

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 154° - Numero 45

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 6 novembre 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. 254. Sentenza 23 - 31 ottobre 2013.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Servizi pubblici locali - Disposizione che modifica l'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011, già dichiarato illegittimo con la sentenza n. 199 del 2012, e che è sostanzialmente riprodottriva dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, abrogato a seguito di referendum popolare - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione del giudicato costituzionale - Asserito ripristino di una disposizione abrogata per volontà popolare - Ius superveniens che abroga la disposizione impugnata - Questione divenuta priva di oggetto - Inammissibilità della questione.

- Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 134), articolo 53, comma 1, lettera b).
- Costituzione, artt. 75 e 136.

Sport - Istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di un Fondo per lo sviluppo e la diffusione della pratica sportiva, finalizzato alla realizzazione di nuovi impianti o alla ristrutturazione di quelli già esistenti - Disciplina afferente all'edilizia sportiva, ascrivibile alla materia concorrente dell'ordinamento sportivo - Contrasto con il principio che vieta di prevedere, in materia legislativa regionale residuale o concorrente, nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, anche a favore di soggetti privati - Violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Illegittimità costituzionale - Estensione della dichiarazione alla successiva disposizione che definisce i criteri per l'erogazione delle risorse.

- Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 134), articolo 64, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 119..... Pag. 1

N. 255. Sentenza 23 - 31 ottobre 2013.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Farmacia - Norme della Provincia di Trento - Organizzazione dei servizi farmaceutici - Apertura di nuovi esercizi - Ricorso del Governo - Carenza assoluta di motivazione - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Provincia di Trento 4 ottobre 2012, n. 21, articoli 8, 10 e 13.
- Costituzione, articolo 117, terzo comma; statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, articolo 9, primo comma, numero 10.

Farmacia - Norme della Provincia di Bolzano - Sanzioni per il mancato rispetto di specifici obblighi di comunicazione e per l'inosservanza delle norme di buona preparazione dei medicinali in farmacia - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con il comma 5 dell'art. 148 del d.lgs. n. 219 del 2006 - Errata indicazione del parametro interposto - Manifesta infondatezza della questione.

- Legge della Provincia di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 16, articolo 13, comma 1.
- Costituzione, articolo 117, terzo comma; statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, articolo 9, primo comma, numero 10.



Farmacia - Norme della Provincia di Trento - Organizzazione dei servizi farmaceutici - Individuazione e localizzazione delle sedi farmaceutiche - Attribuzione alla Provincia del compito di determinare il numero delle farmacie ubicate nei singoli comuni e identificare le zone in cui collocare le nuove farmacie - Contrasto con la norma statale, costituente principio fondamentale, che attribuisce la competenza ai Comuni - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute - Necessità di espungere dalla disposizione di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), della legge provinciale impugnata, le parole "e identifica le zone in cui collocare le nuove farmacie" - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia di Trento 4 ottobre 2012, n. 21, articoli 3, comma 1, lettera b), e 4.
- Costituzione, articolo 117, terzo comma; statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, articolo 9, primo comma, numero 10.

Farmacia - Norme della Provincia di Bolzano - Organizzazione dei servizi farmaceutici - Individuazione e localizzazione delle sedi farmaceutiche - Attribuzione alla Provincia del compito di determinare il numero delle farmacie ubicate nei singoli comuni e identificare le zone in cui collocare le nuove farmacie - Contrasto con la norma statale, costituente principio fondamentale, che attribuisce la competenza ai Comuni - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute - Necessità di espungere dal comma 1 della disposizione censurata le parole "nonché le zone ove collocare le nuove farmacie"- Illegittimità costituzionale parziale.

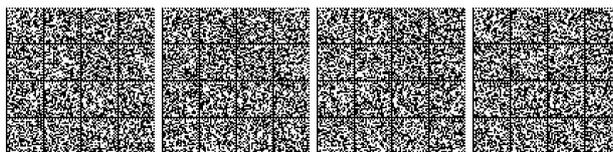
- Legge della Provincia di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 16, articolo 2, commi 1 e 2.
- Costituzione, articolo 117, terzo comma; statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, articolo 9, primo comma, numero 10.

Farmacia - Norme della Provincia di Bolzano - Organizzazione dei servizi farmaceutici - Disciplina del procedimento concorsuale per l'assegnazione delle sedi farmaceutiche disponibili per l'esercizio privato, vacanti o di nuova istituzione - Attribuzione alla Giunta provinciale del compito di determinare i requisiti per la partecipazione ai concorsi ordinari e straordinari - Contrasto con la norma statale, costituente principio fondamentale, che individua i requisiti medesimi - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute - Necessità di espungere dalla disposizione impugnata le parole "i requisiti per la partecipazione ai concorsi ordinari e straordinari"- Illegittimità costituzionale parziale.

- Legge della Provincia di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 16, articolo 4, comma 1.
- Costituzione, articolo 117, terzo comma; statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, articolo 9, primo comma, numero 10.

Farmacia - Norme della Provincia di Bolzano - Organizzazione dei servizi farmaceutici - Previsione che, fatte salve le norme penali, il titolare dell'autorizzazione all'immissione in commercio di specialità medicinali e dei preparati galenici che vende o mette in commercio prodotti con etichettatura o fogli illustrativi difformi da quelli approvati dal competente organo, è soggetto al pagamento di una sanzione amministrativa da 10.000,00 euro a 60.000,00 euro - Contrasto con la norma statale, costituente principio fondamentale, che riserva allo Stato la disciplina relativa ai medicinali quali prodotti industriali - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute - Necessità di espungere dalla disposizione impugnata le parole "di specialità medicinali e"- Illegittimità costituzionale parziale.

- Legge della Provincia di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 16, articolo 13, comma 2.
- Costituzione, articolo 117, terzo comma; statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, articolo 9, primo comma, numero 10.....



N. 256. Sentenza 23 - 31 ottobre 2013.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Enti locali - Norme della Regione Valle d'Aosta - Sistema di tesoreria unica previsto in via temporanea dall'art. 35, commi 8, 9, 10 e 13 del d.l. n. 1 del 2012 - Esclusa applicabilità alle istituzioni scolastiche ed educative dipendenti dalla Regione, che non usufruiscono di assegnazioni finanziarie statali - Ricorso del Governo - Difetto assoluto di motivazione - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 21 novembre 2012, n. 30, articolo 2, comma 10.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e sesto, 119 e 120.

Enti locali - Norme della Regione Valle d'Aosta - Sistema di tesoreria unica previsto in via temporanea dall'art. 35, commi 8, 9, 10 e 13 del d.l. n. 1 del 2012 - Esclusa applicabilità agli enti locali della Regione - Contrasto con la disciplina prevista dalla legislazione statale ai fini del contenimento del fabbisogno finanziario dello Stato ordinamento e dell'unità economica nazionale - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale parziale - Assorbimento di ulteriori profili di censura.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 21 novembre 2012, n. 30, articolo 2, comma 10.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 120 (artt. 117, sesto comma, e 119). Pag. 18

N. 257. Ordinanza 23 - 31 ottobre 2013.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo amministrativo - Esecuzione di provvedimenti giurisdizionali divenuti definitivi - Previsione che "nelle Regioni già commissariate in quanto sottoposte a piano di rientro dai disavanzi sanitari, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie locali o ospedaliere sino al 31 dicembre 2012 ed i pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle Regioni alle aziende sanitarie, effettuati prima della data di entrata in vigore del d.l. n. 78 del 2010, non producono effetti sino al 31 dicembre 2012 e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale" - Sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità della disposizione censurata - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.

- Legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 51, sia nel testo risultante a seguito delle modificazioni già introdotte dall'art. 17, comma 4, lettera e), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), sia nel testo risultante a seguito delle modificazioni introdotte dall'art. 6-bis del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (convertito nella legge 8 novembre 2012, n. 189).
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, commi primo e secondo, 41 e 111, secondo comma. Pag. 22

N. 258. Ordinanza 23 - 31 ottobre 2013.

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Regione (in genere) - Norme della Regione Puglia - Consiglio regionale - Riduzione dei consiglieri pugliesi da settanta a sessanta - Ricorso del Governo - Sopravvenuta modifica della deliberazione statutaria che ha disposto la riduzione del numero dei consiglieri da settanta a cinquanta - Rinuncia al ricorso in assenza di costituzione della controparte - Estinzione del processo.

- Delibera legislativa statutaria della Regione Puglia, approvata in seconda lettura con deliberazione del Consiglio regionale dell'11 maggio 2012, n. 86.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 14, comma 1, lettera a); norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23. Pag. 27



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **89.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 settembre 2013 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Abruzzo - Modifiche di disposizioni regionali in materia di riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche - Esclusione della necessità dell'acquisizione del parere del competente ufficio tecnico regionale di cui all'art. 89 del D.P.R. n. 380 del 2001, ai fini della verifica della compatibilità con le condizioni geomorfologiche del territorio, per varianti urbanistiche che non comportino un aumento della densità edilizia e/o modifiche della tipologia edilizia, qualora tale parere sia stato già acquisito in sede di pianificazione generale pur privo della valutazione sullo studio di microzonazione sismica di livello 1 - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con le norme statali che pongono l'obbligo di inserimento degli studi di microzonazione sismica per tutti gli strumenti di pianificazione urbanistica - Denunciata introduzione di una deroga alla disciplina sulle costruzioni in zone sismiche - Violazione del principio fondamentale in materia di governo del territorio e protezione civile.

- Legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20, art. 10, modificativo dell'art. 19 della legge regionale 11 agosto 2011, n. 28.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. s), e terzo; decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, art. 89.....

Pag. 29

- N. **90.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 ottobre 2013 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Telecomunicazioni - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Concessione di contributi alle emittenti radiotelevisive nonché ai portali informativi online "con sede legale e redazione principale e operativa nel territorio provinciale" - Individuazione di criteri e modalità con successiva delibera della Giunta provinciale - Ricorso del Governo - Denunciata discriminazione in danno delle emittenti e dei portali informativi aventi sede legale in altre Province italiane o in altri Stati membri dell'Unione europea - Violazione del principio della libertà di stabilimento - Contrasto con il diritto dell'Unione europea.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano [19 luglio 2013, n. 11], art. 20, comma 2, sostitutivo dei commi 1 e 2 dell'art. 8 della legge provinciale 18 marzo 2002, n. 6.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), art. 49.

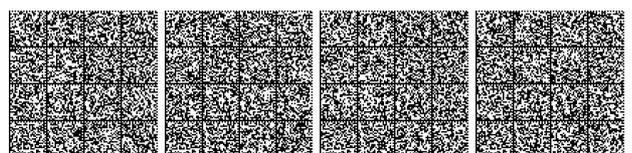
Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Oneri, pari ad un milione di euro, riguardanti le infrastrutture delle comunicazioni con impianti ricetrasmittenti - Previsione che alla copertura si fa fronte mediante riduzione per equivalente importo della spesa autorizzata sull'unità previsionale di base 27203 di cui alla tabella A allegata alla legge provinciale n. 22 del 2012 - Ricorso del Governo - Denunciata inidoneità della copertura finanziaria - Contrasto con la normativa statale di principio, che esclude il ricorso a fondi di riserva come modalità di copertura delle leggi.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano [19 luglio 2013, n. 11], art. 21, comma 3.
- Costituzione, art. 81, comma quarto; legge 31 dicembre 2009, n. 196, art. 17.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Oneri derivanti da interventi di vario tipo previsti dalla legge provinciale [n. 11 del 2013] - Previsione che la spesa a carico dei successivi esercizi finanziari è stabilita con legge finanziaria annuale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell'obbligo di individuare i mezzi di copertura delle nuove o maggiori spese relativamente ad ogni esercizio interessato.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano [19 luglio 2013, n. 11], art. 21, comma 4.
- Costituzione, art. 81, comma quarto.

Pag. 31



- N. 8. Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 31 ottobre 2013 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Segreto di Stato - Procedimento penale avente ad oggetto il fatto-reato del sequestro di Abu Omar - Sentenza della Corte di appello di Milano, quale giudice di rinvio, con la quale è stata affermata la penale responsabilità degli imputati, pur in pendenza del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato depositato in data 11 febbraio 2013 e non ravvisando la sussistenza di una causa di sospensione del processo in corso - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti della Corte d'appello di Milano - Denunciata lesione delle attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri quale autorità preposta all'opposizione, alla tutela e alla conferma del segreto di Stato - Violazione del principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato - Richiesta alla Corte di dichiarare che: a) "non spetta alla Corte di appello di Milano affermare la penale responsabilità degli imputati del fatto-reato costituito dal sequestro di Abu Omar, sul presupposto che il segreto di Stato apposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, in relazione alla vicenda del sequestro di Abu Omar, concernerebbe solo i rapporti tra Servizio italiano e CIA, nonché gli *interna corporis* che hanno tratto ad operazioni autorizzate dal Servizio, e non anche quelli che attengono comunque al fatto storico del sequestro in questione, e che sarebbe tutt'ora utilizzabile la documentazione legittimamente acquisita dall'autorità giudiziaria, nel corso del procedimento avente ad oggetto il sequestro in questione, sulla quale era stato successivamente opposto il segreto di Stato, nonché tutti gli elementi di prova ritenuti coperti dal segreto di Stato dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 106 del 2009"; b) "non spetta alla Corte d'appello di Milano emettere la sentenza impugnata in questa sede sulla base dell'utilizzazione dei verbali relativi agli interrogatori resi dagli allora indagati nel corso delle indagini preliminari Mancini, Ciorra, Di Troia e Di Gregori - di cui era stata disposta la restituzione al P.G. da parte della stessa Corte di Appello con ordinanze del 22 e 26 ottobre 2010- senza che si sia dato corso all'interpello del Presidente del Consiglio dei Ministri ai fini della conferma del segreto di Stato opposto dagli imputati Pollari, Mancini, Ciorra, Di Troia e Di Gregori nel corso dell'udienza del 4 febbraio 2013, essendosi invitato il Procuratore generale a concludere, in modo tale da consentirgli di svolgere la sua requisitoria utilizzando fonti di prova coperte dal segreto di Stato"; c) "non spetta alla Corte d'appello di Milano emettere la sentenza impugnata in questa sede, senza aver sospeso il processo penale in questione fino alla definizione del giudizio sul conflitto di attribuzione" - Richiesta di annullamento, "previa sospensione dell'efficacia della sentenza n. 985 del 2013 della Corte d'appello di Milano e conseguente sospensione del processo penale attualmente pendente dinanzi alla Corte di cassazione, la predetta sentenza della Corte ambrosiana".

- Sentenza della Corte di appello di Milano, sezione quarta penale, n. 985 del 12 febbraio 2013.
- Costituzione, artt. 1, 5, 52, 94 e 95, in riferimento agli artt. 1, comma 1, lettere b) e c), 39, 40 (sostitutivo dell'art. 202 cod. proc. pen.) e 41 della legge 3 agosto 2007, n. 124...

Pag. 33

- N. 233. Ordinanza del Tribunale di Lucera del 27 giugno 2013.

Esecuzione penale - Computo della custodia cautelare e delle pene espiate senza titolo - Previsione che siano computate soltanto la custodia cautelare subita o le pene espiate dopo la commissione del reato per il quale deve essere determinata la pena da eseguire - Mancata previsione che il giudice del procedimento possa derogare, sulla base di elementi probatori di segno contrario a quelli presunti dalla *ratio* della norma, al divieto di computare la custodia cautelare subita o le pene espiate ingiustamente prima della commissione del reato per il quale deve essere determinata la pena da eseguire - Ingiustificata disparità di trattamento tra condannati dipendente da un fattore meramente casuale di natura temporale - Violazione del principio del favor libertatis - Ingiustificata disparità di trattamento tra condannati a seconda che abbiano o non commesso un reato prima di subire una ingiusta detenzione - Violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Contrasto con i principi di uguaglianza e ragionevolezza.

- Codice di procedura penale, art. 657, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 13, primo comma, e 27, comma terzo.

Pag. 43



- N. 234. Ordinanza del G.U.P. del Tribunale di Torino del 22 luglio 2013.
Reati e pene - Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope - Modifiche normative introdotte mediante una disposizione inserita nella legge di conversione del decreto-legge n. 272 del 2005 - Denunciata parificazione ai fini sanzionatori delle sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle II e IV (c.d. droghe leggere) del previgente art. 14 del testo unico in materia a quelle delle tabelle I e III (c.d. droghe pesanti) - Denunciato conseguente innalzamento delle sanzioni per le condotte riguardanti le sostanze di cui alle prime due tabelle - Denunciata unificazione delle tabelle che identificano le sostanze stupefacenti, in particolare includendo la *cannabis* e i suoi prodotti nella prima di tali tabelle - Estraneità delle nuove norme inserite dalla legge di conversione all'oggetto, alle finalità e alla *ratio* dell'originale decreto-legge - In via subordinata: carenza del presupposto del caso straordinario di necessità e urgenza.
- Decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, art. 4-*bis*, introdotto dalla legge di conversione 21 febbraio 2006, n. 49.
 - Costituzione, art. 77, comma secondo. Pag. 46
- N. 235. Ordinanza del Tribunale di Bari del 24 maggio 2013.
Ambiente - Norme della Regione Puglia - Organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti urbani - Previsione che il Comune titolare dell'impianto è tenuto a rendere disponibile l'impianto stesso a tutti i Comuni compresi nel relativo bacino di utenza - Previsione che i costi di smaltimento sono ripartiti tra i Comuni interessati in proporzione all'entità dei rifiuti conferiti all'impianto da ciascun Comune - Previsione di criteri per la determinazione dei costi di gestione - Previsione che l'incidenza del costo non possa superare due lire per ogni chilogrammo di rifiuto conferito - Violazione del principio della imposizione con legge statale delle prestazioni patrimoniali - Esorbitanza dai limiti dell'autonomia finanziaria e tributaria della Regione.
- Legge della Regione Puglia 13 agosto 1993, n. 17, art. 10, commi 2 e 3, come sostituiti dall'art. 4, comma 1, della legge della Regione Puglia 18 luglio 1996, n. 13.
 - Costituzione, artt. 23, 117 e 119. Pag. 58
- N. 236. Ordinanza del Tribunale di Tivoli del 29 marzo 2012.
Società - Controllo giudiziario previsto dall'art. 2409 cod. civ. in caso di gravi irregolarità nella gestione delle società per azioni - Possibilità di utilizzo da parte dei collegi sindacali delle società a responsabilità limitata aventi finalità diverse dalle attività sportive o correlate - Esclusione - Ingiustificata discriminazione rispetto alle società sportive con struttura di s.r.l., per le quali l'utilizzo della procedura è espressamente consentito dall'art. 13 della legge n. 91 del 1981 - Irragionevole diversità di controlli a parità di struttura societaria utilizzata - Incoerenza intrinseca rispetto alla disciplina delle s.r.l. e alle inerenti finalità di maggior tutela e trasparenza - Inadeguatezza di altri strumenti di tutela, quando i soci coincidono o sono solidali con gli amministratori - Violazione sotto più profili del principio di ragionevolezza - Violazione del diritto di difesa dei componenti il collegio sindacale delle s.r.l. non sportive.
- Codice civile, artt. 2409 e 2476.
 - Costituzione, artt. 3 e 24. Pag. 60
- N. 237. Ordinanza del Tribunale di Forlì - Sez. distaccata di Cesena del 17 luglio 2013.
Ordinamento giudiziario - Riorganizzazione dei tribunali e degli uffici del pubblico ministero recata dal decreto legislativo n. 155 del 2012 - Inclusione della Sezione distaccata di Cesena del Tribunale di Forlì nell'elenco delle sedi giudiziarie soppresse, di cui alla tabella A allegata al decreto - Contrasto con i principi e criteri direttivi stabiliti dalla norma di delegazione - Eccesso di delega.
- Decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155, art. 1, limitatamente all'inclusione della Sezione distaccata di Cesena del Tribunale di Forlì nell'elenco di cui alla allegata Tabella A.
 - Costituzione, art. 76; legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 1, commi 2, lett. d) e b) Pag. 68



N. 238. Ordinanza della Commissione tributaria regionale per il Lazio del 10 giugno 2013.

Imposte e tasse - Accertamento delle imposte sui redditi - Presunzioni basate sulle movimentazioni bancarie - Presunzione di “compensi” professionali connessa ai prelevamenti ingiustificati dai conti correnti dei lavoratori autonomi - Applicabilità in relazione ai prelevamenti effettuati nei periodi d’imposta anteriori all’entrata in vigore della legge n. 311 del 2004 - Violazione del diritto di difesa - Imposizione *ex post* al contribuente di oneri probatori non richiesti né prevedibili all’epoca dei fatti - Contrasto con la tutela dell’affidamento e con lo statuto dei diritti del contribuente.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, art. 32, primo comma, n. 2), secondo periodo, come modificato dalla legge 30 dicembre 2004, n. 311.
- Costituzione, art. 24; legge 27 luglio 2000, n. 212, art. 3, comma 2.

Imposte e tasse - Accertamento delle imposte sui redditi - Presunzioni basate sulle movimentazioni bancarie - Presunzione di “compensi” professionali connessa ai prelevamenti ingiustificati dai conti correnti dei lavoratori autonomi - Possibilità per il contribuente di escluderne l’applicazione - Insufficienza della mera indicazione del beneficiario del prelevamento (testualmente prevista) ed onere di fornire la giustificazione causale di esso - Irrazionalità intrinseca e difetto di trasparenza della disposizione censurata - Possibile lesione del diritto di difesa del contribuente.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, art. 32, primo comma, n. 2), secondo periodo, come modificato dalla legge 30 dicembre 2004, n. 311.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

Imposte e tasse - Accertamento delle imposte sui redditi - Presunzioni basate sulle movimentazioni bancarie - Presunzione di “compensi” professionali connessa ai prelevamenti ingiustificati dai conti correnti dei lavoratori autonomi - Applicabilità in relazione ai prelevamenti effettuati prima dell’entrata in vigore della legge n. 311 del 2004 - Violazione del principio di parità delle parti in giudizio - Retroattivo ribaltamento dell’onere della prova a favore dell’Agenzia delle entrate e a svantaggio del contribuente.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, art. 32, primo comma, n. 2), secondo periodo, come modificato dalla legge 30 dicembre 2004, n. 311.
- Costituzione, art. [101, *recte:*] 111.

Imposte e tasse - Accertamento delle imposte sui redditi - Presunzioni basate sulle movimentazioni bancarie - Presunzione di “compensi” professionali connessa ai prelevamenti ingiustificati dai conti correnti dei lavoratori autonomi - Irragionevole estensione ai redditi da lavoro autonomo della presunzione “costi-ricavi” propria del reddito di impresa - Ricostruzione abnorme del reddito professionale - Conseguente violazione del principio di capacità contributiva.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, art. 32, primo comma, n. 2), secondo periodo, come modificato dalla legge 30 dicembre 2004, n. 311.
- Costituzione, artt. 3 e 53.

Pag. 71





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 254

Sentenza 23 - 31 ottobre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Servizi pubblici locali - Disposizione che modifica l'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011, già dichiarato illegittimo con la sentenza n. 199 del 2012, e che è sostanzialmente riprodotiva dell'art. 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, abrogato a seguito di referendum popolare - Ricorso della Regione Veneto - Asserita violazione del giudicato costituzionale - Asserito ripristino di una disposizione abrogata per volontà popolare - Ius *super-veniens* che abroga la disposizione impugnata - Questione divenuta priva di oggetto - Inammissibilità della questione.

- Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 134), articolo 53, comma 1, lettera *b*).
- Costituzione, artt. 75 e 136.

Sport - Istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di un Fondo per lo sviluppo e la diffusione della pratica sportiva, finalizzato alla realizzazione di nuovi impianti o alla ristrutturazione di quelli già esistenti - Disciplina afferente all'edilizia sportiva, ascrivibile alla materia concorrente dell'ordinamento sportivo - Contrasto con il principio che vieta di prevedere, in materia legislativa regionale residuale o concorrente, nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, anche a favore di soggetti privati - Violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Illegittimità costituzionale - Estensione della dichiarazione alla successiva disposizione che definisce i criteri per l'erogazione delle risorse.

- Decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 134), articolo 64, commi 1 e 2.
- Costituzione, art. 119.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici : Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 53, comma 1, lettera *b*), e 64, commi 1 e 2, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134, promosso dalla Regione Veneto con ricorso consegnato per la notificazione in data 9 ottobre 2012, depositato in cancelleria il 16 ottobre 2012 ed iscritto al n. 146 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 24 settembre 2013 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi gli avvocati Luca Antonini e Luigi Manzi per la Regione Veneto e l'avvocato dello Stato Enrico de Giovanni per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso consegnato per la notificazione in data 9 ottobre 2012, la Regione Veneto, in persona del Presidente della Giunta regionale, ha promosso questione di legittimità costituzionale di diverse disposizioni facenti parte del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134, deducendone il contrasto con numerosi parametri costituzionali.

1.1.- Fra le disposizioni oggetto di censura è l'articolo 53, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012, con il quale sono state apportate delle modifiche all'art. 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, che, a sua volta, era intervenuto dettando la nuova disciplina del servizi pubblici locali, precedentemente contenuta nell'art. 23-*bis* del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, disposizione quest'ultima oggetto di *referendum* abrogativo svoltosi nel giugno 2011, i cui effetti sono stati formalizzati con il decreto del Presidente della Repubblica 18 luglio 2011, n. 113 (Abrogazione, a seguito di *referendum* popolare, dell'articolo 23-*bis* del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, e successive modificazioni, nel testo risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 325 del 2010, in materia di modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica).

Prosegue la Regione ricorrente rammentando che il legislatore, con l'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011, aveva, in sostanza, reintrodotto la medesima disciplina oggetto della abrogazione referendaria, tanto che, impugnata la disposizione in tal modo sopravvenuta da varie Regioni, la Corte costituzionale, con sentenza n. 199 del 2012, ne ha dichiarato la illegittimità costituzionale, ritenendo la norma, riproduttiva di una disciplina normativa abrogata per volontà popolare, in contrasto con l'art. 75 della Costituzione.

Aggiunge, a questo punto, la Regione ricorrente che con la disposizione legislativa ora denunciata sono state, tra l'altro, apportate numerose modifiche al ricordato art. 4 del d.l. n. 138 del 2011, le quali - prosegue la parte ricorrente richiamando numerose precedenti sentenze di questa Corte - ledono la autonomia regionale, comprimendone le sfere di competenza esclusiva residuale in materia di servizi pubblici locali e concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Peraltro, prosegue la ricorrente, la disposizione censurata, apportando modifiche all'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011 - a sua volta, come detto, riproduttivo dell'art. 23-*bis* del d.l. n. 112 del 2008 - reintrodurrebbe in sostanza una normativa già oggetto di *referendum* abrogativo, violando essa stessa l'art. 75 Cost. La surrettizia reiterazione di una norma dichiarata incostituzionale da questa Corte con la sentenza n. 199 del 2012, cioè il ricordato art. 4 del d.l. n. 138 del 2011, violerebbe peraltro anche l'art. 136 Cost.

2.- Oggetto di impugnazione sono, altresì, i commi 1 e 2 dell'art. 64 del d.l. n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 134 del 2012.

2.1.- Il comma 1 del citato art. 64 prevede l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di un fondo - avente una dotazione per l'anno 2012 fino a 23 milioni di euro - per lo sviluppo e la capillare diffusione della pratica sportiva, finalizzato alla realizzazione di nuovi impianti sportivi o alla ristrutturazione di quelli esistenti.

Il successivo comma 2 prevede, a sua volta, che i criteri per l'erogazione delle risorse finanziarie del fondo in questione siano definiti con decreto ministeriale, di natura non regolamentare, emanato dal Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, di concerto con quello dell'economia e delle finanze, sentiti il CONI e la Conferenza unificata Stato Regioni.

La ricorrente Regione, con riferimento al comma 1 del citato art. 64, si duole del fatto che sia stato istituito un fondo statale a destinazione vincolata in un ambito materiale riconducibile alla competenza regionale concorrente relativa all'«ordinamento sportivo» ed al «governo del territorio», così violando l'art. 119 Cost. che, nel sancire la autonomia finanziaria delle Regioni, non permette allo Stato di ingerirsi nel finanziamento delle funzioni pubbliche connesse alle materie rimesse alle competenze normative regionali.

Ricorda, infatti, la Regione Veneto che la previsione di fondi vincolati diverrebbe, secondo la giurisprudenza costituzionale, uno strumento di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni degli enti locali, e di sovrapposizione, relativamente agli indirizzi economico-finanziari legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti di propria competenza.



Riguardo al comma 2 dello stesso art. 64 la doglianza della ricorrente si appunta sul fatto che non sia prevista dalla norma alcuna forma di intesa con le Regioni, essendo i criteri per la erogazione delle risorse di cui al fondo in questione dettati con decreto ministeriale adottato non previa intesa con la Conferenza Stato Regioni, ma soltanto «sentita» quest'ultima.

In questo modo, ad avviso della ricorrente, sarebbe violato il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

La norma sarebbe, altresì, in contrasto con l'art. 117, sesto comma, Cost. in quanto prevederebbe la emanazione da parte dello Stato di un atto avente, al di là della contraria autoqualificazione, certamente natura regolamentare in una materia relativa alla competenza legislativa concorrente.

3.- Si è costituito in giudizio, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri osservando, riguardo alla impugnazione dell'art. 53, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 83 del 2012, che deve ritenersi cessata la materia del contendere in quanto la Corte costituzionale, con sentenza n. 199 del 2012, ha già dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011 così come modificato, da ultimo, per effetto della disposizione ora censurata.

Riguardo alla impugnazione avente ad oggetto i primi due commi dell'art 64 del d.l. n. 83 del 2012, l'Avvocatura dello Stato ne deduce la infondatezza. La disposizione, volta a rimediare alle carenze di infrastrutture sportive soprattutto nelle zone del meridione d'Italia, sarebbe, infatti, da inquadrare nella previsione di cui all'art. 119, quinto comma, Cost. che legittima gli interventi finanziari statali volti a promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale ed a rimuovere gli squilibri economici e sociali onde favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona.

4.- In prossimità della data fissata per la discussione del presente ricorso la Regione Veneto ha depositato una memoria illustrativa nella quale, con riferimento alla impugnazione dell'art. 53, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 83 del 2012, ha rilevato che, essendo stata la disposizione espressamente abrogata per effetto della entrata in vigore dell'art. 34, comma 24, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 17 dicembre 2012, n. 221, la questione avrebbe cessato «di avere rilievo».

Con riferimento, invece, alla impugnazione dell'art. 64, commi 1 e 2, del d.l. n. 83 del 2012, la Regione ricorrente ha insistito nella richiesta di accoglimento della prospettata questione di legittimità costituzionale.

Considerato in diritto

1.- La Regione Veneto ha promosso questione di legittimità costituzionale di diverse disposizioni legislative contenute nel decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese); fra queste, ha, in particolare, censurato gli articoli 53, comma 1, lettera *b*), e 64, commi 1 e 2.

Riservata ad altra pronuncia la decisione in ordine alla impugnazione delle restanti disposizioni censurate, è ora oggetto di esame la prospettata questione di legittimità costituzionale delle norme testé richiamate.

1.1.- La Regione Veneto contesta la legittimità costituzionale dell'art. 53, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 83 del 2012 - nella parte in cui esso introduce delle modifiche nel preesistente art. 4 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo) - sotto un duplice profilo.

1.1.1.- Per un verso, rilevato che la norma censurata è andata a modificare una precedente disposizione legislativa, vale a dire il ricordato art. 4 del d.l. n. 138 del 2011, dichiarata costituzionalmente illegittima con sentenza di questa Corte n. 199 del 2012, la Regione ricorrente ritiene che essa violi l'art. 136 Cost., dando nuovo vigore ad una disposizione già cancellata dall'ordinamento per effetto della ricordata sentenza.

1.1.2.- Per altro verso, prosegue la ricorrente, la medesima norma, sempre in ragione del fatto che essa ha inciso, modificandolo, sull'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011, disposizione sostanzialmente riproduttiva dell'art. 23-bis del decreto-legge 25 gennaio 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, che, a sua volta, a seguito dell'esito di *referendum* popolare, è stato abrogato con decreto del Presidente della Repubblica 18 luglio 2011, n. 113 (Abrogazione, a seguito di *referendum* popolare, dell'articolo 23-bis del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, e successive modificazioni, nel testo risultante a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 325 del 2010, in materia di modalità di affidamento e gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica), violerebbe il dettato dell'art. 75 Cost., ripristinando una disposizione già oggetto di *referendum* abrogativo.



2.- Ai fini della soluzione della presente questione di legittimità costituzionale svolge una funzione decisiva la circostanza che, successivamente alla proposizione da parte della Regione Veneto del presente ricorso, sia intervenuto il legislatore nazionale il quale, come riscontrato anche dalla ricorrente nella sua memoria illustrativa depositata in prossimità dell'udienza, con l'art. 34, comma 24, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 17 dicembre 2012, n. 221, ha espressamente abrogato la lettera *b*) dell'art. 53, comma 1, del d.l. n. 83 del 2012.

Ad oggi, pertanto, al netto dell'evidente anomalia riscontrabile nell'operato del legislatore statale che, con la disposizione impugnata, ha novellato una norma già dichiarata costituzionalmente illegittima con precedente sentenza di questa Corte (al riguardo è significativo rilevare che la disposizione ora censurata, nella sua versione risultante a seguito di modifiche apportate in sede di conversione in legge del d.l. n. 83 del 2012, è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica dell'11 agosto 2012, mentre la sentenza con la quale è stata dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 4 del d.l. n. 138 del 2011, depositata nella cancelleria di questa Corte in data 20 luglio 2012, era stata già pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica in data 25 luglio 2012), la presente questione di legittimità costituzionale, divenuta, successivamente alla proposizione del ricorso, priva di oggetto, stante l'abrogazione della norma censurata (della quale, dato il suo contenuto, può escludersi qualsivoglia forma di applicazione durante l'effimera vigenza), deve essere dichiarata inammissibile.

3.- La Regione Veneto contesta, altresì, la legittimità costituzionale dei commi 1 e 2 dell'art. 64 del d.l. n. 83 del 2012, nella parte in cui, al comma 1, è prevista l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di un Fondo per lo sviluppo e la capillare diffusione della pratica sportiva, finalizzato alla realizzazione di nuovi impianti o alla ristrutturazione di quelli già esistenti, e, al comma 2, è previsto che i criteri per l'erogazione delle risorse in questione siano definiti attraverso un decreto, avente dichiarata natura non regolamentare, adottato dal Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport, di concerto con quello dell'economia e delle finanze, sentiti il CONI e la Conferenza unificata Stato Regioni.

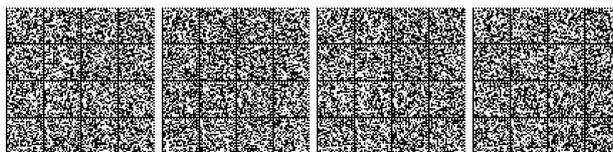
3.1.- In particolare, secondo la ricorrente, le descritte disposizioni si pongono in contrasto, la prima, con l'art. 119 Cost., essendo inibito allo Stato di prevedere l'istituzione di fondi vincolati nelle materie di competenza regionale, individuate, nella specie, in quella del «governo del territorio» e in quella dell'«ordinamento sportivo», la seconda con gli artt. 117, sesto comma, e 120 Cost. poiché essa prevede la adozione da parte dello Stato di atti aventi - al di là dell'ingannevole autoqualificazione - contenuto sostanzialmente regolamentare in ambiti materiali rimessi alla competenza concorrente regionale e viola il principio della leale collaborazione fra Stato e Regioni, non essendo previsto un reale coinvolgimento di queste nella definizione dei criteri per la erogazione delle risorse di cui al fondo in questione.

4.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 64, comma 1, del d.l. n. 83 del 2012 è fondata.

4.1.- Deve, preliminarmente, rilevarsi che questa Corte, nell'occuparsi in passato della collocazione materiale della disciplina afferente alla edilizia sportiva ebbe a chiarire, in un primo tempo - anche anteriormente cioè alle «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione» apportate dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, - che «la ripartizione delle competenze sugli impianti e sulle attrezzature è [...] nel senso che, mentre lo Stato è pienamente legittimato a programmare e a decidere gli interventi sugli impianti e sulle attrezzature necessari per l'organizzazione delle attività sportive agonistiche, le regioni vantano invece la corrispondente competenza in relazione all'organizzazione delle attività sportive non agonistiche» (sentenza n. 517 del 1987), precisando, successivamente, che «non è dubitabile che la disciplina degli impianti e delle attrezzature sportive rientri nella materia dell'ordinamento sportivo e che in merito alla stessa operi il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni sancito dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione» (sentenza n. 424 del 2004).

Alla luce di tali precedenti si può, pertanto, tranquillamente, ascrivere la destinazione del fondo in questione - finalizzato non a favorire l'attività sportiva agonistica ma destinato allo «sviluppo ed alla capillare diffusione della pratica sportiva a tutte le età e tra tutti gli strati della popolazione» - all'ambito materiale di competenza concorrente regionale dell'«ordinamento sportivo» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

4.2.- Ciò premesso, va considerato che, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «l'art. 119 Cost. vieta al legislatore statale di prevedere, in materie di competenza legislativa regionale residuale o concorrente, nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, anche a favore di soggetti privati. Tali misure, infatti, possono divenire strumenti indiretti, ma pervasivi, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza» (sentenza n. 168 del 2008, nonché, in termini sostanzialmente coincidenti, *ex plurimis*, sentenze n. 50 del 2008, n. 201 del 2007 e n. 118 del 2006). Ciò, in particolare, quando la finalizzazione è, come in questo caso, specifica e puntuale.



4.3.- Né può valere quale argomento idoneo a far ritenere inapplicabile al caso di specie il ricordato radicato orientamento giurisprudenziale l'affermazione della difesa erariale secondo la quale l'intervento finanziario previsto dalla norma censurata sarebbe da attribuire al novero di quelli previsti dall'art. 119, quinto comma, Cost., secondo il quale è consentita allo Stato la destinazione di risorse aggiuntive agli enti locali per l'effettuazione di interventi speciali volti, fra l'altro, alla rimozione degli esistenti squilibri economici e sociali.

Infatti la circostanza, allegata dalla difesa dello Stato, secondo la quale il fondo previsto dalla normativa censurata avrebbe la funzione di strumento di riequilibrio di situazioni altrimenti svantaggiate, in quanto destinato a rimediare alle carenze di infrastrutture sportive riscontrabili soprattutto nelle zone del meridione d'Italia, non trova nel testo dell'art. 64 del d.l. n. 83 del 2012, secondo una esegesi normativa svolta in base agli ordinari canoni ermeneutici, alcun effettivo riscontro.

Ciò, in particolare, tenuto conto del dato, emergente dalla analisi testuale della disposizione censurata, che in essa non vi è alcun indice da cui desumere l'esistenza sia di uno specifico ambito territoriale di localizzazione dell'intervento, sia di particolari categorie svantaggiate destinatarie di esso, essendo, anzi, prevista la attribuzione delle risorse in favore di una ampia e tendenzialmente indifferenziata platea di soggetti beneficiari.

5.- L'evidente subordinazione del disposto del comma 2 dell'art. 64 del d.l. n. 83 del 2012 alla perdurante vigenza del contenuto normativo del precedente comma 1 fa sì che, accolta la questione di legittimità costituzionale concernente il comma 1, debba - anche prescindendo dalle specifiche censure fatte valere dalla ricorrente Regione - essere estesa la dichiarazione di illegittimità costituzionale anche al successivo comma 2, in quanto, trattandosi di disposizione destinata ad operare esclusivamente in funzione della precedente, venuta meno questa, non trova giustificazione la sua permanenza nell'ordinamento.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separata pronuncia ogni decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto altre disposizioni del decreto-legge oggetto di impugnazione;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 64, commi 1 e 2, del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 53, comma 1, lettera b), del medesimo d.l. n. 83 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 134 del 2012, promossa, in riferimento agli articoli 75 e 136 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 ottobre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

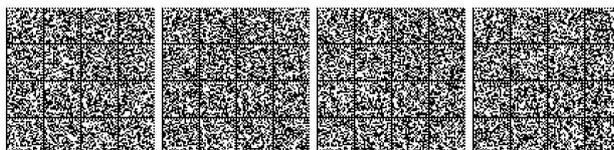
Paolo Maria NAPOLITANO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 31 ottobre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 255

Sentenza 23 - 31 ottobre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Farmacia - Norme della Provincia di Trento - Organizzazione dei servizi farmaceutici - Apertura di nuovi esercizi - Ricorso del Governo - Carenza assoluta di motivazione - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Provincia di Trento 4 ottobre 2012, n. 21, articoli 8, 10 e 13.
- Costituzione, articolo 117, terzo comma; statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, articolo 9, primo comma, numero 10.

Farmacia - Norme della Provincia di Bolzano - Sanzioni per il mancato rispetto di specifici obblighi di comunicazione e per l'inosservanza delle norme di buona preparazione dei medicinali in farmacia - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con il comma 5 dell'art. 148 del d.lgs. n. 219 del 2006 - Errata indicazione del parametro interposto - Manifesta infondatezza della questione.

- Legge della Provincia di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 16, articolo 13, comma 1.
- Costituzione, articolo 117, terzo comma; statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, articolo 9, primo comma, numero 10.

Farmacia - Norme della Provincia di Trento - Organizzazione dei servizi farmaceutici - Individuazione e localizzazione delle sedi farmaceutiche - Attribuzione alla Provincia del compito di determinare il numero delle farmacie ubicate nei singoli comuni e identificare le zone in cui collocare le nuove farmacie - Contrasto con la norma statale, costituente principio fondamentale, che attribuisce la competenza ai Comuni - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute - Necessità di espungere dalla disposizione di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), della legge provinciale impugnata, le parole "e identifica le zone in cui collocare le nuove farmacie" - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia di Trento 4 ottobre 2012, n. 21, articoli 3, comma 1, lettera b), e 4.
- Costituzione, articolo 117, terzo comma; statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, articolo 9, primo comma, numero 10.

Farmacia - Norme della Provincia di Bolzano - Organizzazione dei servizi farmaceutici - Individuazione e localizzazione delle sedi farmaceutiche - Attribuzione alla Provincia del compito di determinare il numero delle farmacie ubicate nei singoli comuni e identificare le zone in cui collocare le nuove farmacie - Contrasto con la norma statale, costituente principio fondamentale, che attribuisce la competenza ai Comuni - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute - Necessità di espungere dal comma 1 della disposizione censurata le parole "nonché le zone ove collocare le nuove farmacie" - Illegittimità costituzionale parziale.

- Legge della Provincia di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 16, articolo 2, commi 1 e 2.
- Costituzione, articolo 117, terzo comma; statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, articolo 9, primo comma, numero 10.

Farmacia - Norme della Provincia di Bolzano - Organizzazione dei servizi farmaceutici - Disciplina del procedimento concorsuale per l'assegnazione delle sedi farmaceutiche disponibili per l'esercizio privato, vacanti o di nuova istituzione - Attribuzione alla Giunta provinciale del compito di determinare i requisiti per la partecipazione ai concorsi ordinari e straordinari - Contrasto con la norma statale, costituente principio fondamentale, che individua i requisiti medesimi - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute - Necessità di espungere dalla disposizione impugnata le parole "i requisiti per la partecipazione ai concorsi ordinari e straordinari" - Illegittimità costituzionale parziale.

- Legge della Provincia di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 16, articolo 4, comma 1.
- Costituzione, articolo 117, terzo comma; statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, articolo 9, primo comma, numero 10.



Farmacia - Norme della Provincia di Bolzano - Organizzazione dei servizi farmaceutici - Previsione che, fatte salve le norme penali, il titolare dell'autorizzazione all'immissione in commercio di specialità medicinali e dei preparati galenici che vende o mette in commercio prodotti con etichettatura o fogli illustrativi difformi da quelli approvati dal competente organo, è soggetto al pagamento di una sanzione amministrativa da 10.000,00 euro a 60.000,00 euro - Contrasto con la norma statale, costituente principio fondamentale, che riserva allo Stato la disciplina relativa ai medicinali quali prodotti industriali - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della tutela della salute - Necessità di espungere dalla disposizione impugnata le parole "di specialità medicinali e"- Illegittimità costituzionale parziale.

- Legge della Provincia di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 16, articolo 13, comma 2.
- Costituzione, articolo 117, terzo comma; statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, articolo 9, primo comma, numero 10.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici : Luigi MAZZELLA, 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, Giuliano AMATO, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli articoli 3, 4, 8, 10 e 13 della legge della Provincia autonoma di Trento 4 ottobre 2012, n. 21 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento provinciale in materia di servizi pubblici, di revisione della spesa pubblica, di personale e di commercio) e degli artt. 2, 4 e 13, commi 1 e 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 16 (Assistenza farmaceutica) promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 3-5 e il 14-20 dicembre 2012, depositati in cancelleria il 6 e il 20 dicembre 2012 ed iscritti ai nn. 183 e 190 del registro ricorsi 2012.

Visti gli atti di costituzione delle Province autonome di Trento e di Bolzano;

udito nell'udienza pubblica dell'8 ottobre 2013 il Giudice relatore Sabino Cassese;

uditi gli avvocati dello Stato Stefano Varone e Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Franco Mastragostino per la Provincia autonoma di Trento e Stephan Beikircher e Michele Costa per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 3-5 dicembre 2012 (reg. ric. n. 183 del 2012) e depositato presso la cancelleria il 6 dicembre 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli articoli 3, 4, 8, 10 e 13 della legge della Provincia autonoma di Trento 4 ottobre 2012, n. 21 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento provinciale in materia di servizi pubblici, di revisione della spesa pubblica, di personale e di commercio), per violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione e dell'art. 9, primo comma, numero 10, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

1.1.- Le disposizioni impugnate riguardano l'organizzazione dei servizi farmaceutici. In particolare, l'art. 3 della legge prov. Trento n. 21 del 2012 apporta le seguenti modificazioni all'art. 58 della legge della Provincia autonoma di Trento 29 agosto 1983, n. 29 (Disciplina dell'esercizio delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica e norme concernenti il servizio farmaceutico): «a) nel comma 2 le parole: "nella pianta organica" sono soppresse; b) dopo il



comma 2 è inserito il seguente: “2-*bis*. La Provincia determina il numero delle farmacie ubicate nei singoli comuni e identifica le zone in cui collocare le nuove farmacie, su proposta dei comuni interessati, sentiti l’Ordine dei farmacisti della Provincia di Trento e l’Azienda provinciale per i servizi sanitari. I comuni formulano la proposta entro sessanta giorni dal ricevimento della richiesta. La proposta dei comuni interessati è atto obbligatorio per legge, ai sensi dell’ordinamento regionale. La normativa statale definisce i parametri di individuazione del numero delle farmacie, i tempi di revisione dello stesso, i criteri di localizzazione delle nuove farmacie e la disciplina delle prelezioni.”; c) nel comma 3 le parole: “, per l’esercizio della vigilanza e per la formazione e la revisione delle piante organiche in materia di farmacie” sono sostituite dalle seguenti: “e per l’esercizio della vigilanza”».

