

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 154° - Numero 52

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Venerdì, 27 dicembre 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
EDIZIONE STRAORDINARIA





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 307. Sentenza 10 - 17 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Norme della Regione Puglia - Energia da fonti rinnovabili - Autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti - Previsione di misure compensative in favore dei Comuni interessati, da stabilirsi con i provvedimenti conclusivi delle procedure di VIA o di verifica di assoggettabilità a VIA, se previste - Ricorso del Governo - Asserita esclusione della partecipazione dei Comuni, in contrasto con l'obbligo di ponderazione concertata imposto dalle linee guida ministeriali - Asserita violazione di principio fondamentale espressivo della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25, art. 5, comma 15.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12; d.m. 10 settembre 2010.

Energia - Norme della Regione Puglia - Energia da fonti rinnovabili - Autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti - Subordinazione della convocazione della conferenza dei servizi alla presentazione del piano economico e finanziario - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con il principio fondamentale, espressivo della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, secondo cui la conferenza dei servizi deve essere convocata entro trenta giorni senza alcuna condizione - Asserita violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25, art. 5, comma 18.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera e) e terzo; decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, comma 3; d.m. 10 settembre 2010.

Energia - Norme della Regione Puglia - Energia da fonti rinnovabili - Autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti - Previsione che la procedura abilitativa semplificata, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge, trovi applicazione anche per gli impianti idroelettrici di taglia non superiore a 1MWe - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con il principio fondamentale, espressivo della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, secondo cui gli impianti per la produzione di energia idroelettrica con potenza installata superiore a 100 kW rientrano nel novero delle opere soggette alla procedura di assoggettabilità a VIA di competenza regionale - Asserita violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25, art. 6, comma 1, lettera f).
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera s) e terzo; decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, Allegato IV, punto 2, lettera m); decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, art. 6, comma 9.



Energia - Norme della Regione Puglia - Energia da fonti rinnovabili - Autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti - Previsione che sono soggetti a procedure semplificate gli interventi per i quali leggi nazionali prevedono quale titolo autorizzativo la comunicazione o ogni altra procedura abilitativa semplificata, comunque denominata - Previsione che il Comune, a richiesta del soggetto che ha dato avvio alla PAS o alla comunicazione o a qualsiasi altra procedura semplificata, rilascia una dichiarazione attestante che il titolo abilitativo assentito costituisce titolo idoneo alla realizzazione dell'impianto - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con il principio fondamentale, espressivo della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, secondo cui è inibito al legislatore regionale dare rilievo e attribuire effetti giuridici a procedure abilitative ulteriori e diverse da quelle indicate dalla legge statale - Generica individuazione della normativa statale utilizzata quale parametro interposto - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25, art. 6, commi 3 e 6.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28.

Energia - Norme della Regione Puglia - Energia da fonti rinnovabili - Autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti - Previsione che «le variazioni di tracciato degli elettrodotti e di posizionamento delle cabine di trasformazione, pur se costituenti modifiche sostanziali, possono essere autorizzate con le procedure semplificate previste per la realizzazione di linee e impianti elettrici con le relative opere accessorie, a condizione che il punto di connessione alla rete rimanga invariato e che non sia modificata la tipologia di elettrodotto (aereo o sotterraneo)» - Contrasto con il principio fondamentale che impone l'autorizzazione unica per le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25, art. 7, comma 5.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, comma 3.

Energia - Norme della Regione Puglia - Energia da fonti rinnovabili - Autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti - Previsione che le modifiche non sostanziali e le varianti progettuali relative agli impianti inferiori a 1 MW elettrico assentiti con procedure semplificate sono soggette alla procedura abilitativa semplificata - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, per contrasto con principi fondamentali statali - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25, art. 7, comma 6.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, art. 5, comma 3.

Energia - Norme della Regione Puglia - Energia da fonti rinnovabili - Previsione secondo cui la Regione promuove la costituzione di un organismo, anche sotto forma di consorzio, per il recupero, riciclaggio e/o smaltimento degli impianti in dismissione nel rispetto della normativa UE e nazionale in materia, stipulando anche eventuali accordi con altre Regioni, lo Stato e/o altri Stati membri - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la norma statale che, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, stabilisce il divieto per gli enti locali di istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'art. 118 Cost. - Insussistenza - Evocazione quale norma interposta di una disposizione che non si rivolge alle Regioni - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25, art. 13, comma 1.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 9, comma 6.



Energia - Norme della Regione Puglia - Energia da fonti rinnovabili - Istituzione dell'archivio delle imprese che, in ambito regionale, esercitano impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti di energia rinnovabili - Mancata indicazione dei mezzi per far fronte alla spesa correlata - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25, art. 16, comma 2.
- Costituzione, art. 81, quarto comma.

Energia - Norme della Regione Puglia - Energia da fonti rinnovabili - Previsione che la determinazione del sistema degli oneri e delle garanzie con riguardo alle tipologie degli impianti oggetto di autorizzazione unica avviene con provvedimento della Giunta regionale - Mancata indicazione dei criteri cui deve ispirarsi la Giunta nello svolgimento di tale compito - Violazione della riserva di legge prevista dalla Costituzione per l'imposizione di prestazioni personali o patrimoniali - Illegittimità costituzionale parziale- Assorbimento di ulteriore censura.

- Legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25, art. 18, comma 2, ultima parte.
- Costituzione, art. 23 (art. 117, terzo comma). Pag. 1

N. 308. Sentenza 10 - 17 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Paesaggio - Norme della Regione Sardegna - Previsione che la Giunta regionale assuma una deliberazione di interpretazione autentica dell'art. 17, comma 3, lettera g) delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale "nel senso che la fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia è da riferirsi esclusivamente, come in tali disposizioni già stabilito, ai laghi naturali e agli invasi artificiali e non si applica alle zone umide" - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la norma fondamentale di riforma economico-sociale che impone il principio di pianificazione congiunta dei beni paesaggistici - Asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dei beni culturali - Insussistenza - Esercizio della competenza legislativa primaria riconosciuta dallo statuto speciale - Non fondatezza della questione.

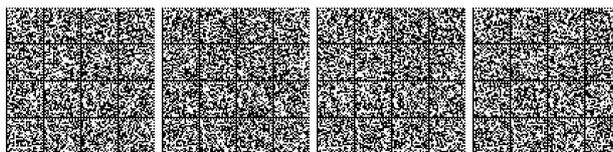
- Legge della Regione Sardegna 12 ottobre 2012, n. 20, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s); decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 135 e 143.

Paesaggio - Norme della Regione Sardegna - Norma di interpretazione autentica - Previsione che la Giunta regionale assuma una deliberazione di interpretazione autentica dell'art. 17, comma 3, lettera g) delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale "nel senso che la fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia è da riferirsi esclusivamente, come in tali disposizioni già stabilito, ai laghi naturali e agli invasi artificiali e non si applica alle zone umide" - Norma retroattiva che impone una soluzione opposta a quella affermata dal giudice e favorevole ad una delle parti in causa - Ricorso del Governo - Asserita violazione del principio di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione - Asserita violazione del principio di separazione dei poteri - Motivazione insufficiente - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Sardegna 12 ottobre 2012, n. 20, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 24, 97, 103 e 113.

Paesaggio - Norme della Regione Sardegna - Norma di interpretazione autentica - Previsione che la Giunta regionale assuma una deliberazione di interpretazione autentica dell'art. 17, comma 3, lettera g) delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale "nel senso che la fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia è da riferirsi esclusivamente, come in tali disposizioni già stabilito, ai laghi naturali e agli invasi artificiali e non si applica alle zone umide" - Norma sopravvenuta dotata di efficacia sostanzialmente retroattiva, che ha inteso interferire nei giudizi in corso ed ha inteso eliminare gli effetti di una decisione irrevocabile dell'autorità giudiziaria - Contrasto con le norme CEDU, come applicate dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo - Violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli derivanti da norme internazionali - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Sardegna 12 ottobre 2012, n. 20, art. 1, comma 1.
- Costituzione, art. 117, primo comma; convenzione europea dei diritti dell'uomo, artt. 6 e 13.



Paesaggio - Norme della Regione Sardegna - Previsione che “i comuni e gli altri enti competenti, in conformità alla deliberazione di interpretazione autentica della Giunta regionale di cui al comma 1, sono tenuti ad adottare i necessari atti conseguenti con riferimento ai titoli abilitativi rilasciati a decorrere dal 24 maggio 2006, data di adozione del Piano paesaggistico regionale” - Dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1 della legge regionale n. 20 del 2012 - Norma (comma 2) divenuta priva di presupposto e quindi inapplicabile - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.

- Legge della Regione Sardegna 12 ottobre 2012, n. 20, art. 1, comma 2.
- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.

Pag. 15

N. 309. Sentenza 10 - 17 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Volontariato - Norme della Provincia di Bolzano - Servizio civile - Previsione che i volontari vengano retribuiti con le modalità previste dagli artt. 70 e seguenti del decreto legislativo n. 276 del 2003 - Ritenuta qualificazione del servizio prestato dai volontari quale prestazione di lavoro di natura occasionale - Asserita violazione della competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile - Asserita violazione del principio di solidarietà sociale - Ricorso del Governo - Censura riferita a parametri che non sono contenuti nella delibera governativa di impugnazione della legge provinciale - Motivazione insufficiente - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Provincia di Bolzano 19 novembre 2012, n. 19, art. 6, comma 5.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 117, secondo comma, lettera l).

Volontariato - Norme della Provincia di Bolzano - Servizio civile - Previsione che anche il servizio civile nazionale, al pari del servizio civile provinciale, realizzi la finalità di contribuire “alla valorizzazione dei servizi volontari nonché alla promozione delle forme peculiari dell’impegno civile della popolazione provinciale, avvalendosi, per il raggiungimento di questo fine, delle risorse della società civile e del volontariato, nonché dei propri servizi in campo sociale, sanitario, culturale, ambientale, educativo e del tempo libero” - Disposizione che assegna al servizio civile nazionale le finalità perseguite dalla legislazione provinciale e lo assimila con il servizio civile provinciale - Disciplina che esorbita dalla competenza provinciale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di difesa e sicurezza dello Stato - Illegittimità costituzionale parziale.

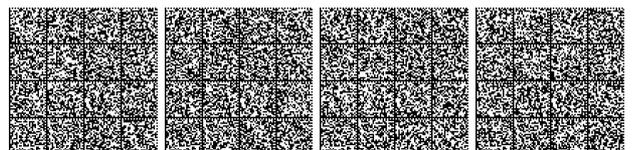
- Legge della Provincia di Bolzano 19 novembre 2012, n. 19, art. 3, comma 1, lettera a).
- Costituzione, artt. 52 e 117, secondo comma, lettera d).

Volontariato - Norme della Provincia di Bolzano - Servizio civile - Trattamento economico dei volontari del servizio civile nazionale impiegati nel servizio civile provinciale - Dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 3, comma 1, lettera a) della medesima legge provinciale, che assimila il servizio civile nazionale a quello provinciale - Inscindibile nesso tra le due disposizioni - Disciplina che esorbita dalla competenza provinciale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di difesa e sicurezza dello Stato - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia di Bolzano 19 novembre 2012, n. 19, art. 6, comma 9.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera d).

