. P-2012-2510-int/T4C), «non accoglieva la richiesta di astensione del dott. Lorenzo Matassa dalla trattazione del procedimento» e ritrasmetteva il fascicolo per la prosecuzione dell'abbreviato.

Il motivo del rigetto era spiegato nel rispetto del pronunciamento della Suprema Corte (Cass. Pen. Sez. II, 12 febbraio 2009, n. 8613) e secondo cui «il GUP che ha emesso il decreto che dispone il giudizio nei confronti di alcuni imputati, non è incompatibile a giudicare con il rito abbreviato altri coimputati, in quanto non è stato chiamato a svolgere attività di giudizio o ad esprimere valutazioni sul merito dell'accusa».

Lo scrivente prendeva atto della decisione e procedeva alla trattazione del processo in rito abbreviato, pur avvertendo questa opinione e cosciente che lo stesso Capo dell'Ufficio — solo pochi giorni prima, in altra uguale situazione relativa ad obbligo astensivo — aveva accolto la richiesta e, decidendo in modo diametralmente opposto, aveva dichiarato l'incompatibilità del Giudice a proseguire il giudizio.

(Si legga la nota a protocollo n. P-2012-2340-int/T4C, allegata al presente atto).

Il processo, nel rito abbreviato, cominciava presso l'aula bunker della Casa circondariale «Ucciardone» di Palermo in data 28 gennaio 2013.

Nel corso dell'udienza si costituivano le Parti processuali, le Difese degli imputati preannunciando (si confronti verbale di udienza) istanza di ricsuzione da proporre nelle forme rituali.

Come prescrive la regola processuale, il Giudice riteneva di procedere oltre anche in pendenza della riserva ricsuativa sì che il Pubblico Ministero svolgeva le sue conclusioni chiedendo la condanna degli imputati a complessivi circa 170 (centosettanta) anni di carcere.

Veniva fissata la successiva udienza del 4 febbraio 2013 per la prosecuzione.

All'inizio di questa nuova udienza, la Difesa dell'imputato D. G. T. depositava formale questione di legittimità costituzionale chiedendo al Giudice di dichiararne la non manifesta infondatezza finalizzata al giudizio, in via incidentale, del Supremo Interprete della Carta Fondamentale.

Su formale richiesta del Giudice, le difese chiarivano di non avere ritenuto di promuovere la ricsuzione ma l'eccezione già sopra richiamata.

Gli altri difensori si associavano nella questione, le Parti Civili rimettendosi alle determinazioni assunte dal Pubblico Ministero di udienza (che solo chiedeva la sospensione del decorso dei termini cautelari nel caso di accoglimento con la rimessione degli atti alla Corte costituzionale).

Avendo svolto camera di consiglio per l'esame — prima facie — della questione, questo Giudice si riservava di decidere all'udienza del 25 febbraio 2013, sospendendo i termini di custodia cautelare fino a quella data.

In quest'ultima udienza l'odierno Decidente emanava la presente ordinanza.

*I rilievi oggetto della questione di legittimità costituzionale attivata dalle difese*

Si trascriverà, qui di seguito, il contenuto della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Difesa di D. G. T., ma sulla quale tutti gli altri Difensori hanno manifestato adesione.

La trascrizione integrale è necessaria al fine di comprendere in quali aspetti processuali i Difensori degli imputati intravedono un vulnus delle regole costituzionali (e, per effetto, delle loro prerogative difensive) ed in cosa, invece, la decisione incidentale del giudice si discosterà — nella principale questione di non manifesta fondatezza — da quella prospettiva tecnico-giuridica:

«... Questa difesa intende eccepire la questione di legittimità costituzionale relativa all'art. 34 c.p.p. in riferimento agli artt. 3, 111, comma 2, 117 Cost. e art. 6 C.e.d.u. nella parte in cui non prevede l'incompatibilità a giudicare del giudice dell'udienza preliminare che ha emesso il decreto che dispone il giudizio nei confronti degli imputati dello stesso procedimento. Ciò con particolare riguardo al diritto ad un giudizio da svolgersi innanzi a Giudice terzo ed imparziale.

L'illegittimità costituzionale in riferimento agli artt. 3, 24, 25 e 111 Cost, dell'art. 34 c.p.p., si pone nella parte in cui non si prevede l'incompatibilità alla funzione di trattazione del giudizio abbreviato del Giudice che, per reati associativi, abbia pronunciato, all'esito dell'udienza preliminare, il decreto che dispone il giudizio nei confronti di alcuni coimputati per i medesimi reati.



La eccepita illegittimità trova il suo fondamento nella natura di «giudizio» che il Giudice deve emettere nell'ambito dell'udienza preliminare ai fini dell'emissione del decreto che dispone il giudizio.

Con la diretta conseguenza che i penetranti poteri concessi al Giudice dell'udienza preliminare ai fini dell'emissione del decreto che dispone il giudizio non appaiono compatibili con i principi di imparzialità e terzietà del Giudice che debba giudicare coimputati di un reato associativo in sede di giudizio abbreviato.

Preliminarmente, deve rendersi noto che è stata sollevata questione di legittimità costituzionale poiché dichiarata rilevante e non manifestamente infondata in relazione agli artt. 3 e 111, comma 2, Cost.: «... la questione di legittimità costituzionale degli artt. 623, comma 1, lettera a) e 34 c.p.p. nella parte in cui non prevedono l'incompatibilità a partecipare al giudizio di rinvio del Giudice dell'esecuzione il quale abbia pronunciato ordinanza di accoglimento ovvero di rigetto dell'applicazione della disciplina continuata tra i reati (ordinanza n. 307 del 2012, in *Gazzetta Ufficiale* n. 4 del 23 gennaio 2013, udienza ancora non fissata, in allegato A).

Sappiamo tutti dell'orientamento giurisprudenziale secondo cui per motivi di funzionalità del sistema non è pregiudizievole la pronuncia del Giudice all'interno della medesima fase, ma non si condivide tale principio ritenendo, invece, che il decreto che dispone il giudizio non è un mero atto d'impulso, ma il Giudice lo ha disposto a seguito dell'esercizio di un potere cognitivo lo stesso che dovrà esercitare per statuire l'esito del giudizio abbreviato.

Esistenza di un giudizio e precedente valutazione contenutistica operata dallo stesso Giudice-persona fisica sulla consistenza dell'accusa integrano i criteri che hanno consentito alla Corte costituzionale di individuare le varie ipotesi in cui, in concreto, l'imparzialità del Giudice è posta in pericolo dalla c.d. forza della prevenzione.

Tale rilettura dell'art. 34, secondo comma, c.p.p. impone di valutare la coesistenza degli indicati caratteri al fine di operare in via interpretativa per realizzare i canoni del «giusto processo» (*cf.* Chiavario, *La convenzione europea dei diritti dell'uomo nel sistema delle fonti normative in materia penale*, Milano, 1969, 263) e realizza compiutamente il fine della norma, tesa alla salvaguardia dello stesso Giudice, alla tutela del prestigio della finzione e dell'aspettativa di giustizia delle parti.

In particolare, nel caso in esame, la S.V., in funzione di Giudice dell'Udienza Preliminare, ha analizzato e verificato la richiesta di rinvio a giudizio di numero 30 imputati, accusati di associazione a delinquere di stampo mafioso, associazione per la commissione di delitti relativi all'importazione trasporto acquisto e vendita di sostanze stupefacenti e di diversi reati fine posti in essere nell'interesse dell'associazione (estorsioni, rapine e traffico di stupefacenti).