L’art. 4 della legge provinciale impugnata inserisce nella legge prov. Trento n. 29 del 1983 l’articolo 59-*bis* (Disposizioni relative alla programmazione delle sedi farmaceutiche ai sensi dell’articolo 11 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), in base al quale «1. Ai fini dell’applicazione delle disposizioni dell’articolo 11 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 n. 27 del 2012, relative all’individuazione delle sedi farmaceutiche in vista del concorso straordinario previsto dal medesimo articolo, la Giunta provinciale individua le nuove sedi farmaceutiche, secondo quanto previsto dall’articolo 58, comma 2-*bis*. Gli atti relativi alla determinazione del numero delle farmacie e alla loro localizzazione, adottati dai comuni alla data di entrata in vigore di questo articolo, non sono utilizzati nell’ambito del procedimento previsto da questo articolo. 2. Per lo svolgimento del concorso straordinario e l’assegnazione delle nuove sedi farmaceutiche si applicano i requisiti di accesso, i criteri per la formazione della graduatoria e le norme relative alla valutazione dei titoli, previsti dall’articolo 11 del decreto-legge n. 1 del 2012 in riferimento al concorso stesso. Con deliberazione della Giunta provinciale sono disciplinate le modalità di svolgimento del concorso straordinario.».

L’art. 8 della medesima legge prevede, al primo comma, che «Le modifiche apportate da questa legge alla legge provinciale sul commercio 2010 promuovono l’applicazione del principio di libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute dei lavoratori, dell’ambiente, incluso l’ambiente urbano, e dei beni culturali». Il secondo comma dispone che «la lettera c) del comma 1 dell’articolo 3 della legge provinciale sul commercio 2010 è sostituita dalla seguente: “c) per ‘medie strutture di vendita’ gli esercizi di vendita al dettaglio aventi superfici di vendita superiore a 150 metri quadrati e fino a 800 metri quadrati nei comuni con popolazione residente inferiore a 10.000 abitanti e fino a 1.500 metri quadrati negli altri comuni;”».

L’art. 10 della legge provinciale stabilisce che «L’articolo 11 della legge provinciale sul commercio 2010 è sostituito dal seguente: “Art. 11 Condizioni per l’apertura delle grandi strutture di vendita 1. Fermo restando quanto previsto dall’articolo 10, comma 6, l’apertura di strutture con superficie di vendita al dettaglio superiore a quella stabilita dall’articolo 3, comma 1, lettera c), è consentita nel rispetto dei criteri di programmazione urbanistica del settore commerciale previsti dall’articolo 13. 2. Per la definizione dei criteri di programmazione urbanistica relativi all’apertura delle strutture previste dal comma 1, la deliberazione prevista dall’articolo 13 è approvata, previo parere della competente commissione permanente del Consiglio provinciale, sulla base di analisi di carattere urbanistico e ambientale che considerano in modo particolare i parametri relativi al contenimento dell’impatto territoriale e ambientale di strutture di elevata dimensione, la promozione della qualità del territorio, del tessuto urbano e dei centri storici nonché le esigenze di tutela dell’ambiente dagli inquinamenti e di tutela della salute; le analisi tengono conto, in particolare, degli obiettivi strategici del piano urbanistico provinciale, anche con riguardo al rispetto della carta del paesaggio e del sistema infrastrutturale e dell’obiettivo di un equilibrato rapporto tra territorio libero e territorio costruito. 3. Per coniugare le esigenze di sviluppo delle grandi strutture di vendita con quelle di tutela dell’ambiente e di salvaguardia dell’integrità del territorio non edificato e con gli altri interessi individuati dall’articolo 10, comma 2, la Giunta provinciale, avvalendosi anche delle analisi previste dal comma 2, individua con deliberazione le zone del territorio provinciale nelle quali può essere eventualmente effettuata la localizzazione di massima delle strutture con superficie di vendita al dettaglio superiore a 10.000 metri quadrati. 4. La deliberazione prevista dal comma 3 è approvata dalla Giunta provinciale sentiti il Consiglio delle autonomie locali, la comunità e il comune o i comuni interessati ed è preventivamente sottoposta a valutazione strategica prevista dal D.P.P. 14 settembre 2006, n. 15-68/Leg (Disposizioni regolamentari di applicazione della direttiva 2001/42/CE, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull’ambiente, ai sensi dell’articolo 11 della legge provinciale 15 dicembre 2004, n. 10. 5. Fatto salvo quanto previsto dal comma 7, entro un anno dalla data di approvazione della deliberazione prevista dall’articolo 13 le comunità provvedono, anche avvalendosi delle analisi previste dal comma 2, alla localizzazione delle grandi strutture di vendita con superficie superiore a quella stabilita dall’articolo 3, comma 1, lettera c), ed inferiore a 10.000 metri quadrati, fermo restando quanto previsto dall’articolo 10, comma 6, attraverso l’adeguamento del piano territoriale, ai sensi dell’articolo 32 dell’allegato



B della legge provinciale 27 maggio 2008, n. 5 (Approvazione del nuovo piano urbanistico provinciale) e secondo le disposizioni previste dal titolo V (Disposizioni in materia di titoli abilitativi) della legge provinciale 4 marzo 2008, n. 1 (legge urbanistica provinciale). 6. Fatto salvo quanto previsto dal comma 7, a seguito dell'approvazione della deliberazione prevista dal comma 3 le comunità provvedono alla localizzazione delle grandi strutture di vendita con superficie superiore a 10.000 metri quadrati attraverso l'adeguamento del piano territoriale, ai sensi dell'articolo 32 dell'allegato B della legge provinciale n. 5 del 2008 e secondo le disposizioni previste dal titolo V della legge urbanistica provinciale. 7. Per il territorio individuato ai sensi dell'articolo 11, comma 2, lettera *a*), della legge provinciale 16 giugno 2006, n. 3 (Norme in materia di governo dell'autonomia del Trentino) e per il comune di Rovereto, le localizzazioni previste dai commi 5 e 6 sono definite secondo quanto previsto dagli articoli 146 e 146-*bis* della legge urbanistica provinciale.»».

L'art. 13 della medesima legge dispone che «All'articolo 72 della legge provinciale sul commercio 2010 sono apportate le seguenti modificazioni: *a*) dopo il comma 6 è inserito il seguente: “6-*bis*. Dalla data di entrata in vigore di questo comma sono considerate medie strutture di vendita le grandi strutture di vendita autorizzate alla medesima data ai sensi della legge provinciale sul commercio 2010 e ai sensi della legge provinciale sul commercio: *a*) con superficie di vendita superiore a 300 metri ed inferiore a 800 metri, se insediate nei comuni con popolazione residente inferiore a 5.000 abitanti; *b*) con superficie di vendita superiore a 400 metri ed inferiore a 800 metri, se insediate nei comuni con popolazione residente compresa fra 5.000 e 10.000 abitanti; *c*) con superficie di vendita superiore a 800 metri ed inferiore a 1.500 metri, se insediate nei comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti;”»; *b*) nel comma 7 le parole: “11, comma 1,” sono sostituite dalla seguente cifra: “13”».

1.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che le impugnate disposizioni della legge prov. Trento n. 21 del 2012 siano in contrasto con i principi fondamentali della normativa statale in materia di tutela della salute, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e dell'art. 9, primo comma, numero 10, dello statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige.

Gli artt. 3 e 4 della legge prov. Trento n. 21 del 2012 sarebbero in contrasto con i principi stabiliti dall'art. 11 del d.l. n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 27 del 2012 e modificato dall'art. 23, comma 12-*duodevices*, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario) e, in modo specifico, con il comma 1, lettera *c*), che sostituisce l'art. 2 della legge 2 aprile 1968, n. 475 (Norme concernenti il servizio farmaceutico). Questa disposizione prevede, in particolare, che i comuni, al fine di assicurare un'equa distribuzione sul territorio e una maggiore accessibilità al servizio farmaceutico, identificano le zone nelle quali collocare le nuove farmacie, sentiti l'azienda sanitaria e l'Ordine provinciale dei farmacisti competente per territorio e tenuto conto dell'esigenza di garantire l'accessibilità del servizio farmaceutico anche ai cittadini residenti in aree scarsamente abitate. Le norme provinciali contrasterebbero, altresì, con il comma 2 dell'art. 11 del d.l. n. 1 del 2012, ai sensi del quale ogni Comune, sulla base di dati ISTAT e di specifici parametri, individua le nuove sedi farmaceutiche disponibili nel proprio territorio e invia i dati alla regione entro e non oltre trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge in questione, e con il successivo comma 9, secondo cui «Qualora il comune non provveda a comunicare alla regione o alla provincia autonoma di Trento e di Bolzano l'individuazione delle nuove sedi disponibili entro il termine di cui al comma 2 del presente articolo, la regione provvede con proprio atto a tale individuazione entro i successivi sessanta giorni. Nel caso in cui le regioni o le province autonome di Trento e di Bolzano non provvedano nel senso indicato ovvero non provvedano a bandire il concorso straordinario e a concluderlo entro i termini di cui al comma 3, il Consiglio dei Ministri esercita i poteri sostitutivi di cui all'articolo 120 della Costituzione con la nomina di un apposito commissario che provvede in sostituzione dell'amministrazione inadempiente anche espletando le procedure concorsuali ai sensi del presente articolo».

Il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che gli artt. 3 e 4 della legge prov. Trento «nell'attribuire all'ente Provincia la determinazione del numero delle farmacie ubicate nei singoli comuni, nonché l'identificazione delle zone in cui collocare le nuove farmacie - ancorché su proposta dei comuni interessati - contrastano con la normativa statale di cui all'art. 11 del decreto-legge n. 1/2012 che, sulla base dei parametri ivi previsti, attribuisce espressamente le predette funzioni ai Comuni, non già alle Province». Inoltre, con riferimento al comma 9 dell'art. 11 del d.l. n. 1 del 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che, con la previsione del potere sostitutivo regionale e delle Province autonome, il legislatore nazionale avrebbe voluto espressamente escludere le Province dall'esercizio ordinario della funzione di individuazione delle sedi farmaceutiche.

1.3.- Con atto depositato nella cancelleria in data 14 gennaio 2013, si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Trento, chiedendo che il ricorso sia respinto perché inammissibile e non fondato.



In via preliminare, la Provincia autonoma di Trento esclude che gli artt. 8, 10 e 13 della legge prov. Trento n. 21 del 2012 possano essere considerati oggetto dell'impugnazione, perché la loro indicazione nel petitum dell'atto di ricorso sarebbe un evidente refuso.

Quanto al merito delle questioni, in primo luogo, la difesa provinciale sostiene che gli artt. 3 e 4 della legge prov. Trento n. 21 del 2012 rispetterebbero i criteri stabiliti dall'art. 11 del d.l. n. 1 del 2012 in materia di organizzazione dei servizi farmaceutici, in quanto la «stessa legge statale ha attribuito alla responsabilità dell'Ente Provincia l'obbligo di far rispettare e rendere effettive le nuove misure introdotte». In particolare, la difesa afferma che «le norme di recepimento provinciali non si discostano, nella *ratio* e nella sostanza, da quelle statali, di cui rispettano, anzi, pedissequamente i parametri e le indicazioni di dettaglio [...]». Nel rispetto di tali parametri, il legislatore provinciale avrebbe previsto «semplicemente [...] un autonomo procedimento di determinazione del numero e della localizzazione delle farmacie» con una disciplina «adattata alla peculiare conformazione dei rapporti fra Provincia Autonoma ed Enti locali» e rispettosa del principio di coinvolgimento dei Comuni, che sono «chiamati ad esprimersi con funzione propulsiva nell'ambito del procedimento» e le cui proposte «sono ritenute, dalla legge provinciale, atti obbligatori».

In secondo luogo, la difesa provinciale rileva che il Presidente del Consiglio dei ministri non avrebbe tenuto conto della peculiarità dell'ordinamento provinciale trentino. In base ad alcune previgenti normative, infatti, la Provincia sarebbe titolare di una serie di rilevanti funzioni in materia di organizzazione dei servizi farmaceutici. In particolare, l'art. 1 del d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 (Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità) e, in sua attuazione, l'art. 58 della legge prov. Trento n. 29 del 1983, attribuirebbero alla Provincia le funzioni di approvazione e revisione della pianta organica delle sedi farmaceutiche. Inoltre, l'art. 22, comma 22-ter, lettera b), della legge della Provincia autonoma di Trento 23 luglio 2010, n. 16 (Tutela della salute in provincia di Trento), come integrato dall'art. 46, comma 4, della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2010, n. 27 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Provincia autonoma di Trento - legge finanziaria provinciale 2011) riconoscerebbe alla Provincia anche la funzione di istituzione e assegnazione delle sedi farmaceutiche. Infine, il d.p.p. 9 marzo 2006, n. 4-57/Leg. regolerebbe un procedimento di revisione della pianta organica a livello provinciale, in cui sarebbero, comunque, fatti salvi le iniziative e il coinvolgimento dei Comuni nell'istituzione delle farmacie e revisione delle sedi. Le disposizioni censurate si inserirebbero, quindi, in un quadro normativo in cui ai Comuni spetterebbe un ruolo propositivo e alla Provincia un ruolo istruttorio e decisorio nell'ambito di una più ampia «funzione di vigilanza e di garanzia».

In conclusione, l'esercizio di queste funzioni in materia di organizzazione dei servizi farmaceutici rientrerebbe, secondo la difesa provinciale, nella «competenza primaria» della Provincia autonoma di Trento sull'ordinamento degli enti locali, che la metterebbe, dunque, «al riparo [...] dall'applicazione diretta della legge statale per quanto riguarda il singolo conferimento di funzioni ai comuni dalla legge statale disposto». A tal riguardo, la difesa cita l'art. 15, comma 2, del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526 (Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616), nonché l'art. 2 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento): da queste norme, nonché dalle sentenze n. 183 del 2012 e n. 412 del 2001, la difesa provinciale ricava il principio per cui l'attribuzione da parte dello Stato di funzioni ai Comuni «non può comunque esplicare effetti diretti sull'assetto delle competenze provinciali ed, anzi, conduce ad affermare che, in carenza di specifiche previsioni del legislatore provinciale, le funzioni attribuite ai comuni dal legislatore statale siano automaticamente allocate presso la Provincia».

1.4.- In data 16 settembre 2013, la Provincia autonoma di Trento ha depositato una memoria, nella quale si precisa che l'art. 11 del d.l. n. 1 del 2012, invocato dal ricorrente quale parametro interposto, non rappresenterebbe norma di principio, ma costituirebbe una disposizione di dettaglio auto-applicativa, il che contrasterebbe non solo con il carattere concorrente della materia in questione, ma anche con le caratteristiche dell'ordinamento autonomistico provinciale, ove le norme statali «non sono mai autoapplicative».

2.- Con ricorso notificato il 14-20 dicembre 2012 (reg. ric. n. 190 del 2012) e depositato nella cancelleria il 20 dicembre 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli articoli 2, 4 e 13, commi 1 e 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 16 (Assistenza farmaceutica), per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e dell'art. 9, primo comma, numero 10, del d.P.R. n. 670 del 1972.

2.1. - Le disposizioni impugnate riguardano l'organizzazione dei servizi farmaceutici. In particolare, l'art. 2 della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012 - intitolato «Pianificazione» - stabilisce al comma 1 che «Al fine di assicurare un'equa distribuzione delle farmacie sul territorio, la Giunta provinciale, sentito l'Ordine dei Farmacisti della provincia di Bolzano ed il Consiglio dei Comuni, determina il numero delle stesse nei singoli comuni nonché le zone ove collo-



care le nuove farmacie. A tal scopo la Giunta provinciale tiene conto: a) dell'esigenza di garantire l'accessibilità del servizio farmaceutico anche alla popolazione residente in aree scarsamente abitate; b) della conformazione geomorfologica del territorio provinciale; c) del consumo di farmaci in relazione alla popolazione residente; d) della fluttuazione della popolazione nelle aree altamente turistiche». Il comma 2 dispone che «I comuni interessati sono sentiti in ordine alla determinazione delle zone ove collocare le nuove farmacie. Qualora la decisione della Giunta provinciale dovesse divergere dalle proposte dei comuni interessati, questa va adeguatamente motivata», mentre il comma 3 aggiunge che «La Giunta provinciale disciplina l'attività di vendita al pubblico dei farmaci negli esercizi commerciali autorizzati alla distribuzione di farmaci».

L'art. 4 della legge provinciale - intitolato «Assegnazione delle sedi farmaceutiche» - dispone, al comma 1, che «La Giunta provinciale disciplina il procedimento concorsuale per l'assegnazione delle sedi farmaceutiche disponibili per l'esercizio privato, vacanti o di nuova istituzione, determinando: a) i requisiti per la partecipazione ai concorsi ordinari e straordinari; b) la composizione e la nomina della commissione giudicatrice; c) i criteri per la valutazione dei titoli e l'attribuzione dei punteggi; d) le prove di esame e le modalità di svolgimento del concorso; e) la formazione e la durata della graduatoria; f) la scelta e l'assegnazione delle sedi farmaceutiche». Al secondo comma aggiunge che «Rimane salva la disciplina delle farmacie comunali».

L'art. 13 della medesima legge - intitolato «Sanzioni amministrative» - prevede al comma 1 che «È tenuto al pagamento di una sanzione amministrativa da 1.000,00 euro a 6.000,00 euro chi: a) contravviene alle disposizioni di cui all'articolo 7 riguardanti l'obbligo di comunicazione ivi previsto; b) non osserva le norme di buona preparazione dei medicinali in farmacia, di cui alla farmacopea ufficiale o le relative norme semplificate». Il comma 2 stabilisce che «Fatte salve le disposizioni penali, il o la titolare dell'autorizzazione all'immissione in commercio di specialità medicinali e dei preparati galenici che vende o mette in commercio in provincia di Bolzano questi prodotti con etichettatura o fogli illustrativi difformi da quelli approvati dal competente organo, è soggetto o soggetta al pagamento di una sanzione amministrativa da 10.000,00 euro a 60.000,00 euro».

2.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che le impugnate disposizioni della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012 siano in contrasto con i principi fondamentali della normativa statale in materia di tutela della salute, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. e dell'art. 9, primo comma, numero 10, dello statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige.

Rispetto all'art. 2 della legge prov. Bolzano, il Presidente del Consiglio dei ministri formula la medesima censura rivolta agli articoli 3 e 4 della legge prov. Trento n. 21 del 2012 nel ricorso n. 183 del 2012. In particolare, ritiene che i commi 1 e 2 dell'art. 2, nell'attribuire alla Provincia e non ai Comuni la determinazione del numero delle farmacie ubicate in questi ultimi, nonché l'identificazione delle zone in cui collocare le nuove farmacie, contrasterebbero con i principi fondamentali stabiliti dall'art. 11 del d.l. n. 1 del 2012, in particolare commi 1, lettera c), 2 e 9.

L'art. 4 della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012, invece, rimettendo alla Giunta provinciale la disciplina della procedura concorsuale in materia di assegnazione delle sedi farmaceutiche, contrasterebbe con i principi fondamentali della normativa statale in materia di tutela della salute e, in particolare, con la legge 8 novembre 1991, n. 362 (Norme di riordino del settore farmaceutico) e con il d.P.C.m. 30 marzo 1994, n. 298 (Regolamento di attuazione dell'art. 4, comma 9, della legge 8 novembre 1991, n. 362, concernente norme di riordino del settore farmaceutico), che dettano una disciplina uniforme di tali procedure. In modo specifico, la norma provinciale contrasterebbe con il comma 2 dell'art. 4 della citata legge n. 362 del 1991, che regola i requisiti di partecipazione al concorso, stabilendo che «Sono ammessi al concorso di cui al comma 1 i cittadini di uno Stato membro della Comunità economica europea maggiori di età, in possesso dei diritti civili e politici e iscritti all'albo professionale dei farmacisti, che non abbiano compiuto i sessanta anni di età alla data di scadenza del termine di presentazione delle domande». Queste disposizioni costituirebbero, dunque, principi fondamentali volti a «garantire parità di trattamento tra i farmacisti [...], assicurando, in tal modo, unitarietà su tutto il territorio nazionale [...]».

Infine, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 13, commi 1 e 2, della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012, nel disciplinare e sanzionare alcune ipotesi di illecito amministrativo, contrasterebbe con i principi fondamentali in materia di tutela della salute stabiliti dal decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219 recante «Attuazione della direttiva 2001/83/CE (e successive direttive di modifica) relativa ad un codice comunitario concernente i medicinali per uso umano, nonché della direttiva 2003/94/CE» e, in modo specifico, dal comma 5 dell'art. 148 del citato decreto legislativo, in base al quale «Salvo che il fatto costituisca reato, se un medicinale è posto o mantenuto in commercio con etichettatura o foglio illustrativo difformi da quelli approvati dall'AIFA, ovvero con etichetta o foglio illustrativo non modificati secondo le disposizioni impartite dalla stessa Agenzia, ovvero sia privo del bollino farmaceutico previsto dall'articolo 5-bis del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 540, il titolare dell'AIC è soggetto alla sanzione amministrativa da diecimila euro a sessantamila euro». In via generale, la determinazione delle fattispecie illecite e



delle sanzioni in materia di tutela della salute rientrerebbe nella competenza dello Stato (sentenza n. 361 del 2003). In particolare, il comma 2 dell'impugnato art. 13, riproducendo quanto già previsto dal citato comma 5 dell'art. 148, potrebbe generare, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, il «dubbio» che la stessa azione possa essere doppiamente sanzionata (a livello sia provinciale, sia statale); inoltre, il legislatore provinciale potrebbe in qualsiasi momento modificare tale norma discostandosi dalla previsione della disciplina statale.

2.3.- Con atto depositato in data 23 gennaio 2013, si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano, sostenendo la manifesta inammissibilità e la manifesta infondatezza delle censure prospettate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

In primo luogo, la difesa provinciale sostiene che l'art. 2 della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012 non contrasterebbe con l'art. 11 del d.l. n. 1 del 2012, perché la disposizione statale attribuirebbe ai Comuni soltanto le attività di identificazione delle zone nelle quali collocare le nuove farmacie e non, invece, la determinazione del numero delle farmacie. Secondo la medesima difesa, inoltre, il potere sostitutivo, previsto dal comma 9 dell'art. 11 del d.l. n. 1 del 2012 nel caso di mancato invio dei dati da parte dei Comuni sull'individuazione delle nuove sedi farmaceutiche, spetterebbe, secondo una lettura testuale della norma, soltanto alle Regioni e non alle Province autonome.

La difesa afferma poi che «la materia dell'ordinamento degli enti locali, fra cui rientrano sicuramente i comuni, rientra nella competenza primaria della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol (art. 4, n. 3 dello Statuto), che con l'articolo 2 del decreto del Presidente della Regione 10 febbraio 2005, n. 3-L (Approvazione del testo unico delle leggi regionali sull'ordinamento dei comuni della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige) ha disciplinato le funzioni dei comuni, prevedendo che la regione e le province autonome individuano le funzioni che sono trasferite, delegate o subdelegate, ai comuni singoli o associati [...]. Quindi, l'individuazione delle funzioni comunali spetta alla Regione o alla Provincia e non certo allo Stato».

A tal riguardo, la Provincia autonoma di Bolzano richiama l'art. 15, comma 2, del d.P.R. n. 526 del 1987, in base al quale «Al trasferimento ai comuni di funzioni amministrative rientranti nelle materie di competenza della regione o delle province si provvede, rispettivamente, con legge regionale e provinciale. Tali leggi individuano gli ambiti di esercizio delle funzioni trasferite e le eventuali forme collaborative, anche a carattere obbligatorio tra i comuni». Questa norma troverebbe, dunque, applicazione nella fattispecie, posto che, secondo quanto stabilito dallo statuto speciale, l'igiene e la sanità rientrano tra le materie di competenza della Provincia. Queste materie risulterebbero collegate in parte alla tutela della salute (competenza concorrente), in parte all'organizzazione sanitaria (competenza regionale); le norme statali, attuate in questi ambiti, sarebbero, dunque, di «estremo dettaglio».

In secondo luogo, la difesa provinciale rileva che l'art. 4 della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012 non contrasterebbe con il parametro statale invocato dal Presidente del Consiglio dei ministri (art. 4, comma 2, della legge n. 362 del 1991): la norma statale, già definita come «principio fondamentale» dalla sentenza n. 352 del 1992 della Corte costituzionale, troverebbe, difatti, applicazione in ambito provinciale in virtù dell'art. 14, comma 1, della stessa legge prov. Bolzano n. 16 del 2012, in base al quale «Per quanto non disciplinato dalla presente legge ed in quanto compatibile con essa, si applica la normativa statale in materia di assistenza farmaceutica».

Inoltre, la difesa provinciale sottolinea che la competenza della Provincia a statuire in materia di possesso dei requisiti ai fini del concorso discenderebbe anche dalla necessità di tenere conto della presenza di bilinguismo nel territorio provinciale (nonché di titoli e qualifiche conseguiti in lingua tedesca), che sarebbe stata, invece, trascurata dallo Stato che, con l'art. 23, comma 12-*septiesdecies*, del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 135 del 2012, avrebbe messo a disposizione della Provincia una piattaforma tecnologica e applicativa per i concorsi unicamente in lingua italiana. Anche per questa ragione, non potrebbe trovare applicazione nella Provincia il parametro individuato dal Presidente del Consiglio dei ministri nel d.P.C.m. n. 298 del 1994, che non terrebbe conto dei predetti requisiti e costituirebbe, inoltre, «normativa di dettaglio».

In terzo luogo, la difesa provinciale si sofferma sull'impugnazione dell'art. 13, commi 1 e 2, della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012, eccettandone innanzitutto l'inammissibilità, perché formulata «in modo dubitativo e perplessivo» e priva di un'adeguata motivazione circa l'impossibilità di una interpretazione costituzionalmente orientata della norma, posto oltretutto che in materia di sanzioni amministrative vigerebbe un principio di specialità in base al quale troverebbe applicazione la disposizione speciale (art. 9 della legge 24 novembre 1981, n. 689 - Modifiche al sistema penale).

Nel merito, la difesa provinciale evidenzia che la regolamentazione delle sanzioni spetterebbe al soggetto a cui appartiene al contempo la competenza di disciplinare la materia la cui inosservanza costituisce l'atto sanzionabile: di conseguenza, nel caso in esame, si tratterebbe di una competenza della Provincia; inoltre, l'invocata sentenza n. 361 del 2003 si riferirebbe soltanto alle Regioni a statuto ordinario. La difesa provinciale, poi, ritiene che le sanzioni amministrative regolate dall'art. 13, comma 1, lettere *a)* e *b)*, non riguarderebbero la materia dell'immissione in commercio di medicinali di origine industriale, ma obblighi differenti previsti dalla normativa farmaceutica stabilita a livello provinciale, a cui sarebbe inapplicabile il d.lgs. n. 219 del 2006.



2.4.- In data 12 settembre 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria, in cui sono ribadite le argomentazioni illustrate nel ricorso. Inoltre, il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia che, ai sensi dell'art. 11 del d.l. n. 1 del 2012, la Provincia autonoma di Bolzano, analogamente alla Regione, può individuare nuove sedi farmaceutiche soltanto in via sostitutiva e mai in via diretta, poiché questa funzione spetterebbe primariamente ai Comuni. Superabile apparirebbe, dunque, il mancato riferimento testuale alle Province autonome, in quanto rappresenterebbe un mero errore materiale del legislatore.

2.5.- In data 17 settembre 2013, la difesa della Provincia autonoma di Bolzano ha depositato una memoria, in cui vengono ribadite le argomentazioni illustrate nella memoria di costituzione. Inoltre, in merito all'impugnazione dell'art. 4 della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012 in materia di assegnazione dei servizi farmaceutici, la difesa afferma che il parametro statale interposto (art. 4, comma 2, legge n. 362 del 1991) non può essere più considerato principio fondamentale, poiché sarebbe stato - indirettamente - modificato da successive disposizioni, nella parte relativa alla definizione del requisito del limite di età. Rispetto poi al requisito della cittadinanza europea, previsto sempre da questa norma, la difesa ritiene che il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe dovuto lamentare la violazione, più esattamente, di norme europee e di ulteriori parametri internazionali.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, con due distinti ricorsi, notificati il 3-5 e il 14-20 dicembre 2012, depositati in cancelleria il 6 e il 20 dicembre 2012 e iscritti ai nn. 183 e 190 del registro ricorsi 2012, ha impugnato, rispettivamente, gli articoli 3, 4, 8, 10 e 13 della legge della Provincia autonoma di Trento 4 ottobre 2012, n. 21 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento provinciale in materia di servizi pubblici, di revisione della spesa pubblica, di personale e di commercio) e gli artt. 2, 4 e 13, commi 1 e 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 16 (Assistenza farmaceutica).

Le disposizioni impugnate riguardano l'organizzazione e assegnazione dei servizi farmaceutici, nonché la determinazione di fattispecie illecite e sanzioni amministrative nel settore farmaceutico. Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, tutte queste norme sarebbero in contrasto con principi fondamentali della normativa statale in materia di tutela della salute, con conseguente violazione dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione e dell'art. 9, primo comma, numero 10, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

2.- Le questioni proposte sono riferite a leggi provinciali riguardanti lo stesso oggetto e parzialmente coincidenti nel contenuto. Quindi, in ragione dell'omogeneità della materia e delle censure prospettate, i ricorsi devono essere riuniti per essere decisi con un'unica sentenza (*ex plurimis*, sentenze n. 141 del 2013 e n. 213 del 2011).

3.- Con riferimento alle censure promosse nei confronti dell'art. 4 della legge prov. Trento n. 21 del 2012 deve essere preliminarmente precisato che, dopo la proposizione del ricorso, l'art. 56 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2012, n. 25 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Provincia autonoma di Trento - legge finanziaria provinciale 2013) ha sostituito la parte finale del comma 1 dell'art. 59-*bis* della legge della Provincia autonoma di Trento 29 agosto 1983, n. 29 (Disciplina dell'esercizio delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica e norme concernenti il servizio farmaceutico), articolo a sua volta introdotto dall'impugnato art. 4 della legge prov. Trento n. 21 del 2012. L'attuale formulazione della parte finale del comma 1 del citato art. 59-*bis* prevede che «La Provincia utilizza, nell'ambito del procedimento, gli atti relativi alla determinazione del numero di farmacie e alla loro localizzazione già adottati dai comuni alla data di entrata in vigore di quest'articolo, se i comuni non formulano la propria proposta nel termine previsto dall'articolo 58, comma 2-*bis*».

Questa modifica non può considerarsi soddisfacente delle censure prospettate dal Presidente del Consiglio dei ministri con riguardo al testo originario. Con tali censure - chiaramente riferite al menzionato art. 4 e dunque ammissibili anche se, per un evidente errore materiale, la disposizione non è stata inserita nel petitum del ricorso (sentenze n. 187 del 2013 e n. 447 del 2006) - il ricorrente lamenta che i Comuni sarebbero privati della competenza di localizzare le farmacie, ad essi attribuita dalla normativa statale. Nel testo modificato, la disposizione provinciale continua ad assegnare ai Comuni un compito di proposta, anziché di decisione. La questione riferita all'art. 4 della legge prov. Trento n. 21 del 2012, nella parte in cui introduce il primo comma dell'art. 59-*bis* della legge prov. Trento n. 29 del 1983, va quindi trasferita sul nuovo testo della disposizione.



4.- In via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità per carenza assoluta di motivazione delle questioni riguardanti gli artt. 8 - il cui comma 1 è stato abrogato dall'art. 11, comma 5, della legge della Provincia autonoma di Trento 15 maggio 2013, n. 9 (Ulteriori interventi a sostegno del sistema economico e delle famiglie) -, 10 e 13 della legge prov. Trento n. 21 del 2012. Il Presidente del Consiglio dei ministri non fornisce alcuna argomentazione a sostegno dell'impugnazione di tali disposizioni, mai menzionate nel testo del ricorso e riportate solamente nel petitum.

Va respinta, invece, l'eccezione di inammissibilità prospettata dalla Provincia autonoma di Bolzano con riguardo alla impugnazione dell'art. 13, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012 perché la censura sarebbe stata formulata «in modo dubitativo e perplesso».

Nei giudizi in via principale, la «richiesta di illegittimità costituzionale di una norma di legge, con indicazione del vizio denunciato» è infatti ammissibile «anche se questo è prospettato in via alternativa a diversa tesi interpretativa» (sentenza n. 412 del 2001), purché sia raggiunta la «soglia minima di chiarezza e completezza» (sentenza n. 187 del 2013).

Le argomentazioni svolte dal Presidente del Consiglio dei ministri con riferimento all'art. 13, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012 soddisfano tali requisiti, in quanto consentono di individuare chiaramente i parametri e le ragioni della dedotta illegittimità costituzionale.

5.- Nel merito, va innanzitutto dichiarata la manifesta infondatezza, per errata indicazione del parametro interposto, della questione relativa all'art. 13, comma 1, lettere *a)* e *b)*, della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la disposizione provinciale contrasterebbe con il comma 5 dell'art. 148 del decreto legislativo 24 aprile 2006, n. 219 recante «Attuazione della direttiva 2001/83/CE (e successive direttive di modifica) relativa ad un codice comunitario concernente i medicinali per uso umano, nonché della direttiva 2003/94/CE», che sanziona il commercio di medicinali con modalità difformi dalla legge.

Tale parametro è del tutto inconferente rispetto all'impugnato art. 13, comma 1, lettera *a)*, che sanziona il mancato rispetto di specifici obblighi di comunicazione nei casi indicati dall'art. 7 della stessa legge provinciale, e lettera *b)*, che sanziona l'inosservanza delle norme di buona preparazione dei medicinali in farmacia, i quali ultimi, per espressa previsione dell'art. 3, lettere *a)* e *b)*, del d.lgs. n. 219 del 2006, sono sottratti all'ambito di applicazione di tale normativa statale (sentenza n. 229 del 2013 e ordinanze n. 112 del 2013 e n. 420 del 2007).

6.- Con riferimento al merito delle rimanenti questioni, è necessario innanzitutto ricostruire il quadro normativo in cui si inseriscono le disposizioni impugnate, con particolare riguardo a tre profili: la potestà legislativa regionale e provinciale in materia di organizzazione del servizio farmaceutico; l'assetto delle competenze dei diversi livelli di governo; la spettanza del potere di determinazione delle fattispecie illecite e delle relative sanzioni nella vendita dei farmaci.

6.1.- Come più volte precisato da questa Corte, l'organizzazione dei servizi farmaceutici rientra nella materia della tutela della salute (*ex multis*, sentenze n. 231 del 2012, n. 150 del 2011, n. 295 del 2009 e n. 87 del 2006) di competenza concorrente dello Stato e delle Regioni ai sensi dell'art. 117, comma terzo, Cost. Lo statuto della Regione autonoma Trentino-Alto Adige, all'art. 9, comma 1, numero 10, dispone che le Province autonome emanano norme legislative nella materia della sanità, nei limiti indicati dall'art. 5 del medesimo statuto e cioè dei «principi stabiliti dalle leggi dello Stato». Le norme di attuazione dello statuto in materia di igiene e sanità (d.P.R. 28 marzo 1975, n. 474 - Norme di attuazione dello statuto per la regione Trentino-Alto Adige in materia di igiene e sanità) dispongono che la Regione «disciplina il modello di organizzazione delle istituzioni ed enti sanitari» (art. 2, comma 1) e che restano ferme le competenze degli organi statali in ordine al «commercio» e alla «vendita» dei medicinali e dei prodotti galenici (art. 3, numero 5).

Secondo la disciplina costituzionale, dunque, le due Province autonome esercitano, con riferimento all'organizzazione dei servizi farmaceutici, una potestà legislativa di tipo concorrente.

6.2.- In tale materia, la legislazione statale distribuisce le competenze distinguendo tre tipi di attività. In primo luogo, vi è la determinazione del numero delle farmacie (cosiddetta disciplina del contingentamento delle sedi farmaceutiche), per la quale il legislatore statale, pur non precisando il soggetto competente alla determinazione, detta una specifica proporzione (una farmacia ogni 3.300 abitanti).

In secondo luogo, vi sono la individuazione delle nuove sedi farmaceutiche e la loro localizzazione, attività che la normativa statale demanda ai Comuni (l'art. 2 della legge 2 aprile 1968, n. 475 recante «Norme concernenti il servizio farmaceutico», così come modificato dall'art. 11, comma 1, lettera *c)*, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 - Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività -, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, stabilisce che «il comune, sentiti l'azienda sanitaria e l'Ordine provinciale dei farmacisti competente per territorio, identifica le zone nelle quali collocare le nuove farmacie [...]»).



In terzo luogo, vi è l'assegnazione dei servizi farmaceutici attraverso procedure concorsuali, a cui segue il rilascio delle autorizzazioni ad aprire le farmacie e a esercitare detti servizi; per queste attività, il legislatore statale determina i requisiti di base per la partecipazione ai concorsi ai fini del rilascio delle autorizzazioni all'esercizio dei servizi farmaceutici, attribuendo alle Regioni e alle Province autonome la competenza ad adottare i bandi di concorso (art. 4 della legge 8 novembre 1991, n. 362 - Norme di riordino del settore farmaceutico; art. 11, comma 3, del d.l. n. 1 del 2012).

6.3.- Infine, la normativa statale stabilisce le fattispecie illecite e le sanzioni nel settore farmaceutico, in particolare rispetto alla produzione e circolazione sia dei medicinali industriali (d.lgs. n. 219 del 2006), sia dei preparati galenici (Norme della Farmacopea ufficiale, decreto del Ministro della salute, 18 novembre 2003 «Procedure di allestimento dei preparati magistrali e officinali» e decreto-legge 17 febbraio 1998, n. 23, «Disposizioni urgenti in materia di sperimentazioni cliniche in campo oncologico e altre misure in materia sanitaria», convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 8 aprile 1998, n. 94).

7.- Ricostruito il quadro normativo e accertata la natura concorrente della potestà legislativa provinciale, vanno ora individuati i principi fondamentali ai quali deve attenersi quest'ultima.

I criteri stabiliti dalla normativa statale relativi all'organizzazione dei servizi farmaceutici e agli illeciti e alle sanzioni amministrative nella vendita dei farmaci sono, secondo quanto indicato da questa Corte, «principi fondamentali» in materia di tutela della salute: lo sono, in particolare, i criteri di contingentamento delle sedi farmaceutiche e del concorso per la loro assegnazione (sentenze n. 231 del 2012, n. 150 del 2011, n. 295 del 2009, n. 87 del 2006, n. 352 del 1992, n. 177 del 1988), nonché le norme in materia di illeciti amministrativi relativi alla tutela della salute (sentenza n. 361 del 2003).

A fortiori, devono essere considerati «principi fondamentali» la determinazione del livello di governo competente alla individuazione e localizzazione delle sedi farmaceutiche, la individuazione dei requisiti di partecipazione ai concorsi per l'assegnazione delle sedi, la definizione delle fattispecie illecite e delle relative sanzioni nel commercio dei farmaci. Questi criteri sono finalizzati ad assicurare un'adeguata distribuzione dell'assistenza farmaceutica sull'intero territorio nazionale, garantendo, al contempo, che sia mantenuto elevato il livello di qualità dei servizi e che non vi siano aree prive della relativa copertura. Inoltre, l'uniformità di queste norme, soprattutto con riferimento alla definizione delle fattispecie illecite e delle relative sanzioni, mira alla protezione di un bene, quale la salute della persona, «che per sua natura non si presterebbe a essere protetto diversamente alla stregua di valutazioni differenziate, rimesse alla discrezionalità dei legislatori regionali» (sentenza n. 361 del 2003).

7.1.- Le questioni relative agli artt. 3 e 4 della legge prov. Trento n. 21 del 2012 e all'art. 2 della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012 vanno trattate congiuntamente in ragione dell'uniformità dell'oggetto. Esse sono fondate nei termini di seguito indicati.

Il Presidente del Consiglio dei ministri censura, con riferimento alla legge prov. Trento n. 21 del 2012, l'art. 3, comma 1, lettera *b*), e l'art. 4 nella parte in cui introduce il comma 1 dell'art. 59-*bis* della legge prov. Trento n. 29 del 1983, così come modificato dalla legge prov. Trento n. 25 del 2012, e l'art. 2, commi 1 e 2, della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012. Tali disposizioni, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, violerebbero i principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia di tutela della salute perché attribuiscono alla Provincia e non ai Comuni «la determinazione del numero delle farmacie ubicate nei singoli comuni, nonché l'identificazione delle zone in cui collocare le nuove farmacie».

Le norme impugnate assegnano alle due Province autonome sia il compito di determinare il numero delle farmacie, sia quello di individuare le zone nelle quali collocarle. Il primo compito non è attribuito dalle norme di principio statali ad uno specifico soggetto pubblico; il secondo è invece chiaramente assegnato ai Comuni dall'art. 11, commi 1 e 2, del d.l. n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 27 del 2012, a garanzia, soprattutto, dell'«accessibilità del servizio farmaceutico» ai cittadini.

La scelta del legislatore statale di attribuire ai Comuni il compito di individuare le zone in cui collocare le farmacie risponde a due esigenze. La prima è quella di assicurare un ordinato assetto del territorio corrispondente agli effettivi bisogni della collettività: l'art. 11, comma 1, lettera *c*), del d.l. n. 1 del 2012 fa riferimento, infatti, alla finalità di «assicurare un'equa distribuzione sul territorio, tenendo altresì conto dell'esigenza di garantire l'accessibilità del servizio farmaceutico anche a quei cittadini residenti in aree scarsamente abitate». Per questo motivo, l'individuazione e la localizzazione delle sedi farmaceutiche - nel rispetto della proporzione stabilita dalla legge statale - sono connesse ai compiti di pianificazione urbanistica attribuiti ai Comuni in quanto enti appartenenti a un livello di governo più vicino ai cittadini. Gli unici casi in cui il legislatore attribuisce queste attività direttamente alla Regione e alle Province autonome sono, del resto, le ipotesi in cui la localizzazione delle sedi è già predeterminata dalla legge, che fa riferimento, ad esempio, a stazioni ferroviarie e marittime, aeroporti, centri commerciali con specifiche caratteristiche (lettere a e b dell'art. 1-*bis* della legge n. 475 del 1968).



La seconda esigenza è quella di assegnare l'individuazione e la localizzazione delle sedi farmaceutiche, da una parte, e la funzione di revisione della pianta organica (art. 5, comma 1, della legge n. 362 del 1991) e il potere sostitutivo (comma 9 dell'art. 11 del d.l. n. 1 del 2012), dall'altra, a enti diversi, mentre la legge provinciale finisce per attribuire queste attività allo stesso soggetto.

Le disposizioni provinciali impugnate modificano, dunque, la distribuzione delle funzioni tra i due livelli di governo, quello provinciale e quello comunale, stabilita in sede nazionale, e contrastano con le norme di principio statali che regolano la competenza di decidere in ordine alla individuazione e localizzazione delle sedi farmaceutiche. Ne deriva la violazione dell'art. 117, comma terzo, Cost. e dell'art. 9, comma 1, numero 10, dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige.

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *b*), della legge prov. Trento n. 21 del 2012 limitatamente alle parole «e identifica le zone in cui collocare le nuove farmacie», dell'art. 4 della medesima legge, limitatamente al comma 1 dell'art. 59-*bis* della legge prov. Trento n. 29 del 1983, così come modificato dall'art. 56 della legge prov. Trento n. 25 del 2012, e dell'art. 2, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012 limitatamente alle parole «nonché le zone ove collocare le nuove farmacie» e del comma 2 dello stesso art. 2 della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012.

7.2.- La questione relativa all'art. 4, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 16 del 2012 è fondata nei termini di seguito indicati.

Il Presidente del Consiglio dei ministri censura il comma 1 dell'art. 4, perché contrasterebbe con l'art. 4, comma 2, della legge n. 362 del 1991 e con il d.P.C.m. 30 marzo 1994, n. 298 (Regolamento di attuazione dell'art. 4, comma 9, della legge 8 novembre 1991, n. 362, concernente norme di riordino del settore farmaceutico).

Il comma 2 dell'art. 4 della legge n. 362 del 1991 prevede che «Sono ammessi al concorso di cui al comma 1 i cittadini di uno Stato membro della Comunità economica europea maggiori di età, in possesso dei diritti civili e politici e iscritti all'albo professionale dei farmacisti, che non abbiano compiuto i sessanta anni di età alla data di scadenza del termine di presentazione delle domande». Tale disposizione costituisce principio fondamentale in materia di tutela della salute, perché «risponde alla esigenza di una disciplina necessariamente uniforme, secondo principi che esprimono un interesse nazionale, al cui rispetto sono pienamente tenute anche le Province autonome» (sentenza n. 352 del 1992 e sentenze n. 231 del 2012 e n. 448 del 2006).

Il comma 1 dell'art. 4 della legge prov. Bolzano rimette alla Giunta provinciale la disciplina del procedimento concorsuale per l'assegnazione delle sedi farmaceutiche disponibili per l'esercizio privato, vacanti o di nuova istituzione, stabilendo che la Giunta stessa determini, tra i vari aspetti, «*a*) i requisiti per la partecipazione ai concorsi ordinari e straordinari». Questo consente all'organo provinciale di formulare criteri eventualmente in contrasto con quelli essenziali stabiliti dalla predetta norma statale. Ne discende la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., e dell'art. 9, comma 1, numero 10, dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige.

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012, limitatamente alle parole «i requisiti per la partecipazione ai concorsi ordinari e straordinari» nella parte in cui non rinvia ai requisiti stabiliti dall'art. 4, comma 2, della legge n. 362 del 1991.

7.3.- La questione relativa all'art. 13, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 16 del 2012 è fondata nei termini di seguito indicati.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che la norma provinciale contrasti con il comma 5 dell'art. 148 del d.lgs. n. 219 del 2006, in base al quale «Salvo che il fatto costituisca reato, se un medicinale è posto o mantenuto in commercio con etichettatura o foglio illustrativo difformi da quelli approvati dall'AIFA, ovvero con etichetta o foglio illustrativo non modificati secondo le disposizioni impartite dalla stessa Agenzia, ovvero sia privo del bollino farmaceutico previsto dall'articolo 5-*bis* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 540, il titolare dell'AIC è soggetto alla sanzione amministrativa da diecimila euro a sessantamila euro».

La disposizione provinciale impugnata - riproducendo in parte la norma statale - stabilisce che «Fatte salve le disposizioni penali, il o la titolare dell'autorizzazione all'immissione in commercio di specialità medicinali e dei preparati galenici che vende o mette in commercio in provincia di Bolzano questi prodotti con etichettatura o fogli illustrativi difformi da quelli approvati dal competente organo, è soggetto o soggetta al pagamento di una sanzione amministrativa da 10.000,00 euro a 60.000,00 euro».

Il parametro interposto invocato risulta violato nella parte in cui l'art. 13, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012 sanziona la vendita o la messa in commercio «di specialità medicinali». Queste ultime, infatti, a differenza dei preparati galenici (sottratti espressamente all'applicazione del d.lgs. n. 219 del 2006 ai sensi dell'art. 3, lettere a e b dello stesso decreto), rientrano nell'ambito di applicazione della norma di principio invocata, trattandosi di prodotti industriali e, in quanto tali, soggetti all'applicazione delle norme e delle sanzioni del d.lgs. n. 219 del 2006, in virtù dell'art. 2, comma 1, dello stesso decreto legislativo.