Volontariato - Norme della Provincia di Bolzano - Servizio civile - Coperture assicurative dei volontari del servizio civile nazionale impiegati nel servizio civile provinciale - Dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 3, comma 1, lettera a) della medesima legge provinciale, che assimila il servizio civile nazionale a quello provinciale - Inscindibile nesso tra le due disposizioni - Disciplina che esorbita dalla competenza provinciale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di difesa e sicurezza dello Stato - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento di ulteriori profili di censura.

- Legge della Provincia di Bolzano 19 novembre 2012, n. 19, art. 6, comma 6.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera d); (artt. 52, primo comma, e 117, terzo comma).



Volontariato - Norme della Provincia di Bolzano - Servizio civile - Previsione che i volontari del servizio civile nazionale impiegati nel servizio civile provinciale vengano retribuiti con le modalità previste dagli artt. 70 e seguenti del decreto legislativo n. 276 del 2003 - Dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a) della medesima legge provinciale, che assimila il servizio civile nazionale a quello provinciale - Inscindibile nesso tra le due disposizioni - Disciplina che esorbita dalla competenza provinciale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di difesa e sicurezza dello Stato - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge della Provincia di Bolzano 19 novembre 2012, n. 19, art. 6, comma 5.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera d).

Volontariato - Straniero - Norme della Provincia di Bolzano - Servizio sociale volontario provinciale - Partecipazione degli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato - Esclusione - Irragionevole disparità di trattamento - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge della Provincia di Bolzano 19 novembre 2012, n. 19, art. 15, comma 1, lettera b).
- Costituzione, art. 3.....

Pag. 25

N. 310. Sentenza 10 - 17 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Università - Personale cosiddetto non contrattualizzato di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001, tra cui i docenti universitari - Blocco per il triennio 2011-2013 dei meccanismi di adeguamento retributivo, degli automatismi stipendiali (classi e scatti) correlati all'anzianità di servizio, e di ogni effetto economico delle progressioni in carriera comunque denominate - Difetto di motivazione sulla rilevanza - Censura riferita a disposizione già dichiarata incostituzionale - Manifesta inammissibilità della questione.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 2.
- Costituzione, artt. 42 e 97.

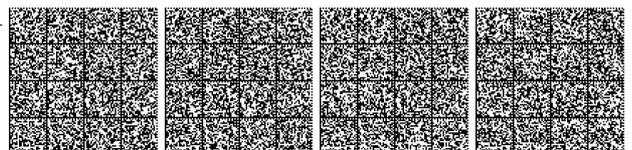
Università - Personale cosiddetto non contrattualizzato di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001, tra cui i docenti universitari - Blocco per il triennio 2011-2013 dei meccanismi di adeguamento retributivo, degli automatismi stipendiali (classi e scatti) correlati all'anzianità di servizio, e di ogni effetto economico delle progressioni in carriera comunque denominate - Motivazioni riferite a disposizioni di cui il rimettente non deve fare applicazione - Difetto di motivazione circa la rilevanza e la non manifesta infondatezza - Manifesta inammissibilità della questione.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 21.
- Costituzione, artt. 2, 3, 23, 36 e 53.

Università - Personale cosiddetto non contrattualizzato di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001, tra cui i docenti universitari - Blocco per il triennio 2011-2013 dei meccanismi di adeguamento retributivo, degli automatismi stipendiali (classi e scatti) correlati all'anzianità di servizio, e di ogni effetto economico delle progressioni in carriera comunque denominate - Asserite irragionevolezza dell'azione legislativa, disparità di trattamento, lesione dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, violazione del principio di proporzionalità della retribuzione, lesione del principio di promozione della ricerca scientifica e del valore dell'insegnamento - Insussistenza - Sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza - Insussistenza della natura tributaria delle norme impugnate - Inconferenza dei parametri relativi alla libertà di insegnamento - Inidoneità del personale di magistratura a fungere da *tertium comparationis* - Sussistenza delle condizioni di legittimità dei meccanismi di risparmio della spesa pubblica - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 21, primo, secondo e terzo periodo.
- Costituzione, artt. 2, 3, 9, 33, 34, 36, 37, 42, 53, 77 e 97.....

Pag. 37



N. 311. Sentenza 10 - 17 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Professioni - Norme della Provincia di Bolzano - Professioni turistiche - Previsione che le guide già abilitate in altre Regioni o nella Provincia di Trento debbano superare un altro esame di abilitazione - Previsione di una esenzione per gli accompagnatori turistici che svolgono la loro attività stabilmente sul territorio - Previsione che le guide alpine possano svolgere anche la professione di accompagnatore di media montagna - Ricorso del Governo - Asserita ingiustificata preferenza per i professionisti locali - Difetto di motivazione sulle ragioni che determinerebbero, in un ambito inciso dalle competenze statutarie, l'applicazione dei parametri di cui al Titolo V della Costituzione - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Provincia di Bolzano 5 dicembre 2012, n. 21, artt. 3, comma 1, lettera b), 7, comma 1, lettere d) ed e), e 13, comma 2.
- Costituzione, art. 117, primo e secondo comma, lettera e).....

Pag. 51

N. 312. Sentenza 10 - 17 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Regioni - Norme della Regione Marche - Disposizioni contenute nella legge di aggiustamento del bilancio 2012 - Ricorso del Governo - Sopravvenuta rinuncia all'impugnazione accettata dalla controparte - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Marche 27 novembre 2012, n. 37, artt. 25, comma 5, e 38, comma 2.
- Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte, art. 23, comma 1.

Impiego pubblico - Norme della Regione Marche - Scuola regionale di formazione della pubblica amministrazione - Ammissione aperta anche al personale di soggetti diversi dalle pubbliche amministrazioni - Ricorso del Governo - Difetto di motivazione - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Marche 27 novembre 2012, n. 37, art. 28, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 81, quarto comma, 97 e 117, terzo comma.....

Pag. 58

N. 313. Sentenza 10 - 17 dicembre 2013

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale per il reato di offesa all'onore o al prestigio del Presidente della Repubblica, a carico di un senatore per le opinioni da questi espresse su un sito internet - Deliberazione di insindacabilità del Senato della Repubblica - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale ordinario di Roma - Dichiarazioni non riconducibili alle proprie dirette funzioni del senatore - Insussistenza del nesso funzionale - Dichiarazione di non spettanza al Senato della Repubblica del potere esercitato - Conseguente annullamento della delibera di insindacabilità.

- Deliberazione del Senato della Repubblica 19 febbraio 2009 (doc. IV-quater, n. 1).
- Costituzione, art. 68, primo comma.....

Pag. 65

N. 314. Sentenza 10 - 17 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento giudiziario - Trasferimenti o conferimenti di funzioni dei magistrati - Obbligo di permanenza nella sede richiesta per almeno tre anni - Norma di interpretazione autentica, secondo cui il "rispetto del termine è richiesto per tutti i trasferimenti o conferimenti di funzioni, anche superiori o comunque diverse da quelle ricoperte, dei magistrati ordinari" - Omesso tentativo da parte del rimettente di sperimentare la possibilità di dare alla norma censurata un significato costituzionalmente conforme - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (convertito nella legge 4 aprile 2012, n. 35), art. 35, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 102 e 111, primo comma.....

Pag. 71



N. 315. Sentenza 10 - 17 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Professioni - Norme della Regione Valle d'Aosta - Professione di maestro di sci - Esercizio temporaneo da parte dei professionisti provenienti, con i propri clienti, da Paesi membri dell'Unione europea (UE) diversi dall'Italia - Possibilità subordinata all'accertamento, da parte della struttura regionale competente, del possesso di una idonea formazione professionale - Ricorso del Governo - Asserita violazione dei principi di tutela della concorrenza e del mercato - Difetto di motivazione sulle ragioni che determinerebbero, in un ambito inciso dalle competenze statutarie, l'applicazione dei parametri di cui al Titolo V della costituzione - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 11 dicembre 2012, n. 34, art. 7, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e); statuto della Regione Valle d'Aosta, art. 2, comma 1, lettera u).

Pag. 77

N. 316. Ordinanza 10 - 17 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Imposte e tasse - Norme della Regione Toscana - Aliquota dell'addizionale regionale dell'imposta sul reddito delle persone - Detrazioni - Ricorso del Governo - Sopravvenuta rinuncia al ricorso accettata dalla controparte - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Toscana 27 dicembre 2012, n. 77, artt. 4 e 5.
- Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

Pag. 81

N. 317. Ordinanza 10 - 17 dicembre 2013

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

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento civile a carico di un senatore per il reato di diffamazione aggravato dall'uso del mezzo televisivo e della stampa - Deliberazione di insindacabilità delle opinioni del parlamentare adottata dal Senato della Repubblica - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dal Tribunale ordinario di Roma, prima sezione civile - Sussistenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso - Comunicazione e notificazione conseguenti.

- Deliberazione del Senato della Repubblica 20 dicembre 2012 (doc. IV-ter, n. 30/A).
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37, commi terzo e quarto.

Pag. 82

N. 318. Ordinanza 10 - 17 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Intervento in giudizio - Atto di intervento dell'INPS - Soggetto che, pur non essendo parte del giudizio principale, è tuttavia portatore di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio - Ammissibilità.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 24, comma 3.

Previdenza - Disciplina dei requisiti di anzianità e contributivi per l'accesso ai trattamenti pensionistici (nella specie, dipendenti del settore scolastico) - Mancata previsione per il lavoratore pubblico di una gradualità di uscita al pari del lavoratore privato - Mancata previsione di una differenziazione, con particolare riguardo al settore scolastico, rispetto alla data del 31 dicembre 2011, del *dies ad quem* della maturazione dei requisiti pensionistici secondo la normativa previgente - Rimessione incompleta per l'omessa censura di altra norma incidente sulla fattispecie *a quo* - *Petitum* incerto, che implica la possibilità di sentenze di contenuto discrezionale - Manifesta inammissibilità della questione.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 24, comma 3.
- Costituzione, artt. 2, 3, 11, 38, 97 e 117, primo comma; convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 6, paragrafo 1.

Pag. 85



N. 319. Ordinanza 10 - 17 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Misure di prevenzione - Misure di prevenzione patrimoniali - Destinazione dei beni mobili e dei mezzi di trasporto sequestrati - Affidamento in custodia giudiziale agli organi di polizia i quali ne facciano richiesta - Lamentata mancata attribuzione di potere discrezionale all'autorità giudiziaria competente sulla richiesta - *Ius superveniens* - Necessità di una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione - Restituzione degli atti.

– Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, art. 48, comma 12.

– Costituzione, artt. 3 e 41. Pag. 89

N. 320. Sentenza 11 - 19 dicembre 2013

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentare - Procedimento civile a carico di un deputato per il risarcimento del danno in relazione a talune dichiarazioni contenute in due interviste pubblicate su un quotidiano nazionale - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Corte di cassazione, terza sezione civile - Ricorso privo del requisito dell'autosufficienza - Inammissibilità.