Nel corso dell'udienza preliminare alcuni imputati hanno avanzato istanza di rito abbreviato condizionato, altri imputati hanno avanzato istanza di rito abbreviato «secco» ed, altri ancora non hanno avanzato richiesta di riti alternativi.

La S.V. ha con ordinanza rigettato tutte le istanze di rito abbreviato condizionato ed alcuni imputati hanno successivamente scelto il rito abbreviato «secco».

Pertanto, nel corso dell'udienza preliminare alcuni imputati sono stati ammessi al rito abbreviato ed altri rinviati a giudizio innanzi al Tribunale di Palermo sez. IV penale.

In particolare nel decreto che dispone il giudizio viene dato atto che la S.V. «... ha valutate ed ammesse le fonti di prova indicate dal P.M. Osservato che non sussistono i presupposti perché sia pronunciata sentenza di non luogo a procedere».

Successivamente, all'emissione del decreto che dispone il giudizio, la S.V. ha avanzato istanza di astensione ai sensi dell'art. 36, comma 1, lettera h) c.p.p.; istanza rigettata dal Presidente del Tribunale di Palermo per la mancanza di situazioni di incompatibilità secondo quanto statuito dalla sentenza emessa dalla Corte di Cassazione sez. II del 12 febbraio 2009, n. 8613.

Orbene, la prospettata eccezione di legittimità costituzionale si pone sia in relazione alla funzione svolta dal giudice in seno all'udienza preliminare ed ai poteri allo stesso conferiti per legge sia in relazione ai reati associativi contestati agli imputati sia in relazione al rigetto dell'istanza di astensione.

Ebbene, come è noto, l'udienza preliminare a seguito delle riforme intervenute con la legge n. 479 del 1999 e della legge n. 397 del 2000 è divenuto un momento di «giudizio»; sul punto i recenti provvedimenti emessi dalla Corte costituzionale in tema di incompatibilità del Giudice evidenziano:

«... L'udienza preliminare e le decisioni che la concludono sono venute oggi a caratterizzarsi per la completezza del quadro probatorio di cui il giudice deve disporre e per il potenziamento dei poteri riconosciuti alle parti in materia di prova, su cui incide anche la facoltà, riconosciuta alla difesa delle parti private dall'art. 391-*octies* del codice, di presentare direttamente al giudice elementi di prova. Sul pubblico ministero grava l'obbligo di riversare nel procedimento tutti gli elementi provenienti dalle indagini preliminari (art. 416, comma 2, c.p.p.) o comunque acquisiti dopo la richiesta di rinvio a giudizio (art. 419, comma 3, c.p.p.), nell'ambito dell'esigenza di completezza delle indagini preliminari (sentenze n. 115 del 2001 e n. 88 del 1991); oltre all'ampliamento delle garanzie difensive per l'imputato,



attraverso la possibilità di rendere dichiarazioni spontanee o di essere sottoposto all'interrogatorio (art. 421, comma 2, c.p.p.), il Giudice dell'udienza preliminare può disporre l'integrazione delle indagini (art. 421-bis c.p.p) e assumere anche d'ufficio le prove che appaiano con evidenza decisive ai fini della sentenza di non luogo a procedere (art. 422 c.p.p). Come osservato nella richiamata sentenza n. 224 del 2001 di questa Corte, in questo quadro normativo le valutazioni di merito affidate al giudice dell'udienza preliminare sono state private di quei caratteri di sommarietà che, fino alle indicate innovazioni legislative, erano tipici di una decisione orientata soltanto, secondo la sua natura, allo svolgimento (o alla preclusione dello svolgimento) del processo.

Infine, i contenuti delle decisioni che concludono l'udienza preliminare hanno assunto, in parallelo alle novità appena segnalate, una diversa e maggiore pregnanza. Il giudice infatti non è solo chiamato a valutare, ai fini della pronuncia di non luogo a procedere, se sussiste una causa che estingue il reato o per la quale l'azione penale non doveva essere iniziata o non deve essere proseguita, se il fatto non è previsto dalla legge come reato, ovvero se risulta che il fatto non sussiste o che l'imputato non l'ha commesso o non costituisce reato o che si tratta di persona non punibile per qualsiasi causa, tenendo conto, se del caso, delle circostanze attenuanti e applicando l'art. 69 del codice penale (art. 425, commi 1 e 2, c.p.p.).

Il giudice deve considerare inoltre se gli elementi acquisiti risultino sufficienti, non contraddittori o comunque idonei a sostenere l'accusa nel giudizio (art. 425, comma 3, cod. proc. pen.), dovendosi determinare, se no, a disporre non luogo a procedere; se sì, a disporre il giudizio. Il nuovo art. 425 del codice, in questo modo, chiama il giudice a una valutazione di merito sulla consistenza dell'accusa, consistente in una prognosi sulla sua possibilità di successo nella fase dibattimentale.». Corte cost., 12 luglio 2002, n. 335.

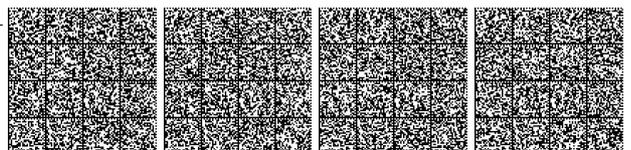
Ci si trova in una situazione pregiudicante che deve essere intesa nel contrasto con principio costituzionale di imparzialità la reiterazione dell'udienza preliminare da parte del medesimo giudice che, essendo già pervenuto alla decisione di disporre il giudizio, sarebbe facilmente coinvolto nel rischio di condizionamento derivante dalla c.d. forza della prevenzione. La Corte costituzionale ha ricondotto il giudizio abbreviato nella categoria delle sedi pregiudicate. Infatti, sin dalle prime pronunce in tema d'incompatibilità, si è evidenziato come la formula giudizio fosse «di per sé tale da ricomprendere qualsiasi tipo di giudizio, cioè ogni processo che in base ad un esame delle prove pervenga ad una decisione di merito, compreso quello che si svolge con rito abbreviato» (Corte cost., 12 novembre 1991, n. 401; Id., 24 aprile 1996, n. 131; Corte cost., 16 dicembre 1993, n. 439; Id., 8 giugno 1992, n. 261; Id., 15 aprile 1992, n. 180; Id., 30 dicembre 1991, n. 502).