Questa Corte ha più volte affermato che alla legge regionale e provinciale «non è consentito ripetere quanto già stabilito da una legge statale» (sentenze n. 98 e 18 del 2013 e n. 271 del 2009), perché in tal modo si verifica «un'indebita ingerenza in un settore, [...], costituente principio fondamentale della materia» (sentenza n. 153 del 2006).

Ne consegue la lesione dell'art. 117, terzo comma, Cost., e dell'art. 9, comma 1, numero 10, dello statuto della Regione Trentino-Alto Adige.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 1, lettera b), della legge della Provincia autonoma di Trento 4 ottobre 2012, n. 21 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento provinciale in materia di servizi pubblici, di revisione della spesa pubblica, di personale e di commercio), limitatamente alle parole «e identifica le zone in cui collocare le nuove farmacie»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge prov. Trento n. 21 del 2012, nella parte in cui introduce il comma 1 dell'art. 59-bis della legge della Provincia autonoma di Trento 29 agosto 1983, n. 29 (Disciplina dell'esercizio delle funzioni in materia di igiene e sanità pubblica e norme concernenti il servizio farmaceutico), nel testo risultante a seguito delle modifiche operate dall'art. 56 della legge della Provincia autonoma di Trento 27 dicembre 2012, n. 25 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Provincia autonoma di Trento - legge finanziaria provinciale 2013);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, limitatamente alle parole «nonché le zone ove collocare le nuove farmacie», e comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 11 ottobre 2012, n. 16 (Assistenza farmaceutica);

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012, limitatamente alle parole «i requisiti per la partecipazione ai concorsi ordinari e straordinari» nella parte in cui non rinvia ai requisiti stabiliti dall'art. 4, comma 2, della legge 8 novembre 1991, n. 362 (Norme di riordino del settore farmaceutico);

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 13, comma 2, della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012, limitatamente alle parole «di specialità medicinali e»;

6) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8, 10 e 13 della legge prov. Trento n. 21 del 2012, promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione e all'art. 9, primo comma, numero 10, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 183 del 2012, indicato in epigrafe;

7) dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 16 del 2012, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. e all'art. 9, primo comma, numero 10, del d.P.R. n. 670 del 1972, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso n. 190 del 2012, indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 ottobre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Sabino CASSESE, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 31 ottobre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 256

Sentenza 23 - 31 ottobre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Enti locali - Norme della Regione Valle d'Aosta - Sistema di tesoreria unica previsto in via temporanea dall'art. 35, commi 8, 9, 10 e 13 del d.l. n. 1 del 2012 - Esclusa applicabilità alle istituzioni scolastiche ed educative dipendenti dalla Regione, che non usufruiscono di assegnazioni finanziarie statali - Ricorso del Governo - Difetto assoluto di motivazione - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 21 novembre 2012, n. 30, articolo 2, comma 10.
- Costituzione, artt. 117, commi terzo e sesto, 119 e 120.

Enti locali - Norme della Regione Valle d'Aosta - Sistema di tesoreria unica previsto in via temporanea dall'art. 35, commi 8, 9, 10 e 13 del d.l. n. 1 del 2012 - Esclusa applicabilità agli enti locali della Regione - Contrasto con la disciplina prevista dalla legislazione statale ai fini del contenimento del fabbisogno finanziario dello Stato ordinamento e dell'unità economica nazionale - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica - Illegittimità costituzionale parziale - Assorbimento di ulteriori profili di censura.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 21 novembre 2012, n. 30, articolo 2, comma 10.
- Costituzione, artt. 117, terzo comma, e 120 (artt. 117, sesto comma, e 119).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici : Luigi MAZZELLA, 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, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 10, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 21 novembre 2012, n. 30 (Adeguamento del bilancio di previsione per l'anno 2012 agli obiettivi complessivi di politica economica e di contenimento della spesa pubblica previsti dal decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario - Modifiche a disposizioni legislative), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25-29 gennaio 2013, depositato in cancelleria il 31 gennaio 2013 ed iscritto al n. 11 del registro ricorsi 2013.

Udito nell'udienza pubblica dell'8 ottobre 2013 il Giudice relatore Sabino Cassese;

udito l'avvocato dello Stato Massimo Massella Ducci Teri per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 25-29 gennaio 2013 e depositato in cancelleria il 31 gennaio 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'articolo 2, comma 10, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 21 novembre 2012, n. 30 (Adeguamento del bilancio di previsione per l'anno 2012 agli obiettivi complessivi di politica economica e di contenimento della spesa pubblica previsti dal decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario -. Modifiche a disposizioni legislative), per violazione degli articoli 117, commi terzo e sesto, 119 e 120 della Costituzione.

2.- L'art. 2 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste n. 30 del 2012 detta norme in materia di finanza locale. L'impugnato comma 10 stabilisce che «Le disposizioni vigenti riguardanti il sistema di tesoreria unica non si applicano agli enti locali della Regione e alle istituzioni scolastiche ed educative dipendenti dalla Regione che non usufruiscono di assegnazioni finanziarie statali».

3.- Il Presidente del Consiglio dei ministri lamenta che tale disposizione sarebbe in contrasto con l'art. 35, comma 8, 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, il quale ha previsto, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sospensione, fino al 31 gennaio 2014, del regime di tesoreria mista di cui all'art. 7, del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 (Individuazione delle unità previsionali di base del bilancio dello Stato, riordino del sistema di tesoreria unica e ristrutturazione del rendiconto generale dello Stato) e la contestuale applicazione del regime di tesoreria di cui all'art. 1 della legge 29 ottobre 1984, n. 720 (Istituzione del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici) per le Regioni, gli enti locali, le università statali e gli enti del servizio sanitario.

Ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, il temporaneo ritorno al sistema di tesoreria unica, anche in base alla giurisprudenza costituzionale, costituirebbe «un evidente strumento di coordinamento della finanza pubblica a cui il legislatore statale è ricorso nell'attuale fase di risanamento urgente dei bilanci pubblici, centrale e locali», troverebbe applicazione nei confronti di tutti gli enti locali, Regioni e province autonome e rappresenterebbe, pertanto, «una riforma socio-economica finalizzata alla tutela dell'unità economica della Repubblica ed al coordinamento della finanza pubblica».

L'art. 35, comma 8, del decreto-legge n. 1 del 2012 avrebbe quindi la natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica. Di conseguenza, la disposizione censurata, «esonero alcuni enti locali ed istituzioni regionali dal regime di tesoreria unica disposto dallo Stato», violerebbe gli evocati parametri «nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica, cui la Regione non può derogare, nonché in quella della «tutela dell'unità economica della Repubblica».

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'articolo 2, comma 10, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 21 novembre 2012, n. 30 (Adeguamento del bilancio di previsione per l'anno 2012 agli obiettivi complessivi di politica economica e di contenimento della spesa pubblica previsti dal decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario -. Modifiche a disposizioni legislative), per violazione degli articoli 117, commi terzo e sesto, 119 e 120 della Costituzione.



Il ricorrente censura detta disposizione perché, per gli enti locali della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e per le istituzioni scolastiche ed educative dipendenti dalla Regione che non usufruiscono di assegnazioni finanziarie statali, esclude l'applicazione del sistema di tesoreria unica previsto in via temporanea dall'art. 35, commi 8, 9, 10 e 13, 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.- Va innanzitutto dichiarata l'inammissibilità, per difetto assoluto di motivazione, della censura riferita alle istituzioni scolastiche ed educative dipendenti dalla Regione che non usufruiscono di assegnazioni finanziarie statali.

L'art. 35 del decreto-legge n. 1 del 2012, invocato dal Presidente del Consiglio dei ministri quale parametro interposto, nel disporre l'applicazione fino al 31 dicembre 2014 a Regioni, enti locali, università statali ed enti del servizio sanitario del regime di tesoreria unica, non menziona le istituzioni scolastiche ed educative. Queste ultime sono state assoggettate al sistema di tesoreria unica solo successivamente, con l'art. 7, commi 33 e 34, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, il quale fa riferimento esclusivamente alle «istituzioni scolastiche ed educative statali». Del resto, la Circolare della Ragioneria generale dello Stato 31 ottobre 2012, n. 32 (Attuazione dell'articolo 7, commi 33-34, del decreto-legge n. 95/2012, convertito con modificazioni nella legge n. 135/2012. - Assoggettamento al sistema di tesoreria unica delle istituzioni scolastiche ed educative statali) riconosce, al punto 2, che sono escluse dall'ambito di applicazione del sistema di tesoreria unica «le scuole pubbliche della Regione Valle d'Aosta [...], non essendo scuole statali».

A fronte di tale quadro normativo, il ricorrente non ha fornito alcuna argomentazione sul perché la disposizione impugnata, nella parte concernente le istituzioni scolastiche ed educative dipendenti dalla Regione, sarebbe in contrasto con la disciplina legislativa statale in materia di tesoreria unica.

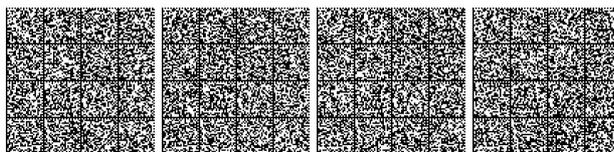
3.- Con riguardo agli enti locali della Regione, la questione è fondata.

3.1.- Secondo quanto affermato da questa Corte, il sistema di tesoreria unica di cui all'art. 1 della legge 29 ottobre 1984, n. 720 (Istituzione del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici) e all'art. 35, comma 8, del decreto-legge n. 1 del 2012, è «uno strumento essenziale per assicurare il contenimento del fabbisogno finanziario dello Stato ordinamento», che consente di «emettere una minore quantità di titoli di Stato»: la relativa disciplina «rientra tra le scelte di politica economica nazionale adottate per far fronte alla contingente emergenza finanziaria, si colloca nell'ambito dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica - la cui determinazione spetta alla potestà legislativa statale - e comporta evidenti implicazioni anche in materia di tutela del risparmio e dei mercati finanziari. Compete al legislatore statale, quindi, regolare il funzionamento di tale sistema» (sentenza n. 311 del 2012).

Questa Corte ha perciò accertato la natura di principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica di quanto disposto dall'art. 35, comma 8, del decreto-legge n. 1 del 2012, il quale introduce una disciplina di «carattere transitorio e non incide sulla disponibilità delle risorse di Regioni ed enti locali, che sono comunque tenuti a contribuire al contenimento del fabbisogno finanziario del settore pubblico allargato» (sentenza n. 311 del 2012).

In particolare, va sottolineato che le disposizioni legislative statali in materia di tesoreria unica si applicano sia alle Regioni a statuto ordinario, sia a quelle a statuto speciale, tra le quali, sotto questo profilo, vi è «una piena equiparazione» (sentenza n. 311 del 2012). Una singola Regione, infatti, non può sottrarre gli enti locali del proprio territorio a un sistema diretto alla tutela dell'unità economica nazionale (art. 120 Cost.).

3.2.- Le norme di rango statutario della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste non prevedono per gli enti locali della Regione un regime di tesoreria diverso da quello delineato dalla disciplina legislativa statale (sentenza n. 334 del 2009). Infatti, l'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 28 dicembre 1989, n. 431 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Valle d'Aosta in materia di finanze regionali e locali), si limita a stabilire che «[i]l regime di gestione delle disponibilità finanziarie e delle giacenze di tesoreria della regione e degli enti da essa dipendenti compete alla regione medesima, in armonia con il [...] titolo IV della legge 5 agosto 1978, n. 468». Gli enti locali,



però, non possono essere considerati «dipendenti» dalla Regione, perché sono dotati dalla Costituzione di autonomia politico-amministrativa, regolamentare e finanziaria; né, al riguardo, assume rilievo l'eventuale trasferimento agli enti stessi, da parte della Regione, di somme di provenienza statale o regionale. Peraltro, la disposizione di attuazione dello statuto è «attributiva di funzioni tenute a svolgersi entro i confini di una competenza di tipo concorrente» (sentenza n. 412 del 1993), nel rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale, tra i quali rientrano le norme sul sistema di tesoreria unica.

3.3.- In conclusione, il censurato art. 2, comma 10, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste n. 30 del 2012, sottraendo gli enti locali della Regione all'applicazione del sistema di tesoreria unica previsto dall'art. 35, comma 8, del decreto-legge n. 1 del 2012, lede un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica previsto dalla legislazione statale ai fini del contenimento del fabbisogno finanziario dello Stato ordinamento e dell'unità economica nazionale (sentenza n. 311 del 2012), così violando gli artt. 117, terzo comma, e 120 Cost.

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'impugnata disposizione, limitatamente alle parole «agli enti locali della Regione e».

Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 10, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 21 novembre 2012, n. 30 (Adeguamento del bilancio di previsione per l'anno 2012 agli obiettivi complessivi di politica economica e di contenimento della spesa pubblica previsti dal decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 - Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario - Modifiche a disposizioni legislative), limitatamente alle parole «agli enti locali della Regione e»;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 10, della medesima legge regionale, nella parte in cui concerne le «istituzioni scolastiche ed educative dipendenti dalla Regione che non usufruiscono di assegnazioni finanziarie statali», promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 117, commi terzo e sesto, 119 e 120 della Costituzione, con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 ottobre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

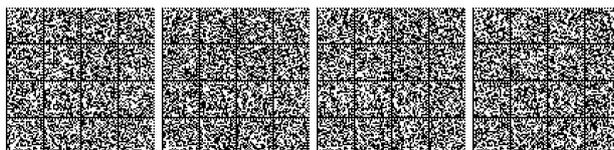
Sabino CASSESE, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 31 ottobre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 257

Ordinanza 23 - 31 ottobre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo amministrativo - Esecuzione di provvedimenti giurisdizionali divenuti definitivi - Previsione che “nelle Regioni già commissariate in quanto sottoposte a piano di rientro dai disavanzi sanitari, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie locali o ospedaliere sino al 31 dicembre 2012 ed i pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle Regioni alle aziende sanitarie, effettuati prima della data di entrata in vigore del d.l. n. 78 del 2010, non producono effetti sino al 31 dicembre 2012 e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale” - Sopravvenuta dichiarazione di incostituzionalità della disposizione censurata - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.

- Legge 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, comma 51, sia nel testo risultante a seguito delle modificazioni già introdotte dall’art. 17, comma 4, lettera e), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (convertito nella legge 15 luglio 2011, n. 111), sia nel testo risultante a seguito delle modificazioni introdotte dall’art. 6-bis del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (convertito nella legge 8 novembre 2012, n. 189).
- Costituzione, artt. 3, primo comma, 24, commi primo e secondo, 41 e 111, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

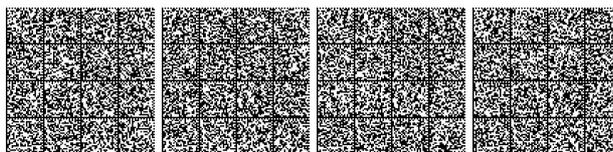
Giudici : Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell’articolo 1, comma 51, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011), così come modificato ed integrato sia dall’art. 17 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, sia dall’art. 6-bis del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189, promossi dal Tribunale amministrativo regionale della Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, con ordinanza del 16 gennaio 2013 e dal Tribunale ordinario di Napoli, sezione distaccata di Pozzuoli, con ordinanza del 18 dicembre 2012, iscritte rispettivamente ai nn. 69 e 116 del registro ordinanze 2013 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 16 e 22, prima serie speciale, dell’anno 2013.

Visto l’atto di costituzione di DA.MO. s.a.s. ed altra, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nella camera di consiglio del 9 ottobre 2013 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano.

Ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale della Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, con ordinanza depositata in data 16 gennaio 2013, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, comma primo, 24, commi primo e secondo, 41 e 111 della Costituzione, dell’art. 1, comma 51, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011), così come modificato ed integrato sia dall’art. 17 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, sia dall’art. 6-bis del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un



più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189, nella parte in cui prevede che, nelle Regioni già commissariate in quanto sottoposte a piano di rientro dal disavanzo sanitario, sottoscritto ai sensi della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005), non possano essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie locali o ospedaliere sino al 31 dicembre 2013, che i pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle Regioni in questione alle Aziende sanitarie ed ospedaliere siano estinti di diritto e che i tesoriери dei predetti enti non abbiano più doveri di custodia sulle somme oggetto di pignoramento le quali, anzi, debbano essere rese immediatamente disponibili, senza pronunzia giurisdizionale, per l'espletamento delle funzioni istituzionali degli enti predetti;

che il rimettente riferisce di essere chiamato a decidere in ordine ad un giudizio di ottemperanza fondato su alcuni decreti ingiuntivi, emessi nei confronti della ASP di Reggio Calabria, divenuti esecutivi per mancata opposizione, ma che, pur riscontrata la astratta azionabilità in sede di ottemperanza amministrativa dei titoli indicati, osterebbe in concreto alla procedibilità dell'azione per l'esecuzione del giudicato il dettato dell'art. 1, comma 51, della legge n. 220 del 2010;

che, infatti, la Regione Calabria, con deliberazione del 16 dicembre 2009, ha approvato un piano di rientro oggetto di accordo con lo Stato, per riequilibrare la condizione di dissesto finanziario in cui si trovavano gli enti del Servizio sanitario regionale, e poiché il Governo nazionale, con deliberazione del 30 luglio 2010, ha nominato il Presidente della Giunta regionale calabrese Commissario ad acta per l'attuazione del detto piano, il giudice *a quo* fa presente che ricorrono le condizioni per l'applicazione del citato art. 1, comma 51, della legge n. 220 del 2010, con la conseguenza che le azioni esecutive esercitate introdotte dovrebbero essere dichiarate improcedibili;

che detta conclusione, però, appare al rimettente tale da far ipotizzare, in maniera non manifestamente infondata, la violazione degli artt. 3, comma primo, 24, commi primo e secondo, 41 e 111, comma secondo, Cost.;

che, al fine di dimostrare tale assunto, il TAR rimettente rammenta che, già con la legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), il legislatore nazionale aveva escluso la possibilità di intraprendere o proseguire le azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie locali ed ospedaliere situate nelle Regioni che avevano sottoscritto piani di rientro dal disavanzo sanitario. Oltre a tale blocco, previsto per la durata di un anno dalla entrata in vigore della legge, era altresì previsto che i pignoramenti eventualmente già eseguiti non avessero efficacia nei confronti dei debitori né dei loro tesoriери, potendo costoro disporre dei beni eventualmente vincolati;

che, prosegue il rimettente, a brevissima distanza dalla sua entrata in vigore, la predetta disposizione era modificata - in occasione della conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), intervenuta con la legge 26 febbraio 2010, n. 25 - nel senso che la impossibilità di procedere ad azioni esecutive era stata ridotta da 12 mesi a 2;

che, pertanto, a decorrere dal 1° marzo 2010 era stato ripristinato il diritto dei creditori di agire in executivis per la soddisfazione dei loro diritti;

che, tuttavia, la situazione di grave disagio finanziario regionale ha presto indotto il legislatore statale ad intervenire nuovamente con l'art. 11, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, che, al fine di agevolare il raggiungimento dei risultati indicati nel piano di rientro, ha reintrodotta la inibitoria delle azioni esecutive nei confronti delle aziende del comparto sanitario sino al 31 dicembre 2010;

che la nuova disposizione, peraltro, differiva rispetto alle precedenti in quanto, diversamente da queste, non prevedeva lo svincolo dei beni già sottoposti a pignoramento;

che, infine, il legislatore è intervenuto con la disposizione ora censurata che non solo reitera il blocco delle azioni esecutive sino, dapprima, al 31 dicembre 2011, quindi al 31 dicembre 2012 ed infine al 31 dicembre 2013, ma anche reintroduce lo svincolo delle somme già pignorate;

che, secondo il rimettente, la disposizione censurata - introducendo una disciplina che nega al creditore la soddisfazione concreta ed effettiva dei propri diritti - si porrebbe in contrasto con gli artt. 24, commi primo e secondo, e 111, comma secondo, Cost.;

che, precisa il giudice *a quo*, per effetto del citato art. 1, comma 51, della legge n. 220 del 2010, è stata resa «inutile la possibilità riconosciuta ai creditori di agire in giudizio al fine di ottenere il soddisfacimento delle obbligazioni dagli stessi vantate nei confronti delle aziende sanitarie e ospedaliere delle Regioni soggette a commissariamento», tanto più ove si consideri che la predetta disposizione, dichiarando estinti i pignoramenti già eseguiti, consente ai debitori, in aperto contrasto con l'art. 24 Cost., di rientrare nella piena disponibilità dei beni sino a quel momento vincolati alla soddisfazione dei creditori esecutanti;



che la medesima disposizione sarebbe, d'altro canto, in contrasto con l'art. 111 Cost. poiché altererebbe le condizioni di parità fra i litiganti, ponendo la parte pubblica in una posizione di ingiustificato privilegio, incidendo, altresì, sulla ragionevole durata del processo;

che non varrebbe a smentire detto assunto il fatto che si tratta di disposizione avente una limitata efficacia nel tempo, poiché, per un verso, il legislatore ha provveduto già a reiterare la disposizione prolungandone nel tempo gli effetti e, per altro verso, anche la «mera sospensione del diritto di azione a tutela del proprio credito» può avere effetti pregiudizievoli sulla situazione giuridica e patrimoniale del creditore;

che egualmente irrilevante sarebbe la circostanza che l'eventuale pronuncia che dichiara inammissibile l'azione esecutiva non ne pregiudicherebbe la riproposizione una volta venuta meno la disciplina inibitoria, posto che lo scrutinio sulla ragionevole durata del processo va svolto in funzione del tempo necessario per il soddisfacimento della pretesa sostanziale, essendo necessario «considerare la durata complessiva della vicenda giudiziaria»;

che, con riferimento alla violazione dell'art. 3 Cost., il rimettente rileva che l'improcedibilità delle azioni esecutive è stabilita dalla disposizione censurata in considerazione della adozione di atti amministrativi «aventi natura previsionale e programmatica» e, pertanto, a contenuto generico;

che la posizione di chi operi nella Regione Calabria sarebbe, di conseguenza, del tutto sperequata rispetto a quella di chi, invece, operi in Regioni ove il divieto di esperimento delle azioni esecutive non è previsto;

che, osserva il giudice *a quo*, siffatto divieto non è caratterizzato da «ragionevolezza ed adeguatezza» rispetto allo scopo dichiarato di riequilibrare la situazione finanziaria degli enti debitori, rimanendo i debiti in questione in carico all'ente, costituendo la massa passiva del suo bilancio;

che, inoltre, nel bilanciamento degli interessi (quello del privato di ricevere quanto a lui dovuto e quello pubblico teso al ristabilimento finanziario della azienda sanitaria) il primo viene sacrificato senza «una reale contropartita, in favore del secondo»;

che, quanto al dedotto contrasto con l'art. 41 Cost., osserva il rimettente che il soggetto imprenditore che intrattenga rapporti economici con le amministrazioni del comparto sanità, non potendo fare affidamento sulla puntualità del debitore nell'adempimento delle sue obbligazioni, non può programmare la sua attività d'impresa ed è costretto, onde far fronte alle proprie scadenze, a ricorrere ad onerosi finanziamenti bancari;

che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo nel merito per l'infondatezza della questione, ma facendo presente che il mutamento del quadro normativo - stante l'entrata in vigore del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, (Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, col quale sono state emanate norme per sbloccare i pagamenti dei debiti degli enti locali - dovrebbe indurre la Corte a restituire gli atti al rimettente per la valutazione della perdurante rilevanza e non manifesta infondatezza della questione;

che, aggiunge la difesa pubblica, la questione sarebbe comunque infondata in quanto la disposizione della cui legittimità costituzionale si dubita ha l'obiettivo di «garantire una temporanea "sospensione" del contenzioso», sì da permettere la ricostruzione delle posizioni debitorie da ristorare integralmente per poter, quindi, raggiungere il fine strutturale di razionalizzare la spesa e regolarizzare i pagamenti;

che, con riferimento alle singole censure, la difesa erariale esclude la violazione dell'art. 3 Cost. in quanto la norma si è resa necessaria per consentire, a fronte dell'eccezionale gravità del dissesto finanziario regionale, il risanamento del disavanzo attraverso l'adozione di specifici piani di rientro incompatibili con l'esperimento di azioni esecutive individuali, in quanto sarebbe impossibile garantire la par condicio creditorum se si consentisse a ciascun creditore di agire per soddisfare il proprio credito;

che la disposizione impugnata, eccezionale e temporanea, persegue, perciò, il duplice fine di consentire il risanamento dell'ente garantendone i compiti istituzionali e di assicurare il pagamento dei debiti nel rispetto della par condicio fra i creditori;

che neppure sarebbero violati gli artt. 24, commi primo e secondo, e 111, comma secondo, Cost. poiché, per un verso, l'art. 1, comma 51, della legge n. 220 del 2010 consentirebbe la soddisfazione di tutti i creditori e non solo di quelli che per primi hanno agito in executivis, e, per altro verso, la sospensione delle azioni esecutive da essa prevista ha durata limitata nel tempo;

che a tal riguardo è ricordata la giurisprudenza della Corte con la quale è stata riconosciuta la legittimità della normativa con la quale è stata disposta la sospensione «per un periodo transitorio ed essenzialmente limitato» della esecuzione degli sfratti;



che, quanto alla lamentata violazione dell'art. 41 Cost., la difesa pubblica ne nega la sussistenza osservando che la disciplina censurata si limita a regolamentare l'ipotesi, riconducibile al normale rischio di impresa, connessa alla insolvenza del debitore, indirizzandosi verso l'instaurazione di un regime di spesa che consenta il risanamento della condizione di questo, in tal modo non pregiudicando ma, anzi, garantendo l'esercizio del diritto di impresa, che, invece, sarebbe pregiudicato dal protrarsi della situazione di dissesto;

che, con ordinanza depositata in data 18 dicembre 2012, emessa dal Tribunale ordinario di Napoli, sezione distaccata di Pozzuoli, è stata sollevata questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 1, comma 51, della legge 220 del 2010, in riferimento agli artt. 3, comma primo, 24, comma primo, e 111, comma secondo, Cost.;

che dinanzi al rimettente pende giudizio di opposizione avverso l'ordinanza con la quale era stata dichiarata la improcedibilità di un'esecuzione mobiliare presso terzi;

che il rimettente, illustrati i precedenti interventi normativi aventi contenuto analogo alla disposizione censurata, rileva che la *ratio* di questa è il blocco delle azioni esecutive quale misura che dovrebbe consentire la realizzazione dei piani di rientro dai disavanzi sanitari predisposti dalle Regioni commissariate al fine non solo di ottenere il riequilibrio finanziario del settore sanitario, ma anche di assicurare la riorganizzazione dei relativi servizi nel rispetto della tutela della salute e delle modalità di erogazione delle prestazioni sanitarie;

che, tuttavia, ad avviso dello stesso rimettente, le modalità attuative di tali intenti confliggono con diversi principi costituzionali;

che, in primo luogo, il giudice *a quo* dubita della ragionevolezza dell'intervento legislativo nella parte in cui esso prevede che «l'esonero dall'aggressione esecutiva» riguardi le aziende sanitarie ed ospedaliere per il solo fatto che esse appartengano a Regioni in situazione di dissesto sanitario, senza che esso sia subordinato alla verifica dell'inizio della procedura prevista dalla legge per il ripianamento dei disavanzi, ovvero alla adozione di un piano di ricognizione dei debiti, permanendo, in tal modo, l'esenzione anche nell'ipotesi in cui l'azienda destinasse il proprio patrimonio, non più oggetto di vincolo pignoratorio, a fini diversi dal soddisfacimento dei crediti pregressi;

che, per altro verso, il rimettente dubita della compatibilità della disposizione censurata con l'art. 24 Cost. in quanto essa prevede la sanzione della inammissibilità o della improcedibilità della procedure esecutive, con conseguente loro chiusura con provvedimento definitivo non soddisfacitivo delle ragioni del creditore, e non la sola sospensione di esse;

che, inoltre, contrasterebbe col diritto di azione, tutelato dall'art. 24 Cost., sia il fatto che la dispensa dall'azione esecutiva non riguardi singoli beni, ma l'intero patrimonio delle aziende sanitarie debitorie, sia il fatto che essa si protragga per un considerevole periodo di tempo, sia che essa abbia come presupposto soggettivo la mera appartenenza della azienda sanitaria ad una delle Regioni commissariate;

che, rileva ancora il rimettente, la chiusura «per edictum principis» della procedura esecutiva comporta l'inutile assoggettamento definitivo del creditore procedente agli esborsi affrontati per il compimento degli atti processuali già eseguiti;

che, riguardo alla violazione del principio di uguaglianza, il giudice *a quo* osserva che la disposizione censurata crea una ingiustificata discriminazione rispetto al trattamento riservato ai creditori di aziende sanitarie ubicate in Regioni non commissariate, realizzando peraltro anche uno status privilegiato in favore delle aziende sanitarie aventi sede in Regioni commissariate, senza che sia eseguita una verifica sul fatto che esse stesse si trovino in difficoltà finanziaria;

che in relazione alla prospettata violazione dell'art. 111 Cost., osserva che la disposizione censurata, vietando le azioni esecutive, violerebbe sia il principio di parità delle armi fra i contraddittori, attribuendo un ingiustificato privilegio alla pubblica amministrazione esecutata, sia quello di ragionevole durata del processo, tenuto conto che questa va valutata in funzione del tempo occorrente per la realizzazione del bene per il quale si è invocata la tutela giurisdizionale;

che, infine, con riferimento alla rilevanza della questione, il rimettente osserva che, vertendo il giudizio *a quo* sulla correttezza dell'ordinanza con cui è stata dichiarata la improcedibilità di un'azione esecutiva ai sensi della disposizione censurata, all'accoglimento della questione di legittimità costituzionale conseguirebbe l'annullamento della detta ordinanza che, viceversa, resterebbe integra nel caso in cui la questione fosse dichiarata non fondata;

che è intervenuto nel giudizio, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri, concludendo per l'infondatezza della questione sulla base di argomentazioni analoghe a quelle già svolte nella precedente comparsa di costituzione;

che si sono, altresì, costituite in giudizio la DA.MO. s.a.s. e la Emotest s.r.l., creditrici procedenti nel giudizio *a quo*, le quali hanno concluso per l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale.

Considerato che sia Tribunale amministrativo regionale della Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, che il Tribunale ordinario di Napoli, sezione distaccata di Pozzuoli, dubitano, con riferimento agli articoli 3, comma primo, 24, commi primo e secondo, 41 e 111, comma secondo, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'arti-



colo 1, comma 51, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale - legge di stabilità 2011), così come modificato ed integrato sia dall'art. 17 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, sia dall'art. 6-bis del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189, in quanto prevede che, nelle Regioni già commissariate in quanto sottoposte a piano di rientro dal disavanzo sanitario ai sensi della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale - legge finanziaria 2005), non possano essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie locali o ospedaliere sino al 31 dicembre 2013, che i pignoramenti e le prenotazioni a debito in danno delle predette aziende siano estinti di diritto e che cessino i doveri di custodia sulle somme pignorate con obbligo per i custodi di renderle, senza previa pronuncia giurisdizionale, disponibili per il pagamento dei debiti riconosciuti e per l'espletamento delle funzioni istituzionali delle predette aziende;

che, con le due ordinanze in esame, è sollevata questione di legittimità costituzionale della medesima disposizione legislativa in base ad argomentazioni fra loro strettamente connesse e che, pertanto, i relativi giudizi vanno riuniti affinché possano essere definiti con un'unica pronunzia;

che, successivamente alla proposizione della questione, questa Corte ha scrutinato l'art. 1, comma 51, della legge n. 220 del 2010, e, con la sentenza n. 186 del 2013, ne ha dichiarato la illegittimità costituzionale sia nel testo risultante a seguito delle modificazioni introdotte dall'art. 17, comma 4, lettera e), del d.l. n. 98 del 2011, sia nel testo risultante a seguito delle modificazioni introdotte dall'art. 6-bis, comma 2, lettere a) e b), del d.l. n. 158 del 2012;

che, pertanto, la questione di legittimità costituzionale in esame è divenuta priva di oggetto e, quindi, va dichiarata manifestamente inammissibile.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 51, della legge 13 dicembre 2010 n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011), così come modificato ed integrato sia dall'art. 17 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, sia dall'art. 6-bis del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2012, n. 189, sollevata, in riferimento agli articoli 3, comma primo, 24, commi primo e secondo, 41 e 111, comma secondo, dal Tribunale amministrativo regionale della Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, e dal Tribunale ordinario di Napoli, sezione distaccata di Pozzuoli, con le ordinanze in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 ottobre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Paolo Maria NAPOLITANO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 31 ottobre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 258

Ordinanza 23 - 31 ottobre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Regione (in genere) - Norme della Regione Puglia - Consiglio regionale - Riduzione dei consiglieri pugliesi da settanta a sessanta - Ricorso del Governo - Sopravvenuta modifica della deliberazione statutaria che ha disposto la riduzione del numero dei consiglieri da settanta a cinquanta - Rinuncia al ricorso in assenza di costituzione della controparte - Estinzione del processo.

- Delibera legislativa statutaria della Regione Puglia, approvata in seconda lettura con deliberazione del Consiglio regionale dell'11 maggio 2012, n. 86.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (convertito nella legge 14 settembre 2011, n. 148), art. 14, comma 1, lettera *a*); norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici : Luigi MAZZELLA, 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, Giuliano AMATO,
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della delibera legislativa statutaria della Regione Puglia, approvata in seconda lettura con deliberazione del Consiglio regionale dell'11 maggio 2012, n. 86 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 12 maggio 2004, n. 7 - Statuto della Regione Puglia), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 20-22 giugno 2012, depositato in cancelleria il 26 giugno 2012 ed iscritto al n. 99 del registro ricorsi 2012.

Udito nella camera di consiglio del 9 ottobre 2013 il Giudice relatore Sabino Cassese.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 20-22 giugno 2012 e depositato il 26 giugno 2012 (ricorso n. 99 del 2012), il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1 della delibera legislativa statutaria della Regione Puglia dell'11 maggio 2012 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 12 maggio 2004, n. 7 - Statuto della Regione Puglia), approvata dal Consiglio regionale, in prima lettura, con deliberazione n. 74 del 24 gennaio 2012 e confermata, in seconda lettura, con deliberazione n. 86 dell'11 maggio 2012, per violazione degli articoli 117, terzo comma, della Costituzione, e 14, comma 1, lett. *a*), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari);

che la delibera legislativa statutaria della Regione Puglia, composta da un unico articolo, riduce il numero dei consiglieri regionali pugliesi da settanta a sessanta;

che, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la modifica statutaria, pur prevedendo una riduzione del numero dei consiglieri, è in contrasto con l'art. 14, comma 1, lett. *a*), del decreto-legge n. 138 del 2011, convertito dalla legge n. 148 del 2011, in base al quale il numero massimo dei consiglieri regionali, ad esclusione del Presidente della Giunta regionale, deve essere «uguale o inferiore a 20 per le Regioni con popolazione fino ad un milione di abitanti; a 30 per



le Regioni con popolazione fino a due milioni di abitanti; a 40 per le Regioni con popolazione fino a quattro milioni di abitanti; a 50 per le Regioni con popolazione fino a sei milioni di abitanti; a 70 per le Regioni con popolazione fino ad otto milioni di abitanti; a 80 per le Regioni con popolazione superiore ad otto milioni di abitanti», e che la Regione Puglia, avendo, secondo le rilevazioni statistiche, 4.091.259 abitanti, dovrebbe rispettare un numero massimo di consiglieri pari a cinquanta;

che la Regione Puglia non si è costituita;

che in data 4 dicembre 2012 la Regione Puglia ha approvato, in seconda lettura, la deliberazione statutaria n. 125, con cui ha disposto la riduzione del numero dei consiglieri da settanta a cinquanta, conformemente all'art. 14, comma 1, lett. a), del decreto-legge n. 138 del 2011;

che il Presidente del Consiglio dei ministri, in data 26 febbraio 2013, ha depositato atto di rinuncia al ricorso.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato l'art. 1 della delibera legislativa statutaria della Regione Puglia dell'11 maggio 2012 (Modifiche e integrazioni alla legge regionale 12 maggio 2004, n. 7 - Statuto della Regione Puglia), approvata dal Consiglio regionale, in prima lettura, con deliberazione n. 74 del 24 gennaio 2012 e confermata, in seconda lettura, con deliberazione n. 86 dell'11 maggio 2012, per violazione degli articoli 117, terzo comma, della Costituzione, e 14, comma 1, lett. a), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari);

che la Regione Puglia non si è costituita;

che, successivamente, il ricorrente ha rinunciato al ricorso;

che, in mancanza di costituzione in giudizio della Regione resistente, la rinuncia al ricorso determina, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (*ex multis*, ordinanze n. 302, 283, 282 e 29 del 2012).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 ottobre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Sabino CASSESE, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 31 ottobre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 89

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 30 settembre 2013
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Abruzzo - Modifiche di disposizioni regionali in materia di riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche - Esclusione della necessità dell'acquisizione del parere del competente ufficio tecnico regionale di cui all'art. 89 del D.P.R. n. 380 del 2001, ai fini della verifica della compatibilità con le condizioni geomorfologiche del territorio, per varianti urbanistiche che non comportino un aumento della densità edilizia e/o modifiche della tipologia edilizia, qualora tale parere sia stato già acquisito in sede di pianificazione generale pur privo della valutazione sullo studio di microzonazione sismica di livello 1 - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con le norme statali che pongono l'obbligo di inserimento degli studi di microzonazione sismica per tutti gli strumenti di pianificazione urbanistica - Denunciata introduzione di una deroga alla disciplina sulle costruzioni in zone sismiche - Violazione del principio fondamentale in materia di governo del territorio e protezione civile.

- Legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20, art. 10, modificativo dell'art. 19 della legge regionale 11 agosto 2011, n. 28.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. s), e terzo; decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, art. 89.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri (CF: 80188230587) in persona del suo Presidente p.t., rappresentato e difeso dalla Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587 - Fax 06/96514000 - ags_rm2@mailcert.avvocaturastato.it), presso i cui uffici domicilia in Roma alla via dei Portoghesi n. 12, la declaratoria di illegittimità costituzionale della “La legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013 n. 20, recante “Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 recante “Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013/2015 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2013)”, modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 recante” Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - bilancio pluriennale 2013/2015” e ulteriori disposizioni normative” (L. Finanziaria Regionale 2013), pubblicata sul B.U.R. n. 27 del 24 luglio 2013.

Nella seduta del 19 settembre 2013 il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali, ha approvato la determinazione di impugnare dinanzi alla Corte costituzionale la legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013 n. 20, su indicata la quale presenta profili di illegittimità costituzionale in relazione al seguente articolo secondo quanto si argomenta e si deduce l'illegittimità costituzionale:

1) L'art. 10, comma 1, nell'introdurre il comma 5 quinquies all'art. 19, della legge n. 28/2011 in materia di riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche, stabilisce che “Non è necessaria l'acquisizione del parere di cui all'art. 89 del D.P.R. n. 380 del 6 giugno 2001 (ex art. 13, della legge 3 febbraio 1974, n. 64) per varianti urbanistiche che non comportino un aumento della densità edilizia e/o modifiche della tipologia edilizia, qualora tale parere sia stato già acquisito in sede di pianificazione generale pur privo della valutazione sullo studio di Microzonazione sismica di livello 1”.

In merito appare opportuno sottolineare che nella legge della Regione Abruzzo 28/2011, all'art. 5, viene stabilito che gli strumenti di pianificazione urbanistica, qualunque essi siano (comma 2) devono essere integrati con gli studi di Microzonazione Sismica (MS).

A tale principio generale viene data attuazione, stabilendo le procedure di adozione, sia nel caso in cui i suddetti studi non determinino “incoerenze” con gli strumenti vigenti (comma 5, lettera a), sia nel caso tali studi determinino necessità di variante (comma 5, lettera b).



La disposizione in esame, prevedendo che non è necessaria l'acquisizione del parere di cui all'art. 89, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001, per le varianti urbanistiche che non comportino un aumento della densità edilizia e/o modifiche della tipologia edilizia, ove tale parere sia stato già acquisito in sede di pianificazione generale pur privo della valutazione sullo studio di microzonazione sismica (MS) di livello 1, si pone in contrasto con il dettato normativo concernente l'acquisizione del parere sugli strumenti urbanistici previsto dallo stesso art. 89, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001, nonché con il disposto di cui all'art. 5, comma 3, dell'Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3907 del 13 novembre 2010, che pone l'obbligo di inserimento degli studi di microzonazione sismica per tutti gli strumenti di pianificazione urbanistica.

È bene sottolineare che, per quanto la necessità di recepire gli studi di MS abbia origine nell'OPCM 3907 (art. 5, comma 3), sia pur limitatamente a quegli studi che vengono finanziati con tale OPCM, la Regione Abruzzo ha autonomamente recepito l'obbligo di inserimento degli studi di MS per tutti gli strumenti di pianificazione urbanistica, con una nonna di indirizzo generale, volta "alla prevenzione ed alla riduzione del rischio sismico nel rispetto dei principi fondamentali" (art. 19, legge regionale n. 28/2011).

Il comma 5, dell'art. 19, legge regionale n. 28/2011 disponeva che, nelle more di nuova approvazione degli strumenti urbanistici generali, che contengano i suddetti studi di MS, l'attività pianificatoria attuativa, di cui si dà elenco con evidente riferimento agli strumenti previsti dal riordinamento regionale, possa comunque proseguire alle seguenti due condizioni:

1) lo studio di MS deve comunque essere realizzato (quindi, implicitamente in modo parziale per gli ambiti territoriali oggetto degli strumenti attuativi);

2) lo strumento sia sottoposto al parere di cui all'art. 89, del dPR. 380/2001 (compatibilità con le condizioni geomorfologiche del territorio, ex art. 13, legge n. 64/74).

Tale obbligo è stato correttamente recepito dal comma 5 (come modificato con legge regionale n. 53/2012) dello stesso art. 19 della citata legge regionale n. 28/2011 (Disposizioni transitorie) il quale stabilisce che "In sede di prima applicazione e fino all'approvazione degli strumenti urbanistici generali che contengono la validazione regionale dello studio di microzonazione sismica e l'adozione della carta delle microaree a comportamento sismico omogeneo, l'adozione degli strumenti urbanistici particolareggiati e loro varianti, l'approvazione delle lottizzazioni convenzionate e loro varianti, nonché l'adozione delle varianti parziali sono ammesse previa realizzazione dello studio di microzonazione sismica redatto in attuazione agli indirizzi statali e regionali in materia, da allegare alla richiesta di parere di cui all'art. 89, del decreto del Presidente della Repubblica n. 380/2001".

Con la disposizione qui denunciata (art. 10, della legge regionale n. 20/2013) viene, invece, introdotta con il comma 5 quinquies all'art. 19 della legge regionale n. 28/2011, a tutti gli effetti, una deroga al comma 5, con riferimento alle varianti, prevedendo due diverse condizioni:

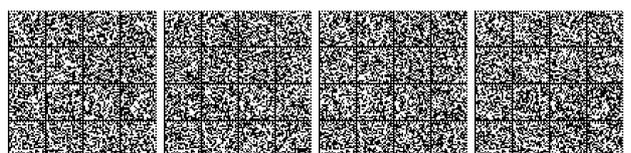
1) può essere assente lo studio di MS;

2) non deve essere acquisito il parere ex art. 89 del DPR 380/2001, se già acquisito in sede di pianificazione generale.

Pertanto la disposizione in esame, nel derogare la valenza della disciplina sulle costruzioni in zone sismiche, annullandone di fatto l'efficacia, contrasta con il principio fondamentale in materia di governo del territorio e protezione civile e viola l'art. 117, secondo comma, lettera *s*) e terzo comma (ultimo periodo), della Costituzione, che riserva allo Stato il compito di fissare i principi fondamentali in tali materie.

Per le argomentazioni come sopra esposte si ritiene che la legge Regionale della Regione Abruzzo 16 luglio 2013 n. 20, recante:

"Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 recante "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013 - 2015 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2013)", e ulteriori disposizioni normative" (L. Finanziaria Regionale 2013), pubblicata sul B.U.R. n. 27 del 24 luglio 2013, presenti all'art. 10 su esposti profili d'illegittimità e pertanto se ne promuove la questione di legittimità costituzionale dinanzi a codesta Corte ai sensi dell'art. 127 Cost. per sentire accogliere le seguenti



P. Q. M.

Voglia la Ecc.ma Corte costituzionale accogliere il presente ricorso e per l'effetto dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, della legge Regione Abruzzo 16 luglio 2013 n. 20, recante "Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 recante "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013 - 2015 della Regione Abruzzo (Legge Finanziaria Regionale 2013)", modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 recante "Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - bilancio pluriennale 2013-2015" e ulteriori disposizioni normative" (L. Finanziaria Regionale 2013), pubblicata sul B.U.R. n. 27 del 24 luglio 2013, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. s) e terzo comma (ultimo periodo) Cost.

Si depositeranno con il ricorso:

Legge della Regione Abruzzo: 16 luglio 2013 n. 20;

Originale estratto della delibera 19 settembre 2013 del Consiglio dei Ministri;

Relazione allegata alla predetta deliberazione.

Roma, 21 settembre 2013

L'AVVOCATO DELLO STATO: DI CARLO

13C00341

N. 90

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 ottobre 2013
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Telecomunicazioni - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Concessione di contributi alle emittenti radio-televisive nonché ai portali informativi online "con sede legale e redazione principale e operativa nel territorio provinciale" - Individuazione di criteri e modalità con successiva delibera della Giunta provinciale - Ricorso del Governo - Denunciata discriminazione in danno delle emittenti e dei portali informativi aventi sede legale in altre Province italiane o in altri Stati membri dell'Unione europea - Violazione del principio della libertà di stabilimento - Contrasto con il diritto dell'Unione europea.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano [19 luglio 2013, n. 11], art. 20, comma 2, sostitutivo dei commi 1 e 2 dell'art. 8 della legge provinciale 18 marzo 2002, n. 6.
- Costituzione, art. 117, primo comma; Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), art. 49.

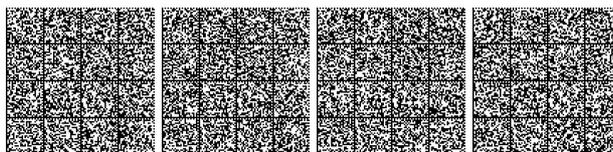
Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Oneri, pari ad un milione di euro, riguardanti le infrastrutture delle comunicazioni con impianti ricetrasmittenti - Previsione che alla copertura si fa fronte mediante riduzione per equivalente importo della spesa autorizzata sull'unità previsionale di base 27203 di cui alla tabella A allegata alla legge provinciale n. 22 del 2012 - Ricorso del Governo - Denunciata inidoneità della copertura finanziaria - Contrasto con la normativa statale di principio, che esclude il ricorso a fondi di riserva come modalità di copertura delle leggi.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano [19 luglio 2013, n. 11], art. 21, comma 3.
- Costituzione, art. 81, comma quarto; legge 31 dicembre 2009, n. 196, art. 17.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Provincia autonoma di Bolzano - Oneri derivanti da interventi di vario tipo previsti dalla legge provinciale [n. 11 del 2013] - Previsione che la spesa a carico dei successivi esercizi finanziari è stabilita con legge finanziaria annuale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione dell'obbligo di individuare i mezzi di copertura delle nuove o maggiori spese relativamente ad ogni esercizio interessato.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano [19 luglio 2013, n. 11], art. 21, comma 4.
- Costituzione, art. 81, comma quarto.