– Deliberazione della Camera dei deputati 27 febbraio 2001 (doc. IV-*quater* n. 174).

– Costituzione, art. 68, primo comma. Pag. 92

N. 321. Ordinanza 11 - 19 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Misure cautelari personali - Delitto di sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione - Obbligatorietà della custodia cautelare in carcere quando sussistono gravi indizi di colpevolezza - Possibilità di applicare misure cautelari diverse e meno afflittive della custodia in carcere - Mancata previsione - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità della norma censurata - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.

– Codice di procedura penale, art. 275, comma 3, come modificato dall'art. 2 del decreto legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito nella legge 23 aprile 2009, n. 38.

– Costituzione, artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma. Pag. 95

N. 322. Ordinanza 11 - 19 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento militare - Esperimento diretto del gravame giurisdizionale senza il previo ricorso gerarchico - Possibilità di configurare un illecito disciplinare - Omesso tentativo da parte del rimettente di dare alle norme impugnate un significato costituzionalmente orientato - Incidente di costituzionalità finalizzato ad ottenere un avallo interpretativo - Manifesta inammissibilità della questione.

– Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, artt. 1363, comma 2, e 1352, comma 1.

– Costituzione, artt. 2, 3, primo comma, 24, secondo comma, 25, secondo comma, 28 e 52, terzo comma.

Ordinamento militare - Esperimento diretto del gravame giurisdizionale senza il previo ricorso gerarchico - Possibilità di configurare un illecito disciplinare - Questione proposta in via subordinata - Omesso tentativo da parte del rimettente di dare alle norme impugnate un significato costituzionalmente orientato - Incidente di costituzionalità finalizzato ad ottenere un avallo interpretativo - Manifesta inammissibilità della questione.

– Legge 28 novembre 2005, n. 246 (come modificata dalla legge 18 giugno 2009, n. 69, art. 4, comma 1, lettera *a*), art. 14, commi 14 e 14-*ter*.

– Costituzione, art. 76. Pag. 98



N. 323. Ordinanza 11 - 19 dicembre 2013

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

Corte dei conti - Attività informale del Presidente della Repubblica asseritamente interferente con l'esercizio dei poteri esercitati dalla Procura della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale del Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Procura della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale del Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano - Asserita lesione dell'autonomia e indipendenza del pubblico ministero della Corte dei conti - Rinuncia al ricorso - Estinzione del processo.

- Attività informale del Presidente della Repubblica.
- Costituzione, art. 108, secondo comma. Pag. 103

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 273. Ordinanza della Corte di cassazione del 15 ottobre 2013

Processo penale - Ricorso per cassazione - Ricorso straordinario per errore materiale o di fatto commesso dalla Corte di cassazione contenuto nei provvedimenti pronunciati dalla Corte di cassazione - Possibilità da parte della persona indagata di attivare la procedura di correzione dell'errore materiale o di fatto commesso dalla Corte di cassazione decidendo nel procedimento de libertate - Preclusione - Ingiustificata disparità di trattamento nel regime attinente la libertà tra persone - Lesione del diritto di difesa - Contrasto con i principi del processo equo, sanciti dall'art. 6 della CEDU e con i principi costituzionali del giusto processo.

- Codice di procedura penale, art. 625-bis, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 24, comma secondo, 111, commi secondo e settimo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6, comma 3, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Pag. 105

N. 274. Ordinanza emessa dal Tribunale di Bergamo il 17 settembre 2013.

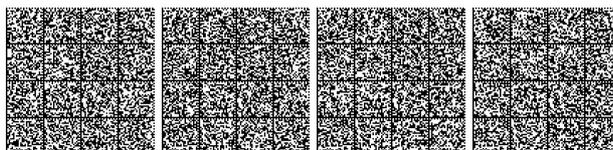
Reati tributari - Omesso versamento dell'IVA - Previsione della sanzione della reclusione da sei mesi a due anni - Denunciato deterioro trattamento relativamente ai fatti commessi fino all'entrata in vigore del decreto-legge n. 138 del 2011 rispetto al trattamento sanzionatorio previsto per le ipotesi di dichiarazione infedele e di omessa dichiarazione di cui agli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 74 del 2000, nella versione vigente sino alla modifica apportata dal suddetto decreto-legge - Violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza.

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, art. 10-ter, aggiunto dall'art. 35, comma 7, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.
- Costituzione, art. 3. Pag. 114

N. 275. Ordinanza emessa dalla Corte di cassazione il 15 ottobre 2013.

Reati e pene - Circostanze del reato - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza della circostanza attenuante dei "casi di minore gravità" di cui al terzo comma dell'art. 609-bis cod. pen. (violenza sessuale) sull'aggravante della recidiva reiterata di cui all'art. 99, comma quarto, cod. pen. - Violazione del principio di uguaglianza, per la parità di trattamento di situazioni di diversa gravità - Contrasto con i principi di offensività e di proporzionalità della pena - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2012.

- Codice penale, art. 69, comma quarto.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo. Pag. 116





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 307

Sentenza 10 - 17 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Norme della Regione Puglia - Energia da fonti rinnovabili - Autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti - Previsione di misure compensative in favore dei Comuni interessati, da stabilirsi con i provvedimenti conclusivi delle procedure di VIA o di verifica di assoggettabilità a VIA, se previste - Ricorso del Governo - Asserita esclusione della partecipazione dei Comuni, in contrasto con l'obbligo di ponderazione concertata imposto dalle linee guida ministeriali - Asserita violazione di principio fondamentale espressivo della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25, art. 5, comma 15.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12; d.m. 10 settembre 2010.

Energia - Norme della Regione Puglia - Energia da fonti rinnovabili - Autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti - Subordinazione della convocazione della conferenza dei servizi alla presentazione del piano economico e finanziario - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con il principio fondamentale, espressivo della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, secondo cui la conferenza dei servizi deve essere convocata entro trenta giorni senza alcuna condizione - Asserita violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25, art. 5, comma 18.
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera e) e terzo; decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, comma 3; d.m. 10 settembre 2010.

Energia - Norme della Regione Puglia - Energia da fonti rinnovabili - Autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti - Previsione che la procedura abilitativa semplificata, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge, trovi applicazione anche per gli impianti idroelettrici di taglia non superiore a 1MWe - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con il principio fondamentale, espressivo della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, secondo cui gli impianti per la produzione di energia idroelettrica con potenza installata superiore a 100 kW rientrano nel novero delle opere soggette alla procedura di assoggettabilità a VIA di competenza regionale - Asserita violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25, art. 6, comma 1, lettera f).
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lettera s) e terzo; decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, Allegato IV, punto 2, lettera m); decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, art. 6, comma 9.

Energia - Norme della Regione Puglia - Energia da fonti rinnovabili - Autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti - Previsione che sono soggetti a procedure semplificate gli interventi per i quali leggi nazionali prevedono quale titolo autorizzativo la comunicazione o ogni altra procedura abilitativa semplificata, comunque denominata - Previsione che il Comune, a richiesta del soggetto che ha dato avvio alla PAS o alla comunicazione o a qualsiasi altra procedura semplificata, rilascia una dichiarazione attestante che il titolo abilitativo assentito costituisce titolo idoneo alla realizzazione dell'impianto - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con il principio fondamentale, espressivo della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, secondo cui è inibito al legislatore regionale dare rilievo e attribuire effetti giuridici a procedure abilitative ulteriori e diverse da quelle indicate dalla legge statale - Generica individuazione della normativa statale utilizzata quale parametro interposto - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25, art. 6, commi 3 e 6.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28.



Energia - Norme della Regione Puglia - Energia da fonti rinnovabili - Autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti - Previsione che «le variazioni di tracciato degli elettrodotti e di posizionamento delle cabine di trasformazione, pur se costituenti modifiche sostanziali, possono essere autorizzate con le procedure semplificate previste per la realizzazione di linee e impianti elettrici con le relative opere accessorie, a condizione che il punto di connessione alla rete rimanga invariato e che non sia modificata la tipologia di elettrodotto (aereo o sotterraneo)» - Contrasto con il principio fondamentale che impone l'autorizzazione unica per le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili - Violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25, art. 7, comma 5.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387, art. 12, comma 3.

Energia - Norme della Regione Puglia - Energia da fonti rinnovabili - Autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti - Previsione che le modifiche non sostanziali e le varianti progettuali relative agli impianti inferiori a 1 MW elettrico assentiti con procedure semplificate sono soggette alla procedura abilitativa semplificata - Ricorso del Governo - Asserita violazione della competenza legislativa statale nella materia concorrente della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, per contrasto con principi fondamentali statali - Insussistenza - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25, art. 7, comma 6.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, art. 5, comma 3.

Energia - Norme della Regione Puglia - Energia da fonti rinnovabili - Previsione secondo cui la Regione promuove la costituzione di un organismo, anche sotto forma di consorzio, per il recupero, riciclaggio e/o smaltimento degli impianti in dismissione nel rispetto della normativa UE e nazionale in materia, stipulando anche eventuali accordi con altre Regioni, lo Stato e/o altri Stati membri - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la norma statale che, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, stabilisce il divieto per gli enti locali di istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'art. 118 Cost. - Insussistenza - Evocazione quale norma interposta di una disposizione che non si rivolge alle Regioni - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25, art. 13, comma 1.
- Costituzione, art. 117, terzo comma; decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (convertito nella legge 7 agosto 2012, n. 135), art. 9, comma 6.

Energia - Norme della Regione Puglia - Energia da fonti rinnovabili - Istituzione dell'archivio delle imprese che, in ambito regionale, esercitano impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti di energia rinnovabili - Mancata indicazione dei mezzi per far fronte alla spesa correlata - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25, art. 16, comma 2.
- Costituzione, art. 81, quarto comma.

Energia - Norme della Regione Puglia - Energia da fonti rinnovabili - Previsione che la determinazione del sistema degli oneri e delle garanzie con riguardo alle tipologie degli impianti oggetto di autorizzazione unica avviene con provvedimento della Giunta regionale - Mancata indicazione dei criteri cui deve ispirarsi la Giunta nello svolgimento di tale compito - Violazione della riserva di legge prevista dalla Costituzione per l'imposizione di prestazioni personali o patrimoniali - Illegittimità costituzionale parziale- Assorbimento di ulteriore censura.

- Legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25, art. 18, comma 2, ultima parte.
- Costituzione, art. 23 (art. 117, terzo 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, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,
ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, commi 15 e 18, 6, commi 1, lettera *f*), 3 e 6, 7, commi 5 e 6, 13, comma 1, 16, comma 2, e 18, comma 2, ultima parte, della legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25 (Regolazione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 22-27 novembre 2012, depositato in cancelleria il 30 novembre 2012 ed iscritto al n. 181 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell'udienza pubblica del 24 settembre 2013 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

uditi l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 22-27 novembre 2012, depositato il successivo 30 novembre, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale, in via principale, degli artt. 5, commi 15 e 18; 6, commi 1, lettera *f*), 3 e 6; 7, commi 5 e 6; 13, comma 1; 16, comma 2; 18, comma 2, ultima parte, della legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25 (Regolazione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili), pubblicata nel Bollettino Ufficiale di detta Regione n. 138 del 25 settembre 2012, in riferimento agli artt. 23, 81, comma quarto, 117, comma secondo, lettere *e*) ed *s*), e comma terzo, della Costituzione.