L'art. 34 c.p.p. è stato più volte oggetto di legittimità costituzionale (Corte cost., n. 224 del 2001; Id., n. 496 del 1990; Id., n. 401 del 1991; Id., n. 502 del 1991; Id., n. 124 del 1992; Id., n. 186 del 1992; Id., 399 del 1992; Id., 439 del 1993; Id., 453 del 1994; Id., n. 455 del 1994; Id., n. 432 del 1995; Id., n. 131 del 1996; Id., n. 155 del 1996; Id., n. 371 del 1996; Id., n. 311 del 1997; Id., n. 346 del 1997; Id., n. 290 del 1998; Id., n. 241 del 1999) e l'ultima pronuncia della Consulta sull'articolo in esame è stata quella per cui si è dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 34, comma 2, cod. proc. pen.:

«nella parte in cui non prevede l'incompatibilità alla trattazione dell'udienza preliminare del giudice che abbia ordinato, all'esito di precedente dibattimento, riguardante il medesimo fatto storico a carico del medesimo imputato, la trasmissione degli atti al pubblico ministero, a norma dell'art. 521, comma 2, cod. proc. pen., per la ritenuta diversità del fatto. La sentenza n. 455/1994 ha dichiarato l'illegittimità della norma oggi impugnata, nella parte in cui non prevedeva l'incompatibilità alla funzione di giudizio del giudice che, all'esito di precedente dibattimento riguardante lo stesso fatto storico a carico dello stesso imputato, avesse ordinato la suddetta trasmissione degli atti; infatti, quando il magistrato accerta che il fatto diverso da come descritto nel decreto che dispone il giudizio, compie una piena delibazione del merito della regiudicanda, con la conseguenza che un dibattimento «bis» non può non essere attribuito alla cognizione di altro soggetto, a garanzia della imparzialità e serenità di giudizio. Alle stesse conclusioni deve pervenirsi quando, a seguito della vicenda regressiva, l'ulteriore attività che il giudice sia chiamato ad esercitare consista nella udienza preliminare, che la sentenza n. 224 del 2001 ha ricondotto al novero delle sedi suscettibili di essere pregiudicate dalla precedente valutazione sulla stessa regiudicanda. — V., citati, i precedenti di cui alle sentenze n. 224/2001 e 455/1994, — Sull'art. 34 cod. proc. pen. v. anche, citate, sentenza n. 335/2002 e ordinanze n. 20/2004, n. 271 e n. 269/2003» (Corte cost., 5 dicembre 2008, n. 400).

Le norme devono essere lette ed interpretate secondo i principi costituzionali ed europei dell'imparzialità, della terzietà e della precostituzione del giudice naturale unitamente al principio del «giusto processo» (si rinvia a Giunchedi, Il giudice «giusto» tra costituzione, convenzione europea e «sistema tabellare», in Dir. pen. proc., 2004, 12, 1523).

La Corte europea dei diritti dell'uomo ha più volte dichiarato la violazione dell'art. 6 C.e.d.u. riconoscendo l'imparzialità del tribunale che aveva giudicato perché composto da uno o più giudici che avevano già reso giudizio in altra fase del procedimento. (Corte eur. dir. uomo, 9 gennaio 2013, Oleksandr Volkov c. Ukraine, n. 21722/11; Id.,



13 novembre 2012, Margus c. Croazia, n. 4455/10; Id., 1° febbraio 2005, ric. n. 46845/2005, Indra c. Slovakia). Alla luce degli innovati principi costituzionali ed alla sopravvenuta tutela europea delle situazioni soggettive dei singoli cittadini la disciplina dettata all'art. 34 c.p.p. deve considerarsi obsoleta.

Nel caso di specie la questione di legittimità costituzionale sollevata deve ritenersi rilevante perché si verte nell'ambito del medesimo procedimento, è un profilo da non sottovalutare perché il procedimento è rimasto unico e quindi con elevato rischio che Codesto Giudice sia negativamente prevenuto in ordine a tutti gli imputati e quindi nei confronti del D. G. T. le cui imputazioni allo stesso ascritte riposerebbero, a dire dell'Organo Requirente, sui medesimi atti investigativi già valutati da Codesto Illustre Decidente e che hanno dato luogo al decreto che dispone il giudizio.

Alla luce della superiore giurisprudenza appare palese la eccepita violazione costituzionale dell'art. 34 nella parte in cui non prevede la incompatibilità del Giudice che ha emesso il decreto che dispone il giudizio a celebrare il rito abbreviato in particolare nell'ipotesi di reati associativi.

Vi è da dire comunque, che la giurisprudenza costituzionale ha risolto, analoghe ma non uguali questioni di legittimità costituzionale dell'art. 34, ritenendo applicabili in tali ipotesi gli istituti dell'astensione e della ricusazione del Giudice.

Sul punto vedi:

«Manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., dell'art. 34, comma 1, c.p.p., nella parte in cui non prevede l'incompatibilità alla funzione di trattazione dell'udienza preliminare per il giudice che, per lo stesso fatto e nei confronti degli stessi imputati, abbia già pronunciato, all'esito di una precedente udienza preliminare, il decreto che dispone il giudizio. Infatti, la Corte costituzionale ha già dichiarato non fondate identiche questioni, rilevando che — essendo l'udienza preliminare divenuta un momento di «giudizio» — la fase di trattazione rientra, ove ne sussistano gli ulteriori presupposti, nelle previsioni dell'art. 34 c.p.p., che dispongono l'incompatibilità del giudice che abbia già giudicato sulla medesima «*res iudicanda*», con la conseguenza che spetta al giudice che procede valutare, indipendentemente dalla specifica causa che di volta in volta abbia determinato la reiterazione di detta funzione in capo allo stesso giudice-persona fisica, le conseguenze di tale principio in rapporto alla specifica situazione processuale che gli si prospetta». Corte cost. (Ord.), 16 gennaio 2004, n. 20;

«È manifestamente inammissibile la q.l.c. dell'art. 34, comma 2, c.p.p., sollevata in riferimento agli artt. 24, 25 e 111, comma 2, Cost., nella parte in cui non prevede che non possa partecipare al giudizio abbreviato nei confronti di taluni imputati che abbiano chiesto di essere processati con tale rito, il giudice che in precedenza abbia emesso, previa separazione del procedimento originariamente unitario, il decreto che dispone il giudizio nei confronti di altri coimputati del medesimo fatto-reato, in quanto, posto che il pregiudizio che si assume lesivo dell'imparzialità del giudice deriva da attività da questi compiute al di fuori del giudizio in cui è chiamato a decidere, siano esse attività non giudiziarie o attività svolte in altro giudizio —, si verte nell'ambito di applicabilità degli istituti della astensione e della ricusazione (artt. 36 e 37 c.p.p.), anch'essi preordinati alla salvaguardia delle esigenze di imparzialità della funzione giudicante, anche se secondo una logica "a posteriori" e in concreto.». Corte cost. (Ord.), 28 dicembre 2001, n. 441.

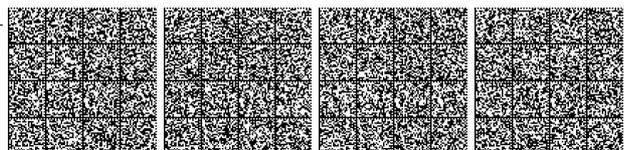
Pertanto, secondo la citata giurisprudenza qualora il Giudice o le parti processuali ritengono sussistere una causa di incompatibilità, come quella evidenziata, possono legittimamente ricorrere agli istituti dell'astensione e della ricusazione.

Nel caso in esame, la S.V. ha legittimamente ravvisato gravi ragioni di convenienza nella celebrazione del giudizio abbreviato a seguito dell'emissione del decreto che dispone il giudizio ma tale istanza non ha trovato accoglimento.

Con la diretta conseguenza, che il rigetto del Presidente del Tribunale vincola il Giudice alla celebrazione del giudizio abbreviato.