Ricorso nell'interesse della Presidenza del Consiglio dei Ministri (C.F. 80188230587), in persona del Presidente del Consiglio p.t., rappresentata e difesa dall'Avvocatura Generale dello Stato, (C.F. 80224030587), Fax 06/96514000 e PEC ags.rm2@mailcert.avvocaturastato.it, presso i cui Uffici domicilia *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi n. 12;



Contro la Provincia autonoma di Bolzano, in persona del suo Presidente *pro tempore*;

Avverso gli articoli 20, comma 2 e 21, commi 3 e 4 della legge pubblicata nel B.U.R. n. 32 del 6 agosto 2013, recante «Norme in materia di artigianato, industria, procedimento amministrativo, promozione delle attività economiche, trasporti, commercio, formazione professionale, esercizi pubblici, aree sciabili attrezzate, guide alpine - guide sciatori, rifugi alpini, amministrazione del patrimonio, trasporto pubblico di persone nonché agevolazioni per veicoli a basse emissioni e provvidenze in materia di radiodiffusione».

Con la legge indicata in epigrafe, la Provincia Autonoma di Bolzano ha dettato «Norme in materia di artigianato, industria, procedimento amministrativo, promozione delle attività economiche, trasporti, commercio, formazione professionale, esercizi pubblici, aree sciabili attrezzate, guide alpine - guide sciatori, rifugi alpini, amministrazione del patrimonio, trasporto pubblico di persone nonché agevolazioni per veicoli a basse emissioni e provvidenze in materia di radiodiffusione». Ritiene la Presidenza del Consiglio dei Ministri che essa presenti profili di incostituzionalità ed ecceda quindi dalle competenze statutarie, con riferimento alle disposizioni contenute nell'articolo 20, comma 2 e nell'articolo 21, commi 3 e 4, delle quali si propone l'impugnativa ai sensi dell'art. 127, comma 1, della Costituzione, per i motivi di seguito specificati.

1. L'articolo 20 detta norme in materia di infrastrutture delle comunicazioni con impianti ricetrasmittenti, prevedendo, al comma 2, il quale sostituisce i commi 1 e 2 dell'articolo 8 della legge provinciale n. 6/2002, la concessione di contributi alle emittenti radiotelevisive nonché ai portali informativi online «con sede legale e redazione principale ed operativa nel territorio provinciale».

Anche se la norma rinvia ad una successiva delibera di Giunta l'individuazione dei criteri e delle modalità per la concessione dei contributi, essa è già di per sé lesiva del diritto dell'unione europea, in quanto il requisito della sede legale nella Provincia di Bolzano è discriminatorio, finendo per avvantaggiare le emittenti ed i portali informativi di Bolzano e provincia rispetto a quelli aventi sede legale in altre province o negli altri Stati membri, che non potrebbero beneficiare dei contributi se non trasferendo la propria sede legale nella provincia di Bolzano.

Tale misura viola il principio della libertà di stabilimento previsto dall'articolo 49 del TFUE, che prevede il diritto di svolgere un'attività autonoma, di gestire un'impresa o di costituire una società in un altro Stato membro alle stesse condizioni previste da quest'ultimo per i propri cittadini. Il Trattato assicura che il diritto di stabilimento possa essere esercitato non solo in via primaria, ossia stabilendo o trasferendo interamente l'attività economica in uno Stato membro diverso da quello di origine, ma anche in via secondaria, ossia svolgendo l'attività economica nel territorio di un altro Stato membro aprendo filiali, succursali o sedi secondarie, continuando tuttavia a svolgere la propria attività economica nel Paese di origine e senza per tale ragione dover subire discriminazioni rispetto alle società del Paese di stabilimento.

Pertanto, la disposizione, ponendosi in contrasto con il diritto dell'Unione europea, viola l'articolo 117, comma 1, della Costituzione.

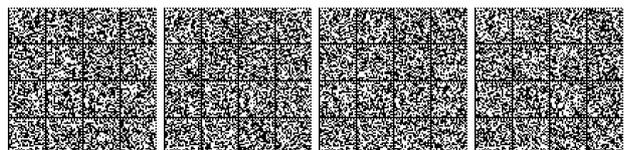
2. L'articolo 21, comma 3, prevede poi la copertura degli oneri derivanti dall'articolo 20 della stessa legge provinciale, riguardanti le infrastrutture delle comunicazioni con impianti ricetrasmittenti, quantificati in un milione di euro, mediante riduzione per equivalente importo della spesa autorizzata sull'unità previsionale di base 27203 di cui alla tabella A allegata alla legge provinciale 20 dicembre 2012, n. 22, e successive modifiche. Al riguardo, premesso che l'u.p.b. 27203 citata, relativa al Fondo di riserva per spese imprevedute, non risulta indicata nella tabella A richiamata, la copertura finanziaria risulta inidonea, dato che l'utilizzo del Fondo di riserva non costituisce modalità di copertura finanziaria, e ciò ai sensi dell'articolo 17 della legge n. 196/2009, che, nel dettare i principi per la copertura finanziaria delle leggi, esclude la possibilità di ricorrere a Fondi di riserva. Pertanto, la disposizione in esame, ponendosi in contrasto con la normativa statale di riferimento, viola l'articolo 81, quarto comma, della Costituzione.

3. Lo stesso articolo 21 al comma 4 prevede che la spesa a carico dei successivi esercizi finanziari sia stabilita con legge finanziaria.

A tale riguardo si precisa che il rinvio dell'individuazione dei mezzi di copertura ad una successiva legge finanziaria è consentito solo per spese continuative o ricorrenti (sentenza di codesta Corte costituzionale n. 26/2013), fattispecie nella quale non rientrano gli interventi previsti nei commi 1, 2 e 3 dell'articolo 21 citato.

Pertanto, anche la disposizione in esame si pone in contrasto con l'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, in quanto comporta nuove o maggiori spese senza indicare espressamente le risorse necessarie per farvi fronte relativamente ad ogni esercizio interessato.

Alla luce delle considerazioni esposte le norme provinciali contenute nell'articolo 20, commi 2 e 21, commi 3 e 4 della legge in epigrafe eccedono dalle competenze provinciali riconosciute dallo Statuto speciale di autonomia, ponendosi in contrasto con i principi dell'Unione Europea, della Costituzione italiana e con il dettato normativo nazionale, configurando quindi la violazione dell'articolo 117 della Costituzione.



P.Q.M.

Si conclude, pertanto, per l'accoglimento del presente ricorso con ogni conseguente statuizione.

Si depositano:

- 1) estratto del Bollettino Ufficiale;
- 2) estratto della delibera del Consiglio dei ministri.

Roma, 2 ottobre 2013

L'Avvocato dello Stato: NUNZIATA

13C00355

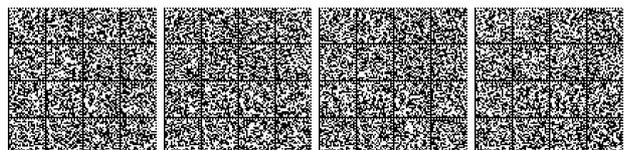
N. 8

*Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) depositato in cancelleria il 31 ottobre 2013
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Segreto di Stato - Procedimento penale avente ad oggetto il fatto-reato del sequestro di Abu Omar - Sentenza della Corte di appello di Milano, quale giudice di rinvio, con la quale è stata affermata la penale responsabilità degli imputati, pur in pendenza del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato depositato in data 11 febbraio 2013 e non ravvisando la sussistenza di una causa di sospensione del processo in corso - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti della Corte d'appello di Milano - Denunciata lesione delle attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri quale autorità preposta all'opposizione, alla tutela e alla conferma del segreto di Stato - Violazione del principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato - Richiesta alla Corte di dichiarare che: a) "non spetta alla Corte di appello di Milano affermare la penale responsabilità degli imputati del fatto-reato costituito dal sequestro di Abu Omar, sul presupposto che il segreto di Stato apposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, in relazione alla vicenda del sequestro di Abu Omar, concernerebbe solo i rapporti tra Servizio italiano e CIA, nonché gli *interna corporis* che hanno tratto ad operazioni autorizzate dal Servizio, e non anche quelli che attengono comunque al fatto storico del sequestro in questione, e che sarebbe tutt'ora utilizzabile la documentazione legittimamente acquisita dall'autorità giudiziaria, nel corso del procedimento avente ad oggetto il sequestro in questione, sulla quale era stato successivamente opposto il segreto di Stato, nonché tutti gli elementi di prova ritenuti coperti dal segreto di Stato dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 106 del 2009"; b) "non spetta alla Corte d'appello di Milano emettere la sentenza impugnata in questa sede sulla base dell'utilizzazione dei verbali relativi agli interrogatori resi dagli allora indagati nel corso delle indagini preliminari Mancini, Ciorra, Di Troia e Di Gregori - di cui era stata disposta la restituzione al P.G. da parte della stessa Corte di Appello con ordinanze del 22 e 26 ottobre 2010- senza che si sia dato corso all'interpello del Presidente del Consiglio dei Ministri ai fini della conferma del segreto di Stato opposto dagli imputati Pollari, Mancini, Ciorra, Di Troia e Di Gregori nel corso dell'udienza del 4 febbraio 2013, essendosi invitato il Procuratore generale a concludere, in modo tale da consentirgli di svolgere la sua requisitoria utilizzando fonti di prova coperte dal segreto di Stato"; c) "non spetta alla Corte d'appello di Milano emettere la sentenza impugnata in questa sede, senza aver sospeso il processo penale in questione fino alla definizione del giudizio sul conflitto di attribuzione" - Richiesta di annullamento, "previa sospensione dell'efficacia della sentenza n. 985 del 2013 della Corte d'appello di Milano e conseguente sospensione del processo penale attualmente pendente dinanzi alla Corte di cassazione, la predetta sentenza della Corte ambrosiana".

- Sentenza della Corte di appello di Milano, sezione quarta penale, n. 985 del 12 febbraio 2013.
- Costituzione, artt. 1, 5, 52, 94 e 95, in riferimento agli artt. 1, comma 1, lettere b) e c), 39, 40 (sostitutivo dell'art. 202 cod. proc. pen.) e 41 della legge 3 agosto 2007, n. 124.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici è domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, 12, contro la Corte di appello di Milano, in persona del Presidente *pro tempore*, la Corte di appello di Milano - sezione quarta penale, in persona del suo Presidente *pro tempore* dott. Luigi Martino, in relazione alla sentenza n. 985/2013 della Corte di appello di Milano.



1.1. — La Procura della Repubblica di Milano procedeva nei confronti di una serie di soggetti per il delitto di sequestro di persona commesso in Milano ai danni di Nasr Osanna Mustafà, alias Abu Omar.

Nel capo di imputazione venivano indicate specificamente le persone che avevano partecipato alle fasi preparatorie del sequestro; quelle che avevano partecipato materialmente alla consumazione del delitto e quelle che, in qualità di capi o di componenti della rete CIA in Italia, avevano organizzato l'operazione.

Secondo l'ipotesi accusatoria l'operazione sarebbe stata compiuta da cittadini statunitensi appartenenti alla CIA con la collaborazione di agenti del SISMI e di altri cittadini italiani, alcuni dei quali (come, ad esempio Luciano Pironi, sottufficiale dei ROS Carabinieri) giudicati separatamente.

1.2. — Nel corso del giudizio svoltosi dinanzi al Tribunale di Milano alcuni imputati appartenenti al SISMI opponevano il segreto di Stato su tutto ciò che concerneva i rapporti tra la CIA ed il SISMI, nonché sugli ordini e le direttive impartiti dai vertici del SISMI, in ordine al fatto storico del sequestro di persona in danno di Abu Omar, alla cui realizzazione si dichiaravano assolutamente estranei.

Il Tribunale di Milano, avviata la procedura di cui all'art. 202 c.p.p., disponeva la sospensione del procedimento fino alla definizione dei conflitti di attribuzione proposti, rispettivamente, dalla Procura della Repubblica di Milano e dal Presidente del Consiglio dei ministri, e del ricorso per conflitto di attribuzione proposto in via incidentale dalla sezione g.i.p. del Tribunale di Milano, conflitti risolti dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 106/2009 (sulla quale ci si soffermerà in seguito).

Con tale sentenza la Corte costituzionale — muovendo dall'assunto che l'area del segreto di Stato invocato dal Presidente del Consiglio dei ministri concerneva tutti i rapporti tra Servizi italiani e stranieri, tutti gli assetti organizzativi ed operativi del SISMI, nonché gli ordini e le direttive che sarebbero stati impartiti dal Direttore del servizio agli appartenenti allo stesso, ancorché ricollegabili al fatto storico del sequestro in danno di Abu Omar — annullava il provvedimento di perquisizione adottato dalla Procura della Repubblica di Milano ed eseguito in data 5 luglio 2006, nonché il conseguente decreto di sequestro di documenti rinvenuti presso una sede del SISMI; annullava la richiesta di incidente probatorio e la successiva assunzione della prova il 30 settembre 2006, nella parte in cui investiva i rapporti intrattenuti tra servizi di intelligence italiani e stranieri in ordine al sequestro di Abu Omar; escludeva dalla lista venti testimoni.

Il Tribunale di Milano, all'esito della valutazione in concreto sul piano processuale delle conseguenze derivanti dalla predetta sentenza della Corte costituzionale (valutazione che ad esso era stata espressamente demandata dalla Corte, alla stregua delle regole fissate dal comma 1 dell'art. 185 c.p.p. e dall'art. 191 c.p.p.), dichiarava non doversi procedere nei confronti di Pollari, Mancini, Ciorra, Di Troia e Di Gregari, perché l'azione penale non poteva essere proseguita per l'esistenza del segreto di Stato.

1.3. — Tale statuizione veniva confermata dalla Corte di Appello di Milano.

Il Procuratore generale presso la Corte di Appello di Milano proponeva ricorso per cassazione avverso la sentenza di secondo grado, limitatamente alla statuizione di conferma del proscioglimento, ai sensi degli artt. 202, comma 3 c.p.p., degli imputati Pollari, Mancini, Ciorra, Di Troia e Di Gregari, per l'esistenza di un segreto di Stato, nonché avverso le ordinanze emesse dalla Corte di appello di Milano il 22 e 26 ottobre 2010, con cui erano state dichiarate inutilizzabili le dichiarazioni rese dagli imputati Ciorra, Mancini, Di Troia e Di Gregari nella fase delle indagini preliminari.

Denunciato il duplice errore in cui sarebbe incorsa la Corte territoriale — consistente nella non corretta individuazione di quanto avrebbe costituito oggetto dell'effettiva segretazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri e nella non del tutto corretta lettura della pronuncia delle leggi — il Procuratore ricorrente deduceva:

1) violazione dell'art. 606, comma 1, lettera *b*) ed *e*) del c.p.p. in relazione agli artt. 41 della legge n. 124/2007, 202 e 546, lettera *E*) c.p.p. La Corte territoriale avrebbe erroneamente ritenuto coperti dal segreto di Stato i rapporti tra SISMI e CIA eventualmente riguardanti il sequestro in danno di Abu Omar, laddove, ad avviso del ricorrente, comportamenti di collaborazione al sequestro posti in essere da singoli funzionari del SISMI non avrebbero potuto essere ritenuti coperti dal segreto di Stato, dovendosi escludere, sulla base degli atti di apposizione del segreto di Stato, qualsiasi responsabilità del Governo italiano e del SISMI in ordine al sequestro, e che si fosse trattata di un'operazione congiunta SISMI/CIA;

2) violazione dell'art. 606, comma 1, lettera *b*) ed *e*) del c.p.p. in relazione agli artt. 185, 191, 202, 546 lettera *e*) c.p.p. e 41 della legge n. 124/2007.



Il ricorrente contestava alla Corte territoriale di aver operato molto sommariamente la verifica, demandata dalla Corte costituzionale, ai sensi degli artt. 185 e 191 c.p.p., dell'incidenza sul piano probatorio dell'annullamento di alcuni atti disposto dalla Corte costituzionale, pervenendo alla conclusione che le prove a carico degli agenti del SISMI sarebbero state coperte da un «sipario nero» impeditivo dell'accertamento di ogni responsabilità penale;

3) violazione dell'art. 606, comma 1, lettera *b)* ed *e)* del c.p.p. in relazione all'art. 41 della legge a 124 del 2007, 185, 191, 202, 546, lettera *e)* e 586 c.p.p.

Per le stesse ragioni indicate nei primi due motivi di ricorso, il Procuratore generale ricorrente si doleva della ritenuta inutilizzabilità delle dichiarazioni, asseritamente di sostanza confessoria, rese nella fase delle indagini preliminari dagli allora indagati Mancini, Ciorra, Di Gregori e Di Troia.

La sentenza della Corte territoriale veniva impugnata, limitatamente alla statuizione con la quale era stato dichiarato di non doversi procedere nei confronti di Mancini, Pollari, Ciorra, Di Troia e De Gregori per l'esistenza di un segreto di Stato, da alcune parti civili, sulla base di argomentazioni analoghe a quelle svolte dal Procuratore generale.

In primo luogo si censurava l'interpretazione della sentenza della Corte costituzionale data dalla Corte territoriale, ritenuta *contra legem*, secondo la quale sarebbe ravvisabile un'area di immunità per gli agenti del SISMI che, invece, ad avviso delle parti civili ricorrenti, non esisterebbe in ipotesi di partecipazione ad operazioni non assentite dai dirigenti del SISMI.

In secondo luogo ci si doleva dell'illogicità della motivazione, essendo il fatto contestato illegale, anche alla stregua di quanto risultante da deliberazioni di organismi internazionali.

In terzo luogo si denunciava l'erroneità dell'inclusione nell'ambito degli *interna corporis* coperti da segreto degli atti posti in essere dagli imputati in relazione al rapimento di Abu Omar.

In quarto luogo si criticava la sentenza impugnata per aver erroneamente ritenuto coperte dal segreto di Stato molte fonti di prova, tra cui la registrazione del colloquio Mancini-Pignero, laddove si sarebbe trattato di conversazione tra due soggetti interagenti al di fuori del servizio ed in relazione a fatti costituenti reato.

Infine si censurava la mancata valutazione, nella sentenza impugnata, dell'idoneità della rivelazione di notizie coperte dal segreto di Stato a ledere l'integrità e la funzionalità dell'apparato di difesa dello Stato, anche in considerazione del fatto che le notizie divulgate sarebbero già divenute di pubblico dominio.

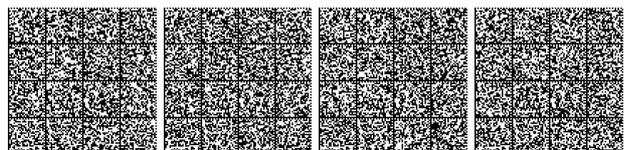
1.4. — La Corte di cassazione, in accoglimento dei ricorsi proposti dal Procuratore generale e dalle parti civili, con la sentenza n. 46340/12, ha annullato i proscioglimenti degli imputati Pollari, Ciorra, Di Troia, Di Gregori e Mancini, nonché le ordinanze del 22 e 26 ottobre 2010, con cui la Corte di Appello di Milano aveva ritenuto l'inutilizzabilità delle dichiarazioni rese dagli allora indagati Ciorra, Di Troia, Di Gregori e Mancini nel corso degli interrogatori cui era no stati sottoposti nella fase delle indagini preliminari.

La Corte di appello di Milano — quale giudice cui è stata rinviata la causa dalla Suprema Corte — con ordinanza emessa in data 28 gennaio 2013 ha accolto la richiesta di produzione dei verbali degli interrogatori resi dai predetti imputati, avanzata dalla Procura generale, in dichiarato ossequio alla citata sentenza della Corte di cassazione, ammettendo altresì la produzione, da parte della difesa dell'imputato Mancini, della nota dell'Agenzia Informazioni e Sicurezza Esterna (A.I.S.E.) del 25 gennaio 2013, prot. n. 13631/2.2./4/GG. 02, recante la comunicazione al predetto imputato del contenuto della nota del Dipartimento Informazioni della sicurezza (D.I.S.).

Nella nota da ultimo citata, il D.I.S. rappresenta che il Presidente del Consiglio dei ministri ha rilevato la perdurante vigenza del segreto di Stato, così come apposto, opposto e confermato nel corso del procedimento penale avente ad oggetto il fatto storico del sequestro di Abu Omar dai Presidenti del Consiglio dei ministri *pro tempore*, su tutti gli aspetti attinenti a qualsiasi rapporto intercorso tra servizi di intelligente nazionali e stranieri, ancorché in qualche modo collegati o collegabili con il fatto storico costituito dal sequestro in questione, nonché agli *interna corporis*, intesi quali modalità organizzative ed operative.

Nel corso dell'udienza del 4 febbraio 2013 i difensori degli imputati Pollari, Mancini, Ciorra, Di Troia e Di Gregori depositavano le note, di identico contenuto, con le quali l'AISE aveva reso noto quanto ad essa rappresentato dal D.I.S. nella nota n. 0012634/5.2.5 (10) DO11 UCSE.GN inviata dal D.I.S. all'A.I.S.E.

In tale nota, ribadito quanto già comunicato con la nota n. 0009378/5.2.5.(10).D01 UCSE.GN3 del 25 gennaio 2013, in ordine alla vigenza del segreto di Stato così come apposto, opposto e confermato nel procedimento concernente il fatto storico del sequestro di Abu Omar dai Presidenti del Consiglio *pro tempore*, è contenuto l'invito del D.I.S. all'A.I.S.E. a comunicare agli imputati Pollari, Mancini, Ciorra, Di Troia e Di Gregori che le attività del personale del SISMI risultanti dagli atti ammessi nel procedimento, con l'ordinanza emessa dalla Corte di appello di Milano in data 28 gennaio 2013, sono da ritenersi coperti dal segreto di Stato, anche in quanto inquadrabili nel contesto delle attività istituzionali del Servizio di contrasto al terrorismo internazionale di matrice islamica, tenuto conto di quanto statuito dalla sentenza n. 106/2009 della Corte costituzionale.



I difensori degli imputati Pollari, Mancini, Ciorra, Di Troia e Di Gregori opponevano il segreto di Stato sulle fonti di prova costituite dei verbali degli interrogatori resi dagli allora indagati Mancini, Ciorra, Di Troia e Di Gregori, acquisiti in data 28 gennaio 2013, chiedendo che venisse interpellato il Presidente del Consiglio dei ministri, ex art. 41 della legge n. 124/2007, ai fini della conferma del segreto di Stato.

La Corte d'appello di Milano, riservato al merito l'esame delle questioni sollevate dagli imputati, invitava il Procuratore generale a concludere.

Nel corso dell'udienza del 12 febbraio 2013 il Presidente del collegio giudicante dava atto del fatto che il giorno prima gli era stata consegnata copia del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti della Corte di appello di Milano e della Corte di cassazione affinché la Corte costituzionale annullasse sia la sentenza n. 4630/12 della Suprema Corte — nella parte in cui ha annullato i proscioglimenti degli imputati Pollari, Ciorra, Di Troia, Di Gregori e Mancini, nonché le ordinanze del 22 e 26 ottobre 2010 con cui la Corte di Appello di Milano aveva ritenuto l'inutilizzabilità delle dichiarazioni rese dagli indagati nella fase delle indagini preliminari —, sia l'ordinanza emessa dalla Corte di appello di Milano del 28 gennaio 2013, nella parte in cui aveva ammesso la produzione dei verbali relativi alle dichiarazioni rese dagli indagati Mancini, Ciorra, Di Troia e Di Gregori, nella fase delle indagini preliminari, di cui era stata disposta la restituzione alla Procura Generale con le ordinanze del 22 e 26 ottobre 2010, sia l'ordinanza emessa in data 4 febbraio 2013, con cui era stato omesso l'interpello del Presidente del Consiglio dei ministri ai fini della conferma del segreto di Stato opposto dagli imputati Pollari, Mancini, Ciorra, Di Troia e Di Gregori, invitando il Procuratore generale a concludere.

Nonostante la Corte di appello di Milano fosse stata resa edotta, su iniziativa dell'Avvocatura dello Stato, del deposito di tale ricorso per conflitto di attribuzione in data 11 febbraio 2013, la stessa Corte, non ravvisando la sussistenza di una causa di sospensione del procedimento penale in corso, anche in considerazione del fatto che non era ancora intervenuto il vaglio di ammissibilità del ricorso da parte della Corte costituzionale, si ritirava in camera di consiglio, all'esito della quale dava lettura del dispositivo della sentenza impugnata mediante il presente ricorso.

Questa sentenza, con cui è stata affermata la penale responsabilità degli imputati (tutti condannati alla pena di anni 6 di reclusione, ad eccezione di Pollari, condannato alla pena di anni 10 di reclusione, e di Mancini, condannato alla pena di anni 9 di reclusione), risulta gravemente lesiva delle attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri, quale autorità preposta all'apposizione, alla tutela ed alla conferma del segreto di Stato, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettere *b*) e *c*) della legge n. 124/2007.

Pertanto, con il presente ricorso, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, allegata, adottata in data 24 maggio 2013, si solleva conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, ai sensi degli artt. 37 e ss. della legge n. 87/1953, per violazione degli artt. 1, 5, 52, 94 e 95 della Costituzione e con riguardo agli artt. 1, comma 1, lettere *b*) e *c*), 39, 40 (che ha sostituito l'art. 202 c.p.p.) e 41 della legge n. 124/2007.

D I R I T T O

1.1. — *Sull'ammissibilità del conflitto sotto il profilo soggettivo.*

È pacifico che al ricorrente spetti la legittimazione a sollevare il presente conflitto quale potere dello Stato al fine di difendere la propria sfera di attribuzioni costituzionali (Corte cost. sentenza n. 426/1997; Corte cost. sentenza n. 266/1998; Corte cost. sentenza n. 321/1997; Corte cost. sentenze numeri 124 e 125/2007).

Quanto all'altre parti in conflitto (Corte di cassazione e Corte di appello di Milano), non può certo mettersi in dubbio la loro qualità di organi competenti a manifestare definitivamente la volontà del potere cui appartengono (il potere giudiziario), ai sensi dell'art. 37 della legge n. 87/1953, in considerazione della natura di suprema istanza di controllo della legittimità delle sentenze e dei provvedimenti incidenti sulla libertà personale che deve essere riconosciuta alla Corte di cassazione, ex art. 111, comma 2 della Costituzione, e della competenza della Corte di appello milanese ad adottare provvedimenti giurisdizionali idonei a passare in giudicato (*cf.*, da ultimo., Corte costituzionale ord. n. 69/2013).

1.2. — *Sull'ammissibilità del conflitto sotto il profilo oggettivo.*

Il Presidente del Consiglio dei ministri rivendica, con il presente atto, l'integrità delle proprie attribuzioni costituzionali nell'esercizio dell'attività politica volta alla tutela della sicurezza dello Stato — che, in relazione al caso di specie, si è concretata nell'apposizione del segreto di Stato e nella conferma dello stesso con riferimento ai rapporti tra i Servizi italiani e la CIA nonché agli *interna corporis* del Servizio, anche in ordine al fatto storico del sequestro di Abu Omar — attribuzioni lese dalla sentenza della Corte di appello di Milano, in dichiarata ottemperanza alla sentenza n. 46340/12 della Corte di cassazione, denunciate in questa sede, che hanno sostanzialmente vanificato il riconoscimento della sussistenza di tale segreto da parte di codesta Corte nella sentenza n. 106/2009.



2. — *Nel merito: violazione degli artt. 1, 5, 52, 94 e 95 della Costituzione in relazione all'art. 1, comma 1, lettere b) e c), 39, 40 (che ha sostituito l'art. 202 c.p.p.) e 41 della legge n. 124/2007.*

2.1. Codesta Corte ha costantemente fondato, fin dalla storica sentenza n. 86/1977, la legittimità costituzionale dell'istituto del segreto di Stato sulla sua preordinazione alla tutela dei supremi valori dell'esistenza, dell'integrità e dell'essenza dello Stato democratico, valori posti al vertice di quelli su cui poggia la *salus reipublicae*.

È proprio il livello supremo dei citati valori, tutelabili con il presidio del segreto di Stato, a giustificare la resistenza di tale presidio anche rispetto ad altri valori, funzioni ed interessi, pur costituzionalmente tutelati, quali il valore della giustizia e la funzione giurisdizionale.

Nella storica decisione poc'anzi citata, codesta Corte ha individuato nel Presidente del Consiglio dei ministri, quale organo responsabile della politica generale del Governo, ai sensi dell'art. 95 della Costituzione, il titolare del potere di segretazione, potere di natura squisitamente politica, il cui esercizio non può non soggiacere all'esclusivo controllo parlamentare (ex art. 94 della Costituzione), dinanzi al quale il Governo, e per esso il Presidente del Consiglio dei ministri, è politicamente responsabile.

La strumentalità dell'esercizio di tale potere di segretazione alla tutela dei supremi valori in questione ben giustifica il principio, anch'esso affermato nella poc'anzi citata sentenza, della non segretabilità di fatti eversivi dell'ordine costituzionale.

Il Parlamento italiano, con la legge n. 801/1977 prima, e con la legge n. 124/2007, in puntuale sintonia con l'ingegnamento di codesta Corte costituzionale ha riformato la disciplina dei Servizi.

In particolare l'art. 1, comma 1 della legge n. 124/2007 attribuisce al Presidente del Consiglio dei ministri l'alta direzione e la responsabilità generale della politica dell'informazione per la sicurezza, nell'interesse e per la difesa della Repubblica e delle istituzioni democratiche poste dalla Costituzione a suo fondamento (lettera *a*); l'apposizione e la tutela del segreto di Stato (lettera *b*), nonché la conferma dell'opposizione del segreto di Stato (lettera *c*).

L'art. 39 della legge n. 124/2007 delimita l'area degli atti, dei documenti, delle notizie, delle attività coperti da segreto di Stato. L'art. 40 della stessa legge, che sostituisce l'art. 202 del c.p.p., disciplina la tutela del segreto di Stato sul versante del processo penale, imponendo ai pubblici ufficiali, ai pubblici impiegati ed agli incaricati di un pubblico servizio di astenersi dal deporre su fatti coperti dal segreto di Stato (comma 1); facendo obbligo all'autorità giudiziaria dinanzi alla quale venga opposto, da parte di un testimone, un segreto di Stato di informarne il Presidente del Consiglio dei ministri, sospendendo ogni iniziativa volta all'acquisizione della notizia oggetto del segreto (comma 2); disciplinando la procedura preordinata ad acquisire l'eventuale conferma del segreto di Stato da parte del Presidente del Consiglio dei ministri e le conseguenze di siffatta conferma, nel senso di prevedere che, laddove la conoscenza di quanto coperto dal segreto di Stato sia essenziale per la definizione del processo, il giudice deve dichiarare non doversi procedere per l'esistenza del segreto di Stato, consentendo all'autorità giudiziaria di procedere esclusivamente in base ad elementi autonomi dagli atti, documenti e cose coperti da segreto (commi 3, 4, 5 e 6).

L'art. 41 vieta ai pubblici ufficiali, ai pubblici impiegati ed agli incaricati di pubblico servizio di riferire riguardo a fatti coperti dal segreto di Stato, ribadendo l'obbligo dell'autorità giudiziaria, dinanzi alla quale, nel corso di un processo penale, sia stato opposto il segreto di Stato, di informarne il Presidente del Consiglio dei ministri (comma 1); prevede che, qualora il Presidente del Consiglio abbia confermato l'esistenza del segreto di Stato e la conoscenza di quanto coperto dal segreto risulti essenziale per la definizione del processo, il giudice dichiara non doversi procedere per l'esistenza del segreto di Stato (comma 3), essendo inibito alla predetta autorità l'acquisizione ed utilizzazione, anche indiretta, delle notizie coperte dal segreto (comma 5), salva la possibilità per l'autorità giudiziaria di procedere sulla base di elementi autonomi e indipendenti dagli atti, documenti e cose coperti dal segreto (comma 6).

2.2. — Ricostruito sinteticamente il quadro giuridico rilevante ai fini della corretta delimitazione della sfera di attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri, quale autorità preposta alla tutela del segreto di Stato, si osserva che la sentenza impugnata con il presente ricorso è affetta da illegittimità derivata, in primo luogo in quanto ha applicato alla fattispecie concreta sottoposta al giudizio della Corte di appello i criteri seguiti dalla Suprema Corte di cassazione del 19 settembre 2012, impugnata dall'odierno ricorrente con il già menzionato ricorso per conflitto di attribuzione (ric. confl. attr. n. 4/2013), depositato in data 11 febbraio 2013 e dichiarato ammissibile da codesta Corte con l'ordinanza n. 69/2013.

La Corte di cassazione, a pagina 121 della sentenza poc'anzi richiamata, nel riportare il contenuto della direttiva del 30 luglio 1985, nonché delle note 11 novembre 2005, 26 luglio 2006, 15 novembre 2008 della Presidenza del Consiglio dei ministri, riconosce correttamente che, come è stato riconosciuto anche da codesta Corte nella sentenza n. 106/2009, in relazione alla vicenda processuale concernente il sequestro di Abu Omar, il segreto di Stato è stato apposto su documenti e notizie riguardanti i rapporti tra Servizi italiani e stranieri e sugli *interna corporis* del Servizio, ovvero sulla organizzazione dello stesso e sulle direttive impartite dal direttore dei Servizi, anche se relative alla vicenda delle *renditions* e del sequestro di Abu Omar.



Ma la stessa Suprema Corte incorre in un errore di valutazione quando, sulla scorta dei citati documenti, pretende desumere che l'ambito del segreto di Stato apposto dal Presidente del Consiglio dei ministri sia limitato ai rapporti tra Servizi che si siano estrinsecati nell'organizzazione e nella realizzazione di operazioni comuni.

Né a tale conclusione è possibile pervenire valorizzando la circostanza risultante dalla nota dell'11 novembre 2005, vale a dire quella dell'assoluta estraneità del Governo italiano e del Servizio al sequestro di Abu Omar.

In realtà non è chi non veda la contraddittorietà del ragionamento svolto dalla Suprema Corte, che da un canto ha richiamato integralmente la sentenza n. 106/2009 di codesta Corte — che, nel paragrafo 9.1 del «Considerato in diritto» ha correttamente riferito il segreto di Stato ai rapporti tra SISMI e CIA anche se relativi a *extraordinary renditions* — e d'altro canto ha arbitrariamente limitato l'ambito di operatività di tale segreto ai soli rapporti tra Servizi che si siano estrinsecati nella partecipazione ad operazioni gestite da entrambi i Servizi, legittimamente approvate dai vertici del Servizio italiano.

L'arbitrarietà di tale ricostruzione, destinata a comportare una indebita, grave restrizione dell'ambito di operatività del segreto di Stato apposto dal Presidente del Consiglio dei ministri, ridonda in un'evidente lesione della sfera di attribuzioni di quest'ultimo, risolvendosi in un'inammissibile sostituzione dell'autorità giudiziaria all'autorità politica nella concreta determinazione di ciò che costituisce oggetto del segreto di Stato in relazione alla vicenda del sequestro di Abu Omar.

Come si è già avuto modo di osservare in sede di ricostruzione del quadro normativo che disciplina l'istituto del segreto di Stato, è solo al Presidente del Consiglio dei ministri, suprema autorità cui spetta la direzione politica dello Stato (ex art. 95 della Costituzione) — di cui l'alta direzione e la responsabilità generale della politica dell'informazione per la sicurezza, nell'interesse e per la difesa della Repubblica, ex art. 1, comma 1, lettera a) della legge n. 124/2007, costituisce una fondamentale articolazione — che spetta la determinazione, in concreto, dell'ambito di operatività del segreto di Stato, in conformità al disposto dell'art. 39 della legge n. 124/2007.

La denunciata lesione della sfera di attribuzioni del Governo consumata dalla Corte di cassazione per effetto dello stravolgimento del senso e della portata della sentenza n. 106/2009 di codesta Eccellentissima Corte costituzionale è stata reiterata dalla Corte di appello di Milano, con la sentenza impugnata in questa sede.

È innegabile che la Corte milanese sia pervenuta all'affermazione della penale responsabilità degli imputati sulla base dell'utilizzazione di materiale probatorio che è stato erroneamente ritenuto non coperto dal segreto di Stato, in ottemperanza alla citata sentenza della Corte di cassazione, ma in palese contrasto con quanto statuito da codesta Corte costituzionale nella sentenza n. 106/2009.

In questa sede sarà sufficiente richiamare, a sostegno di tale assunto, il passaggio della sentenza (par. 9.3, pagg. 88 e ss. della sentenza) in cui si riassumono le risultanze dell'incidente probatorio espletato dinanzi al GIP c/o il Tribunale di Milano in data 30 settembre 1996, nel corso del quale si svolse l'esame di Luciano Pironi, soggetto che ebbe a partecipare materialmente al sequestro di Abu Omar.

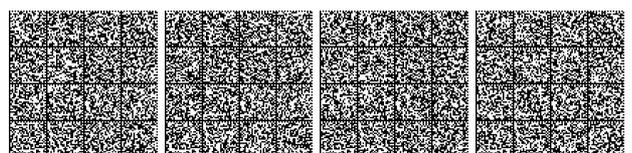
La Corte di appello milanese ha ritenuto di poter utilizzare tale emergenza processuale sulla base di quanto statuito dalla Corte di cassazione in punto di pretesa estraneità all'ambito del segreto di Stato dei rapporti tra CIA e SISMI che non si siano estrinsecati nella comune partecipazione ad operazioni debitamente approvate dal SISMI.

Il narrato di Pironi in ordine ai rapporti intrattenuti con Bob Lady, responsabile della CIA a Milano, in relazione alla realizzazione del sequestro di Abu Omar, è stato ritenuto utilizzabile in ragione dell'estraneità del SISMI al sequestro in questione.

L'erroneità della premessa sulla quale si fonda l'utilizzazione di tale emergenza processuale risulta in modo evidente dalla circostanza che codesta Corte, nella sentenza n. 106/2009, ha chiaramente affermato l'illegittimità della richiesta, dell'ammissione e dello svolgimento dell'incidente probatorio del 30 settembre 2006, in quanto «destinato a riguardare quella tematica delle relazioni tra Servizi italiani e stranieri di intelligence che il Presidente del Consiglio aveva inteso sottoporre a segreto» (par. 9) del Considerato in diritto).

Coerentemente a tale affermazione codesta Corte, con la predetta sentenza, ha annullato le risultanze dell'incidente probatorio, in quanto concernenti circostanze coperte da segreto di Stato, non senza precisare che da tale annullamento, ai sensi dell'art. 185, comma 1 e 191 c.p.p. consegue l'inutilizzabilità di tali circostanze (par. 9 del Considerato in diritto).

La Corte di appello milanese, facendo mostra di ritenere *tamquam non esset* la statuizione con cui codesta Corte aveva annullato le risultanze dell'incidente probatorio, ha aggravato il *vulnus* già inferto alle prerogative del Presidente del Consiglio dei ministri, quale organo preposto alla tutela del segreto di Stato, dalla Corte di cassazione, mediante l'adozione della sentenza n. 46340/2012.



2.3. — Come si è già avuto occasione di denunciare nel precedente ricorso per conflitto di attribuzione, l'annullamento da parte della Corte di cassazione della statuizione con cui la Corte di appello di Milano aveva dichiarato l'improcedibilità dell'azione penale esercitata nei confronti degli imputati italiani che avevano opposto il segreto di Stato, nonché delle ordinanze del 22 e 26 ottobre 2010 con cui la Corte di Appello di Milano aveva ritenuto l'inutilizzabilità delle dichiarazioni rese dagli allora indagati Mancini, Ciorra, Di Troia e Di Gregori nella fase delle indagini preliminari, nonostante il segreto di Stato opposto dagli imputati in dibattimento fosse stato ritualmente confermato dal Presidente del Consiglio dei ministri — cui ha fatto seguito l'emissione da parte della Corte di appello di Milano, in data 28 gennaio 2013, dell'ordinanza con cui è stata ammessa la produzione di siffatte dichiarazioni chiesta dalla Procura generale — risulta lesivo delle prerogative del Presidente del Consiglio dei ministri anche sotto un ulteriore profilo.

L'arbitraria esclusione dall'ambito di operatività del segreto di Stato dei rapporti tra il Servizio italiano e la CIA, e delle direttive impartite dal direttore del SISMI in ordine al fatto storico del sequestro di Abu Omar, ha obiettivamente vanificato la conferma del segreto di Stato, nei termini in cui è stato esattamente ricostruito da codesta Corte nella sentenza n. 106/2009, il cui esito obbligato, (laddove risulti essenziale, ai fini della definizione del processo, la conoscenza di quanto coperto dal segreto), non può che essere la dichiarazione di non doversi procedere per l'esistenza del segreto di Stato, a norma del combinato disposto dell'art. 202, comma 3, c.p.p. (come sostituito dall'art. 40 della legge n. 124/2007) e dell'art. 41, comma 3 della legge n. 124/2007. Ciò in ragione della preclusione della possibilità che l'autorità giudiziaria acquisisca ed utilizzi, anche indirettamente, le notizie coperte dal segreto, in forza del combinato disposto dell'art. 40, comma 5 e dell'art. 41, comma 5, della legge n. 124/2007.

L'illegittimità di siffatta statuizione si estende necessariamente anche all'ordinanza emessa dalla Corte di appello di Milano in data 28 gennaio 2013, nella parte in cui ha ammesso la produzione dei verbali relativi alle dichiarazioni rese dagli indagati Mancini, Ciorra, Di Troia e di Gregori nella fase delle indagini preliminari, nonché alla sentenza impugnata in questa sede, in quanto fondata sull'utilizzazione delle risultanze di tali verbali, risultanze coperte dal segreto di Stato, alla stregua dell'insegnamento di codesta Corte.

2.4. — La sentenza impugnata è censurabile anche nella parte in cui si richiama (*cf.* par. 8.1, pagina 49 della sentenza) quanto affermato dalla Corte di cassazione circa la tardività dell'apposizione del segreto di Stato con riferimento agli atti assunti ed ai documenti acquisiti nel procedimento avente ad oggetto il sequestro di Abu Omar.

Tale assunto — già criticato dal ricorrente nel precedente ricorso per conflitto di attribuzione — è palesemente contrastante con quanto affermato da codesta Corte costituzionale nella sentenza n. 106/2009.

Nel paragrafo 12.3 del «Considerato in diritto» della predetta sentenza codesta Corte ha recisamente escluso che, con riferimento alla vicenda del sequestro di Abu Omar, fosse stato violato il principio dell'anteriorità della segretezza.

A differenza di quanto ritenuto dalla Corte di cassazione a proposito dell'impossibilità di ritenere la tempestività dell'apposizione del segreto in virtù della direttiva del 30 luglio 1985, codesta Corte ha espressamente valorizzato tale direttiva in forza della quale, fin dalla data della sua emanazione, dovevano esser ritenute coperte da segreto di Stato, ai sensi dell'art. 12 della legge n. 801/1977, allora vigente, oltre alle operazioni ed alle attività informative proprie dei Servizi segreti, anche le relazioni con organi informativi di altri Stati.

Inoltre codesta Corte ha correttamente rilevato che la tempestività dell'apposizione del segreto di Stato su tutto ciò che attiene a tali relazioni è dimostrata dal fatto che già con la nota dell'11 novembre 2005 il Presidente del Consiglio aveva manifestato la necessità di assicurare, anche in relazione alla vicenda del sequestro di Abu Omar, il massimo riserbo su qualsiasi aspetto riferito ai rapporti tra il Servizio italiano e quelli stranieri.

2.5. — La sentenza impugnata è affetta da illegittimità derivata dal palese stravolgimento del senso della sentenza n. 106/2009 operato dalla Suprema Corte con la sentenza impugnata con il precedente ricorso per conflitto di attribuzione, nella parte in cui si attribuisce alla Corte costituzionale l'affermazione del principio che qualora, come nel caso di specie, i soggetti tenuti all'opposizione del segreto di Stato lo abbiano opposto successivamente all'acquisizione da parte dell'autorità giudiziaria delle notizie coperte da tale segreto, gli atti già legittimamente acquisiti non sarebbero inutilizzabili, salva la necessità di adottare accorgimenti per le cadenze successive del processo atte ad impedire la ulteriore divulgazione del segreto, quando questa possa essere ancora dannosa per gli interessi protetti.

Codesta Corte, nel paragrafo 8.4 del «Considerato in diritto», in realtà si è limitata a chiarire che la comunicazione dell'opposizione del segreto di Stato sulle parti obliterate di alcuni documenti, precedentemente acquisiti dall'autorità giudiziaria, non comporta «... retroattiva demolizione dell'attività di indagini già compiuta sulla base della precedente



e legittima acquisizione degli stessi ...», rilevando, peraltro e significativamente, che l'opposizione del segreto di Stato, seppur successiva all'acquisizione di documenti ovvero di altri elementi di prova, non può neppure essere indifferente rispetto alle ulteriori attività dell'autorità giudiziaria, requirente e giudicante, ed in relazione alle scadenze processuali imposte dal rito penale.

Conseguentemente codesta Corte, a differenza di quanto ritenuto dalla Corte di cassazione, ha ritenuto l'inutilizzabilità dei documenti acquisiti dall'autorità giudiziaria all'esito della perquisizione eseguita il 5 luglio 2006, e successivamente trasmessi all'autorità giudiziaria con parziali omissioni relative a dati coperti da segreto di Stato, dichiarando che non spettava al pubblico ministero milanese ed al g.u.p. presso il Tribunale di Milano porre tali documenti a fondamento, rispettivamente, della richiesta di rinvio a giudizio e del decreto che dispone il giudizio, ed annullando, per l'effetto, tali atti processuali nelle corrispondenti parti (cfr. il dispositivo della sentenza n. 106/2009 della Corte costituzionale).

L'infondatezza dell'assunto della Corte di cassazione, secondo il quale la legittimità delle modalità di acquisizione di un elemento di prova comporta necessariamente la piena utilizzabilità dello stesso, ancorché si tratti di un elemento coperto dal segreto di Stato, risulta anche da un altro passaggio della sentenza n. 106/2009 di codesta Corte costituzionale.

Nel paragrafo 10 del «Considerato in diritto», nell'affrontare la questione sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri, che, nel ricorso per conflitto di attribuzione proposto nei confronti della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano, si era doluto della lesione delle proprie prerogative costituzionali determinata dalle intercettazioni «a tappeto» delle utenze telefoniche intestate al SISMI, disposta dall'autorità giudiziaria milanese, si afferma chiaramente la legittimità di siffatte intercettazioni, non essendo stato preventivamente apposto il segreto di Stato, anche in ragione dell'inesistenza di un divieto *ex lege* di intercettazione delle comunicazioni intervenute su utenze telefoniche in uso a soggetti appartenenti ai Servizi.