1.1.- La difesa statale impugna, innanzitutto, l'art. 5, comma 15, della legge della Regione Puglia n. 25 del 2012, nella parte in cui stabilisce che l'autorizzazione unica per la costruzione e l'esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili «può prevedere misure compensative a favore dei Comuni interessati, nel rispetto di quanto previsto» dalle Linee guida statali, e che «dette misure vengono stabilite con i provvedimenti conclusivi delle procedure di VIA o di verifica di assoggettabilità a VIA, se previste». Tale norma, rinviando la definizione delle misure compensative ai «provvedimenti conclusivi delle procedure di VIA o di verifica di assoggettabilità a VIA, se previste», finirebbe con l'escludere la partecipazione dei Comuni alle procedure di VIA o di verifica di assoggettabilità, pregiudicando, di fatto, le prerogative proprie delle amministrazioni locali, in contrasto con il paragrafo 14.15. del decreto ministeriale 10 settembre 2010 del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), in base al quale «le amministrazioni competenti determinano in sede di riunione di Conferenza di servizi eventuali misure di compensazione a favore dei Comuni, di carattere ambientale e territoriale e non meramente patrimoniali o economiche in conformità ai criteri di cui all'Allegato 2 delle presenti Linee guida». Essa, pertanto, eccederebbe dalla competenza della Regione in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

1.2.- Anche il citato art. 5, comma 18, sarebbe costituzionalmente illegittimo per violazione del terzo comma dell'art. 117 Cost.

Ad avviso del ricorrente, detta norma, nella parte in cui stabilisce che «la convocazione della conferenza dei servizi di cui all'articolo 12 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 è subordinata alla produzione, da parte del proponente, di un piano economico e finanziario asseverato da un Istituto bancario o da un intermediario iscritti nell'elenco speciale di cui all'articolo 106 (Albo degli intermediari finanziari) del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, emanato con decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, che ne attesti la congruità»,



contrasterebbe sia con l'art. 12, comma 3, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), secondo cui la Conferenza dei servizi deve essere convocata dalla Regione entro il termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza, senza che tale convocazione sia subordinata ad alcuna circostanza, sia con la lettera *irecte: j*) del paragrafo 13.1. dell'Allegato alle Linee guida statali, il quale prevede che l'istante presenti, all'atto dell'avvio dei lavori, «una cauzione a garanzia della esecuzione degli interventi di dismissione e delle opere di messa in pristino da versare a favore dell'amministrazione procedente mediante fideiussione bancaria o assicurativa secondo l'importo stabilito in via generale dalle Regioni o dalle Province delegate in proporzione al valore delle opere di rimessa in pristino, o delle misure di reinserimento o recupero ambientale» e non un generico piano economico e finanziario dai contenuti imprecisati e senza alcun richiamo alla finalità propria dello strumento fideiussorio in questione. Anche tale norma, pertanto, eccederebbe dalla competenza della regione in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», violando il terzo comma dell'art. 117 Cost.

Inoltre, nella parte in cui subordina la convocazione della conferenza dei servizi alla produzione da parte proponente del piano economico e finanziario pregiudicherebbe, il libero accesso al mercato dell'energia, creando, fra l'altro, una situazione di artificiosa alterazione della concorrenza fra le diverse aree del Paese, in violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

1.3.- Il ricorrente impugna, inoltre, l'art. 6, comma 1, lettera *f*), per contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. Tale disposizione, nella parte in cui stabilisce che la procedura abilitativa semplificata «a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge [...] trova applicazione anche per gli [...] impianti idroelettrici di taglia non superiore a 1 MWe», si porrebbe in contrasto con il del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), che, all'Allegato IV, punto 2 «Industria energetica ed estrattiva», alla lettera *m*), prevede che gli impianti per la produzione di energia idroelettrica con potenza installata superiore a 100 kW rientrano nel novero delle opere soggette alla procedura di assoggettabilità a VIA di competenza regionale. Sulla base della disciplina statale, pertanto, risulterebbero sottoposti all'autorizzazione ambientale di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 152 del 2006 tutti gli «impianti per la produzione di energia idroelettrica con potenza installata superiore a 100 kW», tra i quali rientrano anche quelli previsti dal citato art. 6, comma 1, lettera *f*). La norma regionale, nel prevedere genericamente la sottoposizione a procedure semplificate di tutti gli impianti fino a 1 MW, e quindi anche degli impianti con potenza installata superiore a 100 kW, si discosterebbe e si porrebbe in contrasto con le norme statali di principio in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

La disposizione sarebbe poi lesiva anche dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., posto che essa, sottoponendo a procedure semplificate tutti gli impianti fino a 1 MW e quindi anche quelli con potenza installata superiore a 100 kW per i quali l'art. 6, comma 9, del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE) impone, anche a tutela dell'ambiente e del paesaggio, il più gravoso procedimento dell'autorizzazione unica, inciderebbe sulla sfera di competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

1.4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna anche i commi 3 e 6 dell'art. 6 della legge regionale n. 25 del 2012, in quanto, disponendo che «sono altresì soggetti a procedure semplificate gli interventi per i quali leggi nazionali prevedono quale titolo autorizzativo la comunicazione o ogni altra procedura abilitativa semplificata, comunque denominata» e che «il Comune, a richiesta del soggetto che ha dato avvio alla PAS o alla comunicazione o a qualsiasi altra procedura semplificata, rilascia una dichiarazione attestante che il titolo abilitativo assentito costituisce titolo idoneo alla realizzazione dell'impianto», si porrebbero in contrasto con i principi fondamentali dettati dal legislatore statale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui al d.lgs. n. 28 del 2011, che individua in maniera tassativa i titoli abilitativi in materia di impianti alimentati da fonti rinnovabili. Secondo il ricorrente, tenuto conto di quanto stabilito dal legislatore statale, la Regione non avrebbe potuto dare rilievo ed attribuire effetti giuridici a procedure abilitative ulteriori e diverse da quelle indicate dalla legge statale, eccedendo in tal modo dalla competenza regionale.

1.5.- L'art. 7, comma 5, della legge regionale n. 25 del 2012 è censurato dal ricorrente in riferimento al terzo comma dell'art. 117, Cost. Tale norma, nella parte in cui dispone che «le variazioni di tracciato degli elettrodotti e di posizionamento delle cabine di trasformazione, pur se costituenti modifiche sostanziali, possono essere autorizzate con le procedure della legge regionale 9 ottobre 2008, n. 25 [...] a condizione che il punto di connessione alla rete rimanga invariato e che non sia modificata la tipologia di elettrodotto (aereo o sotterraneo)», si porrebbe in contrasto con l'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003, secondo cui «la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, come definiti dalla normativa vigente, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla



costruzione e all'esercizio degli impianti stessi, sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla regione o dalle province delegate dalla regione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, che costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico».

La norma regionale, escludendo dal regime dell'autorizzazione unica le variazioni di tracciato degli elettrodotti e di posizionamento delle cabine di trasformazione, «pur se costituenti modifiche sostanziali», si porrebbe in contrasto con quanto previsto dal legislatore statale, posto che le categorie di lavori contemplate dalla norma regionale costituirebbero certamente «opere connesse e infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti alimentati a fonti rinnovabili». Pertanto, il legislatore regionale non poteva assoggettarle al regime particolare dettato dalla legge regionale 9 ottobre 2008, n. 25 (Norme in materia di autorizzazione alla costruzione ed esercizio di linee e impianti elettrici con tensione non superiore a 150.000 volt), sottraendole in tal modo ai principi della semplificazione amministrativa e della celerità che connotano la legislazione statale in materia.

1.6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri censura, inoltre, l'art. 7, comma 6, della legge regionale n. 25 del 2012, nella parte in cui, stabilendo che «le modifiche non sostanziali sono soggette alla procedura semplificata o alla comunicazione di cui all'articolo 6» e che sono altresì soggette alla procedura abilitativa semplificata dell'art. 6 «le varianti progettuali relative agli impianti inferiori a 1 MW elettrico assentiti con procedure semplificate» perfezionatesi, ai sensi dell'art. 27 della legge regionale 19 febbraio 2008, n. 1 (Disposizioni integrative e modifiche della legge regionale 31 dicembre 2007, n. 40 - Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2008 e bilancio pluriennale 2008-2010 della Regione Puglia e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2008) e dell'art. 3 della legge regionale 21 ottobre 2008, n. 31 (Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale), anteriormente alla pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 119 del 2010, si porrebbe in contrasto con l'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011. La norma regionale, contrariamente a quanto stabilito dal legislatore statale, non precisando che le varianti, per gli interventi da realizzare sugli impianti fotovoltaici, idroelettrici ed eolici, che ricadono nell'ambito della procedura abilitativa semplificata, non devono comportare «variazioni delle dimensioni fisiche degli apparecchi, della volumetria, delle strutture e dell'area destinata a ospitare gli impianti stessi, né delle opere connesse», nonché, con specifico riguardo agli impianti a biomassa, bioliquidi e biogas, non precisando che dette varianti non possono avere ad oggetto il combustibile o la potenza termica installata, violerebbe i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale in materia di fonti rinnovabili, dettati dal d.lgs. n. 28 del 2011.

1.7.- Viene, poi, impugnato l'art. 13, comma 1, della medesima legge regionale, nella parte in cui dispone che «la Regione promuove la costituzione di un organismo, anche sotto forma di consorzio, per il recupero, riciclaggio e/o smaltimento degli impianti in dismissione nel rispetto della normativa UE e nazionale in materia, stipulando anche eventuali accordi con altre Regioni, lo Stato e/o altri Stati membri». La costituzione di un organismo di tale specie, anche se in forma consorziale, si porrebbe in contrasto con l'art. 9, comma 6, 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, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, che, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, stabilisce il divieto per gli enti locali di istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'art. 118 Cost. La citata norma regionale si porrebbe, pertanto, in contrasto con i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica.

1.8.- Il ricorrente censura, altresì, l'art. 16, comma 2, della legge regionale n. 25 del 2012, per violazione dell'art. 81, comma quarto, Cost. La norma regionale, nella parte in cui istituisce l'archivio delle imprese che, in ambito regionale, esercitano impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti di energia rinnovabili, pur comportando oneri, la cui presenza non sarebbe esclusa dalla clausola di invarianza finanziaria, non indicherebbe, infatti, i mezzi per fare fronte alla spesa correlata.

1.9.- È, infine, censurato l'art. 18, comma 2, ultima parte, della legge regionale n. 25 del 2012, là dove prevede che «la determinazione del sistema degli oneri e delle garanzie con riguardo alle tipologie degli impianti oggetto di autorizzazione unica», avviene con provvedimento della Giunta regionale, senza fornire alcuna ulteriore indicazione volta a fissare i criteri cui deve ispirarsi detto organo nello svolgimento di tale compito. Così disponendo la norma regionale violerebbe il precetto di cui all'art. 23 Cost. secondo il quale «nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge», volto a garantire i privati da un'illimitata discrezionalità degli organi amministrativi.