In particolare, il rigetto dell'istanza di astensione viene motivata con rinvio alla sentenza della Corte di Cassazione sez. II del 12 febbraio 2009, n. 8613, nella quale si legge:

«Per quanto riguarda, infine, il genericissimo e non spiegato accenno ad una presunta incompatibilità del G.U.P. che, correttamente, non ha ritenuto di separare le posizioni dei vari imputati che hanno chiesto di procedere in modi diversi (alcuni con il giudizio abbreviato condizionato, altri con giudizio abbreviato secco, altri con il proseguimento dell'udienza preliminare) si deve rilevare che non può ravvisarsi alcuna causa di incompatibilità nel caso di specie perché il G.U.P. nella stessa fase e contestualmente esamina il materiale probatorio a carico di tutti gli Imputati decidendo alla fine nel merito (come Giudice di primo grado) solo per chi ha chiesto di procedere con il rito abbreviato e disponendo il rinvio a giudizio per gli altri imputati. Questa Suprema Corte ha, d'altronde, più volte affermato il principio, condiviso dal Collegio, che il Giudice dell'udienza preliminare che ha emesso il decreto che dispone il giudizio nei confronti di alcuni imputati non è incompatibile ai sensi dell'art. 34 c.p.p., a giudicare con rito abbreviato



altro coimputato in quanto non è stato chiamato a svolgere attività di giudizio o ad esprimere valutazioni sul merito dell'accusa ma a valutare la legittimità della domanda di giudizio formulata dal pubblico ministero. (Sez. 6, Sentenza n. 31704 del 5 marzo 2003 Ud. — dep. 28 luglio 2003 — Rv. 226088; vedi Corte cost., n. 401/1991; Corte cost., n. 124/1992, Corte cost. n. 24/1996; conforme Sez. 2, Sentenza n. 2285 dell'11 ottobre 2004 Ud. — dep. 25 gennaio 2005 — Rv. 230690).».

Sentenza, che però, come si vede, mal si concilia con la giurisprudenza costituzionale, superiormente richiamata, sull'attività di «giudizio» che il giudice dell'udienza preliminare effettua ai fini dell'emissione del decreto che dispone il giudizio.

Pertanto, da un lato la giurisprudenza costituzionale rileva delle incompatibilità del giudice dell'udienza preliminare risolubili con il ricorso agli istituti dell'astensione e della ricsuzione; Dall'altro lato il legittimo esercizio del diritto di astensione del giudice, che ha ravvisato una ipotesi di incompatibilità, non trova accoglimento.

Conseguentemente, il giudice nel permanere della causa di incompatibilità è chiamato ugualmente a giudicare con evidente pregiudizio dei principi di terzietà, imparzialità, giusto processo, diritto di difesa costituzionalmente garantiti.

Con la diretta conseguenza che l'attuale disciplina realizza un vero e proprio vulnus delle richiamate norme costituzionali ...».

Ebbene, questa prospettiva interpretativa dell'incidentalità può avere fondamento in questa sede solo in via residuale perché — a parere di questo Giudice — una più pregnante questione di livello costituzionale si correla al processo in corso e ai principi generali di sistema che devono sovrintendere le regole in ciò che riguarda i poteri del giudice e l'amministrazione del giusto processo.

*La questione di legittimità tra dovere ed interpretazione del dovere.*

Se ben si esamina l'eccezione formulata dalle Difese, è agevole osservare che esse chiedono che — attraverso questa delibazione incidentale — la Corte dichiari l'incostituzionalità dell'articolo 34 del Codice di Procedura Penale per non aver previsto l'inabilità del giudice (che ha già deciso l'esito dell'udienza preliminare) a proseguire il giudizio nei confronti degli altri coimputati aventi scelto il rito alternativo.

Maggiore inabilità (ci si passi questo termine mutuato dalla fisiologia umana), ossia incompatibilità, vi sarebbe nel caso in cui la non scindibilità delle condotte imputative e/o la tipologia del reato a forma plurisoggettiva necessaria farebbe pensare — vieppiù — ad una situazione di «prevenzione e di sospetto» nei confronti di chi ha già chiarito in un provvedimento (decreto che dispone il giudizio) che il reato sussiste nell'ipotesi indicata dall'Accusa e che non vi sono elementi per pensare che vi sia estraneità dei correi a quella ipotesi delittuosa che rende necessario il dibattimento.

In questo quadro — aggiungono le Difese in una giusta percezione generale — è da considerarsi opinabile l'assunto della Suprema Corte di Cassazione secondo cui il Giudice dell'udienza preliminare, deliberando il rinvio a giudizio dei coimputati, «non sia stato chiamato a svolgere attività di giudizio o ad esprimere valutazioni sul merito dell'accusa, ma a valutare la legittimità della domanda di giudizio formulata dal Pubblico Ministero».

Ragionevolmente e con il buon gusto del paradossale, i Patrocinatori dell'eccezione incidentale si chiedono quale attività abbia svolto, allora, il GUP che — come descritto nell'*obiter dictum* della Cassazione — sarebbe meno di un maestro di cerimonia senza poteri e prerogative di alcun genere.

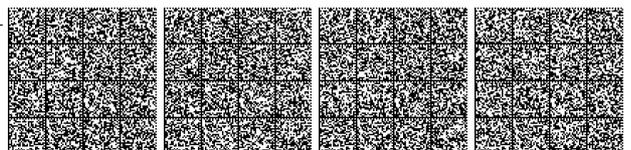
È, invece, evidente che il giudice (*id est*), con il rinvio a giudizio (lo dice la stessa parola), ha giudicato ed ha, quindi, espresso valutazioni di merito sull'accusa.

Tuttavia, non basta questa ragionevole constatazione a dare tutta la forza necessaria all'eccezione di (il)legittimità costituzionale per la semplice ragione che il Codice di Procedura Penale — al suo articolo 34, comma II — ben prevede l'incompatibilità già in modo espresso: non si può chiedere, infatti, la declaratoria di incostituzionalità di qualcosa che si assume non prevista allorché essa è, invece, prevista.

Questa tautologia giuridica potrebbe dissolvere, in apparenza, il rilievo dell'eccezione delle Difese disarticolando nel suo momento iniziale.

Ma, se la norma (34 C.P.P.) prevede esplicitamente l'incompatibilità («Non può partecipare al giudizio il giudice che ha emesso il provvedimento conclusivo dell'udienza preliminare») e, quindi, nessuna violazione vi è in ciò che attiene la terzietà, l'imparzialità, il giusto processo ed il diritto di difesa si da legittimare un giudizio incidentale davanti alla Corte, ebbene, come mai si è qui pervenuti ad una situazione specularmente contraria a quella che la norma vuole attuare?

In altri termini, se una norma di rigida osservanza costituzionale ha previsto l'ipotesi dell'impossibilità del giudice che ha emanato il «provvedimento conclusivo dell'udienza preliminare ad essere anche il decidente dell'abbreviato (così garantendo il giusto processo), in qual modo quell'impossibilità nel nostro processo è diventata possibilità?



Qual è il *vulnus* sistema che ha permesso un tale errore, si che oggi esso si manifesta con la dignità e la forza di una violazione della Carta Fondamentale?

Queste domande (*rectius* la risposta che queste domande suggeriscono) ci conducono dritto al centro della questione di legittimità costituzionale sollevata dalle Difese con un filo logico ed interpretativo di diversa connotazione tecnica.

La prima risposta a queste domande si genera all'interno dell'ermeneutica testuale della frase («non può partecipare al giudizio») che ha permesso a molti di affermare che il giudizio, cui allude la norma, sarebbe quello dibattimentale e che, quindi, l'impossibilità colpirebbe solo l'ipotesi che a giudicare il rinviato a giudizio sia lo stesso giudice che ha deciso il rinvio.