Conseguentemente si esclude che la mera circostanza che siffatte intercettazioni fossero state disposte ridondasse in una lesione delle prerogative costituzionali del Presidente del Consiglio. Ciò non toglie, però, che in termini diversi si pone la questione «... della concreta utilizzabilità processuale del contenuto delle intercettazioni disposte dagli inquirenti, Sotto tale distinto profilo, l'Autorità giudiziaria non potrà comunque porre a fondamento delle sue determinazioni, in qualsiasi momento della scansione processuale, elementi conoscitivi che dovessero risultare coperti dal segreto di Stato, se e nella parte in cui eventualmente investano, direttamente od indirettamente, proprio il tema delle relazioni intercorse tra i Servizi di intelligence italiano e quelli stranieri. Ciò in riferimento al principio, già affermato da questa Corte secondo il quale il segreto di Stato ritualmente opposto o confermato legittimamente funge, nei singoli casi concreti da sbarramento al potere giurisdizionale, nel senso di «inibire all'Autorità giudiziaria di acquisire e conseguentemente di utilizzare gli elementi di conoscenza e di prova coperti dal segreto (già citata sentenza n. 110/1998)».

L'evidente scostamento della sentenza della Corte di cassazione denunciata con il presente ricorso rispetto all'insegnamento di codesta Corte comporta una lesione delle prerogative del Presidente del Consiglio dei ministri, mantenendo all'interno del circuito divulgativo del processo documenti in relazione ai quali era stato opposto e confermato il segreto di Stato.

Ciò, lo si ribadisce, ridonda nell'illegittimità della sentenza impugnata in questa sede.

2.6. — La sentenza in questione non può non essere stigmatizzata anche nella parte in cui pretende limitare l'inutilizzabilità delle testimonianze, delle dichiarazioni e degli altri elementi di prova concernenti l'organizzazione del Servizio, nonché le direttive impartite dal suo Direttore alle parti che attengano strettamente a tali profili, salva l'utilizzabilità degli elementi di prova concernenti attività e condotte anche di agenti di servizi che abbiano agito a titolo individuale, al di fuori di operazioni riconducibili al SISMI.

È evidente l'erroneità di tale assunto, che costituisce la logica conseguenza della tesi secondo la quale, nella vicenda relativa al sequestro Abu Omar, il Presidente del Consiglio avrebbe apposto il segreto di Stato solo sui rapporti tra Servizio italiano e CIA, nonché sugli *interna corporis* del Servizio relativi ad operazioni approvate da quest'ultimo.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, odierno ricorrente, richiama integralmente la confutazione di tale tesi già operata precedentemente, ed in particolare ribadisce gli effetti gravemente lesivi delle proprie attribuzioni costituzionali che derivano dall'assunto, condiviso dalla sentenza della Corte di appello di Milano denunciata in questa sede, dell'utilizzabilità delle dichiarazioni concernenti gli *interna corporis* del Servizio ancorché aventi tratto alla vicenda in esame, nelle parti non concernenti operazioni debitamente approvate dal Servizio.



2.7. — Sotto ulteriore profilo non può non apparire evidente che la sentenza impugnata è viziata per effetto dell'illegittimità dell'ordinanza emessa dalla Corte di appello di Milano, in data 28 gennaio 2013, con cui era stata accolta la richiesta di produzione dei verbali degli interrogatori resi dagli allora indagati Mancini, Ciorra, Di Troia e Di Gregorio, avanzata dalla Procura generale, in dichiarato ossequio alla sentenza della Corte di cassazione, trattandosi di fonti di prova certamente coperte dal segreto di Stato.

Già con il precedente ricorso per conflitto di attribuzione si era rilevato che la lesività delle attribuzioni costituzionali del Presidente del Consiglio dei ministri, che connota la sentenza n. 46340/12 della Suprema Corte, non può non comportare la necessità di denunciare che le prerogative del Presidente del Consiglio dei ministri sono state lese anche dall'ordinanza emessa dalla Corte di appello di Milano in data 28 gennaio 2013.

La lesione subita dal ricorrente per effetto della predetta ordinanza è stata aggravata dalla Corte di appello di Milano mediante l'emissione della sentenza impugnata in questa sede in quanto fondata sull'utilizzazione dei verbali degli interrogatori resi dagli allora indagati Mancini, Ciorra, Di Troia e Di Gregorio.

2.8. — Con il precedente ricorso per conflitto di attribuzione è stata impugnata anche l'ordinanza emessa dalla Corte di appello di Milano in data 4 febbraio 2013, con cui non si dava corso all'interpello del Presidente del Consiglio dei ministri ai fini della conferma del segreto di Stato opposto dagli imputati Pollari, Mancini, Ciorra, Di Troia e Di Gregari, in patente violazione dell'art. 41 della legge n. 124/2007, che impone all'autorità giudiziaria, in caso di opposizione del segreto di Stato, di chiedere al Presidente del Consiglio dei ministri conferma dell'esistenza di tale segreto sospendendo ogni iniziativa volta ad acquisire la notizia oggetto del segreto.

Con tale ordinanza, lungi dall'aver osservato il disposto dell'art. 41 della legge n. 124/2007, la Corte di appello consentiva al Procuratore generale di svolgere la sua requisitoria — ripresa con particolare enfasi dai mass media — utilizzando ampiamente fonti di prova coperte dal segreto di Stato.

L'illegittimità di tale ordinanza comporta necessariamente l'illegittimità della sentenza impugnata in questa sede, emessa senza che sia stato rispettato il disposto dell'art. 41 della legge n. 124/2007, preordinato a tutelare le prerogative del Presidente del Consiglio dei ministri in materia di conferma del segreto di Stato.

2.9. — L'ultimo, ma non meno importante, profilo di illegittimità della sentenza impugnata in questa sede, che si intende denunciare, è costituito dalla palese violazione del principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato in cui è incorsa la Corte di appello di Milano, per aver omesso di sospendere il procedimento penale in corso di celebrazione, in attesa della decisione del ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, del cui deposito presso la Cancelleria della Corte costituzionale la Corte di appello era stata informata dall'Avvocatura dello Stato il giorno prima dell'emissione della sentenza impugnata.

Come codesta Corte ha avuto modo di affermare, in più occasioni, il principio di leale collaborazione deve sempre permeare di sé il rapporto tra poteri dello Stato e che ad esso non sfugge neppure l'ordine giudiziario, nell'esercizio della giurisdizione, quando esso ridondi nelle altrui attribuzioni costituzionali (*cf.* sentenze n. 149 del 2007, n. 110/1998, n. 403/1994 e n. 87/2012).

Non vi è dubbio che nel caso di specie l'esercizio della funzione giurisdizionale da parte della Corte d'appello di Milano interferisse con l'esercizio delle attribuzioni spettanti al Presidente del Consiglio dei ministri in materia di segreto di Stato, per la cui tutela l'odierno ricorrente si era rivolto a codesta Corte.

Tale obiettiva interferenza tra sfere di attribuzioni spettanti ai poteri dello Stato in conflitto avrebbe dovuto indurre la Corte di appello di Milano a sospendere il processo penale fino alla definizione del giudizio promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti della Corte di cassazione e della Corte di appello di Milano, in ottemperanza al predetto principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato.

Appare francamente sconcertante il riferimento, contenuto a pagina 16 della sentenza, al fatto che il predetto ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato non aveva ancora superato il vaglio di ammissibilità della Corte costituzionale, ove si consideri che, alla luce dell'ormai consolidato orientamento giurisprudenziale in materia di presupposti di ammissibilità dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato (*cf.*, da ultimo, l'ordinanza n. 69/2013 di codesta Corte), la Corte di appello avrebbe potuto agevolmente prevedere che la Corte costituzionale si sarebbe determinata nel senso dell'ammissibilità.



3.1. — Istanza di sospensiva.

Non è chi non veda la gravità delle conseguenze derivanti dalla sentenza della Corte di appello di Milano denunciata in questa sede, ove si consideri che l'ulteriore prosecuzione del giudizio — in ragione della presenza nel fascicolo del dibattimento di atti e documenti pacificamente coperti dal segreto di Stato — comporta il protrarsi dell'indebita pubblicità delle informazioni contenute in tali fonti di prova per effetto della loro immissione nel circuito divulgativo del processo e, conseguentemente, dell'informazione veicolata dai mass media, determinando l'aggravamento della lesione delle attribuzioni costituzionali del Presidente del Consiglio dei ministri, già consumata mediante l'adozione della sentenza impugnata.

L'esigenza di evitare l'aggravamento della lesione delle attribuzioni costituzionali del Presidente del Consiglio dei ministri impone la sospensione dell'efficacia della sentenza impugnata e la conseguente sospensione del processo penale attualmente pendente dinanzi alla Corte di Cassazione, fino alla definizione del giudizio introdotto con il presente ricorso.

P. Q. M.

Chiede che la Corte costituzionale, previa riunione del presente ricorso a quello precedentemente proposto dal ricorrente nei confronti della Corte di cassazione e della Corte di appello di Milano (ric. confl. attr. n. 4/2013), per evidenti ragioni di connessione oggettiva e soggettiva,

A) dichiarare che non spetta alla Corte di appello di Milano affermare la penale responsabilità degli imputati del fatto — reato costituito dal sequestro di Abu Omar, sul presupposto che il segreto di Stato apposto dal Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione alla vicenda del sequestro di Abu Omar, concernerebbe solo i rapporti tra Servizio italiano e CIA, nonché gli interna corporis che hanno tratto ad operazioni autorizzate dal Servizio, e non anche quelli che attengono comunque al fatto storico del sequestro in questione, e che sarebbe tutt'ora utilizzabile la documentazione legittimamente acquisita dall'autorità giudiziaria, nel corso del procedimento avente ad oggetto il sequestro in questione, sulla quale era stato successivamente opposto il segreto di Stato, nonché tutti gli elementi di prova ritenuti coperti dal segreto di Stato da codesta Corte costituzionale, con la sentenza n. 106/2009;

B) dichiarare che non spetta alla Corte d'appello di Milano emettere la sentenza impugnata in questa sede sulla base dell'utilizzazione dei verbali relativi agli interrogatori resi dagli allora indagati nel corso delle indagini preliminari Mancini, Ciorra, Di Troia e Di Gregori — di cui era stata disposta la restituzione al P.G. da parte della stessa Corte di Appello con ordinanze del 22 e 26 ottobre 2010 — senza che si sia dato corso all'interpello del Presidente del Consiglio dei ministri ai fini della conferma del segreto di Stato opposto dagli imputati Pollati, Mancini, Ciorra, Di Troia e Di Gregori nel corso dell'udienza del 4 febbraio 2013, essendosi invitato il Procuratore generale a concludere, in modo tale da consentirgli di svolgere la sua requisitoria utilizzando fonti di prova coperte dal segreto di Stato;

C) dichiarare che non spetta alla Corte d'appello di Milano emettere la sentenza impugnata in questa sede, senza aver sospeso il processo penale in questione fino alla definizione del giudizio sul conflitto di attribuzione;

C) annulli — previa sospensione dell'efficacia della sentenza n. 985/2013 della Corte di appello di Milano e conseguente sospensione del processo penale attualmente pendente dinanzi alla Corte di cassazione — la predetta sentenza della Corte ambrosiana.

Allegati come da separato indice.

Roma, addì 3 luglio 2013

L'Avvocato dello Stato: GIANNUZZI - IL VICE AVVOCATO GENERALE DELLO STATO: TAMIOZZO

Avvertenza: L'ammissibilità del presente conflitto è stata decisa con ordinanza n. 244/2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, 1ª serie speciale, n. 43 del 23 ottobre 2013.



N. 233

Ordinanza del 27 giugno 2013 emessa dal Tribunale di Lucera nel procedimento penale a carico di M.E.

Esecuzione penale - Computo della custodia cautelare e delle pene espiate senza titolo - Previsione che siano computate soltanto la custodia cautelare subita o le pene espiate dopo la commissione del reato per il quale deve essere determinata la pena da eseguire - Mancata previsione che il giudice del procedimento possa derogare, sulla base di elementi probatori di segno contrario a quelli presunti dalla *ratio* della norma, al divieto di computare la custodia cautelare subita o le pene espiate ingiustamente prima della commissione del reato per il quale deve essere determinata la pena da eseguire - Ingiustificata disparità di trattamento tra condannati dipendente da un fattore meramente casuale di natura temporale - Violazione del principio del favor libertatis - Ingiustificata disparità di trattamento tra condannati a seconda che abbiano o non commesso un reato prima di subire una ingiusta detenzione - Violazione del principio della finalità rieducativa della pena - Contrasto con i principi di uguaglianza e ragionevolezza.

- Codice di procedura penale, art. 657, comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 13, primo comma, e 27, comma terzo.

IL TRIBUNALE

Sciogliendo la riserva di cui al verbale dell'odierna udienza camerale nell'incidente di esecuzione (n. 17/13 Reg. Inc.Es.) proposto da M.E. (nato a L. il 6 luglio 1962 ed ivi residente alla via M.P.S. n.) a mezzo dei suoi difensori avv. Mercurio Galasso e Raffaele Lepore con istanza depositata in data 27 maggio 2013 e volta, da una parte, ad ottenere, ai sensi degli artt. 665 e 666 c.p.p., atteso il diniego tacito del P.M. - funzionalmente competente ex art. 657 c.p.p. - di scomputare dalla pena residuale da espriare in forza della sentenza 26.10.2005 di questo Tribunale, confermata in appello e divenuta irrevocabile in data 20.5.2013, la carcerazione preventiva dallo stesso ingiustamente sofferta dal 17 giugno 1983 al 15 settembre 1986, nonché gg. 45 di reclusione per liberazione anticipata ex art. 54 Ord. Penit., e, dall'altra, a sollevare, a fronte della inapplicabilità nel caso di specie di tale fungibilità, questione di legittimità costituzionale dell'art. 657, comma 4, c.p.p.;

Rilevato che il P.M. all'odierna udienza camerale si è associato all'accoglimento della richiesta avanzata nell'interesse del M. di remissione degli atti alla Corte costituzionale;

OSSERVA

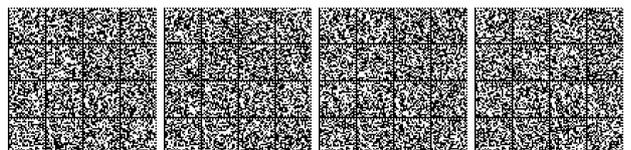
M.E., come da documentazione in atti, nel lontano 1983 fu coinvolto nel cd. processo Tortora e, dopo aver patito tre anni e tre mesi di carcerazione preventiva, fu assolto dalla Corte di Appello di Napoli dai reati associativi ascrittigli per non aver commesso il fatto.

All'accoglimento della richiesta di scomputo della carcerazione dalla pena residuale da espriare osta la disposizione del quarto comma dell'art. 657, c.p.p., secondo cui il presofferto, per essere oggetto di compensazione, deve seguire e non precedere il reato per cui v'è stata la condanna alla pena da espriare, come invece è avvenuto nel caso in esame in cui i reati cui si riferisce la pena da compensare sono stati commessi dal M. 17 anni dopo aver subito la ingiusta carcerazione preventiva in questione.

Quanto alla liberazione anticipata ex art. 54 Ord. Pen., competente «*ratione materiae*» a decidere sulla istanza è il Magistrato di Sorveglianza di Foggia.

Venendo alla eccezione di incostituzionalità del quarto comma dell'art. 657 c.p.p. sollevata dalla difesa del M., il Collegio ritiene la questione non manifestamente infondata sotto diversi profili.

La scelta del legislatore di condizionare la fungibilità in parola alla «*anteriorità del reato per il quale va determinata la pena da eseguire*», mostra di porsi in aperto contrasto con l'art. 3 Cost., attesa la ingiustificata disparità di trattamento tra condannati che, pur avendo ugualmente riportato una condanna definitiva e subito una ingiusta carcerazione, non possono usufruire allo stesso modo del recupero dell'ingiusta detenzione perché quest'ultimo trattamento viene dal quarto comma dell'art. 657 c.p.p. riservato soltanto a colui che abbia commesso il reato (per il quale deve essere



determinata la pena da eseguire) ANTERIORMENTE alla detenzione già patita ingiustamente, tanto da far dipendere l'operatività o meno della fungibilità da un fattore meramente casuale di natura temporale che vulnera indubbiamente sia il principio di uguaglianza di trattamento (art. 3 Cost.), sia il principio, ugualmente di rango costituzionale, del *favor libertatis*.

Altro profilo di sospetta incostituzionalità del 4° c. dell'art. 657 c.p.p. consegue dalla grave sperequazione che viene a determinarsi tra chi ha e chi non ha commesso un reato prima di subire una ingiusta carcerazione, nel senso che chi ha già riportato una condanna ad espiare una pena può compensarla con la carcerazione o la pena subita ingiustamente in seguito, mentre ne viene escluso - e deve quindi scontare in carcere la pena inflittagli - chi tale ingiusta carcerazione ha subito anteriormente al reato per cui si procede. Ancora una volta la mera casualità circa il tempo di commissione del reato finisce per negare la fungibilità proprio a chi, a ben vedere, sarebbe più meritevole di fruirne, ingenerando il sospetto più che fondato di violazione dell'art. 27, comma 3, della Costituzione, posto che alla ingiustizia di una carcerazione non meritata si aggiunge il danno di non poterla - a differenza di chi versa in una situazione inversa - neppure compensare, e il *vulnus* che ne deriva vanifica la finalità tendenzialmente rieducativa della pena detentiva ed ostacola il reinserimento del reo nel tessuto sociale, costituente l'obiettivo primario assegnato alla pena come espiazione.

Ma vi è un aspetto peculiare del 4° comma dell'art. 657 c.p.p. sul quale il Collegio intende più che su ogni altro porre la propria attenzione nella valutazione che è chiamato a dare sulla dedotta non manifesta infondatezza di costituzionalità dello stesso, e che, per quanto è dato di sapere, non è mai stato tematicamente affrontato e portato al vaglio del Giudice delle leggi sia nella vigenza del codice Rocco, sia dall'entrata in vigore del codice Vassalli.

Si è già detto come contrasti con il senso di giustizia il divieto legale di recupero della carcerazione ingiustamente sofferta da un soggetto incensurato soltanto perché la carcerazione preventiva dallo stesso subito abbia preceduto nel tempo la commissione del reato cui la condanna e la pena da espiare si riferiscano. Ed è il caso di M. E. al quale il quarto comma dell'art. 657 c.p.p. fa divieto di compensare una parte della pena irrogatagli da questo Tribunale nel 2005 per fatti commessi nell'anno 2000, con la ingiusta carcerazione preventiva da lui sofferta dal 1983 al 1986 nel corso di un processo penale nel quale in appello è stato assolto con formula piena.

La *ratio* della preclusione è riportata nella relazione al progetto preliminare del codice di procedura penale del 1988, laddove si legge in termini assiomatici che «il recupero della detenzione ingiustamente sofferta deve funzionare come correttivo delle disfunzioni della macchina giudiziaria e compensazione dell'ingiusta carcerazione, ma non certo come incentivo alla commissione successiva di azioni criminose», e per scongiurare tale incentivo criminogeno, paventato in astratto, il legislatore del 1988, come quello del 1930, ha sancito il divieto assoluto di operatività del meccanismo della fungibilità della pena per chi l'ingiusta carcerazione - a differenza di colui che ha già riportato una condanna irrevocabile - costituisce la prima esperienza giudiziaria; un divieto fondato su una presunzione assoluta (*iuris et de iure*) che vieta al Giudice di potervi derogare anche di fronte alla prova certa che quel pericolo non si è di fatto concretizzato.

Orbene, ancor più delle altre ragioni fin qui esaminate, a convincere il Collegio della non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale che ne occupa è proprio la portata della presunzione di cui alla disposizione del quarto comma dell'art. 657, c.p.p., avendo in questi ultimi anni la Corte costituzionale, con una pluralità di interventi, ridisegnato i confini di conformità ai principi costituzionali della applicabilità delle presunzioni assolute in riferimento a disposizioni normative che incidono, nel senso di limitarla o comprimerla del tutto, sulla libertà personale quale bene inviolabile costituzionalmente garantito. Invero, con le sentenze n. 139/2010 e n. 265/2010, il Giudice delle leggi ha stabilito che «le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*. In particolare l'IRRAGIONEVOLEZZA della presunzione assoluta si coglie tutte le volte in cui sia agevole formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa», ribadendo tale insegnamento con le pronunce n. 331/2011, n. 110/2012 e n. 57/2013 con le quali ha così ulteriormente precisato: «Questa Corte, nelle citate sentenze n. 265 del 2010 e n. 164 del 2011, ha ricordato che le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona, violano il principio di eguaglianza, se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienze generalizzate riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*. In particolare, l'irragionevolezza della presunzione assoluta si coglie tutte le volte in cui sia agevole formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa».

Tale essendo l'ormai consolidato orientamento dei Giudici della Consulta in «*subiecta materia*», non pare al Collegio che la disposizione del quarto comma dell'art. 657 c.p.p. che interessa la libertà personale come diritto fondamentale della persona umana, esprima una regola di esperienza generalizzata, ove soltanto si pensi che con la presunzione in parola si fa dipendere l'operatività del meccanismo della fungibilità della pena da accadimenti niente affatto coincidenti con l'*id quod plerumque accidit*, potendosi certamente verificare nella pratica il caso di chi sia spinto a delinquere dal proposito di recuperare la carcerazione già sofferta ingiustamente, ma non come normalità generalizzata visto che



è altrettanto frequente il caso di chi proprio per avere avuto la terribile esperienza di conoscere il carcere da innocente con tutte le conseguenze negative derivategli da un processo penale, si guarda bene dal farsi tentare di commettere reati soltanto per «riscuotere» il *bonus* di un ingiusto presofferto.

Ritiene pertanto il Collegio che una presunzione assoluta come quella che assiste la previsione astratta inderogabile di divieto di recupero della carcerazione ingiustamente sofferta, così come disciplinata dal quarto comma dell'art. 657 c.p.p., la cui operatività è stata, come si è visto, rigorosamente limitata dal Giudice delle leggi, si pone in stridente contrasto con i principi costituzionali di eguaglianza e ragionevolezza, oltretutto aggiungendo al *vulnus* della ingiusta privazione della libertà personale il danno di non poterla scomputare dalla pena inflittagli in occasione di condanna successiva.

Occorre tuttavia aggiungere che ben potrebbe la Corte costituzionale ritenere - come ipotizzato dalla difesa del M. - che a vulnerare i parametri costituzionali sopra richiamati non sia la presunzione in sè, ma il suo carattere assoluto, che implica un divieto indiscriminato e totale di infungibilità, nella specie arbitraria e irragionevole. La previsione invece di una presunzione solo relativa del divieto in parola consentirebbe di conservare l'impianto normativo e la sua «*ratio*» senza per questo eccedere i limiti di compatibilità costituzionale, grazie alla possibilità che verrebbe data all'interessato di fornire al Giudice (con onere a suo carico) i necessari elementi di segno contrario, quale ad esempio il lungo tempo trascorso tra la ingiusta carcerazione e la successiva commissione del reato.

Oltre alla non manifesta infondatezza, appare pienamente ravvisabile anche la RILEVANZA della questione in esame, posto che la richiesta di M. E. di compensare la lunga carcerazione ingiustamente sofferta dal 1983 al 1986, con parte della pena residuale da espiare in esecuzione della condanna inflittagli da questo Tribunale con sentenza del 26.10.2005 per reati commessi nell'anno 2000 potrà trovare pieno accoglimento in caso di declaratoria di illegittimità costituzionale della preclusione imposta dal quarto comma dell'art. 657 c.p.p.

È appena il caso di aggiungere che tale RILEVANZA non verrebbe meno ove la Corte costituzionale, optando per l'alternativa appena prospettata, dovesse soltanto degradare in RELATIVA la presunzione ASSOLUTA «*de qua*», così da dichiarare la illegittimità dell'art. 657, comma 4, c.p.p. nella parte in cui non prevede che il Giudice del procedimento possa derogare - sulla base di elementi probatori di segno contrario a quelli presunti dalla «*ratio*» della norma - al divieto di computare la custodia cautelare subita o le pene espiae ingiustamente prima della commissione del reato per il quale deve essere determinata la pena da eseguire. Prova che ovviamente anche il M. è tenuto a fornire e che, nel caso di specie, può senz'altro ritenersi ragionevolmente raggiunta alla stregua della più che significativa circostanza del lunghissimo lasso temporale (circa diciassette anni) tra la carcerazione preventiva ingiustamente sofferta ed i fatti per cui è intervenuta la condanna alla pena da espiare.

A norma dell'art. 23 della legge n. 87 dell'11 marzo 1953, deve dichiararsi la sospensione del presente procedimento e disporsi la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ove M. E. fosse costretto ad espiare la pena inflitta dal Tribunale di Lucera durante il tempo di attesa del giudizio della Corte costituzionale, si vedrebbe vanificare del tutto la legittima aspettativa di poterla compensare con l'ingiusto presofferto. Ricorrono pertanto i gravi motivi che inducono a sospendere anche l'esecutività della sentenza 26.10.2005 del Tribunale di Lucera.

P.Q.M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 657, comma 4, c.p.p., in riferimento agli artt. 3, 13, comma 1, e 27, comma 3, della Costituzione.

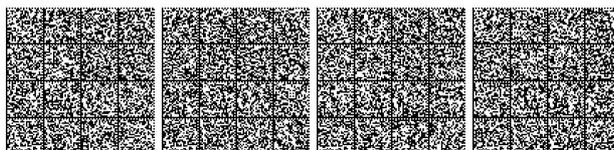
Sospende il giudizio in corso e la esecutività della sentenza 26.10.2005 del Tribunale di Lucera nei confronti di M. E., disponendo l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri, e sia comunicata ai Presidenti dei due rami del Parlamento italiano.

Manda alla cancelleria per gli adempimenti di rito.

Lucera, 20 giugno 2013

Il Presidente: PECORIELLO



N. 234

*Ordinanza del 22 luglio 2013 emessa dal G.U.P. del Tribunale di Torino
nel procedimento penale a carico di R.R. e E.K.F.*

Reati e pene - Produzione, traffico e detenzione illeciti di sostanze stupefacenti o psicotrope - Modifiche normative introdotte mediante una disposizione inserita nella legge di conversione del decreto-legge n. 272 del 2005 - Denunciata parificazione ai fini sanzionatori delle sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle II e IV (c.d. droghe leggere) del previgente art. 14 del testo unico in materia a quelle delle tabelle I e III (c.d. droghe pesanti) - Denunciato conseguente innalzamento delle sanzioni per le condotte riguardanti le sostanze di cui alle prime due tabelle - Denunciata unificazione delle tabelle che identificano le sostanze stupefacenti, in particolare includendo la *cannabis* e i suoi prodotti nella prima di tali tabelle - Estraneità delle nuove norme inserite dalla legge di conversione all'oggetto, alle finalità e alla *ratio* dell'originale decreto-legge - In via subordinata: carenza del presupposto del caso straordinario di necessità e urgenza.

- Decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, art. 4-*bis*, introdotto dalla legge di conversione 21 febbraio 2006, n. 49.
- Costituzione, art. 77, comma secondo.

IL TRIBUNALE

Letta memoria ex art. 121 c.p.p. depositata in data 11 luglio 2013 presentata nell'interesse di:

R.R., nato in M. il 10 settembre 1984, attualmente sottoposto alla misura degli arresti domiciliari in Torino via Moncrivello nr. 3/D c/o BOVE Giacomo (Stazione Carabinieri Torino Regio Parco);

E.K.F. nato a B. (Francia) il 30 novembre 1980 attualmente sottoposto alla misura dell'obbligo di presentazione giornaliero alla P.G.;

entrambi difesi di fiducia dall'avv. Gasparini Alessandro del Foro di Torino,

Rilevato in fatto che nei confronti dei suddetti imputati veniva emesso decreto di giudizio immediato in data 27 febbraio 2013 con la seguente imputazione:

del reato di cui agli artt. 110 c.p., 73 DPR 309/90 perché in concorso tra loro illecitamente detenevano gr. 965,65 di sostanza stupefacente, hashish, contenente mg. 93578 di principio attivo, destinato al consumo di terzi. - In Torino il 25 gennaio 2013

R. recidivo specifico infraquinquennale

E.K. recidivo

OSSERVA

In data 14 marzo 2013 il difensore di entrambi, munito di procura speciale, chiedeva procedersi con il rito abbreviato che veniva ammesso in data 27 maggio 2013.

Con la memoria depositata l'11 luglio 2013 il difensore degli imputati sollevava eccezione di incostituzionalità dell'art. 4-*bis* del d.l. n. 272/2005 così come modificato dalla legge di conversione n. 49/2006, che aveva modificato l'art. 73 D.P.R. 309/90 per contrasto con gli artt. 77 c. 2, 3 e 117 c. 1 Cost.

La questione, come precisato anche dal difensore, è stata recentemente sollevata sia dalla Corte di Appello di Roma, con ordinanza del 28 gennaio 2013, di cui il difensore fa proprie le motivazioni e le conclusioni, che dalla Corte di Cassazione Penale, Sezione III, con ordinanza del 9 maggio 2013.

In particolare la Corte di Appello di Roma svolgeva le seguenti osservazioni in diritto.



OSSERVA IN DIRITTO

1. L'art. 73 del d.P.R. n. 309/90, come è noto, è stato modificato dalla legge n. 49 del 21 febbraio 2006 di conversione del decreto legge n. 272/2005, c.d. «Decreto Olimpiadi».

Prima della legge di modifica l'articolo in argomento prevedeva nei commi 1 e 4 la sanzione della reclusione da 8 a 20 anni e la multa da € 25.822 ad € 258.228 per una serie di condotte aventi ad oggetto le sostanze stupefacenti elencate nelle tabelle I e III allegate al d.P.R. - le c.d. droghe pesanti - e, rispettivamente, la sanzione della reclusione da 2 a 6 anni e la multa da € 5.164 ad € 77.468 per le condotte riguardanti le sostanze elencate nelle tabelle II e IV - c.d. droghe leggere -.

Il quadro legislativo prevedeva dunque, come appare giuridicamente e, soprattutto, costituzionalmente corretto, sanzioni diverse in relazioni a condotte diverse: la norma, puniva e violazioni relative a sostanze più dannose con sanzioni più pesanti rispetto a quelle riguardanti sostanze meno dannose.

L'art. 4-*bis* d.l. cit. ha modificato il quadro testè delineato appiattendolo verso l'alto le condotte in argomento sotto l'unica sanzione della reclusione da 6 a 20 anni e la multa da € 26.000 a 260.000.

Fermo è rimasto il comma 5 dell'art. in argomento che prevede sanzioni più miti per comportamenti di lieve entità stabilendo comunque per ciò che attiene alla detenzione di sostanza "leggere", un rilevante annientamento delle pene rispetto a quanto previsto dalla norma nella sua formulazione originaria.

L'art. 4-*bis* cit. risulta per altro verso inserito nel quadro di un decreto legge varato all'inizio sotto la rubrica di «Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali nonché la funzionalità dell'amministrazione dell'Interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi».

Il provvedimento varato dal Governo era costituito da soli 6 articoli riguardanti l'assunzione di personale della Polizia di Stato, il finanziamento delle Olimpiadi invernali di Torino, l'istituzione di apposita lotteria nazionale, l'esecuzione di pene detentive per tossicodipendenti ed il diritto di voto degli italiani all'estero.

In particolare, per ciò che attiene alla materia in argomento, l'art. 4 del decreto legge abrogava l'art. 94-*bis* del d.P.R. n. 309/90 e prevedeva un caso speciale di sospensione dell'esecuzione di pene detentive irrogate a tossicodipendenti ed alcolodipendenti: nulla dunque che riguardasse le sanzioni relative alle condotte di detenzione, spaccio ecc. di sostanze stupefacenti.

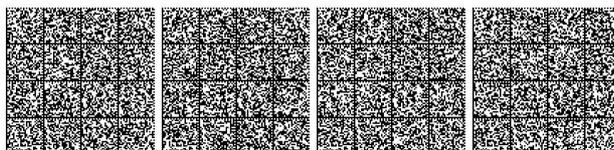
In seguito al passaggio parlamentare, il decreto contava ben 36 articoli tra cui l'art. 4-*bis* di cui trattasi.

Alla luce di quanto sin qui esposto, ritiene dunque questa Corte che sussistano elementi per ritenere non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* del d.l. cit. così come convertito nella l. n. 49/2006 per contrasto con l'art. 77, 2 c. Cost. sollevata nel corso del presente procedimento.

Ed in effetti la Corte costituzionale ha avuto modo di esprimersi in ordine alla necessità di coerenza tra le norme che compongono un provvedimento di urgenza rilevando «la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e di urgenza di provvedere la evidente estraneità della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto legge in cui è inserita». Ed ancora: «Si deve ritenere che l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario non risponda soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma sia imposta dallo stesso art. 77, secondo comma, Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario». (sentenza 22 del 2012).

Ora nel caso in specie appare evidente il difetto di coerenza interna tra le norme che costituivano il nucleo originario del provvedimento adottato dal governo e quella di cui dall'art. 4-*bis* citato: tale ultima norma, che introduce un nuovo sistema di sanzioni in relazione a condotte aventi ad oggetto stupefacenti, nulla ha evidentemente a che vedere, sia con lo svolgimento delle Olimpiadi invernali di Torino, sia con i benefici previsti in favore di tossicodipendenti ed alcolodipendenti.

2. Del resto che la norma in argomento non perseguisse lo scopo di fronteggiare un problema presentatosi con caratteri di urgenza e straordinarietà emerge con tutta evidenza dal fatto che la riforma dell'art. 73 cit. giaceva in parlamento da tre anni come affermato dallo stesso relatore della modifica On. Giovanardi (seduta del Senato del 26 gennaio 2006). Da tale rilievo si deduce un secondo profilo di incostituzionalità per contrasto con l'art. 77, 2 c. Cost. della norma in questione che, oltre ad essere inserita, come già detto, in un contesto disomogeneo, appare per di più sprovvista del requisito della urgenza previsto dalla citata norma costituzionale e che giustifica il potere di decretazione del governo. Non si vede, in altre parole, quale urgenza vi fosse nel riformare un sistema sanzionatorio in vigore da 16 anni ed in ordine al quale nessun evento improvviso, straordinario poneva l'esigenza di una modifica per decreto.



La Corte costituzionale ha peraltro avuto modo di affermare il principio per cui il vizio derivante dalla assenza del requisito di straordinarietà ed urgenza del provvedimento per decreto non viene sanato dalla successiva legge di conversione. Quanto precede poiché «Affermare che la legge di conversione sana in ogni caso i vizi del decreto significherebbe attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie.» (C. Cost. sent. n. 171/2007).

3. La norma di cui all'art. 4-*bis* in questione si pone a giudizio di questa Corte in contrasto altresì del principio costituzionale di eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge di cui all'art. 3 Cost.

Il principio postula come è noto, e come è stato più volte sottolineato dalla Corte costituzionale, non solo che a comportamenti eguali vengano riconosciute conseguenze eguali ma anche, e per converso, che a situazioni diverse corrispondano conseguenze diverse.

Non v'è dunque chi non veda come sanzionare con la medesima pena due comportamenti notevolmente diversi come l'importare, detenere, spacciare ecc. droghe c.d. leggere oppure pesanti costituisca una palese violazione del principio di eguaglianza sotto il profilo della mancata adozione di sanzioni diverse in relazione a condotte diverse.

Pur non essendo questa la sede per una disamina su basi scientifiche delle profonde, e comunque note, differenze intercorrenti tra i due tipi di stupefacenti varrà tuttavia la pena di rilevare quanto meno la assenza di effetti di dipendenza nei consumatori di «cannabis» a differenza di quelli che assumono droghe c.d. pesanti quali gli oppiacei di cui diventano entro brevissimo termine dipendenti. Va altresì rilevata la modestia degli effetti negativi sull'organismo - non differenti da quelli che provocano alcool o nicotina - delle droghe leggere rispetto quelli devastanti prodotti dalle droghe pesanti.

4. Non manifestamente infondata appare inoltre la questione di legittimità costituzionale della norma di cui all'art. 4-*bis* cit. in relazione all'art. 117, c. 1 Cost.

Va invero posto in evidenza come il Consiglio della Unione Europea con la decisione quadro n. 2004/757/GAI abbia stabilito all'art. 4 che:

1 - (*Omissis*). «Ciascuno Stato membro provvede finché i reati di cui all'art. 2 (Reati connessi al traffico illecito di stupefacenti e di precursori) siano soggetti a pene detentive della durata massima compresa tra almeno 1 e 3 anni.

2 - Ciascuno Stato membro provvede affinché i reati di cui all'art. 2, paragrafo 1, lettere *a*), *b*) e *c*), siano soggetti a pene detentive della durata massima compresa tra almeno 5 e 10 anni in presenza di ciascuna delle seguenti circostanze: *a*) il reato implica grandi quantitativi di stupefacenti; *b*) il reato o implica la fornitura degli stupefacenti più dannosi per la salute, oppure ha determinato gravi danni alla salute di più persone.»

Al di là della quantificazione delle pene che in subiecta materia non può venire in considerazione, ciò che rileva è che la decisione comunitaria in argomento distingue chiaramente e nettamente da un punto di vista sanzionatorio tra droghe leggere - che non vengono definite in quanto tali ma che si comprende, per esclusione rispetto al successivo comma 2 lett. *b*) siano quelle cui la decisione si riferisce - e droghe pesanti che vengono indicate come «stupefacenti più dannosi per la salute».

Ai sensi dell'art. 117, 1 c. Cost. lo Stato Italiano ha il dovere di legiferare «nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali alle decisioni della comunità internazionale».

Sulla necessità per lo Stato di conformarsi ai sensi dell'art. 117 Cost. alle Decisioni Quadro del Consiglio di Europa si è già pronunciata la Corte costituzionale, tra le altre, con la sentenza da cui è tratta la seguente massima: Rapporti giurisdizionali con autorità straniere in materia penale - Estradizione - Mandato di arresto europeo - Consegna per l'estero - Cittadino comunitario residente in Italia — Mancata previsione del rifiuto della consegna del residente non cittadino - costituzionale. È costituzionalmente illegittimo, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., l'art. 18, comma 1, lettera *r*), della legge 22 aprile 2005, n. 69 (Disposizioni per conformare il diritto interno alla decisione quadro 2002/584/GAI del Consiglio, del 13 giugno 2002 relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri), nella parte in cui non prevede il rifiuto di consegna anche del cittadino di un altro Paese membro dell'Unione europea, che legittimamente ed effettivamente abbia residenza o dimora nel territorio italiano, ai fini dell'esecuzione della pena detentiva in Italia conformemente al diritto interno. Corte cost., 24 giugno 2010, n. 227 (Ric. Corte di cassazione. (l. 22 aprile 2005, n. 69, art. 8) (1), in Anpp 5/10.

Nel corpo di detta sentenza si afferma tra l'altro: «Questa Corte, fin dalle prime occasioni nelle quali è stata chiamata a definire il rapporto tra ordinamento nazionale e diritto comunitario, ne ha individuato il «sicuro fondamento» nell'art. 11 Cost. (in particolare, sentenze n. 232 del 1975 e n. 183 del 1973; ma già in precedenza, le sentenze n. 98 del 1965 e n. 14 del 1964). È in forza di tale parametro, collocato non senza significato e conseguenze tra i principi fondamentali della Carta, che si è demandato alle Comunità europee, oggi Unione europea, di esercitare in luogo degli Stati membri competenze normative in determinate materie, nei limiti del principio di attribuzione».



La norma dell'art. 4-bis in argomento viola dunque anche l'obbligo, costituzionalmente sancito, per lo Stato di conformarsi, nei limiti disposti dalla legge, alle decisioni della comunità internazionale: quanto precede poiché, unificando la pena prevista sia per le droghe leggere che per le droghe pesanti, non ha operato la distinzione da un punto di vista sanzionatorio tra i due tipi di droghe cui era tenuta in forza della citata decisione quadro n. 2004/757/GAI.

P.Q.M.

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

Solleva questione di illegittimità costituzionale dell'art. 4 bis d.l. n. 272/2005 così come modificato dalla Legge di conversione n. 49/2006 in relazione agli artt. 77, 2 comma Cost. sotto il duplice profilo della incoerenza della norma rispetto all'originario contenuto del d.l. e del difetto del requisiti dell'urgenza, 3 Cost. e 117, comma 1 Cost.

Sospende il presente procedimento.

Manda alla Cancelleria per la trasmissione della presente ordinanza alla Corte costituzionale, gli imputati ed al PM al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti della Camera di Deputati e del Senato della Repubblica.

Roma, addì 28 gennaio 2013

Da parte sua, la Corte di Cassazione Penale, Sezione Terza, così argomentava la sua ordinanza.

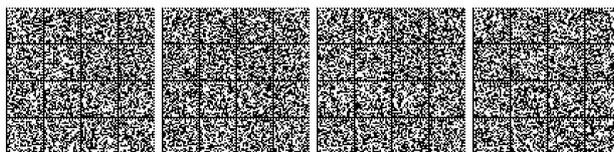
4. La questione di costituzionalità va sollevata, in via principale, in relazione alla seconda delle tre eccezioni proposte dalla difesa.

La prima eccezione ha ad oggetto sempre l'art. 4-bis del decreto-legge n. 272 del 2005, in riferimento all'art. 77 Cost., ma viene proposta sotto il profilo della mancanza, nel testo del decreto-legge, sia del presupposto del caso straordinario di necessità e di urgenza, sia del requisito della omogeneità (con riguardo all'oggetto ed alla finalità). L'eccezione appare però prospettata in modo perplesso, dal momento che non è chiaro se la censura si indirizza soltanto contro le nuove norme introdotte in sede di conversione ovvero anche avverso il testo originario del provvedimento d'urgenza, il cui vizio si estenderebbe poi alle norme successivamente inserite.

In particolare, la denuncia di mancanza del necessario carattere della omogeneità sembrerebbe riferita, più che alle norme aggiunte, al testo originario del decreto-legge, dal momento che vengono specificamente elencate la pluralità di materie distinte su cui esso interveniva (assunzione di personale della Polizia di Stato; misure per l'amministrazione civile dell'interno; finanziamento delle olimpiadi anche con istituzione di apposita lotteria; esecuzione di pene detentive per tossicodipendenti con programmi di recupero; diritto di voto degli italiani all'estero) e le differenti finalità perseguite.

Deve allora osservarsi che, in quanto si rivolge avverso il provvedimento governativo, l'eccezione è comunque irrilevante perché in questo giudizio non deve applicarsi nessuna delle norme dell'originario decreto-legge, e ciò a prescindere da ogni considerazione circa la effettiva ravvisabilità di una loro disomogeneità finalistica. Se invece si rivolge alle norme del decreto come modificato dalla legge di conversione, l'eccezione di carenza di omogeneità coincide con la seconda eccezione, perché ciò che rileva è la disomogeneità, o meglio l'estraneità fra le norme introdotte in sede di conversione ed il contenuto o la finalità del provvedimento d'urgenza.

Analogamente, anche la denuncia di mancanza del presupposto della necessità ed urgenza sembrerebbe rivolta avverso l'originario decreto-legge, in quanto nella memoria si parla di vizio non sanato dalla approvazione della legge di conversione e di evidente carenza dell'urgenza per le disposizioni dirette a favorire il recupero dei tossicodipendenti recidivi. Sotto questo aspetto, però, l'eccezione è anch'essa priva di rilevanza, sempre per il motivo che nella specie non debbono applicarsi norme dell'originario decreto-legge, a prescindere da ogni considerazione sulla sua non manifesta infondatezza. Se invece la censura si rivolge avverso le nuove norme introdotte dalla legge di conversione, allora occorre distinguere. Se si condivide la tesi, qui sostenuta, che queste norme sono del tutto estranee al contenuto ed alle finalità del decreto-legge, allora non ha importanza la sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza (sentenza n. 355 del 2010), atteso che è stato spezzato il nesso di collegamento col provvedimento governativo e il vizio di legittimità si prospetta invece, come si vedrà, proprio in ragione di tale totale estraneità. Se invece si ritenga che le nuove norme non siano del tutto estranee, neppure in questo caso l'eccezione è manifestamente infondata e pertanto, come si chiarirà in seguito, la relativa questione va sollevata in via subordinata.



5. La terza eccezione di costituzionalità prospettata con riferimento all'art. 117, comma 1, Cost., sotto il profilo del contrasto con la decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio dell'UE e col principio di proporzionalità delle pene di cui all'art. 49, comma 3, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, resta assorbita dall'accoglimento della seconda eccezione relativa al possibile contrasto con l'art. 77, comma 2, Cost.

6. Quanto alla non manifesta infondatezza, va preliminarmente ricordato che, come è ben noto, nel caso in cui le parti prospettino una questione di legittimità costituzionale, il giudice non deve stabilire se essa sia fondata o infondata, compito questo di esclusiva competenza della Corte costituzionale, bensì unicamente se sia o non sia manifestamente infondata. Il giudice deve quindi limitarsi ad una valutazione sommaria, per rilevare che esista, a prima vista, un dubbio plausibile di costituzionalità ed a svolgere un controllo finalizzato ad escludere le questioni prive di serietà e di ponderazione, sollevate solo a fini dilatori.

Nella specie, la seconda questione di legittimità costituzionale prospettata dal ricorrente è, oltre che rilevante, anche plausibile, non sollevata a fini meramente dilatori, e dotata di serietà e ponderazione. Sussiste almeno un serio dubbio di illegittimità costituzionale, il che è sufficiente ad escludere la manifesta infondatezza della questione.

7. Ciò posto, si rammenta che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 22 del 2012, ha ricordato come uno degli indici in base ai quali verificare se in un decreto-legge «risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere», è costituito dalla «evidente estraneità» della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita (sent. n. 171 del 2007; sent. n. 128 del 2008). Il riconoscimento dei presupposti di cui all'art. 77, secondo comma, Cost. è quindi collegato «ad una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico. La urgente necessità del provvedere può riguardare una pluralità di norme accomunate dalla natura unitaria delle fattispecie disciplinate, ovvero anche dall'intento di fronteggiare situazioni straordinarie complesse e variegate, che richiedono interventi oggettivamente eterogenei, afferenti quindi a materie diverse, ma indirizzati all'unico scopo di approntare rimedi urgenti a situazioni straordinarie venutesi a determinare». Da ciò la Corte ha tratto la conclusione che «la semplice immissione di una disposizione nel corpo di un decreto-legge oggettivamente o teleologicamente unitario non vale a trasmettere, per ciò solo, alla stessa il carattere di urgenza proprio delle altre disposizioni, legate tra loro dalla comunanza di oggetto o di finalità». Pertanto, «l'inserimento di norme eterogenee all'oggetto o alla finalità del decreto spezza il legame logico-giuridico tra la valutazione fatta dal Governo dell'urgenza del provvedere ed «i provvedimenti provvisori con forza di legge»». Invero, la «ratio implicita nel secondo comma dell'art. 77 Cost., impone il collegamento dell'intero decreto-legge al caso straordinario di necessità e urgenza, che ha indotto il Governo ad avvalersi dell'eccezionale potere di esercitare la funzione legislativa senza previa delegazione da parte del Parlamento», e di tale *ratio* costituisce esplicitazione, pur non avendo rango costituzionale, l'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, laddove prescrive che il contenuto del decreto-legge «deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo».