Il medesimo art. 18, comma 2, ultima parte, è anche censurato per violazione del terzo comma dell'art. 117 Cost. Demandando ad un provvedimento della Giunta regionale non ulteriormente definito nei suoi contenuti la determinazione degli oneri per gli impianti suddetti, riserverebbe, infatti, a tale organo il potere di adottare determinazioni di contenuto diversificato e non coincidente con i criteri dettati dalle Linee guida statali (art. 9 del d.m. 10 settembre 2010), le quali costituiscono principi fondamentali in materia di fonti rinnovabili, vincolanti per le Regioni.



2.- Si è costituita in giudizio la Regione Puglia, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, chiedendo che la Corte dichiari inammissibili o comunque infondate le questioni di legittimità costituzionale.

2.1.- Le censure concernenti il citato art. 5, comma 15, sarebbero inammissibili per genericità.

Nel merito, la questione sarebbe infondata, in quanto, da un lato, sarebbe del tutto inconferente il richiamo alla disciplina delle procedure di VIA di competenza regionale, all'interno delle quali la partecipazione dei Comuni sarebbe anche pienamente garantita secondo le previsioni della legge regionale 12 aprile 2001 n. 11 (Norme sulla valutazione dell'impatto ambientale); dall'altro, il preteso contrasto con la normativa statale sarebbe inesistente. La previsione che la sede per la determinazione delle misure compensative è quella dei provvedimenti conclusivi delle procedure di VIA o di verifica di assoggettabilità a VIA, ossia dei provvedimenti espressamente contemplati nel paragrafo 14.13. dell'Allegato alle Linee guida nazionali, il quale ne stabilisce la confluenza "nella conferenza dei servizi" preposta al rilascio dell'autorizzazione unica, non escluderebbe affatto che quella stessa determinazione delle misure compensative avvenga con il pieno coinvolgimento dei Comuni territorialmente interessati.

Anche le censure promosse, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., nei confronti del comma 18 dell'art. 5 della citata legge regionale, sarebbero prive di fondamento, posto che le Linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010 riconoscono in termini espressi il potere delle Regioni di integrare il contenuto minimo dell'istanza che dà avvio al procedimento di autorizzazione unica, e stabiliscono che solo il ricevimento di una istanza completa di tutta la documentazione prescritta è in grado di consentire il formale avvio del procedimento e, dunque, anche la convocazione della conferenza dei servizi. Nella specie, pertanto, il legislatore regionale non avrebbe fatto altro che utilizzare il potere che le Linee guida nazionali riconoscono alle Regioni di integrare con indicazioni aggiuntive la documentazione necessaria da allegare all'istanza del soggetto proponente, al tempo stesso prevedendo che la mancata presentazione di tale ulteriore documentazione (il piano economico e finanziario asseverato) costituisca, ai sensi del paragrafo 14.4. dell'Allegato alle Linee guida, impedimento all'avvio del procedimento e alla conseguente convocazione della conferenza dei servizi. Nessuna violazione vi sarebbe, poi, della lettera j) del paragrafo 13.1. dell'Allegato alle Linee guida nazionali, in quanto il comma 9 del medesimo art. 5 della legge regionale in esame stabilisce che l'istanza di autorizzazione unica deve essere corredata da quanto indicato al paragrafo 13 dell'Allegato alle Linee guida statali.

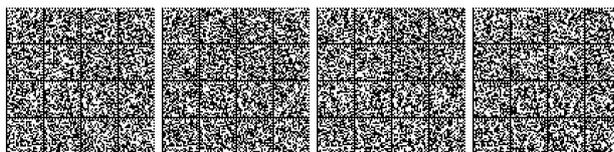
Del pari infondata sarebbe la censura di violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera e), Cost. promossa nei confronti del medesimo comma 18 dell'art. 5, considerato che proprio le Linee guida nazionali autorizzerebbero espressamente le Regioni ad integrare il contenuto minimo della documentazione che il proponente deve allegare all'istanza di autorizzazione unica, escludendo in tal modo in radice che la semplice imposizione da parte della Regione di un onere aggiuntivo a carico del proponente in sede di presentazione dell'istanza possa di per sé costituire un pregiudizio per il libero accesso al mercato ed una causa di alterazione della concorrenza tra le diverse aree del Paese.

Con riferimento, poi, alle censure promosse nei confronti dell'art. 6, comma 1, lettera f), la Regione ne deduce l'infondatezza, sia con riguardo alla pretesa violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., che con riguardo alla ipotizzata lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La sottoposizione alla procedura abilitativa semplificata, disciplinata dall'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, infatti, non escluderebbe l'applicazione della procedura di assoggettabilità a VIA imposta dalle citate norme del d.lgs. n. 152 del 2006, in specie dai commi 2, ultimo periodo, e 5 del richiamato art. 6. Tali previsioni renderebbero evidente che l'applicazione della PAS agli impianti idroelettrici di taglia non superiore a 1 MW, disposta dalla norma censurata, sarebbe perfettamente compatibile con l'applicazione della procedura di verifica di assoggettabilità a VIA di competenza regionale, come disposto dall'art. 20 e dall'allegato IV alla Parte seconda del d.lgs. n. 152 del 2006. Del pari erroneo sarebbe il presupposto interpretativo a fondamento della seconda censura prospettata dal ricorrente nei confronti della norma in esame. Infatti, la disposizione legislativa assunta a parametro interposto, ossia l'art. 6, comma 9, del d.lgs. n. 28 del 2011, abiliterebbe le Regioni ad «estendere» i casi di applicazione della procedura semplificata a tutti gli impianti con potenza nominale fino ad 1 MW elettrico, abilitandole altresì a «definire» i casi di perdurante applicazione della procedura di autorizzazione unica ove siano previste «autorizzazioni ambientali o paesaggistiche di competenza di amministrazioni diverse dal Comune».

La questione di legittimità costituzionale dei commi 3 e 6 dell'art. 6 sarebbe, in primo luogo, inammissibile, e comunque infondata.

Essa sarebbe inammissibile per la generica individuazione della normativa legislativa statale utilizzata quale parametro interposto, posto che il ricorrente si limita a dedurre la violazione dell'intero d.lgs. n. 28 del 2011, senza tuttavia individuare né le specifiche disposizioni del predetto d.lgs. che risulterebbero violate, né i titoli abilitativi previsti dal legislatore statale rispetto ai quali le norme regionali impugnate si configurerebbero in termini derogatori. Nel merito, detta questione sarebbe, comunque, priva di fondamento, per erroneità del presupposto interpretativo. Le disposizioni regionali censurate, infatti, si sarebbero limitate a fare esplicito rinvio esclusivamente a quanto previsto dal legislatore



statale, nei termini di un classico “rinvio mobile” non solo alla legislazione statale attualmente vigente, ma anche a tutte le ulteriori previsioni legislative che lo Stato riterrà opportuno introdurre.

La Regione Puglia contesta, inoltre, la fondatezza delle censure mosse nei confronti dell’art. 7, comma 5, in quanto le «variazioni di tracciato» degli elettrodotti e le «variazioni di posizionamento» delle cabine di trasformazione, specie allorché il «punto di connessione alla rete rimanga invariato e che non sia modificata la tipologia di elettrodotto (aereo o sotterraneo)», non ricadrebbero necessariamente nell’ambito di applicazione della procedura di autorizzazione unica prevista dalla norma statale, invocata quale parametro interposto, ambito riferito ai soli «impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili» e non anche alle «opere connesse e infrastrutture indispensabili alla costruzione e all’esercizio degli impianti stessi». Oltre a ciò, la resistente osserva anche che il più volte richiamato art. 12, comma 3, ha previsto in termini espliciti la sottoposizione al regime dell’autorizzazione unica dei soli «interventi di modifica come definiti dalla normativa vigente»: pertanto, nella perdurante assenza di tale «definizione» sarebbe da escludere in radice qualunque ipotesi di contrasto tra la norma regionale censurata ed il predetto art. 12, comma 3.

Anche le censure proposte nei confronti del citato art. 7, comma 6, sarebbero palesemente infondate, considerato che la norma regionale impugnata, al precedente comma 3, conterrebbe tutte le «precisazioni» della cui presunta assenza si duole il Presidente del Consiglio dei ministri.

Le questioni aventi ad oggetto l’art. 13, comma 1, della legge regionale n. 25 del 2012, sarebbero infondate, innanzitutto perché meramente ipotetiche ed eventuali e quindi inidonee ad invadere ambiti costituzionalmente riservati allo Stato; poi, perché la norma regionale impugnata vincolerebbe espressamente la propria attuazione, in concreto, al rispetto di tutti i limiti imposti a livello sovranazionale e statale, compresi i principi di coordinamento della finanza pubblica.

Inammissibile, in quanto formulata genericamente, prima ancora che infondata, sarebbe, poi, la questione concernente l’art. 16, comma 2, della citata legge regionale, in riferimento all’art. 81, comma quarto, Cost., in quanto la presenza della cosiddetta clausola di invarianza finanziaria non sarebbe imposta da alcuna disposizione rinvenibile nella Costituzione o nella legislazione statale e quindi la pretesa violazione dell’obbligo di copertura delle nuove spese derivanti dall’applicazione della legge sarebbe del tutto ipotetica.

Infine, anche le censure promosse nei confronti dell’art. 18, comma 2, ultima parte, sarebbero infondate perché basate su erronei presupposti interpretativi. La norma censurata, lungi dall’attribuire alla Giunta regionale una «illimitata discrezionalità», avrebbe dato specifica attuazione proprio al paragrafo 9 dell’Allegato alle Linee guida nazionali adottate con il d.m. 10 settembre 2010, limitandosi ad attribuire alla predetta Giunta lo stesso potere che la normativa statale affida alle Regioni, nel rispetto dei criteri fissati dalla norma statale quali altrettanti parametri di legittimità del potere attribuito alla Giunta.

3.- All’udienza pubblica le parti hanno insistito per l’accoglimento delle conclusioni svolte nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25 (Regolazione dell’uso dell’energia da fonti rinnovabili).

2.- In particolare, viene, in primo luogo, impugnato l’art. 5, comma 15, di detta legge regionale, nella parte in cui, stabilendo che l’autorizzazione unica per la costruzione e l’esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili «può prevedere misure compensative in favore dei Comuni interessati, nel rispetto di quanto previsto» dalle Linee guida statali di cui al decreto ministeriale 10 settembre 2010 del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare e con il Ministro per i beni e le attività culturali (Linee guida per l’autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), e che «dette misure vengono stabilite con i provvedimenti conclusivi delle procedure di VIA o di verifica di assoggettabilità a VIA, se previste», violerebbe l’art. 117, terzo comma, della Costituzione. Tale norma, rinviando la definizione delle misure compensative ai «provvedimenti conclusivi delle procedure di VIA o di verifica di assoggettabilità a VIA, se previste», finirebbe con l’escludere la partecipazione dei Comuni alle procedure di VIA o di verifica di assoggettabilità, pregiudicando, di fatto, le prerogative proprie delle amministrazioni locali, e si porrebbe in contrasto con il paragrafo 14.15. dell’Allegato al d.m. 10 settembre 2010, in base al quale «le amministrazioni competenti determinano in sede di riunione di Conferenza di servizi eventuali misure di compensazione a favore dei Comuni, di carattere ambientale e territoriale e non meramente patrimoniali o economiche, in conformità ai criteri di cui all’Allegato 2 delle presenti Linee guida».