Altra (e ancor più sottile distinzione concettuale) ha, poi, connotato addirittura la norma in ragione dei soggetti del processo e delle singole posizioni processuali permettendo a taluni di affermare che lo stralcio processuale — generatosi dalla scelta di un rito alternativo — creerebbe una scissione anche in ordine alla (im)possibile partecipazione al giudizio.

Effetto di questo ragionamento ne è stata la ricerca della scindibilità o inscindibilità delle posizioni processuali e dei reati contestati *intuitus personae* con tutte le difficoltà connesse ad una distinzione così artificiosa e complessa.

Ad oggi, l'interpretazione estensiva del comma II dell'articolo 34 del Codice di Procedura Penale (che in certi piccoli tribunali, con un numero ridotto di giudici ha permesso di far sopravvivere una giurisdizione altrimenti impraticabile) è quella che ha generato numerose pronunce della Corte costituzionale (per tutte la recente ordinanza n. 374 del 2010) e della Suprema Corte già sopra riportate dall'attenta — seppure non del tutto completa disamina resa dalla Difesa.

L'assai sottile distinzione ha generato, infatti, numerosi dubbi dei giudici del merito che hanno letteralmente invaso la Cancelleria della Corte costituzionale di questioni di non manifesta infondatezza di legittimità.

Perché è chiaro — contrariamente ad ogni interpretazione estensiva che ne possa essere data — che il Legislatore (soprattutto quello che del giusto processo ha fatto punto d'onore delle XIV e XVI Legislature) ha inteso affermare ciò che dalla norma è esplicitamente previsto ossia che il giudice che ha deciso l'esito del processo (processo nella sua globalità) preliminare (e senza alcuna distinzione di imputati e di imputazioni) non possa essere lo stesso che poi darà la sua decisione finale nel merito delle accuse (senza alcuna distinzione concitata alla tipologia di esito e, quindi, sia che essa decisione sia assunta attraverso un rito abbreviato o attraverso un vaglio di tipo dibattimentale).

Tra interpretazioni estensive, distinzioni concettuali ed estreme prospettazioni ermeneutiche della Suprema Corte di Cassazione (in cui, addirittura, si afferma che il giudice dell'udienza preliminare non sia chiamato a svolgere attività di giudizio o ad esprimere valutazioni sul merito dell'accusa), si arriva al giorno d'oggi ed alla questione del processo che ci riguarda in cui l'impossibilità del giudice a partecipare deriva — in senso nautico — in facoltà concessa al giudice di scegliersi e autogiudicarsi compatibile o meno magari rischiando la ricusazione, ma sempre restando il *dominus* del rito e della sua celebrazione.

Se quell'impossibilità di essere il giudice nauticamente va alla deriva, ciò significa che il processo — come accadrebbe per una nave — non è più governato dalla regola, ma dalla discrezione che, infatti, lascia a quel giudice una sola, possibile ed unica manovra: l'astensione.

Il passaggio successivo è, in questo processo, un ulteriore possibile esito delle cose che, invece, — e lo ribadiamo — nessuna possibilità di sistema avrebbero o, meglio, dovrebbero avere, nel rispetto della teorica generale del giusto processo.

L'astensione del giudice viene rigettata, si che egli si trova a dovere celebrare quel rito malgrado la sua stessa volontà contraria.

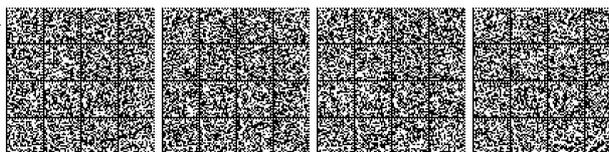
Si noti in questo un doppio paradosso: l'uno tocca un'impossibilità che diventa dovere e l'altra che fa, di una facoltà concessa, una coazione.

Questa è la semplice e tecnicamente disarmante realtà.

La patologia che questa prospettiva crea (e continuerà a creare in futuro, se non rimossa attraverso un'esplicita chiarificazione normativa o una pronuncia puntualizzante della Corte costituzionale), ci porta ad esplicitare il contenuto della questione di legittimità costituzionale oggi rimessa.

L'eccezione principale posta all'attenzione della Corte costituzionale

Se ben si esamina l'intero panorama dei pronunciamenti resi dall'adita Corte (che solo in parte sono stati citati nell'eccezione formulata dalle difese) ci si accorge che vi è stato un movimento evolutivo che, dai primi pronuncia-



menti decisamente reiettivi delle eccezioni — ha ritenuto, gradualmente, di dovere ridisegnare l'istituto dell'incompatibilità ex articolo 34 del C.P.P. in modo più aderente alle modifiche di livello costituzionale apportate dal Legislatore sulla via del giusto processo.

Le tappe di quel percorso possiamo indicare nelle pronunce ai numeri: 177/1996 (sentenza), 371/1996 (sentenza), 224/2001 (sentenza), 335/2002 (sentenza), 367 e 490 del 2002 (ordinanze), 269/2003 (ordinanza), 20/2004 (ordinanza), 400/2008 (sentenza), 202/2009 (ordinanza), 347/2010 (ordinanza).

Non appaia troppo semplicistica la ricostruzione della fenomenologia evolutiva, ma, solo per ragioni connesse alla necessaria natura sintetica del presente atto, può affermarsi — senza tema di smentita — che codesta Corte ha posto i confini della questione e acceso il faro ermeneutico nell'insuperato (e mai mutato) principio espresso nell'ordinanza n. 20 del 2004 con la quale si è stabilito:

«È manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale (il riferimento era al comma I dell'articolo 34 del c.p.p. anche se qui viene in rilievo il secondo comma n.d.r.) nella parte in cui non prevede l'incompatibilità alla funzione di trattazione dell'udienza preliminare per il giudice che, per lo stesso fatto e nei confronti degli stessi imputati, abbia già pronunciato, all'esito di una precedente udienza preliminare, il decreto che dispone il giudizio.

Infatti la Corte costituzionale ha già dichiarato non fondate identiche questioni, rilevando che essendo l'udienza preliminare divenuta un momento di giudizio, la fase di trattazione rientra, ove ne sussistano gli ulteriori presupposti, nelle previsioni dell'articolo 34 c.p.p. che dispongono l'incompatibilità del giudice che abbia giudicato sulla medesima «*res iudicanda*», con la conseguenza che spetta al giudice che procede valutare — indipendentemente dalla specifica causa che, di volta in volta, abbia determinato la reiterazione di detta funzione in capo allo stesso giudice persona fisica — le conseguenze di tale principio in rapporto alla specifica situazione processuale che gli si prospetta».

Questo pronunciamento afferma due punti assai importanti:

1. Il primo è che l'udienza preliminare è giudizio ad ogni effetto (l'assunto, cinque anni dopo, sarà negato dalla Cassazione nella sentenza n. 8613/2009 citata).

2. Il secondo è che solo il giudice può dire se sussiste l'incompatibilità.

La prospettazione delle cose da parto dell'interprete della Costituzione appare assai chiara e non suscettibile di ulteriori dubbi.