Per quanto concerne in particolare la legge di conversione, la citata sent. n. 22 del 2012 ha affermato che «La necessaria omogeneità del decreto-legge, la cui interna coerenza va valutata in relazione all'apprezzamento politico, operato dal Governo e controllato dal Parlamento, del singolo caso straordinario di necessità e urgenza, deve essere osservata dalla legge di conversione». La Corte ha quindi enunciato il «principio della sostanziale omogeneità delle norme contenute nella legge di conversione di un decreto-legge», principio costituzionale confermato dal regolamento del Senato e richiamato da messaggi e lettere del Presidente della Repubblica. Alla stregua di tale principio, deve dunque ritenersi che «l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario non risponda soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma sia imposta dallo stesso art. 77, secondo comma, Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario», anche sotto il profilo della particolare rapidità e della necessaria accelerazione dei tempi di questo procedimento.

La Corte costituzionale ha riconosciuto che le Camere ben possono, «nell'esercizio della propria ordinaria potestà legislativa, apportare emendamenti al testo del decreto-legge, che valgano a modificare la disciplina normativa in esso contenuta, a seguito di valutazioni parlamentari difformi nel merito della disciplina, rispetto agli stessi oggetti o in vista delle medesime finalità», o anche solo per esigenze meramente tecniche o formali, ma ha specificato che esorbita invece dalla sequenza tipica del procedimento «l'alterazione dell'omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario, ove questo, a sua volta, possieda tale caratteristica» (in caso contrario vi sarebbero problemi di legittimità dello stesso decreto-legge). In definitiva, «l'innesto nell'*iter* di conversione dell'ordinaria funzione legislativa può certamente essere effettuato, per ragioni di economia procedimentale, a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione. Se tale legame viene interrotto, la violazione dell'art. 77,



secondo comma, Cost., non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari (sentenza n. 355 del 2010), ma per l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge». In sostanza, secondo questa sentenza costituzionale, le norme inserite nel decreto-legge nel corso del procedimento di conversione che siano «del tutto estranee alla materia e alle finalità del medesimo», sono costituzionalmente illegittime, per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.

Questi principi sono stati poi confermati dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 34 del 2013, che ha ribadito i limiti alla emendabilità del decreto-legge indicati dalla sentenza n. 22 del 2012 «in una prospettiva contenutistica ovvero finalistica, richiamando le norme procedurali che riflettono la natura della legge di conversione come legge “funzionalizzata e specializzata”, che non può aprirsi a qualsiasi contenuto ulteriore». Le Camere pertanto possono emendare il testo del decreto-legge nel rispetto del contenuto o della finalità del provvedimento governativo e, «nel caso di provvedimenti governativi ab origine a contenuto eterogeneo, il limite all'introduzione di ulteriori disposizioni in sede di conversione è costituito dal rispetto della *ratio*». Quando le norme introdotte in sede di conversione risultassero del tutto estranee alla *ratio* del decreto-legge, si registrerebbe uno «scostamento intollerabile della funzione legislativa» dal parametro costituzionale.

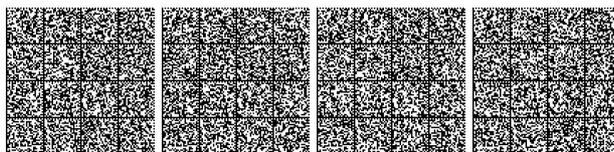
Insomma, secondo la Corte costituzionale, le norme aggiunte in sede di conversione, ove siano del tutto eterogenee al contenuto o alle ragioni di necessità ed urgenza proprie del decreto, devono ritenersi illegittime perché esorbitano dal potere di conversione attribuito dalla Costituzione al Parlamento.

Questi principi sono stati poi ricordati, dopo la sentenza n. 22 del 2012, dal Presidente della Repubblica in una lettera del 22 febbraio 2012 ai Presidenti delle Camere ed al Presidente del Consiglio dei ministri, con la quale, richiamati il precedente messaggio presidenziale del 29 marzo 2002 (di rinvio del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 4 del 2002), viene ribadita «la necessità di limitare gli emendamenti ammissibili, in sede di conversione dei decreti-legge, a quelli sostanzialmente omogenei rispetto al testo originario del decreto, in considerazione della particolare disciplina costituzionale e regolamentare del procedimento di conversione nonché a garanzia del vaglio preventivo spettante al Presidente della Repubblica in sede di emanazione del decreto-legge e di quello successivo sulla legge di conversione, anche per la difficoltà di esercitare la facoltà di rinvio prevista dall'art. 74 della Costituzione in prossimità della scadenza del termine tassativo di 60 giorni fissato per la conversione in legge» e viene ricordato che il mancato rispetto di tale regola espone le disposizioni «al rischio di annullamento da parte della Corte costituzionale per ragioni esclusivamente procedurali ma di indubbio rilievo istituzionale».

8. Le disposizioni e le norme che qui vengono in rilievo non facevano parte del testo originario del decreto-legge sottoposto alla firma del Presidente della Repubblica, ma sono state inserite nel decreto-legge n. 272 del 2005 per effetto di emendamenti approvati in sede di conversione. Si tratta di norme facenti parte di un corpo di nuove disposizioni, con le quali non vengono disciplinate situazioni esistenti e bisognose di urgente intervento normativo per le ragioni che avevano ispirato il decreto-legge, bensì viene posta una normativa «a regime» sulla disciplina delle condotte illecite aventi ad oggetto sostanze stupefacenti. Questa nuova normativa effettivamente appare del tutto slegata da contingenze particolari ed è stata tuttavia introdotta dalla legge di conversione in un decreto-legge avente contenuto e finalità del tutto estranei, denominato «Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi».

Il preambolo del provvedimento provvisorio con forza di legge così recita: «Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di prevenire e contrastare il crimine organizzato ed il terrorismo interno ed internazionale, anche per le esigenze connesse allo svolgimento delle prossime Olimpiadi invernali, nonché di assicurare la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno; Ritenuta altresì la straordinaria necessità ed urgenza di garantire l'efficacia dei programmi terapeutici di recupero per le tossicodipendenze anche in caso di recidiva».

Il testo originario conteneva sei articoli, rubricati rispettivamente: «Assunzione di personale della Polizia di Stato» (art. 1) al fine «di prevenire e contrastare il crimine organizzato ed il terrorismo interno ed internazionale, anche per le esigenze connesse allo svolgimento delle Olimpiadi invernali, nonché per assicurare la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno»; «Personale della carriera prefettizia» (art. 2); «Finanziamenti per le Olimpiadi invernali» (art. 3), anche con la istituzione di una lotteria istantanea; «Esecuzione delle pene detentive per tossicodipendenti in programmi di recupero» (art. 4); «Adempimenti finalizzati all'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero» (art. 5); «Entrata in vigore» (art. 6).



Le finalità pertanto erano diverse: rafforzare le forze di polizia e la funzionalità del ministero dell'interno per prevenire e combattere la criminalità organizzata e il terrorismo nazionale e internazionale; garantire il finanziamento per le olimpiadi invernali; favorire il recupero dei tossicodipendenti detenuti; assicurare il diritto di voto degli italiani residenti all'estero. E tuttavia, almeno per molte delle disposizioni, si sarebbe forse potuta anche ravvisare una certa sostanziale omogeneità finalistica, una comunanza di *ratio*, individuabile probabilmente nella urgente necessità di garantire l'effettivo e sicuro svolgimento delle olimpiadi invernali.

Nel testo originario del decreto erano quindi contenute due sole disposizioni, inserite nell'art. 4, che riguardavano non già la disciplina delle sostanze stupefacenti, quanto piuttosto lo specifico e circoscritto tema dell'esecuzione di pene detentive nei confronti di tossicodipendenti recidivi che avessero in corso programmi terapeutici di recupero presso servizi pubblici o una struttura autorizzata.

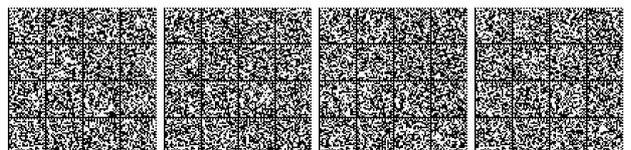
In particolare, il citato art. 4 si limitava a statuire in ordine all'abrogazione dell'art. 94-bis del d.P.R. 309 del 1990, introdotto dalla allora recentissima legge 5 dicembre 2005, n. 251 (c.d. legge ex Cirielli), con la specifica finalità di evitare che le innovazioni portate da tale legge potessero causare come conseguenza una massiva e pregiudizievole ricarcerizzazione di condannati tossicodipendenti, categoria questa ritenuta naturalmente recidivante.

Ed invero, l'art. 8 della detta legge 5 dicembre 2005, n. 251, aggiungendo l'art. 94-bis al d.P.R. 309 del 1990 sugli stupefacenti, riduceva da 4 a 3 anni, per i recidivi, la pena massima che consentiva l'affidamento in prova finalizzato all'attuazione del programma terapeutico; mentre l'art. 9, aggiungeva la lettera c) al comma 9 dell'art. 656 cod. proc. pen., escludendo dalla sospensione della esecuzione della pena i recidivi, compresi i tossicodipendenti che avessero già in corso un programma terapeutico. Dopo pochi giorni dalla loro entrata in vigore, queste disposizioni (effettivamente dissonanti rispetto al disegno di legge governativo sugli stupefacenti da tempo fermo al Senato) furono eliminate dall'art. 4 del decreto-legge 30 dicembre 2005 n. 272, il quale dispose: a) l'abrogazione del citato art. 94-bis appena introdotto dall'art. 8 della legge ex Cirielli; b) la modifica della lettera c) aggiunta dall'art. 9 di detta legge al comma 9 dell'art. 656 del cod. proc. pen., nel senso di ripristinare la sospensione della esecuzione della pena fino a 4 anni per i tossicodipendenti con programma terapeutico in atto, anche se recidivi. Come si è già ricordato, nel preambolo del decreto-legge le disposizioni dell'art. 4 vennero appunto giustificate con la «straordinaria necessità ed urgenza di garantire l'efficacia dei programmi terapeutici di recupero per le tossicodipendenze anche in caso di recidiva».

Facendo riferimento a detto art. 4, nella seduta del Senato del 19 gennaio 2006, fu presentato, direttamente in aula, un maxiemendamento governativo, interamente sostitutivo dell'articolo unico del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 272, nel quale venne inserita una buona parte del contenuto del disegno S 2953, del novembre 2003, fermo nelle competenti Commissioni referenti del Senato, e cioè una articolata ed ampia nuova disciplina della materia in sostituzione delle corrispondenti disposizioni del testo unico sulle sostanze stupefacenti di cui d.P.R. 309 del 1990. Nella seduta alla Camera del 6 febbraio 2006, poi, il Governo pose la fiducia sul disegno di legge di conversione nel testo delle Commissioni, identico a quello già approvato dal Senato.

9. Ora, appare non manifestamente infondato il dubbio di una profonda distonia di contenuto, di finalità e di *ratio* tra il decreto-legge n. 272 del 2005 in generale, e anche tra le disposizioni dell'art. 4 in particolare, e le nuove norme introdotte in sede di conversione con le quali è stata sostanzialmente posta una nuova disciplina a regime sulle sostanze stupefacenti in sede di conversione. La distonia appare evidente se si considera la finalità, la *ratio*, ossia la ragione di necessità e urgenza che giustificava il decreto-legge nel suo complesso, che era quella di garantire, sotto l'aspetto finanziario e di polizia, un effettivo e sicuro svolgimento delle prossime olimpiadi invernali.

Ma la distonia contenutistica e teleologica appare sussistere anche se ci si limita a considerare l'art. 4 del decreto, e cioè l'unica disposizione che aveva un labile riferimento al tema degli stupefacenti, ed anzi, più precisamente, al tema dell'esecuzione delle pene detentive per gli assuntori abituali di sostanze stupefacenti condannati. Questo articolo, infatti, non toccava nemmeno incidentalmente o indirettamente la materia delle sostanze stupefacenti e la disciplina del trattamento sanzionatorio dei relativi illeciti, ma riguardava esclusivamente aspetti concernenti le modalità di esecuzione della pena per i tossicodipendenti recidivi già condannati, tanto che recava il titolo «Esecuzione delle pene detentive per tossicodipendenti in programmi terapeutici», mentre nel preambolo del provvedimento d'urgenza si dichiarava che la sua ratio e finalità era quella di «garantire l'efficacia dei programmi terapeutici di recupero per le tossicodipendenze anche in caso di recidiva». Era dunque questo il «caso straordinario» che giustificava la «necessità e urgenza» di provvedere e legittimava l'esercizio della funzione legislativa senza delega da parte del Parlamento. Con la legge di conversione, invece, l'art. 4 venne fatto seguire da una serie di ben 23 articoli aggiuntivi (dall'art. 4-bis all'art. 4-vicies ter, a loro volta articolati in numerosissimi commi e con i relativi allegati), che non apportavano modifiche in qualche grado interrelate funzionalmente con le previsioni dell'originario art. 4, bensì modificavano profondamente l'assetto disciplinatorio «a regime» in materia di stupefacenti.



Per quanto più specificamente concerne le norme rilevanti in questo giudizio, con questi articoli aggiuntivi, sostituendo, *in parte qua*, il precedente testo dell'art. 73, si incideva pervasivamente, tra l'altro, sul previgente sistema classificatorio delle sostanze stupefacenti e psicotrope (riducendo le quattro tabelle previgenti ad una sola, nella quale erano convogliate indifferentemente tutte le sostanze considerate comunque stupefacenti) nonché in misura notevole sulle pene edittali per gli illeciti aventi ad oggetto c.d. droghe leggere, equiparate a quelle pesanti (oltre che su altri importanti aspetti che non rilevano in questo giudizio, come la soglia quantitativa oltre la quale la detenzione è punibile, le conseguenze amministrative, le misure restrittive della libertà personale e di movimento nei confronti di «qualificati» assuntori di stupefacenti, e così *via*).

Secondo la richiamata giurisprudenza della Corte costituzionale, l'oggetto della legge di conversione deve tendere a coincidere con quello del decreto di urgenza e comunque le nuove norme da essa poste devono possedere una omogeneità funzionale finalistica con quelle del decreto originario. Ora, non appare sussistere una tendenziale coincidenza, una omogeneità materiale e teleologica tra la disposizione abrogatrice contenuta nell'art. 4 del decreto d'urgenza e la riforma organica del testo unico sugli stupefacenti posta con la legge di conversione, o almeno, per quanto qui rileva, con l'aumento delle pene per le c.d. droghe leggere e la loro parificazione a quelle c.d. pesanti. Invero, l'unica norma in materia di stupefacenti aggiunta in sede di conversione che non appare del tutto estranea alla *ratio* dell'art. 4 è l'art. 4-*undecies*, strettamente connesso all'esecuzione del programma terapeutico del tossicodipendente.

Può osservarsi che qualora si ritenesse che la mera circostanza che il primo comma dell'art. 4 richiamava, per sopprimerlo, l'art. 94-*bis* del d.P.R. 309 del 1990 (ivi inserito da 22 giorni), sia sufficiente a rendere «non del tutto estranea» alle ragioni di necessità e urgenza che lo supportavano l'intera riscrittura del testo unico sugli stupefacenti, allora, seguendo il medesimo ragionamento, dovrebbe pure ritenersi che, poiché il secondo comma del medesimo art. 4 richiamava, per modificarlo, l'art. 656, comma 9, lett. c), cod. proc. pen., nel caso di specie si sarebbe potuto pure riscrivere, con apposito maxi emendamento d'aula — saltando quindi anche l'esame in sede referente — tutta la disciplina sulla esecuzione penale. In tal modo si consentirebbe ad ogni Governo, e alla sua maggioranza, di approfittare di qualunque, anche marginale ed effimera, «emergenza» per riformare interi settori dell'ordinamento, utilizzando l'eccezionale potere di legiferare mediante provvedimenti d'urgenza e la speciale procedura privilegiata della loro conversione, che al contrario costituisce una fonte funzionalizzata e specializzata.

Appare dunque non manifestamente infondato ritenere che l'introduzione delle nuove norme, ed in particolare delle norme dianzi indicate poste dagli artt. 4-*bis* e 4-*vicies-ter*, comma 2, lett. a) e comma 3, lett. a) n. 6, abbia travalicato i limiti della potestà emendativa del Parlamento tracciati dalle richiamate pronunce della Corte costituzionale.

10. Può aggiungersi che la totale estraneità delle nuove norme rispetto all'oggetto ed alle finalità del decreto-legge fu evidenziata anche in sede parlamentare già col parere sul disegno di legge n. 6297 espresso dal Comitato per la legislazione della Camera nella seduta del 1° febbraio 2006 col quale si richiamava il messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica del 29 marzo 2002 di rinvio della legge di conversione del decreto-legge n. 4 del 2002, e si prospettava la contrarietà delle nuove norme con «l'esigenza di garantire la specificità e l'omogeneità dei contenuti normativi recati nei provvedimenti di urgenza anche nella fase di esame parlamentare». La mancanza di omogeneità fu inoltre manifestata da diversi parlamentari della minoranza in sede di dibattito sulla legge di conversione sia al Senato sia alla Camera.

D'altronde, potrebbe ritenersi che la totale estraneità all'oggetto ed alla *ratio* originari del provvedimento governativo d'urgenza delle modifiche al testo unico sugli stupefacenti sia stata ammessa ed enunciata dalla stessa legge di conversione, la quale, da ultimo, ha aggiunto nel titolo del decreto-legge le seguenti parole: «e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309».

Questa aggiunta sembra appunto mostrare che la modifica della normativa sugli stupefacenti di cui al d.P.R. 309 del 1990 (a parte la specifica e limitatissima norma sulla esecuzione della pena detentiva per i tossicodipendenti recidivi) non rientrava nell'oggetto e nelle finalità dell'originario provvedimento normativo come configurato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, altrimenti non si sarebbe reso necessario modificarne il titolo aggiungendovi un nuovo oggetto. Né sembra potersi ritenere che con questo escamotage, ossia modificando e ampliando lo stesso titolo del decreto-legge in sede di conversione, si possano legittimamente inserire nel testo dell'originario decreto-legge norme «del tutto estranee alla materia e alle finalità del medesimo», in sostanziale elusione del ricordato principio costituzionale posto dall'art. 77, secondo comma, Cost.

Per completezza può altresì osservarsi che nel caso in esame gli aspetti patologici delle modalità di svolgimento dell'*iter* legislativo potrebbero apparire ancora maggiori di quelli che avevano indotto il Presidente della Repubblica a rinviare alle Camere la legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4. Nella specie, invero, la legge di conversione fu definitivamente approvata l'8 febbraio, ossia pochi giorni prima dello scioglimento delle Camere



e dell'inizio delle olimpiadi, e fu poi promulgata il 21 febbraio. Quindi il Presidente della Repubblica, non potendo disporre un rinvio parziale, avrebbe potuto esercitare la sua prerogativa, a Camere sciolte e nell'imminenza della scadenza del termine di conversione, solo assumendosi la responsabilità di mettere a rischio le esigenze di sicurezza e lo stesso svolgimento delle Olimpiadi di Torino.

Può ancora osservarsi come il *vulnus* al sistema di ripartizione delle competenze normative costituzionalmente configurato potrebbe derivare anche dal c.d. abuso della prassi, da tempo invalsa, con cui il Governo presenta, nella prima lettura parlamentare dell'articolo unico del disegno di legge di conversione, un maxi-emendamento innovativo rispetto al contenuto originario del decreto-legge, al fine di sostituirne parzialmente o interamente il testo e sul quale sarà poi posta la questione di fiducia. In tal modo il contenuto della legge di conversione viene svincolato da quello del decreto-legge, ed è possibile approvare con un solo voto, con una discussione ridotta al minimo e senza possibilità da parte dell'assemblea di votare emendamenti, una disciplina legislativa del tutto nuova e completamente sganciata dal contenuto originario del decreto. In questo modo, in sostanza, il procedimento di conversione previsto dall'art. 77 Cost. non serve più a convertire in legge il contenuto di quei provvedimenti provvisori adottati dal Governo in casi straordinari di necessità e di urgenza, ma viene utilizzato come *escamotage* per far approvare un'iniziativa legislativa del tutto nuova, di fatto inemendabile, eludendo le regole ordinarie del procedimento legislativo.

11. Di conseguenza, l'indicata questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost. - prospettata sotto profilo della totale estraneità, rispetto all'oggetto ed alle finalità del decreto-legge, delle norme aggiunte in sede di conversione con cui è stata introdotta una nuova disciplina «a regime» in materia di sostanze stupefacenti, e in particolare, mediante la sostituzione del precedente testo dell'art. 73 (nonché degli artt. 13 e 14), è stata eliminata la distinzione fra tali sostanze e previsto un aumento delle pene per gli illeciti relativi a quelle già indicate nelle tabelle II e IV dell'art. 14 — appare plausibile, seria e non manifestamente infondata ed, essendo rilevante nel giudizio, merita di essere sottoposta al naturale sindacato del giudice delle leggi.

12. Deve altresì essere sollevata in via subordinata l'altra questione eccipita sempre in riferimento all'art. 77 Cost., ma sotto il profilo della carenza del presupposto della necessità ed urgenza. Come si è dianzi osservato, si ritiene ravvisabile, per i motivi indicati, una totale estraneità ed eterogeneità tra le nuove norme ed il contenuto e le finalità di quelle del decreto-legge, e proprio sotto questo profilo viene sollevata questione di legittimità costituzionale.

Qualora però la Corte costituzionale dovesse invece ritenere che le norme dianzi specificate «non siano del tutto estranee rispetto al contenuto della decretazione d'urgenza», allora dovrebbe essere effettuata anche per esse la valutazione in termini di necessità e di urgenza. Non appare invero manifestamente infondata l'eccezione subordinata della difesa secondo cui il difetto di tale requisito sarebbe evidente (nel senso indicato dalla sentenza n. 171 del 2007), risultando da diversi indici anche emergenti dal testo del decreto-legge come convertito.

Va invero qui sommariamente ricordato che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 171 del 2007, ha ritenuto che non è possibile sottrarre il decreto-legge al sindacato di legittimità per difetto del presupposto della necessità ed urgenza a causa della sua conversione, giacché «affermare che la legge di conversione sana in ogni caso i vizi del decreto significherebbe attribuire in concreto al legislatore ordinario il potere di alterare il riparto costituzionale delle competenze del Parlamento e del Governo quanto alla produzione delle fonti primarie». Tale sindacato, peraltro, veniva limitato, da questa sentenza, agli aspetti di «evidente» carenza del suddetto requisito. La Corte, in sostanza, attraverso la via delle «norme intruse» giunse a scrutinare la mancanza dei presupposti, dichiarando incostituzionale una disposizione tesa a correggere un problema di inleggibilità del sindaco di Messina, aggiunta in sede di conversione ad un decreto relativo alla materia della finanza degli enti locali.

Anche con la sentenza n. 128 del 2008, la Corte dichiarò l'illegittimità di una norma, aggiunta in sede di conversione, che disponeva l'esproprio del teatro Petruzzelli in favore del Comune di Bari, per l'assenza di collegamento con le altre disposizioni (in materia tributaria e finanziaria) del decreto-legge, sintomo peraltro della sua estraneità alle ragioni di straordinaria necessità ed urgenza che lo giustificavano.

In entrambi questi casi la Corte, attraverso la verifica di un collegamento tra disposizione introdotta in sede di conversione e i presupposti del decreto, ha verificato se i presupposti del decreto-legge originario potessero reggere anche le norme aggiunte.

Sulla base di questa giurisprudenza costituzionale si è quindi ritenuto che tutte le disposizioni di un decreto-legge devono essere ancorate al presupposto del caso straordinario di necessità e urgenza che legittima l'esercizio del potere legislativo senza delega da parte del Governo. E l'estraneità di taluna di dette disposizioni alla disciplina cui il presupposto della necessità e urgenza si riferisce, sarebbe segno evidente della carenza del presupposto stesso, che non può essere sanata dalla conversione del decreto. Si aggiunge che, se è vero che la legge di conversione non può sanare



l'assenza dei requisiti di taluna delle disposizioni del decreto-legge, dovrebbe anche ritenersi che essa neppure possa legittimamente inserire *ex novo* nel decreto disposizioni che appaiono estranee alle ragioni di necessità e urgenza che giustificano le norme del decreto stesso.

Sul punto, peraltro, con la sentenza n. 355 del 2010, la Corte ha cercato di distinguere tra «norme aggiunte eterogenee» e norme aggiunte non eterogenee», sottolineando che va «ulteriormente precisato che la valutazione in termini di necessità e di urgenza deve essere indirettamente effettuata per quelle norme, aggiunte dalla legge di conversione del decreto-legge, che non siano del tutto estranee rispetto al contenuto della decretazione d'urgenza», mentre questa valutazione non occorre quando la norma aggiunta sia eterogenea rispetto al detto contenuto, essendo tale eterogeneità di per sé sintomo della mancanza dei presupposti. Anche questa sentenza, quindi, ha confermato il principio che tutte le disposizioni del decreto-legge convertito, ivi comprese quelle introdotte con la legge di conversione e non del tutto dissonanti rispetto al contenuto originario del decreto, devono essere assistite, pena l'illegittimità, dai requisiti della straordinaria necessità e urgenza.

Con la già ampiamente richiamata sentenza n. 22 del 2012, infine, la Corte ha scelto di non seguire la linea della verifica dei presupposti della disposizione aggiunta, ma ha limitato la stessa possibilità di emendare il decreto, in base alla funzione della conversione, rinforzando il collegamento funzionale tra i due atti, alla stregua delle tesi più tradizionali che vedevano la legge di conversione come «condizionata» alla disciplina adottata dal governo.

Nel caso in esame, pertanto, qualora si ritenesse infondata la questione di legittimità costituzionale qui sollevata in via principale per la ragione che le nuove norme in materia di stupefacenti non si trovino «in una condizione di totale eterogeneità rispetto al contenuto del decreto-legge» in virtù del formale aggancio all'art. 4 del medesimo, dovrebbe svolgersi su di esse il sindacato di sussistenza del necessario requisito della necessità ed urgenza.

13. Sotto questo profilo non appare manifestamente infondata l'eccezione, proposta in via subordinata, secondo cui la mancanza del requisito appare nella specie «evidente». Può innanzitutto rilevarsi la assoluta mancanza di una motivazione nel preambolo dell'atto normativa e nella discussione parlamentare su quale fosse la straordinaria necessità che rendeva urgente, in quel momento, la riscrittura «a regime» del testo unico sugli stupefacenti. Gli interventi al Senato favorevoli all'emendamento, lo giustificarono con il richiamo all'indirizzo minoritario e ormai da tempo superato dalla Corte costituzionale, secondo cui la legge di conversione, per definizione, non sarebbe legata al requisito della necessità ed urgenza, con il che però sembra che implicitamente venisse riconosciuto che nella specie tali requisiti non ricorrevano. Inoltre, l'originario disegno di legge S 2953, il cui contenuto venne in gran parte incorporato nel maxiemendamento, non era stato inserito nel calendario dei provvedimenti da approvare prioritariamente, tanto che l'ultima seduta in cui le Commissioni riunite del Senato lo avevano esaminato risaliva alla primavera del 2005, il che sembra confermare che gli emendamenti aggiuntivi non rispondessero ai requisiti dell'urgenza e della necessità. Del resto, nella discussione al Senato il maxiemendamento venne illustrato e giustificato proprio quale conclusione di un lungo percorso legislativo che raccoglieva tre anni di esperienza parlamentare e con il quale si voleva chiudere una «annosa vicenda». Esattamente la difesa sottolinea l'analogia tra questa situazione e quella esaminata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 128 del 2008, che dichiarò l'illegittimità costituzionale di una disposizione aggiunta in sede di conversione finalizzata appunto a risolvere una «annosa vicenda» relativa alla proprietà e alla gestione del teatro Petruzzelli di Bari, il che, secondo la Corte, rivelava «l'assenza di ogni carattere di indispensabilità ed urgenza».

Del resto l'aggiunta, con la legge di conversione, di un nuovo oggetto nel titolo del decreto-legge, oltre all'eterogeneità delle nuove norme, sembra evidenziare anche l'estraneità delle stesse alle ragioni di necessità ed urgenza del provvedimento governativo.

La difesa infine sottolinea anche (ma ciò, per la verità, non riguarda le norme applicabili in questa sede, dove non si discute sulla sussistenza del reato) come l'art. 4-bis faccia rinvio ad un futuro decreto del Ministro per la salute, da emanarsi di concerto con il Ministro per la Giustizia, sentito il Presidente del Consiglio, per la determinazione della soglia quantitativa di sostanza stupefacente oltre la quale la detenzione può essere punita. Ciò dimostrerebbe appunto che l'art. 4-bis pone una «normativa a regime, del tutto slegata da contingenze particolari, inserita tuttavia nella legge di conversione di un decreto-legge», che non fa riferimento a «situazioni già esistenti e bisognose di urgente intervento normativo, ma in via generale e ordinamentale per tutti i casi futuri» (sent. n. 22 del 2012), tanto che per l'effettiva integrale operatività della disposizione si deve attendere l'approvazione di un decreto ministeriale.

14. In conclusione, l'indicata questione di legittimità costituzionale, incidendo sul trattamento sanzionatorio (e quindi sulla decisione del relativo motivo di ricorso) appare rilevante in questo giudizio nei limiti dianzi specificati, ossia in relazione: a) all'art. 4-bis del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, introdotto dalla legge di conversione 21 febbraio 2006 n. 49, nella parte in cui modifica l'art. 73 del testo unico sulle sostanze stupefacenti di cui al d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, e segnatamente nella parte in cui, sostituendo i commi 1 e 4 dell'art. 73, parifica ai fini sanzionatori le sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle II e IV previste dal previgente art. 14 (nel caso di specie:



hashish) a quelle di cui alle tabelle I e III, e conseguentemente eleva le sanzioni per le prime dalla pena della reclusione da due a sei anni e della multa da euro 5.164 ad euro 77.468 a quella della reclusione da sei a venti anni e della multa da euro 26.000 a euro 260.000; b) all'art. 4-vicies-ter, comma 2, lett. a) e comma 3, lett. a) n. 6, del medesimo decreto-legge, nella parte in cui sostituisce gli artt. 13 e 14 del d.P.R. 309 del 1990, unificando le tabelle che identificano le sostanze stupefacenti, ed in particolare includendo la cannabis e i suoi prodotti nella prima di tali tabelle.

La questione è poi non manifestamente infondata in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., in via principale, sotto il profilo della estraneità delle nuove norme inserite dalla legge di conversione all'oggetto, alle finalità ed alla *ratio* dell'originale contenuto del decreto-legge, e, in via subordinata, qualora le nuove norme siano ritenute non del tutto estranee al contenuto e alla finalità della decretazione d'urgenza, sotto il profilo della evidente carenza del presupposto del caso straordinario di necessità e urgenza.

Va pertanto sollevata questione di legittimità costituzionale delle suddette disposizioni e norme, nei limiti, sotto i profili e nei termini dianzi specificati.

Il giudizio deve essere sospeso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

P.Q.M.

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

Ritenute la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva, nei termini dianzi indicati, questione di legittimità costituzionale: a) dell'art. 4-bis del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, introdotto dalla legge di conversione 21 febbraio 2006 n. 49, nella parte in cui ha modificato l'art. 73 del testo unico sulla sostanze stupefacenti di cui al d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, e segnatamente nella parte in cui, sostituendo i commi 1 e 4 dell'art. 73, parifica ai fini sanzionatori le sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle II e IV previste dal previgente art. 14 a quelle di cui alle tabelle I e III, e conseguentemente eleva le sanzioni per le prime dalla pena della reclusione da due a sei anni e della multa da euro 5.164 ad euro 77.468 a quella della reclusione da sei a venti anni e della multa da euro 26.000 a euro 260.000; b) all'art. 4-vicies-ter, comma 2, lett. a) e comma 3, lett. a) n. 6, del medesimo decreto-legge, nella parte in cui sostituisce gli artt. 13 e 14 del d.P.R. 309 del 1990, unificando le tabelle che identificano le sostanze stupefacenti, ed in particolare includendo la cannabis e i suoi prodotti nella prima di tali tabelle, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., in via principale, sotto il profilo della estraneità delle nuove norme inserite dalla legge di conversione all'oggetto, alle finalità ed alla ratio dell'originale decreto-legge e, in via subordinata, sotto il profilo della evidente carenza del presupposto del caso straordinario di necessità e urgenza;

Sospende il giudizio in corso sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale;

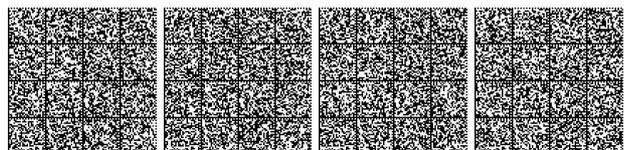
Dispone che, a cura della cancelleria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte costituzionale, e che la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Pubblico Ministero nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri, e che sia anche comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte Suprema di Cassazione, il 9 maggio 2013.

Il Presidente: SQUASSONI

L'estensore: FRANCO

La questione, nel caso in esame, è rilevante ed il giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale sollevata, in quanto ai due imputati è contestata la detenzione di un quantitativo di sostanza stupefacente del tipo hashish, che, se da un lato, non permette il riconoscimento dell'ipotesi attenuata di cui al c. V dell'art. 73 D.P.R. 309/90, d'altro canto determinerebbe, in caso di condanna, l'individuazione della pena base in misura di poco superiore ai minimi edittali.



Quindi considerato che l'attuale minimo edittale (6 anni di reclusione ed euro 27.000,00 di multa) è praticamente sovrapponibile al previgente massimo edittale (6 anni di reclusione ed euro 77.468,00 di multa), e considerato che la precedente disciplina riviverebbe in caso di accoglimento della questione sollevata, non vi è dubbio che, ove la sollevata questione di legittimità fosse accolta, la stessa avrebbe rilevanti ricadute nel caso in esame, permettendo la determinazione della pena base in misura sensibilmente inferiore a quella individuata in base alla vigente normativa;

La questione sollevata, poi, non è manifestamente infondata in relazione alla violazione dell'art. 77 Cost. sotto il duplice profilo della totale estraneità, rispetto all'oggetto ed alle finalità del decreto-legge, delle norme aggiunte in sede di conversione (questione che si solleva in via principale) nonché, in via subordinata e qualora si ritenessero le norme così aggiunte coerenti con l'oggetto e le finalità dell'originario decreto-legge, sotto il profilo della mancanza dei requisiti della necessità e urgenza delle norme inserite con la legge di conversione, come evidenziato dalla Corte di Cassazione Penale, Sezione Terza, nella sua ordinanza del 9 maggio 2013, che si richiama sul punto.

Non sono, invece, condivisibili i rilievi sollevati in relazione agli artt. 3 e 117 Cost., in quanto, in relazione all'art. 3 Cost., rientra nella discrezionalità del legislatore nazionale definire, in base alle proprie scelte di politica criminale, il rilievo da attribuire alla commercializzazione di tutte le sostanze stupefacenti, o solo di alcune di esse o di particolari combinazioni delle stesse, nonché lo strumento, penalistico o meno, con cui fronteggiare il dilagare di tali condotte, mentre, in relazione all'art. 117 Cost., la direttiva europea impone solo che la commercializzazione di entrambe le tipologie di sostanze stupefacenti (droghe leggere e droghe pesanti) siano sanzionati penalmente con pene almeno della durata indicata nella decisione quadro citata, limiti che sono rispettati anche dall'attuale normativa di settore, la quale anzi, andando oltre a quanto indicato a livello sovranazionale, già punisce entrambe le condotte con pene anche più severe.

Ritenuta, pertanto, la questione rilevante ai fini del decidere e non manifestamente infondata sotto il profilo della violazione dell'art. 77 Cost.;

P.Q.M.

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

Solleva questione di illegittimità costituzionale dell'art. 4-bis d.l. n. 272/2005 così come modificato dalla Legge di conversione n. 49/2006, nella parte in cui ha modificato l'art. 73 D.P.R. 309/90 e segnatamente nella parte in cui, sostituendo i commi 1 e 4 dell'art. 73, parifica a fini sanzionatori le sostanze stupefacenti o psicotrope di cui alle tabelle II e IV previste dal previgente art. 14 a quelle di cui alle tabelle I e III e, conseguentemente, eleva le sanzioni per le prime dalla pena della reclusione da due a sei anni e della multa da 5.164,00 ad euro 77.468,00 a quelle della reclusione da sei a venti anni e della multa da euro 26.000,00 a 260.000,00, in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost., in via principale, sotto il profilo della estraneità delle nuove norme inserite dalla legge di conversione all'oggetto, alla finalità ed alla ratio dell'originale decreto — legge e, in via subordinata, sotto il profilo della evidente carenza del presupposto del caso straordinario di necessità e urgenza.

Sospende il presente procedimento sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Manda alla Cancelleria per la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e per la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti della Camera di Deputati e del Senato della Repubblica.

Torino, li 22 luglio 2013.

Il Giudice: FIRRAO



N. 235

Ordinanza del 24 maggio 2013 emessa dal Tribunale di Bari - Sez. Distaccata di Altamura nel procedimento civile promosso da Tradeco S.r.l. contro Comune di Altamura.

Ambiente - Norme della Regione Puglia - Organizzazione dei servizi di smaltimento dei rifiuti urbani - Previsione che il Comune titolare dell'impianto è tenuto a rendere disponibile l'impianto stesso a tutti i Comuni compresi nel relativo bacino di utenza - Previsione che i costi di smaltimento sono ripartiti tra i Comuni interessati in proporzione all'entità dei rifiuti conferiti all'impianto da ciascun Comune - Previsione di criteri per la determinazione dei costi di gestione - Previsione che l'incidenza del costo non possa superare due lire per ogni chilogrammo di rifiuto conferito - Violazione del principio della imposizione con legge statale delle prestazioni patrimoniali - Esorbitanza dai limiti dell'autonomia finanziaria e tributaria della Regione.

- Legge della Regione Puglia 13 agosto 1993, n. 17, art. 10, commi 2 e 3, come sostituiti dall'art. 4, comma 1, della legge della Regione Puglia 18 luglio 1996, n. 13.
- Costituzione, artt. 23, 117 e 119.

IL TRIBUNALE

Visti gli atti, sciogliendo la riserva che precede;

Rilevato che nel corso del presente giudizio, la TRA.DE.CO. S.r.l. conveniva in giudizio il Comune di Altamura al fine di:

a) accertare di nulla dovere nei confronti di quest'ultimo a titolo di contributo socio-ambientale di cui all'art. 10, l.r. 17/93 come modificata dalla l.r. 13/96;

b) accertare che in ogni caso nel quantitativo dei rifiuti da porre a base della determinazione dei costi non andavano computati quelli prodotti dal Comune cd "ospitante";

c) accertare che la somma versata dall'attrice in favore del convenuto in occasione dell'atto di transazione in atti andava imputata a titolo di contributo ex l.r. cit. a far tempo dal luglio 1999 al soddisfo;

d) dichiarare in via subordinata che a far data dalla deliberazione n. 2/03 il contributo socio-ambientale doveva essere posto a carico dei singoli Comuni;

e) dichiarare prescritto qualsivoglia diritto; osservato che il Comune di Altamura sulla base dell'art. 10 l.r. cit. chiedeva, in via riconvenzionale la condanna dell'attrice al pagamento delle somme indicate in comparsa proprio a titolo di contributo socio-ambientale ex art. 10 l.r. 17/93 come modificata in atti; osservato che nel corso del giudizio la parte attrice ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 2 e 3, l.r. 17/93 come modificato dalla l.r. 13/96 in relazione agli artt. 23 e 119 Cost. (quest'ultimo nella formulazione anteriore all'entrata in vigore della l. Cost. n. 3/01) soprattutto perché eccedente l'ambito della potestà impositiva attribuita dalle Regioni a Statuto Ordinario;

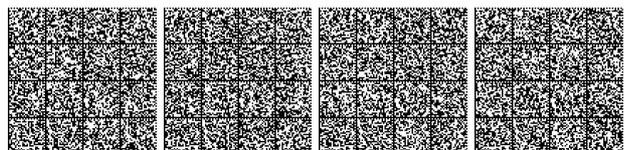
Rilevato che la questione appare certamente rilevante ai fini della risoluzione del presente giudizio, posto che si controverte (con particolare riferimento alla domanda riconvenzionale proposta dal Comune convenuto) sul diritto alla corresponsione di somme di denaro a titolo di "contributo" previsto dall'art. 10 l.r. cit. a decorrere dall'anno 1999 fondato dal Comune sulla menzionata disposizione;

Considerato, quanto alla non manifesta infondatezza della questione prospettata che: *a)* il testo della disposizione oggetto di contestazione prevede che "1. Alla progettazione, realizzazione e gestione degli impianti individuati ai sensi del precedente art. 9, compresa l'acquisizione delle aree e delle attrezzature necessarie, provvedono obbligatoriamente:

a) il consorzio fra i comuni compresi in ciascuno dei bacini di utenza individuati dal piano regionale;

b) il comune nel cui territorio è stabilita la localizzazione dell'impianto, se il consorzio non sia stato costituito nel termine di 120 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Il Comune titolare è tenuto a rendere disponibile l'impianto a servizio di tutti i Comuni compresi nel relativo bacino di utenza. I costi di smaltimento sono ripartiti tra i Comuni interessati in proporzione all'entità dei rifiuti conferiti all'impianto da ciascun Comune, tenuto conto del quadro dei costi proposto all'atto della richiesta di autorizzazione all'esercizio che la competente Provincia approverà in sede di approvazione del progetto. I costi di gestione degli impianti dovranno indicare le modalità di revisione delle tariffe di smaltimento.



3. Il quadro economico di cui al comma 2 dovrà esplicitare i costi relativi alla gestione e quelli relativi agli ammortamenti. Dei costi relativi alla gestione fanno parte quelli per le attività di sensibilizzazione ed educazione ambientale, con particolare riguardo al perseguimento degli obiettivi di riduzione della quantità dei rifiuti prodotti e della raccolta separata degli stessi. Tra i costi di gestione occorrerà tener conto dei costi socio - ambientali connessi con la gestione dell'impianto. Detti costi, determinati sulla base delle quantità di rifiuti conferiti, confluiranno in un apposito fondo del Comune sede di impianto e sarà destinato alla bonifica e riqualificazione di siti inquinati, ivi comprese le aree industriali dismesse, al recupero delle aree degradate, alla realizzazione di centri di socializzazione e di attrezzature per lo sport e il tempo libero. L'incidenza del costo non potrà superare due lire per ogni chilogrammo di rifiuto conferito"; b) tra le voci di costo che il concessionario di cui all'art. 12, comma 3, l.r. cit. deve inserire nel piano finanziario di cui al citato art. 10 è previsto detto contributo il cui importo è previsto in misura non superiore a £ 2 per ogni chilogrammo di rifiuto stoccato; c) detto versamento, a parere dello scrivente Ufficio (e come già segnalato in analogha pronuncia resa dalla Corte Cost. n. 280/11) non può considerarsi né tassa sulle concessioni regionali di cui all'art. 3, l. 281/70 (afferendo all'attività di stoccaggio dei rifiuti in discarica e non agli atti adottati dalle Regioni o dagli enti locali nell'esercizio delle funzioni delegate dagli artt. 117 e 118 Cost.), né al contributo di urbanizzazione di cui alla l. 10/77 (essendo correlato alla permanenza nel territorio Comunale della discarica e al quantitativo dei rifiuti ivi stoccati e non all'urbanizzazione dell'area su cui l'impianto insiste), né ad un canone di concessione (essendo imposto per legge regionale e non quale corrispettivo in virtù di atto amministrativo di concessione) ovvero al corrispettivo per l'attività di raccolta dei rifiuti (compensata dall'apposita "tassa di smaltimento dei rifiuti" di cui al rd 1175/31, l. 915/80 e successive modificazioni), ovvero un corrispettivo per una specifica attività del Comune "ospitante" in favore del privato; considerato, infatti, che il "contributo" appare istituito al mero fine di "compensare" la localizzazione della discarica all'interno del territorio Comunale con i correlati costi sociali e ambientali, localizzazione che certamente favorisce il trattamento e smaltimento dei rifiuti e, a parere dello scrivente giudice, detta istituzione con legge regionale si pone in contrasto non solo l'art. 119 Cost. ma anche con l'art. 117 Cost. nel testo anteriore alla legge Cost. n. 03/01 (cfr. sul punto Corte costituzionale, n. 295/93 e 294/90) che richiede che l'autonomia finanziaria e tributaria delle Regioni operi pur sempre nell'ambito dei precisi "paletti" che la legge deve provvedere a fissare, indicando tipologia del tributo, scopo, metodo di determinazione dello stesso;

Rilevato che nel caso di specie manca, al fine di ritenere costituzionalmente legittima il tributo ovvero la prestazione patrimoniale (e tanto anche ai sensi dell'art. 23), specifica norma di legge statale che ne indichi la "matrice" e l'"origine del tributo, i parametri per la sua determinazione ed altro, non rinvenendosi tale "delega" neppure nella l. n. 915/82 che all'art. 6 conferisce alle Regioni mero incarico di emanare "norme integrative e di attuazione del presente decreto" e afferenti la sola "organizzazione dei servizi di smaltimento e le procedure di controllo e di autorizzazione" e non per l'eventuale previsione di "corrispettivi" o "indennizzi" che peraltro la richiamata legge regionale prevede come evidentemente come "obbligatori" e che peraltro la stessa Corte con sentenza n. 280/11 ha sulla base delle medesime considerazioni dichiarato illegittimi con riferimento ad analogha disposizione regionale (l.r. Piemonte 18/86, art. 16);

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10, commi 2 e 3, l.r. n. 17/93 come modificato dalla l.r. n. 13/96 in relazione agli artt. 23, 117 e 119 Cost.;

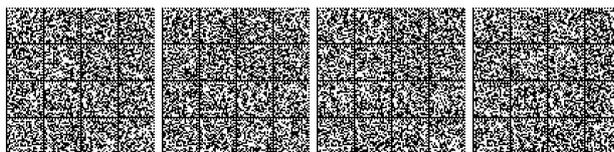
Sospende il procedimento in corso;

Dispone la trasmissione immediata degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina che il presente provvedimento sia notificato al Presidente della Giunta regionale ed alle parti, nonché comunicato ai Presidenti delle due Camere del Parlamento, a cura della Cancelleria.

Altamura, 9 maggio 2013

IL GIUDICE: FAZIO



N. 236

Ordinanza del 29 marzo 2012 emessa dal Tribunale di Tivoli nel procedimento civile promosso da Di Foggia Nicola, Accroglianò Galdino e Brancia Mario contro Gruppo Agrantica Srl

Società - Controllo giudiziario previsto dall'art. 2409 cod. civ. in caso di gravi irregolarità nella gestione delle società per azioni - Possibilità di utilizzo da parte dei collegi sindacali delle società a responsabilità limitata aventi finalità diverse dalle attività sportive o correlate - Esclusione - Ingiustificata discriminazione rispetto alle società sportive con struttura di s.r.l., per le quali l'utilizzo della procedura è espressamente consentito dall'art. 13 della legge n. 91 del 1981 - Irragionevole diversità di controlli a parità di struttura societaria utilizzata - Incoerenza intrinseca rispetto alla disciplina delle s.r.l. e alle inerenti finalità di maggior tutela e trasparenza - Inadeguatezza di altri strumenti di tutela, quando i soci coincidono o sono solidali con gli amministratori - Violazione sotto più profili del principio di ragionevolezza - Violazione del diritto di difesa dei componenti il collegio sindacale delle s.r.l. non sportive.