2.1.- In via preliminare, va disattesa l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione Puglia, in ragione della pretesa genericità della formulazione della questione che renderebbe oscuro ed indeterminato il *petitum*.

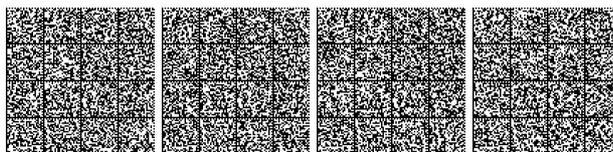
Dal tenore del ricorso risulta chiaro che il ricorrente, deducendo il contrasto fra la norma regionale secondo la quale le misure di compensazione a favore dei Comuni interessati «vengono stabilite con i provvedimenti conclusivi delle procedure VIA o di verifica di assoggettabilità a VIA, se previste», e la norma delle Linee guida statali (paragrafo 14.15.), che stabilisce che «le amministrazioni competenti determinano in sede di riunione di Conferenza di servizi eventuali misure di compensazione a favore dei Comuni», ha inteso denunciare la violazione dei principi fondamentali fissati dal legislatore statale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia». In particolare, la censura investe il paragrafo 14.15. dell'Allegato alle Linee guida adottate in attuazione dell'art. 12 del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), che imporrebbero la partecipazione dei Comuni alla determinazione delle misure compensative, nell'ambito del procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica alla realizzazione degli impianti di energia prodotta da fonti rinnovabili.

2.2.- Nel merito, la questione non è fondata.

2.2.1.- Occorre premettere che, secondo l'indirizzo di questa Corte, la disciplina degli impianti di energia da fonti rinnovabili deve essere ricondotta alla materia di competenza legislativa concorrente della «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (sentenza n. 275 del 2012), i cui principi fondamentali, vincolanti le Regioni, sono contenuti nelle norme del d.lgs. n. 387 del 2003 ed in specie nell'art. 12 (sentenze n. 224 del 2012, n. 192 del 2011, n. 124 del 2010 e n. 282 del 2009), nonché nelle norme del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE) ed in specie negli artt. 5, 6 e 7 (sentenze n. 275 del 2012 e n. 99 del 2012). Quanto alle Linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010, adottate in attuazione dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, si è già precisato che la vincolatività delle stesse nei confronti delle Regioni deriva dal fatto che esse, che costituiscono «necessaria integrazione delle previsioni contenute nell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003» (sentenza n. 275 del 2012), sono state adottate, in ragione degli ambiti materiali che vengono in rilievo, in sede di Conferenza unificata e quindi nel rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni (sentenza n. 308 del 2011). Pertanto, la «ponderazione concertata» imposta dal comma 10 dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 ai fini del bilanciamento fra esigenze connesse alla produzione di energia ed interessi ambientali (sentenza n. 192 del 2011) assegna alle predette Linee guida lo stesso carattere di «principi fondamentali» delle norme dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003, alle quali quindi le Regioni devono attenersi.

2.2.2.- Nella specie, l'Allegato 2 (punto 2) alle predette Linee guida riconosce la possibilità che l'autorizzazione unica alla realizzazione degli impianti di energia prodotta da fonti rinnovabili preveda «l'individuazione di misure compensative, a carattere non meramente patrimoniale, a favore degli stessi Comuni e da orientare su interventi di miglioramento ambientale correlati alla mitigazione degli impatti riconducibili al progetto, ad interventi di efficienza energetica, di diffusione di installazioni di impianti a fonti rinnovabili e di sensibilizzazione della cittadinanza sui predetti temi». Tali misure devono essere adottate nel rispetto di una serie di criteri fra i quali quello, di cui alla lettera *f*), secondo cui «le misure compensative sono definite in sede di conferenza di servizi, sentiti i Comuni interessati, anche sulla base di quanto stabilito da eventuali provvedimenti regionali e non possono essere fissate unilateralmente da un singolo Comune»; nonché quello di cui alla lettera *g*), in base al quale «nella definizione delle misure compensative si tiene conto dell'applicazione delle misure di mitigazione in concreto già previste, anche in sede di valutazione di impatto ambientale (qualora sia effettuata) [...]». A tale indicazione si collega quanto previsto dal paragrafo 14 dell'Allegato alle medesime Linee guida, il quale, disciplinando il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione unica, che «si svolge tramite conferenza di servizi» (14.1.), stabilisce che «gli esiti delle procedure di verifica di assoggettabilità o di valutazione di impatto ambientale, comprensive, ove previsto, della valutazione di incidenza, nonché di tutti gli atti autorizzatori comunque denominati in materia ambientale di cui all'art. 26 del decreto legislativo n. 152 del 2006 [...] sono contenuti in provvedimenti espressi e motivati che confluiscono nella conferenza dei servizi» (14.13.), nell'ambito della quale le amministrazioni competenti determinano eventuali misure di compensazione a favore dei Comuni (14.15.).

Considerato che la *ratio* della determinazione in sede di conferenza di servizi delle misure di compensazione, prescritta dalle Linee guida, è quella di evitare che esse siano unilateralmente fissate da un singolo Comune (così l'Allegato 2, punto 2, lettera *f*) e di favorire la considerazione congiunta delle eventuali «misure di mitigazione in concreto già previste, anche in sede di valutazione di impatto ambientale» (Allegato 2, punto 2, lettera *g*), in ragione della loro natura non meramente patrimoniale, ma di riequilibrio ambientale, non sussiste il denunciato contrasto fra il citato art. 5, comma 5, e la normativa statale interposta.



La norma regionale, imponendo espressamente il rispetto di quanto previsto nell'Allegato 2 delle Linee guida statali, si limita infatti a prevedere, in linea con la normativa statale ed in attuazione di essa, che, nell'ambito del procedimento unico per il rilascio dell'autorizzazione alla realizzazione degli impianti di energia prodotta da fonti rinnovabili, allorquando sia richiesta anche la valutazione di impatto ambientale o la verifica di assoggettabilità a VIA, le misure compensative vengano determinate, in sede di riunione della conferenza di servizi, tramite la quale si svolge il procedimento unico (14.1. delle Linee guida) e nella quale confluiscono i provvedimenti di VIA (14.13. delle Linee guida), congiuntamente con i predetti provvedimenti, tenendo conto delle misure di mitigazione eventualmente adottate in quella sede (Allegato 2, punto 2, lettera g), delle Linee guida).

3.- Il comma 18 dell'art. 5 della legge regionale n. 25 del 2012 è impugnato nella parte in cui stabilisce che «la convocazione della conferenza dei servizi di cui all'articolo 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 è subordinata alla produzione da parte del proponente di un piano economico e finanziario asseverato da un istituto bancario o da un intermediario iscritti nell'elenco speciale di cui all'articolo 106 (Albo degli intermediari finanziari) del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, emanato con decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, che ne attesti la congruità».

Tale norma è censurata, in primo luogo, per contrasto con i principi fondamentali in materia di energia, che sarebbero contenuti sia nell'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003, secondo cui la conferenza dei servizi deve essere convocata dalla Regione entro il termine di trenta giorni dalla presentazione dell'istanza, senza che tale convocazione sia subordinata ad alcuna circostanza, sia nella lettera *i*) (*recte: j*) del paragrafo 13.1. dell'Allegato alle Linee guida nazionali. Tale disposizione prevede che l'istante presenti, all'atto dell'avvio dei lavori, «una cauzione a garanzia della esecuzione degli interventi di dismissione e delle opere di messa in pristino da versare a favore dell'amministrazione precedente mediante fideiussione bancaria o assicurativa secondo l'importo stabilito in via generale dalle Regioni o dalle Province delegate in proporzione al valore delle opere di rimessa in pristino o delle misure di reinserimento o recupero ambientale» e non un generico piano economico e finanziario dai contenuti imprecisati e senza alcun richiamo alla finalità propria dello strumento fideiussorio in questione.

La medesima norma è, altresì, censurata nella parte in cui, subordinando la convocazione della conferenza dei servizi alla produzione da parte del proponente di un piano economico e finanziario, pregiudicherebbe il libero accesso al mercato dell'energia, creando una situazione di artificiosa alterazione della concorrenza fra le diverse aree del Paese e violando la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

3.1.- Entrambe le questioni non sono fondate.

3.1.1.- La norma regionale impugnata (art. 5, comma 18), che subordina la convocazione della conferenza dei servizi di cui all'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 (relativa al procedimento unico volto al rilascio dell'autorizzazione unica per la realizzazione degli impianti di energia da fonti rinnovabili) alla presentazione del predetto piano economico e finanziario, deve essere letta alla luce del comma 9 del medesimo art. 5. Quest'ultimo espressamente stabilisce che l'istanza di autorizzazione unica deve essere corredata da quanto indicato al paragrafo 13.1. dell'Allegato alle Linee guida statali e quindi anche da quanto prescritto alla lettera *j*) dello stesso, che impone di presentare all'atto dell'avvio dei lavori «una cauzione a garanzia della esecuzione degli interventi di dismissione e delle opere di messa in pristino, da versare a favore dell'amministrazione precedente mediante fideiussione bancaria o assicurativa». L'obbligo di presentare il citato piano economico e finanziario, imposto dall'art. 5, comma 18, della legge regionale n. 25 del 2012, quindi, si aggiunge e non si sostituisce a quanto prescritto dalla lettera *j*) del paragrafo 13.1. dell'Allegato alle Linee guida.

Non sussiste, pertanto, il denunciato contrasto con i principi fondamentali fissati in materia di fonti di energia rinnovabile dalla lettera *j*) del paragrafo 13.1. dell'Allegato alle Linee guida, di cui la predetta norma regionale impone il rispetto.

Neppure sussiste il preteso contrasto con i principi fondamentali di cui all'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003. Quest'ultimo si limita a stabilire che «la conferenza dei servizi è convocata dalla regione entro trenta giorni dal ricevimento della domanda di autorizzazione». Tale domanda, tuttavia, ai sensi del paragrafo 13.1. dell'Allegato alle Linee guida, deve essere corredata dalla documentazione ivi elencata, che «è considerata contenuto minimo dell'istanza ai fini della sua procedibilità» (paragrafo 14.2. delle Linee guida), nonché dalla «documentazione imposta dalle normative di settore e indicata dalla regione o dalle province delegate [...]» (paragrafo 13.2.) - che è «aggiuntiva rispetto a quella indicata al paragrafo 13.1. dell'Allegato alle Linee guida» (così paragrafo 6.1. delle medesime Linee guida).