Se è vero che la materia dell'incompatibilità può dar luogo a diverse interpretazioni di natura tecnica, questo faro dovrebbe guidare la navigazione del processo evitandone ogni possibile deriva: è l'astensione del giudice lo strumento attraverso cui il principio dell'incompatibilità — prevista dalla legge processuale agli articoli 34, 35 e 36 del c.p.p. (non essendovi, per la Corte, diversi livelli di obbligo astensivo) — trova la sua naturale regolazione e, così, garanzia di giusto processo.

Questa base logica di ogni ulteriore approfondimento ha avuto, di recente, una sua specifica tecnica allorché l'eccezione riguardava (come nel nostro caso) la materia delle imputazioni inscindibili per effetto delle contestazioni (*rectius*: rubriche) e/o per effetto della tipologia di reato a natura compartecipativa necessaria.

(Ordinanza della Corte costituzionale n. 347 del 2010):

«...che, al riguardo, si è rilevato che è ben vero che, a seguito delle innovazioni introdotte dalla legge 16 dicembre 1999, n. 479, l'udienza preliminare ha subito una profonda trasformazione, a fronte della quale essa è ormai divenuta un momento di "giudizio", così da rientrare pienamente — anche al di là della limitata previsione del comma 2-bis dell'art. 34 c.p.p. — nella sfera operativa dell'istituto disciplinato da tale articolo, che dispone l'incompatibilità a giudicare del giudice che abbia già giudicato sulla medesima "res iudicanda" (sentenze n. 335 del 2002 e n. 224 del 2001; nello stesso senso, altresì, sentenza n. 400 del 2008, ordinanze n. 20 del 2004, n. 271 e n. 269 del 2003);

che con riferimento, peraltro, all'ipotesi del concorso di più persone nel reato, la giurisprudenza della Corte è costante nel ritenere che alla comunanza dell'imputazione fa riscontro una pluralità di condotte distintamente ascrivibili a ciascuno dei concorrenti, tali da formare oggetto di autonome valutazioni, scindibili l'una dall'altra, salva l'ipotesi estrema presa in considerazione dalla sentenza n. 371 del 1996 (concernente una fattispecie di reato a concorso necessario) — in cui la posizione del concorrente nel medesimo reato, già oggetto di precedente valutazione, costituisca "elemento essenziale per la stessa configurabilità del reato contestato agli altri concorrenti";

che, fuori di questa ipotesi, non vi è quindi motivo per discostarsi dall'indirizzo, esso pure costantemente seguito dalla Corte, secondo cui l'istituto dell'incompatibilità attiene a situazioni di pregiudizio per l'imparzialità del giudice che si verificano all'interno del medesimo procedimento; mentre, se il predetto pregiudizio deriva da attività compiute in un procedimento diverso, a carico di altri soggetti (quale, in specie, la pronuncia di una sentenza nei confronti di uno dei pretesi concorrenti, in separato processo svolto nelle forme del giudizio abbreviato), il principio del



“giusto processo” trova attuazione mediante gli istituti dell’astensione e della ricusazione, anch’essi preordinati alla salvaguardia delle esigenze di imparzialità della funzione giudicante, ma secondo una logica a posteriori e in concreto” (ordinanza n. 367 del 2002)...»

La lettura di questo pronunciamento sembra fare un’ulteriore evoluzione rispetto al passato delineando un’incompatibilità assoluta e non discrezionale del giudice.

Essa opererebbe in casi, come quello oggi in esame, in cui l’aver già affermato — attraverso un decreto che dispone il giudizio — che:

un fatto in se sussiste (perché altrimenti si graverebbe in una ipotesi di proscioglimento ex articolo 425 del c.p.p.);

che questo fatto riguarda un reato che almeno tre persone devono avere partecipato (e per il quale due di esse sono già chiamate a rispondere davanti ad un giudice del dibattimento);

(con l’effetto che co-imputato, avente richiesto giudizio abbreviato, già vedrebbe venir meno la pronuncia “perché il fatto non sussiste” proprio a ragione del rinvio a giudizio dei coimputati necessari) deve — e non dovrebbe — comportare l’abbandono automatico del processo da parte del giudice con riassegnazione di natura tabellare e non in ragione di astensione.

Per comodità dialettica, però, interpretiamo restrittivamente questo *obiter dictum* e operiamo come se solo i nostri occhi avessero letto ciò che, dal 2010, la Corte costituzionale ha determinato (e che avrebbe dovuto portare ad una serie meccanismi collettivi delle assegnazioni dei processi nei casi indicati).

Anche togliendo dalla visuale giuridica ciò che riguarda i reati a cosiddetto concorso necessario (e l’associazione mafiosa e tra questi) resta il problema dell’astensione.

L’istituto dell’astensione può essere affrontato da duplice punto di vista.

Da una parte, se ne può evidenziare la natura di dovere procedimentale mirato ad evitare il sospetto di un qualsivoglia interesse in causa; dall’altra può essere assunto quale punto nevralgico della volontà del giudice (del suo sentirsi effettivamente terzo e serenamente lontano da ogni possibile o residuale sospetto di condizionamento) e posto, dunque, all’interno di quella fondamentale prerogativa che la nostra Carta indica all’articolo 101 nell’idea di un giudice solo soggetto alla Legge.

Nel primo scenario, l’astensione di quel giudice risalterà solo in ambito disciplinare. Nel secondo scenario, essa sarà strumento di coscienza e di libertà da giudizio.

Sotto quest’ultimo profilo rileva la questione che oggi viene, sommessamente, portata all’attenzione della Corte costituzionale in via di eccezione principale.

La domanda (semplice e complessa insieme) è infatti questa:

«È rispettosa della Costituzione quella norma che — a fronte di un’incompatibilità dichiarata per effetto di legge processuale e la conseguente astensione — obbliga il giudice a trattare il processo, contro la sua stessa volontà, rendendolo sospetto ex se e viziando, agli occhi delle difese, quel ruolo per manifestato possibile pregiudizio?»

Potrebbe replicarsi a questa domanda con la più apparente tra le risposte.

«Se la legge prevede l’astensione ed il suo rigetto non vi è, di certo, violazione alcuna nell’imporre al giudice la prosecuzione del giudizio.

Violazione, vi sarebbe, se nessuna norma avesse previsto la possibilità del rigetto».

È proprio questo il punto.

Intanto può affermarsi, semplicemente, che nessuna norma prevede la possibilità di rigetto dell’astensione da parte del Presidente della Corte o del Tribunale.

Se, infatti, si valuta testualmente l’articolo 36, comma III, del c.p.p. ci si rende conto che la dizione «decide» — così scritta — non per forza indica una facoltà di reiezione. L’interpretazione letterale della parola ha collocazione nel quadro delle prese d’atto e non nel contesto delle facoltà, soprattutto allorché la determinazione di astensione del giudice non si Correla ad una condizione personale (a esempio la parentela), ma alla rigida osservanza della legge.

Lontani da questa logica si perviene al paradosso di un giudice che assume di non poter procedere per evitare la violazione di una legge ed il suo superiore che lo obbliga assumendo che quella legge non sarebbe, in realtà, violata.

Questa dimostrazione per assurdo (di matematica memoria) ci riporta al contenuto di verità dell’assunto secondo cui, allorché l’astensione si genera per effetto di un’incompatibilità prevista dalla legge, non vi può essere discrezionalità accoglitiva.