- Codice civile, artt. 2409 e 2476.
- Costituzione, artt. 3 e 24.

IL TRIBUNALE

Nel procedimento introdotto con ricorso ex art. 2409 c.c. ed iscritto al numero 1710/2011 RGVG dai sigg.ri Nicola Di Foggia, Galdino Accroglianò e Mario Brancia, rispettivamente in qualità di presidente e membri effettivi del collegio sindacale del Gruppo Agrantica Srl, rappresentati e difesi dall'avv. Lucio Nicastro ed elettivamente domiciliati presso lo studio dell'avv. Anna Zito in Villanova di Guidonia, via Gesmundo n. 5, ricorrenti nei confronti di Gruppo Agrantica società a responsabilità limitata, con sede in Morlupo, via Giuseppe di Vittorio n. 1, resistente non costituito, ha pronunciato la seguente ordinanza con la quale si solleva questione di legittimità costituzionale ex officio.

IN FATTO

Con istanza del 25 novembre 2011 i ricorrenti hanno richiesto al Tribunale civile di Tivoli di assumere provvedimenti necessari al fine di accertare la sussistenza delle violazioni che hanno contestualmente denunciato e di assumere i conseguenti opportuni provvedimenti a carico della gruppo Agrantica società a responsabilità limitata, ai sensi dell'articolo 2409 c.c.

In particolare hanno rappresentato che la società sopraindicata, avendo un capitale sociale sottoscritto e versato di euro 650.000,00, aveva provveduto alla nomina obbligatoria ai sensi dell'articolo 2477, secondo comma c.c. del collegio sindacale, nelle persone degli odierni ricorrenti, che rivestono tale qualità dal 6 ottobre 2006.

La società adita è amministrata da un amministratore unico, titolare altresì di una quota del capitale sociale pari ad euro 425.000,00, mentre le residue quote sono di titolarità di altri due soci per euro rispettivamente 125.000,00 e 100.000,00.

La società svolge di fatto e tra le attività consentite dallo statuto sociale, quella di ristrutturazione di immobili ed alberghiera ed a tale scopo aveva sottoscritto con altra società facente capo alla medesima compagine sociale un contratto avente ad oggetto il godimento di un immobile nella Regione Puglia, con destinazione alberghiera.

In particolare, i ricorrenti hanno rappresentato che nel corso dell'esercizio chiuso al 31 dicembre 2009 la società ha proseguito nell'avvio dell'attività alberghiera presso l'immobile sopra indicato, procedendo alla ristrutturazione ed all'acquisizione di arredi funzionali all'attività. La società ha richiesto a tal fine un finanziamento (POR Puglia) che è stato deliberato con determina dirigenziale della regione Puglia numero 386 del 4 agosto 2006, nella misura di euro 1.033.100,00.



Il collegio sindacale, composto dai ricorrenti, ha posto particolare attenzione alla situazione economica e finanziaria della società ed alla capacità della stessa di fronteggiare i debiti pari (secondo l'ultimo bilancio, approvato al 31 dicembre 2009) all'inizio del 2010 ad euro 1.584.906,00, nonché e al rispetto degli impegni assunti nell'ambito della gestione del finanziamento.

Il collegio, dopo aver convocato l'amministratore della società per il 27 gennaio 2010, ha convocato in data 5 febbraio 19 marzo 2010 l'assemblea dei soci per esaminare la situazione finanziaria e per chiedere all'amministratore la documentazione necessaria al fine di espletare le dovute valutazioni.

Nel corso dell'assemblea del 5 febbraio 2010 l'amministratore unico ha relazionato l'assemblea ed il collegio sindacale in merito alla necessità di risorse pari a euro 700.000 per il completamento l'avvio dell'attività e in merito alla conseguenza richiesta di altro finanziamento richiesto alla Banca Monte dei Paschi di Siena, tramite l'intermediario Arcofin, propedeutico all'avvio dell'attività alberghiera medesima, acconsentendo alla richiesta del collegio sindacale di fornire documentazione idonea ad effettuare le necessarie verifiche.

I ricorrenti hanno anche rappresentato che a seguito di convocazione del collegio sindacale si è tenuta una nuova assemblea dei soci in data 19 marzo 2010, nell'ambito della quale l'amministratore unico ha informato il collegio circa: l'imminente liquidazione dell'importo di euro 300.000,00 quale saldo del POR a seguito della richiesta avanzata a Medio Credito S.p.A. (ente erogatore del finanziamento), lo slittamento dell'avvio dell'attività all'inizio del 2011, la sottoscrizione di un accordo con altra società per la definizione del piano di risanamento.

L'amministratore non ha però consegnato la documentazione richiesta ed il collegio l'ha invitato indi a provvedere. Nonostante tali richieste l'amministratore (che è anche socio di maggioranza, come detto) ha tenuto un comportamento definito sfuggente dai ricorrenti, non offrendo la possibilità al collegio sindacale di effettuare le periodiche verifiche ed omettendo di consegnare la documentazione contabile aggiornata, omettendo altresì di convocare l'assemblea per l'approvazione del bilancio nei termini previsti e costringendo, mese per mese, il collegio sindacale ad invitare l'amministratore medesimo a trasmettere la bozza di bilancio.

L'amministratore ha risposto a tali inviti solo con l'invio di una relazione sulla gestione alla quale però non ha dato alcun seguito, con la conseguenza che il collegio sindacale si è trovato obbligato a convocare la relativa assemblea di approvazione del bilancio, che ha avuto luogo solo in data 28 settembre 2010. In tale data il collegio ha rilevato il permanere della situazione sopra descritta in merito all'avvio dell'attività aziendale e, quindi, la necessità di risorse. Ha rilevato altresì l'assenza di informazioni in merito alla posticipazione dell'avvio dell'attività alberghiera ed al regime nell'ambito del finanziamento pubblico erogato da Mediocredito.

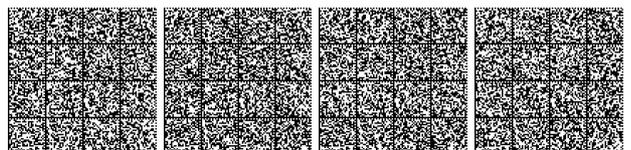
In data 5 novembre 2010 il presidente del collegio sindacale ha chiesto la convocazione di una nuova assemblea, al fine di ottenere dall'amministrazione la relazione sulle questioni già proposte, tentando altresì di accedere personalmente alla sede sociale per ottenere le informazioni richieste, ma non riuscendo nel suo intento.

L'amministratore, ancorché richiesto, non ha proceduto nemmeno alla nomina di nuovo collegio sindacale, essendo quello vigente ormai decaduto, né ha trasmesso la bozza di bilancio o aggiornamenti inerenti la contabilità e la documentazione richiesta.

Alla luce di tale situazione, i predetti ricorrenti, quali presidente e membri del collegio sindacale non ancora nominato, si sono rivolti al Tribunale di Roma, con ricorso ex articolo 2409 c.c., che è stato però rigettato per ragioni di competenza inderogabile in favore del tribunale di Tivoli.

Fissata l'udienza per il giorno 16 marzo 2012, e verificata la regolarità delle notifiche e l'assenza della società intimata, nel corso dell'udienza la difesa dei ricorrenti ha insistito nelle proprie richieste ed il collegio si è riservato.

Alla luce di quanto sopra descritto ritiene il collegio che vi sarebbero in astratto ragioni sufficienti ad accogliere la richiesta di controllo giudiziario ex articolo 2409 c.c. e disporre i conseguenti provvedimenti, anche a tutela dei creditori (oltre che dei sindaci, che potrebbero essere chiamati a rispondere delle proprie responsabilità e che presumibilmente anche a tal fine hanno chiesto l'intervento di questo Tribunale).



IN DIRITTO

Inquadramento della *quaestio* giuridica alla luce dello stato della giurisprudenza.

Il problema di diritto che si pone alla attenzione di questo collegio concerne la esperibilità del rimedio del controllo giudiziario ex art. 2409 c.c. da parte del collegio sindacale di una S.r.l.

La interpretazione giurisprudenziale delle norme di riferimento è stata tutt'altro che pacifica.

In particolare, accanto a pronunce che hanno riconosciuto la piena applicabilità della norma richiamata anche alle società a responsabilità limitata (Trib. Udine, 18 giugno 2004, in *Dir. e Prat. Soc.*, 2005, monog. 1, 78; Trib. Udine, 1 luglio 2004, in *Società*, 2005, 367; Trib. Roma, 6 luglio 2004, in *Giur. Merito*, 2005, 2, 312; Trib. Treviso, 28 settembre 2004, in *Dir. e Prat. Soc.*, 2005, 20, 72; Trib. Roma, 1 dicembre 2004, in *Giur. Comm.*, 2006, II, 81; Trib. Milano, 8 luglio 2005, in *Foro it.* 2006, 1240; Trib. Napoli, 14 maggio 2008, in *Giur. Merito*, 2009, 10, 2492), sono state emesse sentenze che, al contrario, hanno negato l'ammissibilità dell'estensione normativa (Trib. Lecce, 16 luglio 2004, in *Società*, 2005, 358; Trib. Bologna, 21 ottobre 2004, in *Società*, 2005, 355; Trib. Milano, ord., 12 maggio 2006; Trib. Bari, 27 novembre 2004; App. Roma, 7 aprile 2005, in *Giur. Comm.*, 2006, I, 81; App. Roma, 13 aprile 2005, in *Giur. It.*, 2006, 75; Trib. Milano, 12 maggio 2006; App. Napoli, 15 maggio 2005, in *Riv. Giur. Molise e Sannio*, 2006, 2, 1; App. Roma, 13 luglio 2006, in *Foro It.*, 2007, 5, 1593; Trib. Lucca, 13 settembre 2007, in *Giur. Merito*, 2008, 12, 3187; Trib. Roma, 16 gennaio 2008, in *Riv. Notariato*, 2009, 3, 668).

In particolare, si è ritenuto che il richiamo generico alla disciplina dedicata alla società per azioni potesse non includere automaticamente anche il contenuto della disposizione ex art. 2409 c.c. (*cf.*: App. Trieste 5 novembre 2004; Trib. Lecce 16 luglio 2004; Trib. Bologna 21 ottobre 2004). Ad avviso di tale orientamento la medesima relazione al d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 6 sarebbe piuttosto chiara sulla questione: prevede infatti che l'intervento del giudice nelle forme di cui all'art. 2409 c.c. è inutile dal momento che ad ogni socio è reso possibile avere notizie con riguardo alla gestione, è attribuita la legittimazione a proporre azioni sociali di responsabilità nonché il potere di ottenere in quella sede un provvedimento di revoca dell'amministratore. In definitiva afferma che i soci di società a responsabilità limitata hanno già uno strumento che gli consente di dirimere i conflitti interni alla società.

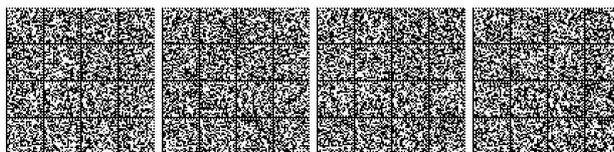
Altro dubbio ermeneutico è stato incentrato nella nuova formulazione dell'art. 2477 c.c., che disciplina i casi in cui la nomina del collegio sindacale nella società a responsabilità limitata è obbligatoria, nella parte in cui prevede che "si applicano le disposizioni dettate in tema di società per azioni". Secondo parte della giurisprudenza (*cf.*: Trib. Udine 1 luglio 2004; Trib. Roma 6 luglio 2004; Trib. Roma 1 dicembre 2004), in virtù di tale inciso, il controllo giudiziario sarebbe applicabile alle società a responsabilità limitata dotate di collegio sindacale.

La querelle che si è venuta a creare fra le Corti di merito ha interessato anche la Corte Costituzionale, che si è pronunciata nel 14 dicembre 2005 con sentenza n. 481, chiamata a pronunciarsi dalla Corte di appello di Trieste e dal Tribunale di Cagliari: tali autorità avevano affermato che la differenza di trattamento fra le società a responsabilità limitata e le società per azioni non sarebbe giustificata e configurerebbe una violazione dell'art. 3 Cost. posto che i soci di S.p.a. verrebbero trattati dalla legge meglio dei soci di S.r.l., senza che vi sia una ragione per questa disparità di trattamento.

La Corte costituzionale ha dichiarato costituzionalmente infondata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 2409 c.c., 2476, comma 3 c.c. e 2477, comma 4 c.c. con riferimento agli articoli 3 e 76 della Costituzione, nella parte in cui non prevedono l'applicabilità dell'art. 2409 c.c. alla società a responsabilità limitata. Di fatto, la Corte costituzionale ha fondato le proprie argomentazioni sull'art. 2, lett. f), della legge di delega alla riforma del diritto societario 3 ottobre 2001, n. 366 che fissa il principio generale per cui le società a responsabilità limitata e le società per azioni devono costituire due modelli distinti, principio cui fa da corollario la previsione, per le prime, di un autonomo ed organico complesso di norme ed una impostazione della disciplina radicalmente divergente da quella adottata dal codice civile.

La Corte costituzionale si è dunque limitata ad affrontare tale specifica *quaestio*, della quale era stata investita, e non ha ancora avuto occasione, invece, di pronunciarsi in ordine alla ragionevolezza della discriminazione operata tra società a responsabilità limitata previste dalla legge 91/1981, il cui art. 13 ammette il controllo giudiziario ex art. 2409 c.c., e società a responsabilità limitata aventi un fine statutario o costitutivo diverso da quello indicato nella legge 91/1981.

A sostegno dell'assunto negatorio è intervenuta anche una recente decisione della cassazione (n. 403/2010), successiva alla pronuncia del Giudice delle Leggi.



Nel dettaglio, la sentenza della Corte di cassazione del 13 gennaio 2010, n. 403 è intervenuta sulla questione chiarendo che la società a responsabilità limitata ha una disciplina autonoma rispetto a quella dettata per la società per azioni. Nella società a responsabilità limitata il potere di denunciare le irregolarità nella gestione degli amministratori spetta ai soci e non ai sindaci ed è inapplicabile la disposizione del controllo giudiziale su istanza del collegio sindacale. In particolare, la Corte di cassazione ha statuito che il generico richiamo alla disciplina della società per azioni di cui all'art. 2477 c.c. non si estende all'art. 2409 c.c., in virtù proprio della nuova impostazione data alla società a responsabilità limitata. La nuova disciplina conferisce ai soci poteri di controllo individuali autonomi e ben delineati, diversi da quelli esistenti prima della riforma e li sottrae così al collegio sindacale, qualora fosse nominato.

È opportuno analizzare nel dettaglio le ragioni del *decisum* della Suprema Corte:

(i) voluta diversità, da parte del legislatore della riforma, del sistema societario della società a responsabilità limitata rispetto alla società per azioni;

(ii) abrogazione del richiamo alle società a responsabilità limitata, contenuto nella formulazione del precedente art. 2488 c.c.;

(iii) richiamo all'art. 92 disp. att. c.c. che, nello stabilire gli effetti della nomina dell'amministratore giudiziario ex art. 2409 c.c. sull'imprenditore, fa esclusivo riferimento alle società per azioni ed alle società in accomandita per azioni, escludendo espressamente la previsione delle società a responsabilità limitata. La sentenza della Corte di cassazione ha fatto, altresì, espresso richiamo anche alla Relazione alla riforma societaria, nella quale, relativamente alla citata procedura, viene affermata la superfluità e la contraddittorietà con il sistema delle società a responsabilità limitata della previsione di forme di intervento del giudice, quali quelle previste dall'art. 2409 c.c.

Alla luce delle predette considerazioni, la citata sentenza di legittimità ha dunque innanzitutto affermato la totale preclusione al ricorso del procedimento ex art. 2409 c.c. per le società a responsabilità limitata, in cui la nomina del collegio sindacale sia facoltativa. La Suprema Corte si è poi ulteriormente soffermata ad analizzare l'applicabilità della citata norma alle società a responsabilità limitata, nelle quali la nomina del collegio sindacale sia divenuta obbligatoria ai sensi dell'art. 2477 c.c. Ed infatti proprio il richiamo che quest'ultimo articolo compie alla disciplina delle società per azioni aveva creato dubbi interpretativi. Più precisamente, essendo l'art. 2409 c.c. collocato nell'ambito della disciplina del collegio sindacale nelle società per azioni, la Corte ha preso in considerazione che, per effetto del citato richiamo di cui all'art. 2477 c.c., anche il collegio sindacale di una società a responsabilità limitata (obbligatoriamente nominato) potrebbe essere legittimato a sollecitare i provvedimenti di cui all'art. 2409 c.c.

Siffatta conclusione non è stata però condivisa dalla cassazione sulla base dei seguenti motivi:

(i) il richiamo alle disposizioni della società per azioni, contenuto all'art. 2477 c.c., è generico;

(ii) il legislatore della riforma si è espresso in senso contrario, escludendo il richiamo alle società a responsabilità limitata nella nuova formulazione dell'art. 2409 c.c., come risulta anche dalle analitiche argomentazioni illustrate nella Relazione al testo normativo;

(iii) il contrasto che si creerebbe tra un eventuale potere riconosciuto al collegio sindacale di sollecitare l'intervento dell'Autorità giudiziaria, ai sensi dell'art. 2409 c.c., ed il potere di controllo, che la riforma del diritto societario ha espressamente attribuito ai soci, i quali sono legittimati anche a proporre azione di responsabilità nei confronti degli amministratori ed a richiederne la revoca in via cautelare.

Come nota conclusiva, tuttavia, la stessa Suprema Corte ha precisato che lo stesso legislatore avrebbe interpretato la normativa vigente in linea con la posizione negatrice, avendo previsto, con il d.lgs. n. 37/2004 (art. 8), una specifica eccezione alla regola generale per le società sportive, di cui alla legge n. 91/1981, in relazione alle quali è ammissibile l'applicazione dell'art. 2409 c.c., anche nel caso in cui siano costituite sotto forma di società a responsabilità limitata.

Pertanto, ha concluso la Corte di Cassazione, il rinvio alle disposizioni della società per azioni, di cui all'art. 2477 c.c., deve essere interpretato come semplice richiamo ai requisiti professionali, alle cause di ineleggibilità, decadenza ed incompatibilità dei sindaci, previste all'art. 2397 c.c. e ss. nonché alle rispettive funzioni e doveri, indicati all'art. 2403 c.c. e ss. ma non certamente quale estensione dell'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 2409 c.c.

Nonostante tali autorevoli pronunce, i contrasti giurisprudenziali non sono cessati, essendo fortemente sentita dai giudici di merito l'esigenza di una maggiore tutela anche da parte dei collegi sindacali delle società a responsabilità limitata.

La posizione della Suprema Corte, in merito all'applicabilità dell'art. 2409 c.c. alle società a responsabilità limitata con obbligo di nomina del collegio sindacale, è stata ad esempio totalmente disattesa dal Tribunale di Milano che, con decreto del 26 marzo 2010, ha riconosciuto l'ammissibilità per i sindaci di una società a responsabilità limitata, obbli-



gatoriamente nominati, di adire il Tribunale, per sottoporre la società a controllo giudiziario, in caso di gravi irregolarità poste in essere dall'organo amministrativo. Nella motivazione del provvedimento, il Tribunale di Milano ha preso in esame proprio la citata sentenza emessa dalla Corte di Cassazione, illustrando i motivi di mancata condivisione delle considerazioni della Suprema Corte. In particolare, il Collegio giudicante milanese ha fornito una differente interpretazione del richiamo alla disciplina delle società per azioni, contenuto nel citato art. 2477 c.c.

Nello specifico, il giudice meneghino ha affermato che, essendo l'art. 2409 c.c. inserito nella sezione che si occupa del collegio sindacale delle società per azioni, il rinvio debba considerarsi tutt'altro che generico (al contrario di quanto ritenuto dalla Cassazione) e che abbia, al contrario, l'effetto di estendere la possibilità di denuncia al Tribunale di gravi irregolarità anche alle società a responsabilità limitata con obbligo di nomina del collegio sindacale.

A parere del Tribunale di Milano, tale interpretazione sarebbe l'unica possibile, al fine di attribuire ai sindaci di società a responsabilità limitata un'adeguata tutela. Infatti, negare ad un sindaco il potere di intervento su atti di *mala gestio* (tramite lo strumento di cui all'art. 2409 c.c.) significherebbe esporre quest'ultimo ad una responsabilità per fatto del terzo (l'amministratore), rispetto al quale non disporrebbe di alcun potere e, pertanto, ad una responsabilità che potrebbe addirittura considerarsi di natura oggettiva. Il decreto milanese in esame specifica, altresì, che il potere di controllo, attribuito ai soci di società a responsabilità limitata, non può escludere il diritto di intervento dei sindaci, in caso di irregolarità di gestione. Infatti, i poteri attribuiti dalla riforma ai soci di società a responsabilità limitata non escludono il rischio che la società possa essere esposta ad abusi, da parte degli amministratori, quando tali abusi siano voluti anche dai soci o quando i soci siano anche amministratori.

In tale ipotesi, infatti, potrebbe sorgere una diversità tra gli interessi del patrimonio sociale e quelli dei soci, con eventuali gravi ripercussioni per la società e per i terzi. Secondo il Tribunale di Milano, è proprio in questi casi che maggiormente si evidenzerebbe l'utilità del ricorso alla procedura ex art. 2409 c.c. anche nelle società a responsabilità limitata, al fine di garantire l'intervento di un controllore che agisca nell'interesse non dei soci bensì della società e soprattutto dei relativi creditori sociali.

In particolare, sempre ad avviso del Tribunale di Milano, qualora la S.r.l. sia tenuta alla nomina del collegio sindacale ai sensi del secondo o del terzo comma dell'art. 2477 c.c. (nella formulazione ante 14, L. 12.11.2011, n. 183 (Legge di stabilità) con decorrenza dal 1.01.2012), deve ritenersi attribuita ai componenti dell'organo di controllo la facoltà di denunciare al tribunale le gravi irregolarità commesse dagli amministratori nella gestione, ai sensi dell'art. 2409, ultimo comma, c.c. (nel caso oggetto di giudizio relativo a inerzia dell'amministratore unico nella gestione della società, nonché a una posizione di conflitto di interessi di quest'ultimo, il Tribunale, in accoglimento del ricorso proposto dai sindaci, ha indi revocato l'amministratore unico e nominato un amministratore giudiziario, ritenendo superflua la preventiva ispezione prevista dal secondo comma dell'art. 2409 c.c., per essere stati i fatti dedotti dai ricorrenti espressamente ammessi dall'amministratore unico costituitosi in giudizio).

Tale interpretazione favorevole è stata riproposta dalla sentenza n. 501/2011 del Tribunale di Milano, che ha da un lato affermato la responsabilità degli amministratori delle S.r.l. verso i creditori sociali e dall'altra la necessità di garantire l'esperibilità del rimedio ex art. 2409 c.c.

Secondo i giudici, l'eventuale assenza di una disciplina della responsabilità degli amministratori delle Srl verso i creditori sarebbe inconciliabile con il sistema di responsabilità degli organi gestori delineato dalla riforma.

La mancata espressa previsione nelle nuove norme sarebbe, quindi, la conseguenza di una svista di coordinamento della normativa e non invece una scelta legislativa, anche perché non vi è alcuna menzione di tale circostanza nella relazione illustrativa del decreto di riforma del diritto societario.

La sentenza, quale conseguenza del ragionamento, avvalorata anche la tesi che nelle S.r.l. con collegio sindacale obbligatorio, i creditori potrebbero agire contro i sindaci per l'omesso controllo che ha concorso a determinare l'insufficienza del patrimonio sociale ove questi non abbiano esperito i necessari controlli.

Ne conseguirebbe, in tale contesto, che l'eventuale esclusione degli amministratori, responsabili diretti della gestione, e non dei sindaci risulterebbe paradossale.

La sentenza, infine, evidenzia che una differente interpretazione determinerebbe problemi di legittimità costituzionale sia per una ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai creditori della società per azioni, sia perché il legislatore delegato della riforma delle società non era stato autorizzato all'eliminazione dell'azione dei creditori sociali delle S.r.l.

Tali decisioni evidenziano l'esigenza sentita dalla giurisprudenza vivente di fornire i collegi sindacali del potere di esperire l'azione prevista dall'art. 2409 c.c. anche nelle società a responsabilità limitata.



Non va poi dimenticato tale esigenza è stata avvertita anche dal Consiglio nazionale dei commercialisti. Invero, la norma 6.3 delle «Norme di comportamento del collegio sindacale» del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti ed esperti contabili auspica che lo strumento di controllo giudiziario previsto dall'articolo 2409 venga ritenuto ammissibile, anche su ricorso del collegio sindacale, per ragioni basate sull'unitarietà del sistema dei controlli anche su ricorso del collegio sindacale, per ragioni basate sull'unitarietà del sistema dei controlli.

Sulla rilevanza della questione nella fattispecie alla attenzione del Tribunale.

Nel caso di specie la questione di diritto appena descritta appare di imprescindibile soluzione per la decisione sulla istanza, trattandosi di norma che preclude la stessa esperibilità del rimedio, determinando così la declaratoria di inammissibilità del ricorso, che, invece, per quanto detto in fatto, appare al collegio meritevole di accoglimento.

Impossibilità di un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma.

Ritiene il collegio che le argomentazioni della Corte Suprema di Cassazione (Corte di Cassazione del 13 gennaio 2010, n. 403) siano insuperabili e che allo stato della normativa non sussista alcuna possibilità di applicare l'art. 2409 c.c. alle società a responsabilità limitata.

Invero, oltre a quanto affermato dalla Cassazione, va aggiunto che il riferimento normativo contenuto nell'art. 2477 c.c., con il quale si rinviava alle disposizioni sulle società per azioni (testualmente: «Nei casi previsti dal secondo e terzo comma si applicano le disposizioni in tema di società per azioni; se l'atto costitutivo non dispone diversamente, la revisione legale dei conti è esercitata dal collegio sindacale») è venuto meno nella nuova formulazione introdotta dall'art. 14, legge 12 novembre 2011, n. 183 (Legge di stabilità) con decorrenza dal 1° gennaio 2012. Ne deriva l'assoluta impossibilità di una interpretazione «estensiva» della norma in precedenza richiamata a sostegno della tesi della esperibilità dell'art. 2409 c.c. da parte del Tribunale di Milano.

Tuttavia, gli effetti di limitazione della tutela che ne deriverebbero ed i rischi gravanti sul collegio sindacale — come ben evidenziati dal Tribunale di Milano con decreto del 26 marzo 2010 e con sentenza n. 501/2011 — legittimano certamente nuovi dubbi di conformità alla Carta costituzionale. Infatti, negare ad un sindaco il potere di intervento su atti di *mala gestio* (tramite lo strumento di cui all'art. 2409 c.c.) significherebbe esporre quest'ultimo ad una responsabilità per fatto del terzo (l'amministratore), rispetto al quale non disporrebbe di alcun potere e, pertanto, ad una responsabilità che potrebbe addirittura considerarsi di natura oggettiva.

Motivi di contrasto con norme di rango costituzionale.

Illegittimità costituzionale dell'art. 2409 c.c. e 2476 c.c. con riferimento agli articoli 3 e 24 della Costituzione nonché del principio della ragionevolezza.

Per tali ragioni, condivide il collegio l'esigenza che il potere di controllo, attribuito ai soci di società a responsabilità limitata — ancorché diversa da quelle sportive — non possa escludere il diritto di intervento dei sindaci, in caso di irregolarità di gestione. Infatti, l'aver attribuito la riforma del diritto societario la possibilità di accesso anche ai soci di società a responsabilità limitata non esclude il rischio che la società possa essere esposta ad abusi, da parte degli amministratori. Ciò risulta particolarmente evidente quando tali abusi siano voluti anche dai soci o quando i soci siano anche amministratori, come nel caso di specie. In tale casi, come detto, può sorgere facilmente una diversità tra gli interessi del patrimonio sociale e quelli dei soci, con possibili gravi ripercussioni per la società e per i terzi.

Dunque, ad avviso del collegio è proprio per tale ragione ed in queste fattispecie che maggiormente si evidenzerebbe l'utilità del ricorso, anche nelle società a responsabilità limitata che abbiano finalità diverse da quelle sportive, alla procedura ex art. 2409 c.c., al fine di garantire l'intervento di un controllore che agisca nell'interesse non dei soci bensì della società e soprattutto dei relativi creditori sociali.

In questa prospettiva non appare quindi più condivisibile quanto si afferma nella Relazione accompagnatoria al decreto legislativo n. 6 del 2003 e cioè che l'ampliamento del potere ispettivo dei soci, la legittimazione di ciascun socio all'azione sociale di responsabilità, la previsione di un provvedimento cautelare d'urgenza di revoca degli amministratori in caso di gravi irregolarità nella gestione della società (art. 2476 cod. civ.) sarebbero idonei a coprire l'area di operatività dell'art. 2409 cod. civ., e deve negarsi, pertanto, la pretesa equivalenza di tutela che, in tal modo, si sarebbe assicurata.

Inoltre, ad una applicazione generalizzata del rimedio da parte dei Sindaci delle Srl osta, per quanto appena detto, il novellato dato normativo (a seguito della legge di stabilità del 2010).

Ciò si traduce anche in una limitazione del diritto di difesa, tutelato dall'art. 24 Cost., da parte dei collegi sindacali.

Non assume nemmeno rilievo nel caso di specie, ad avviso del collegio, quanto in precedenza affermato dalla Consulta nella decisione n. 481/2005 in merito al «bilanciamento» tra la impossibilità di esperire il rimedio ex art. 2409 c.c. e l'estensione dell'accesso a tutti i soci.



Invero il Giudice delle leggi ha rettamente evidenziato, nel respingere la q.l.c. sollevata nel 2005, che “l’accesso consentito a ciascun socio a documenti della società costituisce certamente una profonda innovazione, idonea a potenziare l’efficacia dell’azione sociale di responsabilità, alla quale viene legittimato ciascun socio, che viene altresì legittimato a «chiedere, in caso di gravi irregolarità nella gestione della società, che sia adottato provvedimento cautelare di revoca degli amministratori». Ed è appena il caso di rilevare come la formulazione letterale della norma non imponga affatto l’interpretazione che dei presupposti della misura “cautelare” di revoca propongono i rimettenti, al contrario, la qualificazione di “cautelare” data dalla legge alla misura di revoca ben può essere intesa — come peraltro ritiene una parte della giurisprudenza e della dottrina — nel senso di strumentale (ed anticipatoria rispetto) ad una azione volta ad ottenere una sentenza di revoca degli amministratori, per ciò solo che nella gestione della società sono presenti “gravi irregolarità” e v’è mero pericolo di danno per la medesima. Così come la salvezza del «diritto al risarcimento dei danni spettanti [...] al terzo» danneggiato da atti dolosi o colposi degli amministratori (art: 2476, comma sesto, cod. civ.) costituisce previsione che non preclude interpretazioni — peraltro proposte in dottrina — idonee ad assicurare efficace tutela ai creditori sociali”.

Tuttavia, il problema oggi all’attenzione di questo Tribunale riguarda la diversa prospettiva della responsabilità dei componenti il collegio sindacale che potrebbero essere chiamati a rispondere dai creditori, prospettiva nella quale non è stata ancora affrontata dalla Consulta la questione di conformità ai principi costituzionali.

È inoltre nuovo e meritevole di verifica costituzionale anche il profilo della disparità di trattamento con le società sportive aventi struttura di S.r.l., che potrebbe palesare profili di irragionevolezza, come si dirà meglio oltre.

Quindi, pur non ignorando questo Collegio che il Giudice delle Leggi sia già stato chiamato a pronunciarsi sul problema, si ritiene che le censure rivolte in tali giudizi e quindi esaminate dalla Corte costituzionale — essendo vincolata a quanto ivi dedotto e rilevante nel caso di specie — non siano risolutive del quesito che si propone oggi.

Si ritiene, perciò, di portare nuovamente alla attenzione della Consulta la *quaestio* della ammissibilità dell’istituto di cui all’art. 2409 c.c. in ipotesi di S.r.l. con collegio sindacale, diverse dalle società sportive, sotto i diversi e nuovi profili ed argomentazioni appena esposti ed alla luce del mutato quadro normativo (modifica operata dall’art. 14, legge 12 novembre 2011).

Illegittimità costituzionale dell’art. 2409 c.c. e 2476 c.c., in rapporto all’art. 13, legge 91/1981 con riferimento all’art. 3 Cost. ed al principio della ragionevolezza.

Le disposizioni *de quibus*, come accennato, appaiono a questo tribunale in contrasto anche con il principio di ragionevolezza.

Va ricordato, a questo riguardo, che la giurisprudenza della Corte, in passato, era orientata nel senso di ricondurre il principio di ragionevolezza all’interno della previsione dell’art. 3 della Costituzione che afferma — come noto — il principio di uguaglianza; di modo che la norma irragionevole era costituzionalmente illegittima in quanto apportatrice di irragionevoli discriminazioni. Come conseguenza di siffatta impostazione era necessario, per accertare l’irragionevolezza della norma, che fosse individuato il c.d. *tertium comparationis*.

Una volta affrancato il principio di ragionevolezza sia dal principio di uguaglianza, sia dalla ricerca del *tertium comparationis*, la Corte ne ha poi affermato la violazione anche in assenza di una sostanziale disparità di trattamento tra fattispecie omogenee, allorché la norma presenti una intrinseca incoerenza, contraddittorietà od illogicità rispetto al contesto normativo preesistente o rispetto alla complessiva finalità perseguita dal legislatore.

Sotto la prima accezione si dubita quindi della ragionevolezza della esclusione dalla disciplina di cui all’art. 2409 c.c. nei confronti delle sole società a responsabilità limitata aventi finalità diverse dalle attività sportive ed attività ad esse connesse o strumentali, come previsto dalla legge 91/1981, il cui articolo 13 è stato modificato dal decreto legislativo 6 febbraio 2004, n. 37 (Modifiche ed integrazioni ai decreti legislativi numeri 5 e 6 del 17 gennaio 2003, recanti la riforma del diritto societario, nonché al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo n. 385 del 1° settembre 1993, e al testo unico dell’intermediazione finanziaria di cui al decreto legislativo n. 58 del 24 febbraio 1998). Infatti, per le società aventi quale scopo indicato nell’atto costitutivo le attività sportive o le attività ad esse connesse o strumentali, la norma dispone nei termini che seguono: “Il procedimento di cui all’articolo 2409 del codice civile si applica alle società di cui all’articolo 10, comprese quelle aventi forma di società a responsabilità limitata; il potere di denuncia spetta anche alle federazioni sportive nazionali”. Orbene, tale discriminazione nel regime di ricorribilità allo strumento di cui all’art. 2409 c.c. non appare, ad avviso del collegio, ragionevole, attesa la identità di struttura societaria utilizzata.



In sostanza a seconda della finalità perseguita dalla società si concede o meno il ricorso ad uno strumento di controllo il quale controllo, tuttavia, dovrebbe essere legato alle dinamiche strutturali e di funzionamento della società, che sono certamente uguali in entrambi i casi, e non si ritiene invece ragionevole che possa essere diversamente valutato a seconda dei fini statutari o costitutivi della società.

Va anche considerato che lo strumento in oggetto (controllo giudiziario ex art. 2409 c.c.) è un mezzo di controllo che si aggiunge agli strumenti di tutela già previsti per le S.r.l. e quindi, anche nell'ottica della seconda accezione di ragionevolezza della norma (quella cioè della intrinseca incoerenza rispetto al complesso normativo), non si comprende il senso della esclusione della possibilità di tutela maggiore (al fine di garantire l'intervento di un controllore che agisca nell'interesse non dei soci bensì della società e soprattutto dei relativi creditori sociali) che il controllo giudiziario offrirebbe, a fronte della dichiarata intenzione del legislatore di assicurare una maggiore trasparenza delle azioni societarie e, non da ultimo, a fronte di una denuncia da parte della giurisprudenza vivente della lacuna di strumenti idonei ad evitare — nelle società a responsabilità limitata non ricomprese in quelle di cui alla legge 91/1981 - il rischio che la società possa essere esposta ad abusi, da parte degli amministratori, quando tali abusi siano voluti anche dai soci o quando i soci siano anche amministratori, ipotesi in cui può certamente sorgere una diversità tra gli interessi del patrimonio sociale e quelli dei soci, con eventuali gravi ripercussioni per la società e per i terzi.

Del resto lo stesso legislatore, nel riconoscere l'esperibilità del rimedio per le S.r.l. di cui alla legge 91/1981, ha riconosciuto la compatibilità del rimedio con la struttura della società a responsabilità limitata, sicché vengono confutate tutte le argomentazioni inerenti i limiti di compatibilità con la struttura e le dinamiche delle S.r.l.

In conclusione ritiene il collegio che sia rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2409 c.c. e 2476 c.c., in combinato disposto con l'art. 13 legge 91/1981, nella parte in cui non consente l'utilizzo dello strumento del controllo giudiziario ex art. 2409 c.c. da parte dei collegi sindacali nelle società a responsabilità limitata diverse da quelle di cui alla legge 91/1981.

P. Q. M.

Visti gli articoli 137 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1984, n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza;

Solleva questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2409 c.c. e dell'art. 2476 c.c. con riferimento agli articoli 3, 24, della Costituzione nonché del principio della ragionevolezza, nella parte in cui non consente l'utilizzo dello strumento del controllo giudiziario ex art. 2409 c.c. alle società a responsabilità limitata con finalità diverse da quelle di cui alla legge 91/1981 (cioè dalle attività sportive o a esse correlate).

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e sospende il giudizio in corso.

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

Tivoli, 27 marzo 2012

Il Presidente: LENCIONI

L'Estensore: LIBERATI



N. 237

*Ordinanza del 17 luglio 2013 emessa dal Tribunale di Forlì - sez. distaccata di Cesena
nel procedimento civile promosso da Edy Srl contro Emicom Srl in liquidazione*

Ordinamento giudiziario - Riorganizzazione dei tribunali e degli uffici del pubblico ministero recata dal decreto legislativo n. 155 del 2012 - Inclusione della Sezione distaccata di Cesena del Tribunale di Forlì nell'elenco delle sedi giudiziarie soppresse, di cui alla tabella A allegata al decreto - Contrasto con i principi e criteri direttivi stabiliti dalla norma di delegazione - Eccesso di delega.

- Decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155, art. 1, limitatamente all'inclusione della Sezione distaccata di Cesena del Tribunale di Forlì nell'elenco di cui alla allegata Tabella A.
- Costituzione, art. 76; legge 14 settembre 2011, n. 148, art. 1, commi 2, lett. *d*) e *b*).

IL TRIBUNALE

Ha pronunciato ai sensi dell'art. 23 legge 11 marzo 1953, n. 87 la seguente ordinanza nella causa iscritta al n. r.g. 324/12 promossa da Edy s.r.l. in persona del legale rappresentante in carica — elettivamente domiciliata a Cesena in via dell'Arrigoni n. 260 presso e nello studio dell'avv. Mauro Pieri che la rappresenta e difende come da procura a margine dell'atto di citazione;

Contro Emicom s.r.l. in liquidazione e in c.p. in persona del legale rappresentante in carica — elettivamente domiciliata a Cesena in via Jesi n. 20 presso e nello studio dell'avv. Michela Alessandrini e rappresentata e difesa dall'avv. Sergio Coccia.

Introduzione.

L'art. 1 del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155 ha soppresso le sezioni distaccate di cui alla ivi allegata tabella A e tra esse la Sezione distaccata di Cesena del Tribunale di Forlì.

Deve però dubitarsi che la soppressione della Sezione di Cesena corrisponda ai criteri direttivi posti dal legislatore delegante nell'ambito della legge delega 14 settembre 2011, n. 148; con la conseguenza che il citato art. 1 del decreto legislativo n. 155/12 appare porsi in contrasto con quanto stabilito dall'art. 76 della Carta costituzionale.

La questione si presenta rilevante nel presente giudizio per la ragione che, non essendo esaurito il corso del presente giudizio assegnato alla Sezione di Cesena, in forza delle disposizioni di cui agli artt. 2, 9 comma 1 e 11 comma 2 del citato decreto legislativo n. 155/12, l'udienza successiva da fissarsi dopo il 12 settembre dell'anno corrente non potrebbe essere tenuta presso la sede di Cesena ove la causa è radicata ma dovrebbe essere tenuta presso la sede centrale di Forlì del Tribunale.

Illegittimità per violazione dell'art. 1, comma 2, lettere d) e b) della legge di delega.

L'art. 1 della legge 14 settembre 2011, n. 148, al comma 2, delega in effetti il Governo ad adottare il decreto legislativo, precisando però che tale delega è attribuita «con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi», e ciò in conformità con la previsione dell'art. 76 della Costituzione.

Tra i criteri e principi direttivi, il suddetto comma 2 enuncia alla lettera *d*): «procedere alla soppressione ovvero alla riduzione delle sezioni distaccate di tribunale, anche mediante accorpamento ai tribunali limitrofi, nel rispetto dei criteri di cui alla lettera *b*)».

Deve dunque osservarsi che la potestà delegata comprendeva la possibilità non solo di sopprimere ma anche di ridurre il numero delle sezioni distaccate; e comunque che tale potestà non era attribuita alla mera discrezione del legislatore delegato bensì era vincolata da precisi criteri, e precisamente, come la suddetta disposizione enuncia, «nel rispetto dei criteri di cui alla lettera *b*)» dello stesso art. 1, comma 2.

Ed allora è bene esaminare quali erano questi criteri di cui alla lettera *b*), dell'art. 1, comma 2, legge n. 148/11, ai quali era subordinata la possibilità di ridurre o sopprimere le Sezioni distaccate.



Nella predetta lettera *b*) così enuncia il legislatore delegante: «ridefinire, anche mediante attribuzione di porzioni di territori a circondari limitrofi, l'assetto territoriale degli uffici giudiziari secondo criteri oggettivi e omogenei che tengano conto dell'estensione del territorio, del numero degli abitanti, dei carichi di lavoro e dell'indice delle sopravvenienze, della specificità territoriale del bacino di utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale, e del tasso d'impatto della criminalità organizzata, nonché della necessità di razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane».

Dati alla mano, appare evidente che la soppressione della Sezione di Cesena e il suo accorpamento al Tribunale di Forlì non rispetta quattro dei suddetti criteri della legge di delega.

Ossia il legislatore delegato non tiene conto: 1) del numero degli abitanti; 2) dell'estensione del territorio; 3) dei carichi di lavoro; 4) delle sopravvenienze.

Quanto al criterio sub 1), occorre premettere il riferimento allo Statuto della provincia di Forlì — Cesena. A riguardo dell'efficacia normativa di tale fonte, deve farsi riferimento all'importante sentenza delle Sezioni unite della Corte di cassazione n. 12868 del 16 giugno 2005 nella quale, all'esito di una precisa ricostruzione dei rapporti tra la potestà normativa statale e quella degli enti locali alla luce degli interventi legislativi più recenti, è stato chiarito che nell'attuale panorama delle fonti del diritto non può essere disconosciuto allo statuto dell'ente locale il valore di fonte autonomamente abilitata per propria competenza a disciplinare l'organizzazione ed il funzionamento dell'ente locale, nonché atta a fondare il successivo sviluppo di tale disciplina mediante fonte regolamentare, col solo limite costituito dalle disposizioni di legge ritenute inderogabili.

Orbene, l'art. 7 dello Statuto della provincia di Forlì — Cesena enuncia la suddivisione del territorio provinciale nei due circondari di Forlì e di Cesena, spiegando che tale suddivisione è effettuata «in relazione alla particolare conformazione territoriale e socio-economica ed al fine di corrispondere alle esigenze economiche, sociali ed alle tradizioni culturali della comunità locale e per meglio tutelare le specifiche caratteristiche ambientali, paesaggistiche e storiche». Nello stesso articolo si enunciano poi i singoli comuni appartenenti al circondario di Forlì e al circondario di Cesena.

Quanto sopra chiarisce perciò che il circondario di Cesena corrisponde non solo ad una classificazione storica, paesaggistica e culturale, ma è una vera e propria circoscrizione amministrativa istituita da fonte a ciò abilitata.

A questo punto può trovare piena comprensione la rilevanza del criterio sub 1), inerente al numero degli abitanti.

Si legge infatti nel sito ufficiale della provincia di Forlì-Cesena: «questa la fotografia demografica al 1° gennaio 2013: la popolazione residente nella provincia di Forlì-Cesena è di 398.162 abitanti (188.357 nel circondario forlivese e 209.805 in quello cesenate)».

Il circondario di Cesena, che dovrebbe essere soppresso, dunque comprende un numero di abitanti non solo eguale ma addirittura superiore di oltre ventimila unità al circondario della sede cui si intenderebbe accorpate.

Si tratta poi non di una novità dell'ultima ora ma di un dato consolidato: nel 2009 il circondario di Cesena contava 203.042 abitanti, rispetto ai 184.977 di quello di Forlì, come si evince sempre dal sito istituzionale dell'ente provincia.

Del tutto evidente è la violazione del criterio considerato laddove l'unità soppressa supera per utenza potenziale la sede centrale.

Quanto al criterio sub 2), ossia l'estensione del territorio, appare sufficiente considerare che, per dati tratti dagli stessi siti istituzionali dei comuni in questione, il comune di Forlì ha un'estensione di 228 km quadrati, mentre il comune di Cesena ha un'estensione di 249,47 km quadrati.

Anche sotto il profilo considerato appare palese la violazione del criterio attribuito dal legislatore delegante.

Quanto al criterio sub 3), inerente i carichi di lavoro, per limitarsi al processo civile, dalle statistiche ufficiali del tribunale si ricava che di totali 5.129 processi pendenti al 31 dicembre 2012 relativamente al contenzioso unificato, presso la sezione di Cesena pendono ben 2.862 processi, mentre gli altri 2.267 pendono dinanzi al Tribunale di Forlì.

Anche tale dato sottolinea come la soppressione della sezione di Cesena non corrisponda in alcun modo al criterio oggettivo dei carichi di lavoro. Ed altrettanto può dirsi anche per il criterio sub 4), laddove dalle stesse statistiche ora menzionate si ricava un numero di nuove iscrizioni pari a 1.352 per Cesena e 1.556 per Forlì. In questo caso la sede centrale ha una prevalenza in relazione al numero delle iscrizioni, ma è una prevalenza non preponderante rispetto alla sezione staccata ed è una prevalenza che è spiegabile con l'attribuzione di talune materie alla esclusiva cognizione della sede centrale (ad es. le vicende del matrimonio).



I dati sopra considerati mettono in piena luce come il legislatore delegato, nel sopprimere la sezione di Cesena, abbia manifestamente violato i principi e criteri direttivi dati dal legislatore delegante.

A meno infatti di ritenere che i criteri enunciati nella lettera *b*) (lettera *b* come si è già detto richiamata dalla lettera *d*, dell'art. 1, comma 2 della legge n. 148/11) corrispondano a mere espressioni labiali non aventi un reale contenuto direttivo e di principio — nel quale caso allora si rileva la violazione sempre dell'art. 76 Costituzione ma sotto il profilo della illegittimità della legge delegata derivata dalla illegittimità stessa della legge di delega per non avere fornito principi e criteri direttivi — la considerazione dei sopra enunciati principi e criteri direttivi evidenzia la chiara volontà del legislatore delegante di sopprimere quelle articolazioni territoriali dei tribunali il cui accorpamento alla sede centrale sia giustificato sotto il profilo demografico e di utenza.