Sulla base di tali indicazioni, risulta pertanto che le Regioni possono prevedere che l'istanza - da cui si fanno decorrere i trenta giorni per la convocazione della conferenza dei servizi - sia corredata da documenti ulteriori rispetto a quelli di cui al paragrafo 13 delle richiamate Linee guida. Nella specie, la norma regionale impugnata, nella parte in cui impone che la domanda di autorizzazione debba essere corredata da un «piano economico e finanziario asseverato da un istituto bancario o da un intermediario iscritti nell'elenco speciale di cui all'articolo 106 (Albo degli intermediari finanziari) del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, emanato con d.lgs. 1° settembre 1993, n. 385 (Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia), che ne attesti la congruità», non costituisce altro che l'esercizio, da parte della Regione Puglia, della predetta facoltà.



3.1.2.- Egualmente non fondata, sulla base di analoghi argomenti, è la dedotta violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La stessa normativa statale (paragrafo 6. e paragrafo 13. dell'Allegato alle Linee guida) attribuisce alle Regioni il potere di prevedere che l'istanza di autorizzazione venga corredata da ulteriore documentazione e che tale onere aggiuntivo è imposto dalla legge regionale nei confronti di tutti i soggetti che propongano l'istanza, senza discriminazioni a livello regionale, e, quindi, la previsione regionale non determina alcuna artificiosa alterazione della concorrenza, costituendo legittimo esercizio da parte della Regione della propria competenza legislativa concorrente.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, poi, l'art. 6, comma 1, lettera f), della citata legge regionale, nella parte in cui stabilisce che la procedura abilitativa semplificata «a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge [...] trova applicazione anche per gli [...] impianti idroelettrici di taglia non superiore a 1 MWe».

Tale norma violerebbe i principi fondamentali in materia di energia, in quanto, nel prevedere genericamente la sottoposizione a procedure semplificate di tutti gli impianti fino a 1 MW, e quindi anche degli impianti con potenza installata superiore a 100 kW, si porrebbe in contrasto con il decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), che, All'allegato IV, punto 2 "Industria energetica ed estrattiva", alla lettera m), prevede che gli impianti per la produzione di energia idroelettrica con potenza installata superiore a 100 kW rientrano nel novero delle opere soggette alla procedura di assoggettabilità a VIA di competenza regionale.

Essa lederebbe, inoltre, la competenza statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, in quanto, sottoponendo a procedure semplificate tutti gli impianti fino a 1 MW e quindi anche quelli con potenza installata superiore a 100 kW, si porrebbe in contrasto con l'art. 6, comma 9, del d.lgs. n. 28 del 2011, il quale impone, a tutela dell'ambiente e del paesaggio, il più gravoso procedimento dell'autorizzazione unica.

4.1.- La questione proposta in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., non è fondata.

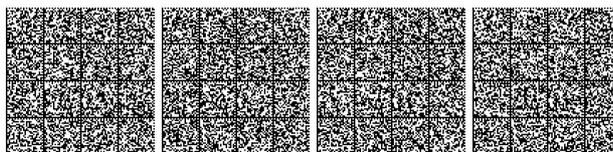
I principi fondamentali in materia di energia che si assumono violati dalla norma regionale, che estende la procedura abilitativa semplificata per la realizzazione degli impianti di energia agli impianti idroelettrici di taglia non superiore a 1 MW, vengono individuati dal ricorrente nell'Allegato IV, punto 2, lettera m), alla Parte seconda del d.lgs n. 152 del 2006 (cosiddetto Codice dell'ambiente). Quest'ultimo, tuttavia, lungi dallo stabilire principi in materia di energia ed in specie in tema di procedure autorizzatorie per la realizzazione di impianti di energia da fonti rinnovabili, individua gli impianti sottoposti alla verifica di assoggettabilità a VIA di competenza delle Regioni e delle Province autonome, includendovi quelli «per la produzione di energia idroelettrica con potenza nominale di concessione superiore a 100 kW». Il vincolo in esso contemplato riguarda, pertanto, la mera assoggettabilità a VIA degli impianti di produzione di energia idroelettrica. Esso costituisce, quindi, parametro inconferente nella specie, considerato che la sottoposizione alla procedura abilitativa semplificata, stabilita dalla norma regionale impugnata, non esclude l'applicazione della procedura di assoggettabilità a VIA imposta dalle citate norme del d.lgs. n. 152 del 2006, in specie dai commi 2, ultimo periodo, e 5 del richiamato art. 6.

4.2.- Anche la questione promossa in relazione all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. non è fondata.

L'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, che disciplina la «procedura abilitativa semplificata» per l'attività di costruzione ed esercizio degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, al comma 9 dispone che «le Regioni e le Province autonome possono estendere la soglia di applicazione della procedura di cui al comma 1 [procedura abilitativa semplificata] agli impianti di potenza nominale fino ad 1 MW elettrico, definendo altresì i casi in cui, essendo previste autorizzazioni ambientali o paesaggistiche di competenza di amministrazioni diverse dal Comune, la realizzazione e l'esercizio dell'impianto e delle opere connesse sono assoggettate all'autorizzazione unica di cui all'articolo 5». Tale norma statale attribuisce quindi alle Regioni sia la facoltà di estendere la soglia di applicazione della procedura abilitativa semplificata agli impianti di potenza nominale fino ad 1 MW elettrico, che quella di «stabilire i casi in cui, essendo previste autorizzazioni ambientali o paesaggistiche di amministrazioni diverse dai Comuni, gli stessi impianti debbono invece ritenersi assoggettati all'autorizzazione unica, di cui all'art. 5» (sentenza n. 275 del 2012).

La norma regionale impugnata, nella parte in cui estende la procedura abilitativa semplificata agli impianti idroelettrici di taglia non superiore a 1 MWe, per i quali è prescritta la verifica di assoggettabilità a VIA, costituisce pertanto applicazione di quanto stabilito dal citato comma 9 dell'art. 6 del d.lgs. n. 28 del 2011, posto che quest'ultimo non solo non obbliga le Regioni, ma anzi attribuisce loro il potere di decidere in quali casi, pur trattandosi dei predetti impianti, essendo previste autorizzazioni ambientali o paesaggistiche di amministrazioni diverse dai Comuni, la realizzazione e l'esercizio degli stessi e delle opere connesse devono rimanere assoggettate all'autorizzazione unica.

5.- L'art. 6 della legge regionale in esame è, inoltre, censurato, in relazione ai commi 3 e 6, nella parte in cui dispongono che «sono altresì soggetti a procedure semplificate gli interventi per i quali leggi nazionali prevedono quale titolo autorizzativo la comunicazione o ogni altra procedura abilitativa semplificata, comunque denominata» e che «il Comune, a richiesta del soggetto che ha dato avvio alla PAS o alla comunicazione o a qualsiasi altra procedura semplificata, rilascia una dichiarazione attestante che il titolo abilitativo assentito costituisce titolo idoneo alla realizzazione dell'impianto».



Tali norme si porrebbero in contrasto con i principi fondamentali dettati dal legislatore statale in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», di cui al d.lgs. n. 28 del 2011, il quale individua in maniera tassativa i titoli abilitativi in materia di impianti alimentati da fonti rinnovabili, impedendo al legislatore regionale di dare rilievo ed attribuire effetti giuridici a procedure abilitative ulteriori e diverse da quelle indicate dalla legge statale.

5.1.- La Regione, in linea preliminare, ha eccepito l'inammissibilità della questione, a causa della generica individuazione della normativa legislativa statale utilizzata quale parametro interposto.

5.1.1.- L'eccezione è fondata.

Il ricorrente si è limitato, infatti, a denunciare la violazione dell'intero d.lgs. n. 28 del 2011, affermando genericamente che, in esso, i titoli abilitativi in materia di impianti alimentati da fonti di energia rinnovabile sono individuati in termini tassativi, mediante un *numerus clausus*, senza tuttavia alcuna individuazione né delle specifiche disposizioni del predetto decreto che risulterebbero violate, né dei titoli abilitativi previsti dal legislatore statale rispetto ai quali le norme regionali impugnate si configurerebbero in termini derogatori.

La questione, pertanto, è inammissibile.

6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, poi, l'art. 7, comma 5, della legge regionale n. 25 del 2012, nella parte in cui dispone che «le variazioni di tracciato degli elettrodotti e di posizionamento delle cabine di trasformazione, pur se costituenti modifiche sostanziali, possono essere autorizzate con le procedure della legge regionale 9 ottobre 2008, n. 25» (e cioè con le procedure semplificate previste per la realizzazione di linee e impianti elettrici con le relative opere accessorie) «a condizione che il punto di connessione alla rete rimanga invariato e che non sia modificata la tipologia di elettrodotto (aereo o sotterraneo)».

Tale norma violerebbe i principi fondamentali in materia di «energia» fissati dal legislatore statale, in quanto, escludendo dal regime dell'autorizzazione unica le variazioni di tracciato degli elettrodotti e di posizionamento delle cabine di trasformazione, «pur se costituenti modifiche sostanziali», si porrebbe in contrasto con l'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003, che impone l'autorizzazione unica per le «opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti» alimentati da fonti rinnovabili.

6.1.- La questione è fondata.

L'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003 stabilisce che «la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, come definiti dalla normativa vigente, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi, sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla regione o dalle province delegate dalla regione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, che costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico». Tale disposizione, che reca un «principio fondamentale» della materia vincolante le Regioni (sentenza n. 366 del 2011), chiaramente impone che, ogniquale volta si intenda realizzare una modifica sostanziale all'impianto per la cui realizzazione è stata rilasciata l'autorizzazione unica, sia necessaria una nuova autorizzazione unica.

Pertanto, la norma regionale impugnata, nella parte in cui assoggetta le «variazioni di tracciato» degli elettrodotti e le «variazioni di posizionamento» delle cabine di trasformazione, «pur se costituenti modifiche sostanziali», ad una procedura abilitativa semplificata, in deroga all'autorizzazione unica, viola l'art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003 e, conseguentemente, l'art. 117, terzo comma, Cost.

L'assenza di una puntuale definizione degli interventi di modifica soggetti al regime dell'autorizzazione unica da parte del legislatore regionale rende ancora più evidente il contrasto tra la normativa regionale ed il predetto art. 12, comma 3, del d.lgs. n. 387 del 2003, posto il chiaro intento del citato art. 12 di assoggettare al più rigoroso regime dell'autorizzazione unica tutti gli interventi atti a determinare una modifica sostanziale dello stato degli impianti in esame.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, della legge regionale n. 25 del 2012, nella parte in cui dispone che «le variazioni di tracciato degli elettrodotti e di posizionamento delle cabine di trasformazione, pur se costituenti modifiche sostanziali, possono essere autorizzate con le procedure della legge regionale 9 ottobre 2008, n. 25».

7.- L'art. 7 della citata legge regionale n. 25 del 2012 è impugnato, con riguardo al comma 6, nella parte in cui stabilisce che «le modifiche non sostanziali sono soggette alla procedura semplificata o alla comunicazione di cui all'articolo 6» e che sono, altresì, soggette alla procedura abilitativa semplificata dell'art. 6 «le varianti progettuali relative agli impianti inferiori a 1 MW elettrico assentiti con procedure semplificate» perfezionatesi, ai sensi dell'art. 27 della legge regionale 19 febbraio 2008, n. 1 (Disposizioni integrative e modifiche della legge regionale 31 dicembre 2007, n. 40 - Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2008, e bilancio pluriennale 2008-2010 della Regione



Puglia - e prima variazione al bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2008) e dell'art. 3 della legge regionale 21 ottobre 2008, n. 31 (Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale), anteriormente alla pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 119 del 2010.