La violazione di questo principio, poi, genera ulteriori (e paradossali) effetti direttamente incidenti sul diritto di tutti i cittadini ad avere uguale trattamento ed un giudice naturale precostituito per legge.



Se l'accoglimento dell'astensione obbligatoria per incompatibilità diventa discrezione del capo dell'ufficio, va da se che quella facoltà diventa — irrirtualmente per il nostro sistema costituzionale — una specie di regola juris.

La verità di questo assunto è plasticamente dimostrata dal confronto dato dai due provvedimenti resi dal Presidente del Tribunale, a soli pochi giorni l'uno dall'altro ed in una identica situazione in diritto; in un processo il giudice era dichiarato incompatibile, nell'altro, era obbligato al giudizio.

L'effetto paradossale che ne deriva è icasticamente — dimostrato dai fatti.

Giustizia esige che due situazioni giuridicamente uguali devono essere trattate in modo uguale, altrimenti la facoltà può agevolmente trascinare in un arbitrio senza controllo e — come si è comprovato — creare effetto finale di disparità.

*Un altro aspetto della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.*

Un particolare taglio ottico della visione delle cose ci porta ad un aspetto mai sondato da codesta Corte, malgrado i tanti pronunciamenti ad oggi emanati. Alludiamo ad un passaggio procedimentale che — nella consolidata interpretazione dell'articolo 34, comma II, del c.p.p. — priva i co-imputati della rubrica contestativa per reato plurisoggettivo (aventi scelto il rito abbreviato) di una delle possibili formule assolutorie ed esattamente quella «perché il fatto non sussiste».

Infatti, se è vero che il giudice che ha definito l'udienza preliminare può essere il giudice del rito abbreviato anche nei confronti dei restanti imputati per il reato associativo, sarà vero — parimenti — che quel giudice, attraverso l'emanazione del decreto che dispone il giudizio, avrà già affermato che il fatto associativo sussiste.

Diciamo che questa circostanza è processualmente certa per il semplice motivo che il giudice — ove non ritenesse sussistente il fatto di reato per i co-imputati — avrebbe preciso dovere di emanare una sentenza di non luogo a procedere (ex articolo 425 del c.p.p.) con la formula, appunto, perché il fatto non sussiste.

L'avvenuta emanazione del decreto, invece, è l'interlocutoria — ma implicita — prova che per il giudice il fatto sussiste e che solo occorrerà valutare se l'imputato dell'abbreviato lo abbia (anche *lui*) commesso ed in quale misura compartecipativa.

L'evidenza tecnica non ha bisogno di altre parole.

Privare, in fatto, un imputato di una formula assolutoria è creare una situazione di disparità di trattamento processuale: è una violazione della regola del giusto processo.

La verità di questo assunto ha, poi, un ulteriore ed inequivocabile riscontro in altro istituto processuale previsto dall'articolo 112, comma I n. 1) del c.p.p. allorché è in contestazione l'aggravante del numero di persone (superiore a cinque).

Si pensi al caso in cui il giudice dell'udienza preliminare abbia deciso il rinvio a giudizio di tre su cinque imputati e abbia, quindi, implicitamente suffragato l'ipotesi che sussista, quell'aggravante indicata nella rubrica.

Può dirsi terzo, imparziale e attore di un giusto processo quel giudice che affronti il rito abbreviato, richiesto dai restanti due imputati, avendo già affermato — in sede preliminare — che furono cinque le persone che parteciparono al reato?

La domanda vale l'eccezione di non manifesta infondatezza della questione relativa.

*Il contenuto tecnico dell'illegittimità costituzionale nel riferimento agli articoli della Carta fondamentale che si assumono violati.*

È noto che la valutazione incidentale, nella questione di legittimità promossa davanti alla Corte costituzionale, debba avere l'ineliminabile requisito della rilevanza sul giudizio in corso.

Ebbene, il dato processuale consegna l'evidenza di questa rilevanza in ciò che è il centro nevralgico del giusto processo e l'individuazione del giudice naturale preconstituito per legge.

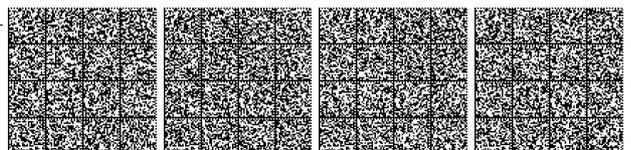
evidente, infatti, che attraverso un'alterata e/o artificiosa amministrazione della regola dell'incompatibilità determinata da atti compiuti nel procedimento e creando facoltà — ove, invece, devono esistere solo percorsi obbligatori — si altera anche la determinazione del giudice che deve essere il naturale decidente.

Nel caso di specie la decisione della Corte costituzionale determinerà se questo Giudice dovrà continuare a trattare il rito abbreviato pur avendo deciso il rinvio a giudizio — sugli stessi capi contestativi e per reati associativi pieni — nei confronti di altri coimputati dello stesso processo.

La decisione richiesta, pertanto, è di una rilevanza esiziale.

In quanto alla non manifesta infondatezza valgono, poi, le seguenti riflessioni.

L'Alto Consesso — oggi adito — ha più volte posto all'attenzione dei giudici remittenti l'importanza di un attento vaglio dei parametri costituzionali oggetto dell'asserita violazione (ex plurimis, ordinanze 347/2010; 202/2009; 206/2008).



All'invito cercheremo di dare riscontro, in questo atto, con semplici parole.

L'articolo 34 del Codice di procedura penale, nel suo secondo comma, prima frase — come interpretato sino ad oggi e come gli accadimenti di questo processo raccontano — collide platealmente con la previsione costituzionale dell'articolo 101 della Costituzione perché, trasformando un dovere di legge in facoltà, trasforma un giudice soggetto soltanto alla Legge in un giudice sottomesso alla facoltà di un Capo dell'Ufficio condizionando la sua libertà di giudizio e di coscienza.

Questa semplice constatazione dovrebbe, anche qui esizialmente, indurre la Corte ad accogliere la questione di legittimità.

Non è conforme a Costituzione, infatti, un sistema in cui un'impossibilità si trasforma in facoltà privando il giudice di una prerogativa e togliendogli la sola autonomia che fa il valore del suo giudizio, ossia il sentire di agire nel rispetto della Legge.

Né si può affermare che il rispetto della Legge che la Costituzione della Repubblica italiana disegna ed esige per il giudice — sia quello di tipo militare o amministrativo ossia di un organo gerarchizzato che si acquieta davanti alla scelta di un suo superiore anche se essa è visibilmente contraria a quella suggerita dalla sua interpretazione delle norme e dalla sua coscienza.

La norma sull'astensione — diversamente interpretata — è contraria all'ispirazione della Carta Fondamentale.

Veniamo, però, agli altri profili di incostituzionalità già sopra delineati e oggetto anche dei rilievi delle difese visto che la lettura degli altri punti della Costituzione «toccati» dalla questione non è di poco conto.

Il riferimento è agli articoli 3, 24, 25 e 111 della Costituzione.

Se si prendono, infatti, come riferimento i temi dell'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge, dell'inviolabilità della difesa, del giudice naturale e del giusto processo anche in questi ambiti l'interpretazione che abbiamo sopra delineato rischia di avere effetti sistematici paradossali.

La verità di questo assunto è plasticamente dimostrata:

1. dal confronto dato dai due provvedimenti resi dal Presidente del Tribunale, a soli pochi giorni l'uno dall'altro ed in una identica situazione in diritto; in un processo il giudice era dichiarato incompatibile, nell'altro, era obbligato al giudizio.