Per completezza può aggiungersi che la specificità territoriale della Sezione di Cesena è ben presente sia al legislatore nazionale, sia al legislatore locale.

Quanto al primo, si rileva che la legge 6 marzo 1992, n. 252 — che scorporò la provincia di Rimini dalla provincia fino ad allora denominata di Forlì — modificò la denominazione della provincia (art. 1, comma 2) attribuendole appunto la denominazione di Forlì-Cesena.

Non solo, ma, mentre per la provincia Riminese il legislatore nazionale si esprime chiaramente (art. 2) nel senso di affermare che il capoluogo era Rimini, non altrettanto fece per la provincia di Forlì-Cesena, per la quale la legge non designò pregiudizialmente alcun capoluogo (art. 3). Non vi è dunque alcuna preclusione nella legge statale circa l'attribuzione della qualità di capoluogo al comune di Forlì.

Tale attribuzione deriva invece da una disposizione dello Statuto locale (art. 2, comma 1); pienamente legittima sarebbe dunque un'eventuale modifica di tale Statuto nel senso di attribuire la qualità di capoluogo sia a Forlì sia a Cesena. Infatti per la legge statale Cesena non ha una dignità minore di Forlì per assurgere alla qualità di capoluogo.

Comunque il legislatore locale non ha mancato di riconoscere a Cesena ragioni di specificità: ciò trova il suo più evidente riscontro dalla distinzione della provincia nei due circondari di Forlì e Cesena (art. 7 statuto). E già si è detto che tale norma giustifica tale istituzione «in relazione alla particolare conformazione territoriale e socio-economica ed al fine di corrispondere alle esigenze economiche, sociali ed alle tradizioni culturali della comunità locale e per meglio tutelare le specifiche caratteristiche ambientali, paesaggistiche e storiche».

Lo Statuto provinciale poi, pur dopo avere posto la sede della provincia a Forlì, prevede la possibilità di istituire sedi distaccate presso i circondari (art. 2, comma 4). E di tale possibilità Cesena ha ampiamente beneficiato, dal momento che dal sito istituzionale dell'ente provincia si ricava che presso la sede di Cesena si trovano i seguenti uffici: circondario di cesena, centro di protocollazione, ufficio trasporti eccezionali, ufficio politiche sociali e sanità, ufficio pianificazione territoriale, gestione patrimonio edilizio, ufficio infrastrutture viarie e gestione strade, ufficio agricolo di zona cesenate, e sportello U.M.A.. Si tratta di funzioni non secondarie rispetto alle funzioni che dallo stesso sito risultano attribuite alla sede di Forlì.

È ancora importante rilevare che l'art. 8, comma 3, lett. *a*) dello Statuto attribuisce espressamente al circondario di Cesena anche l'esercizio di funzioni proprie, non solo delegate ma anche attribuite.

Rilevanza della questione.

Si ripete ormai tralaticciamente da decenni che i rapporti tra sede centrale e sezione distaccata non danno luogo a questioni di competenza ma che si tratta di ripartizione di affari nell'ambito dello stesso ufficio (v. ad es. Cass. 2 novembre 2010, n. 22278).

Il fatto tuttavia che la sezione distaccata si ponga come luogo deputato alla trattazione di determinati affari, rispetto alla sede centrale, evidenzia come essa sezione partecipi alla definizione del criterio del giudice naturale precostituito per legge.

Tale criterio trova un'esplicita affermazione legislativa nell'art. 83-ter delle disposizioni di attuazione del codice di procedura civile, il quale dà appunto rilievo alla spettanza di determinati affari alla sezione distaccata per introdurre una procedura allo scopo di ricondurre alla cognizione di quest'ultima gli affari di propria competenza.



E dalle decisioni della stessa Corte costituzionale si ricava che il principio del giudice naturale è lesa quando, dopo che la controversia è insorta, viene effettuata una designazione diversa anche eventualmente ad opera del legislatore.

Quanto sopra riguarda il giudice naturale precostituito per legge; senza dimenticare che autorevoli correnti dottrinali individuano il concetto di giudice naturale anche con riguardo alla logica della distribuzione territoriale del servizio giustizia.

La presente causa, radicata per legge e secondo la naturale riferibilità dei suoi elementi presso la sezione di Cesena, sarebbe sottratta alla cognizione del suo giudice naturale ove la successiva udienza dovesse essere tenuta a Forlì.

P. Q. M.

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

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 del decreto legislativo 7 settembre 2012, n. 155, relativamente alla soppressione della sezione distaccata di Cesena del Tribunale di Forlì, per contrasto con l'art. 76 della Costituzione;

Dispone la sospensione, del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Dispone altresì che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri;

Dispone inoltre che la medesima ordinanza sia comunicata al Presidente della Camera dei Deputati e al Presidente del Senato della Repubblica;

Dispone infine che sia data comunicazione alle parti.

Cesena, 17 luglio 2013

Il giudice: BARBENSI

13C00353

N. 238

Ordinanza del 10 giugno 2013 emessa dalla Commissione tributaria regionale per il Lazio sui ricorsi riuniti proposti da Delfino Roberto e Delfino Silvia Maria in proprio e n.q. di Associati dello «Studio legale Delfino» contro Agenzia delle entrate - Direzione Provinciale di Viterbo

Imposte e tasse - Accertamento delle imposte sui redditi - Presunzioni basate sulle movimentazioni bancarie - Presunzione di “compensi” professionali connessa ai prelevamenti ingiustificati dai conti correnti dei lavoratori autonomi - Applicabilità in relazione ai prelevamenti effettuati nei periodi d'imposta anteriori all'entrata in vigore della legge n. 311 del 2004 - Violazione del diritto di difesa - Imposizione *ex post* al contribuente di oneri probatori non richiesti né prevedibili all'epoca dei fatti - Contrasto con la tutela dell'affidamento e con lo statuto dei diritti del contribuente.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, art. 32, primo comma, n. 2), secondo periodo, come modificato dalla legge 30 dicembre 2004, n. 311.
- Costituzione, art. 24; legge 27 luglio 2000, n. 212, art. 3, comma 2.

Imposte e tasse - Accertamento delle imposte sui redditi - Presunzioni basate sulle movimentazioni bancarie - Presunzione di “compensi” professionali connessa ai prelevamenti ingiustificati dai conti correnti dei lavoratori autonomi - Possibilità per il contribuente di escluderne l'applicazione - Insufficienza della mera indicazione del beneficiario del prelevamento (testualmente prevista) ed onere di fornire la giustificazione causale di esso - Irrazionalità intrinseca e difetto di trasparenza della disposizione censurata - Possibile lesione del diritto di difesa del contribuente.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, art. 32, primo comma, n. 2), secondo periodo, come modificato dalla legge 30 dicembre 2004, n. 311.
- Costituzione, artt. 3 e 24.



Imposte e tasse - Accertamento delle imposte sui redditi - Presunzioni basate sulle movimentazioni bancarie - Presunzione di “compensi” professionali connessa ai prelevamenti ingiustificati dai conti correnti dei lavoratori autonomi - Applicabilità in relazione ai prelevamenti effettuati prima dell’entrata in vigore della legge n. 311 del 2004 - Violazione del principio di parità delle parti in giudizio - Retroattivo ribaltamento dell’onere della prova a favore dell’Agenzia delle entrate e a svantaggio del contribuente.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, art. 32, primo comma, n. 2), secondo periodo, come modificato dalla legge 30 dicembre 2004, n. 311.
- Costituzione, art. [101, *recte:*] 111.

Imposte e tasse - Accertamento delle imposte sui redditi - Presunzioni basate sulle movimentazioni bancarie - Presunzione di “compensi” professionali connessa ai prelevamenti ingiustificati dai conti correnti dei lavoratori autonomi - Irragionevole estensione ai redditi da lavoro autonomo della presunzione “costi-ricavi” propria del reddito di impresa - Ricostruzione abnorme del reddito professionale - Conseguente violazione del principio di capacità contributiva.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600, art. 32, primo comma, n. 2), secondo periodo, come modificato dalla legge 30 dicembre 2004, n. 311.
- Costituzione, artt. 3 e 53.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA REGIONALE

Ha emesso la seguente ordinanza sull’appello n. 7857/11 depositato il 01/12/2011 - avverso la sentenza n. 68/1/11 emessa dalla Commissione Tributaria Provinciale di VITERBO proposto dall’ufficio: AG.ENTRATE DIR. PROVIN. UFF. CONTROLLI VITERBO

Controparti:

STUDIO LEGALE DELFINO VIA CAIROLI, 2 01100 VITERBO VT

DELFINO ROBERTO

VIA IOPPI ANGELO 3 01100 VITERBO VT

DELFINO SILVIA MARIA

VIA IOPPI ANGELO 14 01100 VITERBO VT

Atti impugnati:

AVVISO DI ACCERTAMENTO n° TKL010302025 ED ALTRI IRPEF-ALTRO 2004

AVVISO DI ACCERTAMENTO n° TKL010302025 ED ALTRI IVA-ALTRO 2004

AVVISO DI ACCERTAMENTO n° TKL010302025 ED ALTRI IRAP 2004

Sull’appello n. 7992/11 depositato il 07/12/2011

Avverso la sentenza n. 68/1/11 (emessa dalla Commissione Tributaria Provinciale di VITERBO contro: AG.ENTRATE DIR. PROVIN. UFF. CONTROLLI VITERBO

proposto dal ricorrenti:

STUDIO LEGALE DELFINO

VIA CAIROLI, 2 01100 VITERBO VT



difeso da:

CINESI DR MASSIMO

VIA DELLA PILA 2 01100 VITERBO VT

DELFINO ROBERTO

VIA IOPPI ANGELO 3 01100 VITERBO VT

difeso da:

CINESI DR MASSIMO

VIA DELLA PILA 2 01100 VITERBO VT

DELFINO SILVIA MARIA

VIA IOPPI ANGELO 14 01100 VITERBO VT

difeso da:

CINESI DR MASSIMO

VIA DELLA PILA 2 01100 VITERBO VT

Atti impugnati:

AVVISO DI ACCERTAMENTO n° TKL010302027-2009 ED ALTRI IRPEF-ALTRO 2004

AVVISO DI ACCERTAMENTO n° TKL010302027-2009 ED ALTRI IVA-ALTRO 2004

AVVISO DI ACCERTAMENTO n° TKL010302027-2009 ED ALTRI IRAP 2004

Fatto e svolgimento del processo

1.- Con avvisi di accertamento nn. TKL010302025, TKL010302027, TKL010302028, notificati nel 2010, relativi all'anno. d'imposta 2004, l'Agenzia delle Entrate di Viterbo contestava allo "Studio Legale Delfino" ed agli Avv.ti Roberto Delfino e Silvia Maria Delfino, in proprio e quali associati, movimenti bancari in entrata (versamenti) ed in uscita (prelevamenti), rinvenuti su tre conti corrente intestati, rispettivamente, uno allo "Studio legale" e gli altri due all'Avv. Roberto Delfino.

Il totale ammontare tra prelevamenti e versamenti di C 95.143,27 veniva, quindi, recuperato a tassazione, ai fini delle II.DD., Irap ed Iva, in capo agli stessi, quali compensi professionali non dichiarati.

2.- L'avviso di accertamento *de quo* veniva impugnato, con tre distinti ricorsi, dinanzi alla Commissione Tributaria Provinciale di Viterbo.

3.- Come enucleato nella sentenza n. 68/01/11, depositata da quest'ultima in data 11 aprile 2011, "il Ricorrente, in via pregiudiziale, eccepiva la illegittima applicazione della retroattività delle norme prese a base degli accertamenti di cui alla legge n. 311 del 30.12.2004, che estende anche ai lavoratori autonomi la presunzione legale che autorizza il fisco a considerare come reddito evaso anche i prelevamenti.

In via principale contestavano la arbitrarietà delle conclusioni in relazione alla tipologia di reddito e alla considerazione tout court dei prelevamenti quali compensi omessi, senza porre in essere ulteriori indagini, specialmente nel caso in cui il conseguimento del reddito avviene per cassa e manca una specifica correlazione fra compensi e spese.

In via ulteriormente principale contestavano la mancata riferibilità delle operazioni non giustificate a redditi di lavoro autonomo conseguiti dallo studio e sulla verifica delle condizioni poste dall'art. 32 del Dpr 600/1973, nella corrispondenza di alcuni versamenti riconducibili all'attività professionale e fatturato dichiarato".

4.- La Commissione Tributaria Provinciale, previa riunione dei ricorsi dello Studio Legale Delfino e degli Avvocati associati, li accoglieva parzialmente "determina[ndo] i maggiori ricavi in € 42.685, imposte e sanzioni di conseguenza".



5.- Il Giudice di primo grado motivava il decisum come segue: “Osserva che, pur rilevando che sussiste una certa coerenza tra movimentazioni finanziarie complessive ed ammontare dei redditi dichiarati, solo per una parte di esse di € 52.458 è stata provata una corrispondenza certa con le fatture emesse, mediante la produzione di un elenco della loro destinazione e relativi beneficiari, mentre, come lo stesso ricorrente ammette anche nelle memorie prodotte, per la parte rimanente delle movimentazioni non si è data contezza della loro destinazione e/o provenienza e per queste il Collegio non è stato messo nelle condizioni di vagliare l’inconsistenza delle risultanze impositive e di suffragare totalmente la legittimità delle doglianze sollevate”.

6.- Avverso detta sentenza proponevano, ricorrevano in appello, per la relativa parte di soccombenza, gli Avvocati Delfino, in proprio e quali Associati dello “Studio Legale Delfino”, censurando la sentenza di primo grado (app. 7857/11 depositato il 1° dicembre 2011):

6.a).- Per mancanza di pronuncia del Collegio di prime cure sulla questione della modifica normativa apportata dalla L. 311/2004, in vigore dal 01 gennaio 2005, al secondo periodo del primo comma n. 2 dell’art. 32 Dpr 600/1973 (concernente i “prelevamenti”), e sui relativi effetti applicativi in ordine all’accertamento di maggiori compensi professionali dell’anno d’imposta 2004;

6.b).- Per quanto riguarda sempre i “prelevamenti”, in ogni caso, la sentenza impugnata veniva censurata per errore di giudizio. Gli appellanti rilevavano che, per “un totale di prelevamenti che i verificatori asseriscono non giustificati e pari ad € 35.035,00, per ben € 31.381,25 risultano documentalmente provato il beneficiario. Appare quindi che l’onere della prova che deve sostenere il contribuente, nel caso di prelevamenti, riguarda l’indicazione del beneficiario del prelevamento effettuato dal conto corrente”. Gli stessi precisavano che “non vi erano specifiche per prelevamenti per un importo di € 3.653,75, ma ulteriormente ribadiva che “l’entità dei prelevamenti non giustificati assume un importo talmente irrisorio ... che è da imputare alle esigenze private del contribuente”.

7.- L’appellante chiedeva, dunque, l’annullamento integrale dell’accertamento.

8.- La sentenza veniva, altresì, censurata dall’Agenzia delle Entrate con atto di appello n. 7911/11 depositato il 7.12.2011.

9.a).- La stessa rilevava che “l’accertamento [fosse] stato posto in essere in attuazione del comma 402, lettera a), numero 1.1 dell’art. 1 della legge 30 dicembre 2004 n. 311, con riferimento all’art. 32, primo comma, punto 2) del Dpr 600 del 1973, che aveva esteso ai lavoratori autonomi alla presunzione di “compensi” ai prelevamenti e agli importi riscossi per i quali non siano stati indicati i beneficiari”.

9.b).- La sentenza veniva censurata, dunque, laddove “i giudici di primo grado [avevano] ritenuto assolto l’onere probatorio incombente sulle parti private sulla base della allegazione di un mero schema riassuntivo nel quale venivano indicati i beneficiari delle movimentazioni ... In particolare, con riferimento alla richiesta di considerare giustificati e, di conseguenza, non recuperabili a tassazione i prelevamenti per i quali veniva data la sola indicazione del beneficiario, si evidenzia che l’art. 32 del Dpr 600/1973, al comma 2, dopo aver disciplinato il recupero dei versamenti afferma che alle “stesse condizioni” (mancata considerazione in dichiarazione e rilevanza fiscale), i prelevamenti o gli importi riscossi nell’ambito di tali rapporti od operazioni e non risultanti dalle scritture contabili, nel caso in cui il soggetto controllato non ne indichi l’effettivo beneficiario, sono considerati ricavi o compensi e accertati in capo allo stesso soggetto. ... Il fatto che il contribuente specifichi il beneficiario della operazione passiva contestata è finalizzato a qualificare l’inerenza dell’operazione contestata, ma ciò non significa certo che sia sufficiente indicare il destinatario del prelevamento per escludere la recuperabilità dell’operazione. Solo quando dall’indicazione del beneficiario si evince che il prelevamento non ha concorso al reddito di impresa lo stesso potrà non essere considerato ...”.

11.- L’Agenzia delle Entrate chiedeva, dunque, la riforma della sentenza e l’accertamento della piena ed integrale legittimità degli accertamenti.

La Commissione, all’udienza del 7 novembre 2012, all’esito della discussione richiesta dalle parti, riuniti i ricorsi, trattandosi di appelli avverso la stessa sentenza emessa dalla Commissione tributaria Provinciale di Viterbo, Sez. Prima (11.68/01/11 del 7.2.11 depositata il giorno 11.4.2011), si riservava la decisione.



IN DIRITTO

Il Collegio, ritenuta rilevante e determinante ai fini della decisione, la questione di costituzionalità relativa all'art. 32, comma 1, n. 2, secondo periodo, Dpr 600/1973, di cui alla L. 311/2004, ai fini della decisione del presente giudizio, provvede a sollevarla d'ufficio, come segue:

1.- Sulla rilevanza della Questione.

Ritiene il Collegio che, nella specie, l'indagine di costituzionalità dell'art. 32, comma 1, n. 2 secondo periodo, nella versione modificativa di cui alla L. n. 311/2004, sia rilevante e determinante ai fini della risoluzione del caso concreto.

Come si evince dalla ricostruzione dei fatti di causa e dello svolgimento del processo, questo Collegio è, difatti, chiamato a pronunciarsi sulla legittimità di atti impositivi (quali quelli in contestazione), fondati esclusivamente sulle risultanze di una indagine bancaria condotta nei confronti di uno Studio Legale e degli Avvocati Associati, ai sensi della norma predetta.

In particolare, la questione su cui lo stesso è chiamato a pronunciarsi riguarda gli effetti che la Legge n. 311/2004, modificativa dell'art. 32, comma 1, n. 2, seconda parte, ha prodotto su accertamenti riguardanti anni d'imposta precedenti (nella specie anno 2004) quello di entrata in vigore della legge medesima (01 gennaio 2005).

La Commissione dovrà, quindi, decidere della legittimità di accertamenti d'imposta fondati sul recupero a tassazione, quali compensi professionali, dei prelevamenti in contanti, effettuati dallo Studio legale e dagli Associati nell'anno d'imposta 2004, in parte non giustificati, in parte giustificati con la sola indicazione del beneficiario dei prelevamenti.

2.- Dubbio di costituzionalità.

Il dubbio di costituzionalità nasce dalla lettura "a fronte" del testo dell'art. 32, comma 1, n. 2; seconda parte, Dpr 600/1973, quale integrato dalla L. 311/2004, laddove alla parola "ricavi" è stato aggiunto il riferimento ai "compensi", cosicché "sono altresì posti come ricavi o compensi a base delle stesse rettifiche ed accertamenti, se il contribuente non ne indica il soggetto beneficiario e sempreché non risultino dalle scritture contabili, i prelevamenti o gli importi riscossi nell'ambito dei predetti rapporti od operazioni".

A differenza della precedente formulazione, quindi, ove vi era il riferimento ai soli "ricavi", atti ad evocare esclusivamente il concetto di reddito d'impresa; nella nuova formulazione è stato dal Legislatore aggiunto il riferimento ai "compensi", integrando la norma *de qua*, al fine di estendere la rettifica dei redditi ai prelevamenti su conti correnti riferibili a lavoratori autonomi.

La natura innovativa della norma, d'altra parte, si evince nel rapporto tra la prima e la seconda parte dell'art. 32, comma 1, n. 2 Dpr 600/1973, laddove, mentre nella prima parte il Legislatore non ha mai inteso fare sub-distinzioni, tra "ricavi" e "compensi" riferendosi genericamente ai "dati ed elementi risultanti dai conti", quale base di una rettifica mossa nei confronti, del "contribuente" ai sensi degli artt. 38, 39, 40 e 41 Dpr 600/1973; nella seconda parte, riguardante i prelevamenti, il Legislatore aveva ristretto il campo d'azione della norma ai soli "ricavi", con ciò dando espressa mostra di voler conferire all'A.F. il potere di ricostruire, alla stregua dei prelevamenti non giustificati, i soli redditi d'impresa.

Da qui, il rapporto di genere a specie tra le due norme (parte I e parte II), contenute nel n. 2 del comma 1 dell'art. 32 cit.: l'una a disciplina della rettifica dei redditi (intesi in senso lato), sulla base dei versamenti non giustificabili dall'A.F. sulla base di un attento esame dei dati in suo possesso (presunzione *iuris tantum*) e non giustificati dal contribuente con prova atta a vincere la presunzione relativa di legge; l'altra volta a stringere il campo alla rettifica dei soli redditi d'impresa, quali generati da "ricavi", presunti "da" e nella misura dei prelevamenti non giustificati.

Da qui la successiva *voluntas legis* di procedere con l'addendum, allargando la rettifica ai redditi di lavoro autonomo, quali generati dai "compensi" presunti da prelevamenti non giustificati.



Trattandosi, quindi, nel caso di specie di un accertamento relativo all'anno 2004, effettuato su compensi professionali, ai sensi e per gli effetti dell'art. 32 cit., precedente - quindi - l'entrata in vigore dell'addendum normativo *de quo*, vi è da chiedersi quali risvolti negativi possa avere avuto il riferimento nuovo ai "compensi", in relazione a comportamenti del contribuente già posti in essere prima dell'entrata in vigore della modifica normativa ex L. 311/2004 e, quindi, perfettamente irrilevanti sulla base di una lettura plana della norma vigente all'epoca dei fatti.

3.- Violazione dell'art. 24 della Costituzione.

In particolare, il dubbio di costituzionalità emerge, *in primis*, in relazione all'art. 24 della Costituzione.

Gli Avvocati contribuenti, difatti, sulla base della norma vigente nell'anno in cui sono avvenuti i prelevamenti in contanti, non erano tenuti a sapere o a prevedere che, quel comportamento dagli stessi tenuto (prelevamenti in contante), l'anno successivo avrebbe automaticamente dato luogo ad una presunzione di compensi a nero.

Un comportamento assolutamente irrilevante sulla base della norma vigente all'epoca dei fatti è divenuto invece - sotto la lente deformante dall'aggiunta normativa di cui alla L. 311/2004, sulla presunzione di compensi derivante dai prelevamenti in contante su conto corrente - un comportamento fiscale stigmatizzabile, perché atto a far presupporre direttamente attività in "nero", tanto da introdurre una inedita inversione dell'onere della prova a carico dei contribuenti medesimi.

Circa quest'ultimo onere, però, occorre rilevare come lo stesso, nella logica dell'addendum normativo, diventi a dir poco impossibile.

I contribuenti si trovano, difatti, ad essere caricati di provare la destinazione dei prelevamenti su c/c, nonostante che, all'epoca, tale onere non fosse previsto né prevedibile.

La non prevedibilità di un tale adempimento derivava proprio dalla stabilità nel tempo della previsione della limitazione dello stesso a carico del solo imprenditore, ad una lettura plana della norma.

Da qui la impossibilità per gli stessi, di procurarsi, al tempo della notifica degli accertamenti d'imposta, (effettuata, nella specie, nel 2010), la prova della giustificazione causale di quei prelevamenti, mai precostituita al tempo del fatto (nel corso dell'anno 2004), in relazione ad una norma che, né ammetteva una presunzione di "compensi" dai prelevamenti in contanti, né — di conseguenza — richiedeva, ai contribuenti, la precostituzione di appositi mezzi di prova per comprovare la legittimità del comportamento tenuto e, quindi, la giustificazione causale dei prelevamenti.

Rimangono, così scoperti ad un accertamento d'imposta, senza possibilità di opporre la prova contraria, tutti quei prelevamenti (come nella specie contestati), effettuati prima dell'entrata in vigore dell'addendum normativo di cui alla L. 311/2004, in relazione ai quali i contribuenti non erano tenuti a precostituirsì la prova, conservando scontrini fiscali e prove di pagamento di ogni genere e specie.

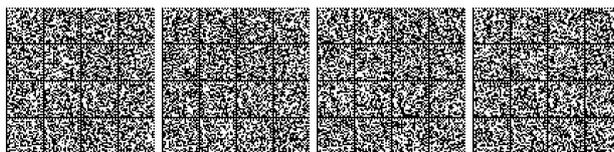
Rimangono, altresì, scoperti, (come nella specie anche contestati), tutti quei prelevamenti per i quali i contribuenti, pur in grado di indicare il beneficiario, alla stregua della formulazione normativa, secondo cui "sono altresì posti come ricavi o compensi a base delle stesse rettifiche ed accertamenti, se il contribuente non ne indica il soggetto beneficiario [...]", non abbiano comunque mantenuto la prova della giustificazione causale.

D'altra parte, occorre osservare che la mancata tracciabilità in capo al beneficiario del trasferimento è assolutamente in linea con la natura contante del trasferimento.

Anzi, proprio la natura contante del prelievo fa presupporre, secondo l'*id quod plerumque accidit*, che lo stesso sia stato utilizzato come tale dal beneficiario dello stesso.

Né, d'altra parte, è pensabile che il diritto alla difesa ed alla prova dei contribuenti sia rimesso alla libera scelta del beneficiario di riversare le somme ricevute in contanti sul conto corrente o utilizzarle direttamente.

Si tratta, all'evidenza, di una norma, che con riferimento alla indicazione del beneficiario, dissimula comunque un "vicolo cieco" per i contribuenti, i quali si trovano nell'impossibilità di dimostrare, a posteriori, la legittimità del prelievo, non avendo precostituito la prova della giustificazione causale dello stesso, a prescindere dall'uso che il beneficiario abbia potuto fare del contante.



Vuoi nell'ipotesi di indicazione del beneficiario, vuoi nell'ipotesi di impossibilità anche soltanto di ricondurre la spesa alla sua ragione causale, si tratta, quindi, di menomare gravemente il diritto alla difesa, con richieste probatorie ex posi non giustificabili, invece, all'epoca dei fatti (anno 2004), sulla scorta di un comportamento legittimo e consuetudinario, alla stregua del portato dell'art. 32, comma 1, n. 2, parte seconda, vigente razione temporis, prima dell'entrata in vigore, dal 01 gennaio 2005, della L. 311/2004.

In tal senso, d'altra parte, deve essere letto lo Statuto del contribuente ed i principi enucleati nell'articolo 3, comma 2 dello stesso, laddove, a sunto di quanto esplicito sin ora, il Legislatore ha inteso che "In ogni caso, le disposizioni tributarie non possono prevedere adempimenti a carico dei contribuenti la cui scadenza sia fissata anteriormente al sessantesimo giorno dalla data della loro entrata in vigore o dell'adozione dei provvedimenti di attuazione in esse espressamente previsti".

Si tratta, in specie, della valorizzazione della tutela dell'affidamento del contribuente nella legge in vigore al tempo dei fatti, cosicché non possano essere richiesti allo stesso adempimenti ex post, neanche pensabili sulla scorta della norma previgente, tanto da lasciare spiazzato il contribuente dinanzi a pretese fiscali, in relazione alle quali lo stesso non si sia preconstituito alcuna prova, confidando in buona fede nella legittimità del proprio comportamento.

Il Collegio rimettente, infine, non ignora, in proposito, l'ordinanza di inammissibilità n. 0318/2011, laddove l'Ecc. ma Consulta affermava quanto segue: "sotto un secondo profilo ... il rimettente non indica le ragioni poste a fondamento della prima delle sopra indicate premesse interpretative da cui muove, secondo cui la presunzione a carico degli esercenti arti o professioni è stata introdotta dalla disposizione denunciata; che, al riguardo il giudice *a quo* non precisa perché ritiene di dover disattendere; sul punto, il diritto vivente, secondo cui, invece, una identica presunzione era operante già prima del 01 gennaio 2005 ed era applicabile sia agli imprenditori che agli esercenti arti o professioni; che in particolare, tale diritto vivente ha sempre ritenuto che, nelle previgenti formulazioni dell'art. 32 del Dpr 600/1973, il legislatore, nel prevedere che le movimentazioni finanziarie non giustificate e non contabilizzate integrano "ricavi", ha inteso designare con tale termine non solo i redditi d'impresa, ma anche i compensi professionali e di lavoratore autonomo (*ex plurimis*, le sentenze della Suprema Corte di Cassazione n. 19692 n. 14041, n. 10577, n. 10576, n. 10574 e n. 802 del 2011; n. 4560 del 2010; n. 23852 e n. 6618 del 2009; n. 11750 e n. 430 del 2008; n. 13819, n. 12290, n. 11221 e n. 2437 del 2007; n. 19330 del 2006)".

Resta fermo, innanzitutto, quanto detto nella sezione relativa al "dubbio di costituzionalità" dell'art. 32, comma 1, n. 2, seconda parte Dpr 600/1973, formulazione *ex lege* 311/2004, con riferimento alla presunzione di compensi, relativa a prelevamenti effettuati dal contribuente in anni d'imposta (2004), precedenti la entrata in vigore della legge (01 gennaio 2005), e del rapporto tra la previsione di rettifica erga omnes in relazione ai "versamenti", di cui alla prima parte dell'art. 32, comma 1, n. 2, Dpr 600/1973, e quella di rettifica nei confronti dei soli imprenditori (redditi d'impresa) in relazione ai prelevamenti, di cui alla seconda parte dell'art. 32, comma 1, n. 2, Dpr 600/1973.

Se deve dirsi formato un "diritto vivente", a parere del Rimettente, lo stesso attiene all'utilizzo delle indagini bancarie, quale presunzione *iuris tantum* di reddito anche nei confronti dei lavoratori autonomi.

Ciò, però, è principio generale valevole, fatta salva la specificità della seconda parte dell'art. 32 cit., che, prima dell'entrata in vigore dell'addendum normativo di cui alla L. 311/2004, era applicabile ai soli imprenditori.

In ogni caso, anche a voler estendere il concetto di "diritto vivente" al riferimento normative ai "compensi", di cui all'art. 32 cit., primo comma, seconda parte, di cui alla L. 311/2004, occorre osservare come il "diritto vivente", ovvero sia il consolidarsi dell'interpretazione adeguatrice della Suprema Corte, così come indicata dalla Consulta, è comunque successiva al comportamento posto in essere dai contribuenti nell'anno 2004, a sanatoria dell'applicazione di una norma atta ad interessare la rettifica di anni d'imposta precedenti la modifica normativa.

Sembra opportuno osservare che, anche da ultimo, la Corte Costituzionale e la Suprema Corte hanno mostrato una spiccata sensibilità per la tutela dell'affidamento del singolo nella formulazione della norma "scritta" pregressa, in relazione a tutte quelle fattispecie in cui, a seguito del carattere "normativa" dell'intervento interpretativo, idoneo comunque ad essere applicato a fattispecie sostanziali e processuali pregresse, le prerogative di difesa e tutela processuale dei diritti potesse subire irrevocabili pregiudizi (cd. overruling: Corte Cost. n. 525/2000; S.U. 15144/2011).



A parere del Rimettente nulla toglie che, quand'anche si sia formata una giurisprudenza della Suprema Corte, successiva all'entrata in vigore della L. 311/2004, ad interpretazione "normativa" di fatti pregressi, la stessa debba essere sottoposta alla Consulta, alla quale spetta il compito di valutare la legittimità costituzionale della raggiunta deriva interpretativa.

Pertanto, è evidente la rilevanza e determinanza della questione ai fini della soluzione del caso di specie, in relazione al parametro costituzionale di cui all'art. 24 Cost., non potendo il Collegio decidere, se non a seguito di una indagine circa la legittimità dell'accertamento di compensi, in relazione ai prelevamenti effettuati nell'anno 2004, alla stregua della formulazione di cui alla L. 311/2004.

4.- Violazione dell'art. 3 e 24 della Costituzione.

Il dubbio di costituzionalità dell'art. 32, comma 1, n. 2, seconda parte, Dpr 600/1973 attiene, sotto altro e diverso profilo anche alla formulazione della norma, estesa ai "compensi" dalla L. 311/2004, laddove è previsto che "sono altresì posti come ricavi o compensi a base delle stesse rettifiche ed accertamenti, se il contribuente non ne indica il soggetto beneficiario [...]".

La questione è rilevante e determinante, atteso che, nella specie, per parte dei prelevamenti sub indice, i contribuenti hanno provveduto alla sola indicazione del beneficiario, sulla scorta del testo normativa.

A giudizio del Rimettente, la norma non sembra corrispondere al parametro costituzionale della razionalità, ex art. 3 Costituzione, laddove viene a posteriori richiesto ai contribuenti un *quid pluris* rispetto al dato normativo, ovvero, oltre alla indicazione del beneficiario, anche la giustificazione causale dei prelevamenti.

D'altra parte, qualora si ipotizzi che la mera indicazione del beneficiario sia prova contraria rispetto alla presunzione *iuris tantum* di reddito professionale, la norma non avrebbe alcuna giustificazione razionale, essendone vanificata la sua stessa funzione.

Qualora, poi, si ipotizzi che l'indicazione del beneficiario sia strumento operativo dell'Amministrazione finanziaria, atto a permettere una verifica del percorso causale del prelievo in capo al beneficiario, al problema della razionalità si aggiungerebbe quello del diritto alla difesa dei contribuenti.

Laddove, difatti, l'A.F. non identifichi la giustificazione causale del prelievo; perché non tracciato dal beneficiario in ragione della natura contante della dazione, ai contribuenti sarebbe comunque richiesto, di rimpallo, un adempimento aggiuntivo rispetto a quello rappresentabile sulla base di una lettura plana del testo normativo, ovvero quella giustificazione causale non rintracciata dagli accertatoci in capo al beneficiario.

La norma, quindi, anche sotto tale altro profilo, risulta insufficiente ed irrazionale, laddove richiederebbe per implicito e su base non scritta ai contribuenti un *quid pluris* probatorio; divenendo altrimenti essa stessa, per lettera, un incaglio per la difesa.

La stessa è dunque irrazionale sotto il doppio profilo analizzato:

- o la stessa è sufficiente, così come formulata, con la mera "indicazione del beneficiario", a giustificare il prelievo in contanti, divenendo, però, tanto irrazionale quanto inutile sul piano dell'accertamento dei maggiori redditi;

- o impone, comunque, un obbligo probatorio Aggiuntivo, non scritto e non previsto sulla base della formulazione normativa, di preconstituzione della prova della giustificazione causale del prelevamento.

In entrambi i casi, la *ratio* normativa sottesa alla richiesta di "indicazione del beneficiario" è idonea a provocare, quindi, una censura della disposizione "scritta" sotto il profilo della razionalità, ma anche della sufficienza e della trasparenza, qualora gli obblighi reali imposti ai contribuenti non corrispondano con quelli invece descritti nella disposizione alla quale unicamente gli stessi sono tenuti ad attenersi.

La questione è, dunque, rilevante e determinante, trattandosi di giudicare, nella specie, anche di prelevamenti, per i quali i contribuenti hanno indicato i rispettivi beneficiari, senza ulteriore prova documentale.

La stessa non può essere risolta diversamente, alla stregua di una interpretazione costituzionale, rinvenendosi nel testo scrutinato una irrazionalità intrinseca non riconducibile altrimenti a coerenza.

5.- Violazione dell'art. 111 Costituzione.



Sotto diverso ulteriore profilo, si ritiene, inoltre, che l'art. 32, comma 1, n. 2, seconda parte, sulla presunzione di compensi professionali, applicato a prelevamenti di Avvocati avvenuti nell'anno 2004, ovverosia prima dell'entrata in vigore della L. 311/2004, leda altresì l'art. 111 Costituzione.

Il ribaltamento dell'onere della prova, avvenuto con legge successiva è, difatti, idoneo a provocare degli effetti a "sorpresa": a favore dell'Agenzia delle Entrate, la quale si trova in una posizione di vantaggio per fatti pregressi, in relazione ai quali, in vigenza della versione normativa dell'art. 32 cit. applicabile *ratione temporis*, avrebbe dovuto provare il fondamento della pretesa fiscale avanzata;

specularmente, ad irrevocabile svantaggio del contribuente, il quale si trovi a dover fornire prove sulla giustificazione causale dei "prelevamenti" che, sulla scorta della norma applicabile *ratione temporis*, lo stesso non era comunque tenuto a preconstituire, raccogliere e conservare.

È evidente che, in tale ipotesi, l'avvicendamento normativo con effetti *ex tunc* si ripercuote automaticamente in giudizio, sulle prerogative di difesa del singolo e sulla posizione paritaria delle parti nel processo, laddove l'una, per affidamento nella norma previgente, si trova in una posizione peggiore rispetto ad un'altra, invece avvantaggiata "a sorpresa", grazie alla modifica normativa con effetti immediati sulle prerogative di difesa del contribuente in relazione a fatti passati.

Ugualmente a dirsi, il processo rischia di trasformarsi in una "farsa" ad esito scontato, laddove, pur avendo i contribuenti indicato i beneficiari dei prelevamenti in contanti, gli stessi, sulla scorta di una lettura piana della norma, non siano in grado di dimostrare, attraverso una produzione documentale, il loro assunto.

In tal caso, il giudice, salva la rimessione dell'indagine della razionalità della norma, non può che avallare l'operato di un Ufficio, che si limiti a negare la sussistenza di riscontri presso terzi del mero assunto dei contribuenti.

La norma, quindi, è insuscettibile di un effettivo sindacato giudiziale, con evidente sproporzione delle parti in giudizio e parzialità dell'esito definitivo.

6.- Violazione dell'art. 3 e 53 Costituzione.

Sotto ulteriore diverso profilo, l'art. 32, comma 1, n. 2, seconda parte, Dpr 600/1973, deve essere portato all'attenzione della Consulta anche con riferimento al parametro della ragionevolezza e del rispetto del principio della capacità contributiva, laddove l'applicazione, anche combinata della prima e della seconda parte, rispettivamente correlata alla presunzione di compensi da versamenti ed alla presunzione di compensi da prelevamenti, sembra giungere ad un risultato oltre che irrazionale, altresì, non rispettoso del principio di necessaria tassazione della effettiva capacità contributiva.

Questo Collegio non ignora che la norma è stata già portata alla Consulta per violazione del principio della capacità contributiva (sentenza n. 225/2005).

In quel contesto, la Corte Costituzionale ha rigettato la questione di costituzionalità, rappresentata come segue: "La norma sarebbe ad avviso del rimettente — lesiva del principio di uguaglianza in danno dei titolari dei rapporti bancari, assoggettandoli alla irragionevole doppia presunzione che i prelevamenti non giustificati siano acquisti e che dagli acquisti derivino ricavi, costituenti imponibile per l'intero, stante l'impossibilità di dedurre i costi da siffatti ricavi meramente presunti. Con violazione, perciò, del principio di capacità contributiva".

Con riferimento alla questione così proposta, la Consulta chiariva che "l'assunto della Rimettente relativo alla ineducibilità delle componenti negative del maggior reddito d'impresa accertato in base alla norma impugnata, non solo è apodittico, ma risulta altresì smentito dalla più recente giurisprudenza di legittimità, secondo cui, in caso di accertamento induttivo, si deve tener conto — in ossequio al principio di capacità contributiva — non solo dei maggiori ricavi ma anche della incidenza percentuale dei costi relativi, che vanno, dunque, detratti dall'ammontare dei prelievi non giustificati."

Orbene, a parere del Collegio la questione ha, dunque, investito la razionalità della norma ed il rispetto del principio della capacità contributiva, sotto il profilo della tassazione definitiva dei soli ricavi presunti, difatti risolta dalla Consulta con il riferimento mitigante alla necessità del riconoscimento di costi in misura percentualizzata.



Il Rimettente intende, però, proporre il dubbio di costituzionalità sotto un duplice profilo di insufficienza e comune estraneità della sentenza della Consulta all'indagine precipua della norma, in relazione alle seguenti questioni:

Innanzitutto, per quanto concerne il reddito da lavoro autonomo non possono valere le considerazioni presuntive, circa il binomio "costi - ricavi", tipiche del reddito d'impresa.

L'attività di lavoro autonomo è, difatti, completamente svincolata dal principio bilancistico *de quo*, cosicché alcuna doppia presunzione 1) "prelevamenti=costi" ; "costi=compensi professionali" può sussistere *in parte qua*.

La norma, quindi, oltre che irrazionale, deve dirsi irrispettosa del principio della capacità contributiva del lavoratore autonomo, nella misura in cui, neanche il riconoscimento di costi percentualizzati possa dirsi ragionevole ristoro, dinanzi alla rettifica di maggiori compensi fondata su una presunzione di legge non valida e, comunque, irrazionale.

Secondo l'*id quod plerumque accidit*, difatti, il professionista si trova a sostenere dei costi atti a concorrere alla formazione del reddito di lavoro autonomo, senza che agli stessi seguano compensi, tantomeno in pari misura.

È evidente, dunque, che l'aggiunta normativa di cui alla L. 311/2004 non ha tenuto in debita considerazione le differenze tra le due tipologie di reddito (rispettivamente d'impresa e di lavoro autonomo), giungendo a risultati abnormi nella ricostruzione del reddito professionale.

Va ricordato, difatti, che l'imprenditore è il soggetto che organizza il capitale ed il lavoro, nella cd. organizzazione d'impresa, ove, quindi, sono rilevanti anche i movimenti finanziari.

Il reddito di lavoro autonomo, invece, è quello che deriva dall'esercizio di un'arte o professione ed è determinato dalla differenza tra l'ammontare di compensi in danaro o in natura e quello delle spese sostenute nell'esercizio della stessa arte o professione.

I prelevamenti dai conti correnti, pertanto, non rientrano nel presupposto della tipologia del reddito professionale.

L'aver identificato un fatto oggettivamente estraneo all'attività di produzione del reddito professionale viola il disposto dell'art. 53 Cost., identificando un elemento di capacità contributiva, estraneo oggettivamente alla tipologia del reddito in esame.

Sotto questo profilo, non può essere confuso un indice generale di spesa, quale ipotizzabile in un prelevamento, ma giustificabile solo in relazione ad un accertamento induttivo e non invece in relazione ad un reddito professionale, così come è qualificato dagli artt. 53 e 54 Tuir.

- In ogni caso, anche a voler estendere la correlazione "costi - ricavi" anche ai redditi di lavoro autonomo, occorre — comunque — osservare la inidoneità della presunzione 1) "prelevamenti-costi" a rappresentare in via presuntiva anche la sussistenza di un reddito d'impresa.

In proposito, occorre osservare come, anche in tema di redditi d'impresa, il costo si sia completamente affrancato dal classico binomio bilancistico con i ricavi, essendo oramai *ius receptum* la riconducibilità di tutti i costi sostenuti dall'impresa, e che siano utili anche in via mediata ed indiretta alla stessa, al reddito d'impresa, a prescindere dal legarne diretto ed immediato con la produzione di ricavi.

Ne consegue che il binomio "costi — ricavi" sia interrotto alla stregua di una interpretazione dell'art. 109 Tuir, successiva alla emanata sentenza della Consulta, ad estensione del concetto di costo deducibile, quale quello sostenuto dall'impresa "per l'impresa" e non per esigenze personali dell'imprenditore, ma non necessariamente correlato direttamente alla produzione dei ricavi, tantomeno secondo il principio della competenza (*ex plurimis*, Cass. sez. V n. 18826/2007. In Dottrina M. Leo, le Imposte sui redditi nel testo unico, Tomo II, ed. agg. al 10 maggio 2010, sub art. 109 Tuir, p. 1991 e p. 2056).

La deduzione "prelevamenti = costi" è, dunque, inidonea a rappresentare altresì una ulteriore deduzione "costi = ricavi", laddove anche la ragione dell'eventuale sostenimento di costi nell'ambito dell'impresa, secondo l'*id quod plerumque accidit*, non comporta la necessaria ed automatica produzione di ricavi nell'anno d'imposta nella stessa misura del costo sostenuto, essendo plurime le componenti del reddito d'impresa.



Alla stregua di siffatte considerazioni, di doppia natura, questo Collegio ritiene, pertanto, che la presunzione di legge di cui all'art. 32, comma 1, n. 2, seconda parte cit., applicata alla rettifica dei redditi professionali, si poggia su un binomio presuntivo "costi-compensi" (per quanto di interesse ai fini del presente giudizio) dai connotati troppo vaghi, come tali non idonei a sorreggere e giustificare, sotto il profilo tecnico-giuridico, una rettifica dei redditi, attesa la intrinseca irrazionalità di una presunzione di legge che, invece, dovrebbe giustificare la razionalità della norma e la piena rispondenza al principio di necessaria tassazione dei redditi effettivi.

Di conseguenza, è facile concludere sulla eccessiva sproporzione tra lo strumento di indagine affidato all'Amministrazione finanziaria, a fini accertativi, rispetto alle esigenze fiscali di individuazione e tassazione di redditi non dichiarati.

La questione non è suscettibile di alcuna interpretazione adeguatrice, stante la intrinseca irrazionalità della nonna, laddove la stessa, con l'aggiunta normativa di cui alla L. 311/2004, ha inteso esplicitamente fondare una presunzione di legge di maggiori compensi professionali sui meri prelevamenti.

P. Q. M.

A scioglimento della riserva, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 1, n. 2, secondo periodo, Dpr 600/1973, così come modificato dalla L. 311/2004, in relazione agli articoli 3, 24, 53, 101 della Costituzione, così come descritto in motivazione.

Sospende pertanto il processo e dispone che, a cura della Segreteria della Commissione, siano trasmessi gli atti alla Corte Costituzionale. Ordina alla Segreteria, ai sensi dell'articolo 23 della legge n. 87/1953, che sia notificata l'ordinanza alle parti in causa, nonché al Presidente del Consiglio dei Ministri ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma nella Camera di Consiglio del 5 giugno 2013

Il presidente: PICOZZA

13C00354

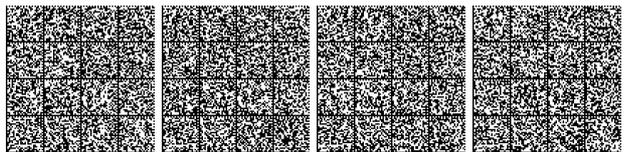
LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2013-GUR-045) Roma, 2013 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



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 e www.gazzettaufficiale.it.**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato
Direzione Marketing e Vendite
Via Salaria, 1027
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca




GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo 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 € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C 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 € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D 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 € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E 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 € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

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

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

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

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

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

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 129,11)**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)**

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)**

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

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

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

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

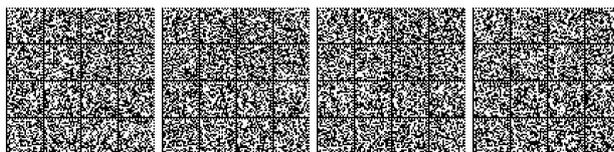
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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.





€ 6,00