2. Dall'obiettiva constatazione che la definizione dell'udienza preliminare, con il rinvio a giudizio del coimputato nella rubrica plurisoggettiva, ha come effetto derivato l'impossibilità di emanare una pronuncia «perché il fatto non sussiste» nei confronti di coloro che sceglieranno il rito alternativo abbreviato.

L'effetto di disparità che ne deriva è — icasticamente — dimostrato dai fatti.

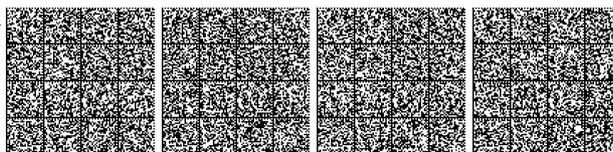
Giustizia esige che il giudice sia libero e che due situazioni giuridicamente uguali siano trattate in modo uguale; fuori da queste certezze ogni facoltà può agevolmente trascinare in arbitrio con effetto finale di disparità.

La Corte costituzionale intervenga sul *vulnus* processuale per ristabilire i principi fondamentali in materia di prerogativa del giudice e di giusta determinazione delle regole che quel giudice deve amministrare.

*P.Q.M.*

*Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'articolo 36, punto G) del Codice di procedura penale, nella lettura in combinato disposto con l'articolo 34 dello stesso testo, per violazione degli articoli 3, 24, 25, 101 e 111 della Costituzione e nella parte in cui prevede che, nel caso in cui vi sia «incompatibilità del giudice determinata da atti compiuti nel procedimento», il giudice debba formalizzare richiesta di astensione in luogo dell'attivazione di automatismi di tipo tabellare preordinati dall'ufficio.*

*Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'articolo 36, comma III, del Codice di procedura penale, nella lettura in combinato disposto con l'articolo 34 dello stesso testo, per violazione degli articoli 3, 24, 25, 101 e 111 della Costituzione e nella parte in cui prevede che, nel caso in cui vi sia «incompatibilità del giudice determinata da atti compiuti nel procedimento», il Presidente del Tribunale possa «decidere» discrezionalmente sull'astensione imponendo al giudice del rito abbreviato la prosecuzione del giudizio nel caso in cui lo stesso abbia definito l'udienza preliminare con il rinvio a giudizio di coimputati per un reato associativo e/o plurisoggettivo.*



*Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'articolo 36, comma II, del Codice di procedura penale, nella lettura in combinato disposto con l'articolo 34 dello stesso testo, per violazione degli articoli 3, 24, 25 e 111 della Costituzione e nella parte in cui le parole «Non può partecipare al giudizio il giudice che ha emesso il provvedimento conclusivo dell'udienza preliminare» siano interpretate nel senso di attribuire al giudice — che ha deciso l'udienza preliminare con il rinvio a giudizio di imputati per un reato associativo e/o plurisoggettivo la possibilità di decidere anche il giudizio abbreviato nei confronti degli altri imputati per la stessa rubrica essendo quest'ultimi privati della possibile formula assolutoria «perché il fatto non sussiste».*

*Dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'articolo 36, comma II, del Codice di procedura penale, nella lettura in combinato disposto con l'articolo 34 dello stesso testo, per violazione degli articoli 3, 24, 25 e 111 della Costituzione e nella parte in cui le parole «Non può partecipare al giudizio il giudice che ha emesso il provvedimento conclusivo dell'udienza preliminare» siano interpretate nel senso di permettere, comunque, la partecipazione al giudizio abbreviato da parte dello stesso giudice dell'udienza preliminare, che aveva già prima deciso, con il rinvio a giudizio e nei confronti di altri co-imputati, il processo relativo alla imputazione per reato associativo, plurisoggettivo e/o a partecipazione necessaria.*

*Dispone che la presente ordinanza di remissione sia trasmessa alla Corte costituzionale per la trattazione con la massima urgenza possibile, a ragione dello stato di custodia cautelare in cui versano gli imputati per gravi contestazioni delittuose ed a ragione delle necessità connesse ai tempi di trattazione del processo.*

*Onera la Cancelleria degli adempimenti urgenti connessi e, pertanto, della comunicazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, in ossequio della previsione di legge e verificando la futura pubblicazione della presente ordinanza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.*

*Previa richiesta del pubblico ministero e audizione dei difensori, per gli effetti di cui al combinato disposto degli articoli 303 e 304 del Codice di procedura penale e, specificamente, trattandosi di reati indicati nell'articolo 407, comma II, lettera a) del c.p.p.; vertendosi, altresì, in materia di giudizio abbreviato particolarmente complesso ed essendo il processo rinviato a data fissa.*

*Sospende il processo de quo dichiarando, altresì, la sospensione della decorrenza dei termini di durata della custodia cautelare in carcere nei confronti di tutti gli imputati attualmente sottoposti alla misura ex Sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione resa con numero 23381 alle date 31 maggio – 14 giugno 2007.*

*Fissa per la prosecuzione del processo, la data del 28 marzo 2013, ore 9,30 e seguenti presso la Casa circondariale «Pagliarelli» di Palermo (aula B1).*

Palermo, 25 febbraio 2013

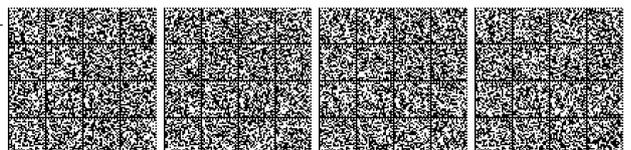
*Il giudice:* MATASSA

13C0102

MARCO MANCINETTI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

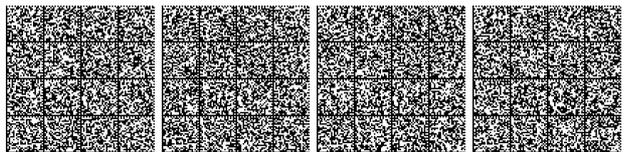
(WI-GU-2013-GUR-012) Roma, 2013 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



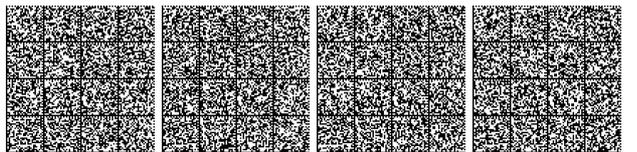
*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



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



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



## MODALITÀ PER LA VENDITA

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

- **presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-85082147**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it).**

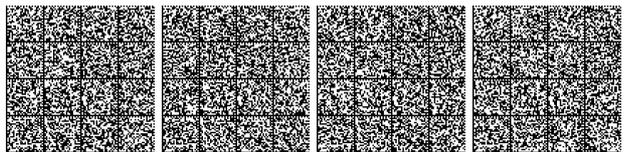
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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

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



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



  
**GAZZETTA UFFICIALE**  
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

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

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

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

**CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO**

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

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI**

*(di cui spese di spedizione € 128,06)\** - annuale € **300,00**  
*(di cui spese di spedizione € 73,81)\** - semestrale € **165,00**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

*(di cui spese di spedizione € 39,73)\** - annuale € **86,00**  
*(di cui spese di spedizione € 20,77)\** - 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.





€ 10,00