Tale norma, non precisando che le varianti, per gli interventi da realizzare sugli impianti fotovoltaici, idroelettrici ed eolici, che ricadono nell'ambito della procedura abilitativa semplificata, non devono comportare «variazioni delle dimensioni fisiche degli apparecchi, della volumetria, delle strutture e dell'area destinata a ospitare gli impianti stessi, né delle opere connesse», nonché non precisando, con specifico riguardo agli impianti a biomassa, bioliquidi e biogas, che dette varianti non possono avere ad oggetto il combustibile o la potenza termica installata, violerebbe i principi fondamentali stabiliti dal legislatore statale in materia di fonti rinnovabili nell'art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011.

7.1.- La questione non è fondata.

L'art. 7 della legge regionale n. 25 del 2012, al comma 3, stabilisce che «ai soli fini dell'individuazione della disciplina procedimentale applicabile, sino all'individuazione, per ciascuna tipologia di impianto, da parte del Ministero dello sviluppo economico, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare - d'intesa con la Conferenza unificata - degli interventi di modifica sostanziale degli impianti da assoggettare ad AU, sono considerati non sostanziali gli interventi da realizzare sugli impianti fotovoltaici, idroelettrici ed eolici esistenti e di quelli dotati del prescritto titolo autorizzativo, di qualsiasi potenza nominale, che non comportino variazioni delle dimensioni fisiche degli apparecchi, della volumetria delle strutture e dell'area destinata a ospitare gli impianti stessi, né delle opere connesse. [...] Per gli impianti a biomassa, bioliquidi e biogas non sono considerati sostanziali i rifacimenti parziali e quelli totali che non modificano la potenza termica installata e il combustibile rinnovabile utilizzato».

Esso, in altri termini, al citato comma 3, recepisce tutte le precisazioni di cui al predetto art. 5, comma 3, del d.lgs. n. 28 del 2011, cosicché le varianti, per gli interventi da realizzare sugli impianti fotovoltaici, idroelettrici ed eolici, che ricadono nell'ambito della procedura abilitativa semplificata, indicate nell'impugnato comma 6 del medesimo art. 7, sono precisamente quelle consentite dal legislatore statale.

8.- Il comma 1 dell'art. 13 della legge regionale in esame è impugnato nella parte in cui dispone che «la Regione promuove la costituzione di un organismo, anche sotto forma di consorzio, per il recupero, riciclaggio e/o smaltimento degli impianti in dismissione nel rispetto della normativa UE e nazionale in materia, stipulando anche eventuali accordi con altre Regioni, lo Stato e/o altri Stati membri».

Tale norma violerebbe i principi di coordinamento della finanza pubblica, in quanto, prevedendo la costituzione di un organismo di tale specie, anche se in forma di consorzio (e specie nella misura in cui possa ricevere, come potenzialmente non escluso dalla norma, contributi regionali), si porrebbe in contrasto con l'art. 9, comma 6, 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 dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, che, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, stabilisce il divieto per gli enti locali di istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'art. 118 Cost.

8.1.- In via preliminare, va disattesa l'eccezione di inammissibilità di detta censura sollevata dalla Regione Puglia sull'assunto che sarebbe ipotetica ed eventuale, essendo la norma impugnata di per sé inidonea ad invadere ambiti costituzionalmente riservati allo Stato, in quanto meramente programmatica.

La disposizione impugnata, infatti, nel prevedere che «la Regione promuove la costituzione di un organismo, anche sotto forma di consorzio, per il recupero, riciclaggio e/o smaltimento degli impianti in dismissione», detta una disciplina inerente alla istituzione del predetto organismo nel richiamato ambito, disciplina di per sé idonea a determinare una lesione del riparto di competenza.

8.2.- Nel merito, la questione non è fondata.

L'art. 9, comma 6, del d.l. n. 95 del 2012, che si assume violato nella parte in cui pone il divieto agli enti locali «di istituire enti, agenzie e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica, che esercitino una o più funzioni fondamentali e funzioni amministrative loro conferite ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione» è norma espressamente ed esclusivamente riferita agli enti locali, finalizzata alla «riduzione dei costi relativi agli enti strumentali degli enti locali nella misura almeno del 20 per cento, anche mediante la soppressione o l'accorpamento dei medesimi» (sentenza n. 236 del 2013). Essa, quindi, non si rivolge alle Regioni. Sono, pertanto, prive di fondamento le censure di violazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica, contenuti nel predetto art. 9, comma 6, del d.l. n. 95 del 2012, promosse nei confronti della norma regionale impugnata, atteso che detti principi hanno un ambito di applicazione che non riguarda le Regioni.



9.- È, inoltre, impugnato l'art. 16, comma 2, della legge regionale in esame, nella parte in cui istituisce l'archivio delle imprese che, in ambito regionale, esercitano impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti di energia rinnovabili.

Tale norma è censurata per violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. in quanto, pur comportando oneri, la cui presenza non sarebbe esclusa dalla clausola di invarianza finanziaria, non indicherebbe i mezzi per fare fronte alla spesa correlata.

9.1.- In via preliminare, deve essere dichiarata priva di fondamento l'eccezione di inammissibilità della censura sollevata dalla Regione, sul presupposto che essa sarebbe formulata genericamente, non essendo fornita alcuna dimostrazione in ordine al fatto che la norma regionale impugnata comporti effettivamente «nuove o maggiori spese» rispetto alle leggi regionali di bilancio in vigore.

Nella specie, non può escludersi che la norma regionale in esame, nella parte in cui istituisce presso la Regione Puglia un archivio delle imprese e delinea i compiti di quest'ultimo, comporti nuove spese, ancorché il suo carattere generico non ne consenta una precisa determinazione. Considerato che il rispetto dell'art. 81 Cost. impone che, ogniqualvolta si introduca una previsione legislativa che possa, anche solo in via ipotetica, determinare nuove spese, occorra sempre indicare i mezzi per farvi fronte, non costituisce ostacolo all'ammissibilità della questione l'assenza di una specifica dimostrazione circa il fatto che effettivamente la norma regionale impugnata comporti nuove o maggiori spese rispetto alle leggi regionali di bilancio in vigore.

9.2.- Nel merito, la questione è fondata.

La giurisprudenza costituzionale ha più volte precisato che il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira (sentenze n. 131 del 2012, n. 272 e n. 106 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 386 del 2008 e n. 359 del 2007) ed ha anche chiarito che la copertura di nuove spese «deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri» (sentenze n.131 del 2012, n. 100 del 2010 e n. 213 del 2008).

Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di numerose norme di leggi regionali che, pur comportando spese, nulla disponevano circa la relativa copertura finanziaria, questa Corte ha precisato che «esiste [...] uno stretto collegamento tra la legge, la nuova e maggior spesa che essa comporta e la relativa copertura finanziaria, che non può essere ricercata in altre disposizioni, ma deve essere indicata nella legge medesima, al fine di evitare che gli effetti di essa (eventualmente in deroga alle altre disposizioni) possano realizzare stanziamenti privi della corrispondente copertura» (sentenza n. 106 del 2011).

La norma regionale impugnata, istitutiva dell'archivio delle imprese che, in ambito regionale, esercitano impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti di energia rinnovabili, pur comportando, almeno in via potenziale, spese, non fornisce alcuna indicazione circa la copertura finanziaria delle stesse, venendo così meno a quell'obbligo di indicazione, nella stessa legge, dei mezzi per far fronte alle spese implicate dall'attuazione della norma. Essa, pertanto, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

10.- È, infine, impugnato l'art. 18, comma 2, ultima parte, della legge regionale in esame, ove prevede che «la determinazione del sistema degli oneri e delle garanzie con riguardo alle tipologie degli impianti oggetto di autorizzazione unica» avviene con provvedimento della Giunta regionale, senza fornire alcuna ulteriore indicazione volta a fissare i criteri cui deve ispirarsi detto organo nello svolgimento di tale compito.

Tale norma è censurata per violazione dell'art. 23 Cost. secondo il quale «nessuna prestazione personale o patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge», volto a garantire i privati da un'illimitata discrezionalità degli organi amministrativi; nonché per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. in quanto, demandando ad un provvedimento della Giunta regionale non ulteriormente definito nei suoi contenuti la determinazione degli oneri per gli impianti suddetti, riserverebbe a tale organo il potere di adottare determinazioni di contenuto diversificato e non coincidente con i criteri dettati dalle Linee guida di cui al d.m. 10 settembre 2010.

10.1.- La questione proposta in riferimento all'art. 23 Cost. è fondata.

L'art. 18 della legge regionale n. 25 del 2012, intitolato «Norma finanziaria», provvede, al suo primo comma, ad individuare la copertura finanziaria degli oneri derivanti dall'istituzione del Fondo per lo sviluppo delle energie da fonti rinnovabili; al comma 2, stabilisce, poi, che «per lo svolgimento dei compiti di cui all'articolo 15, comma 1, [vigilanza] è riconosciuta ai Comuni parte dei proventi di cui al punto 4.3 della Delib. G.R. 30 dicembre 2010, n. 3029 o da successive deliberazioni di Giunta» e prosegue prescrivendo, con la norma impugnata, che «La determinazione del sistema degli oneri e delle garanzie, con riguardo alle tipologie di impianti oggetto di AU, avviene con provvedimento di Giunta regionale».

Detta norma, nella parte in cui demanda ad un provvedimento della Giunta regionale l'individuazione degli oneri e delle garanzie, quindi delle prestazioni imposte in ordine al rilascio dell'autorizzazione unica per le varie tipologie di impianti di energia da fonti rinnovabili, senza fornire indicazioni circa i criteri di determinazione dei predetti oneri e senza alcun rinvio alle norme di legge che individuano i suddetti criteri (come, ad esempio, il paragrafo 9 delle Linee



guida), idonei a restringere la discrezionalità dell'organo legislativo, viola la riserva di legge prevista dall'art. 23 Cost., che impone al legislatore l'obbligo di determinare preventivamente sufficienti criteri direttivi di base e linee generali di disciplina della discrezionalità amministrativa (sentenze n. 33 del 2012 e n. 350 del 2007).

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 2, ultima parte, della legge regionale n. 25 del 2012, là dove prevede che «la determinazione del sistema degli oneri e delle garanzie con riguardo alle tipologie degli impianti oggetto di autorizzazione unica» avviene con provvedimento della Giunta regionale, senza fornire alcuna ulteriore indicazione volta a fissare i criteri cui deve ispirarsi detto organo nello svolgimento di tale compito.

10.2.- Resta assorbita la questione proposta in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 5, della legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25 (Regolazione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, della legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25 (Regolazione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 2, ultimo periodo, della legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25 (Regolazione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili);

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, commi 3 e 6, della legge della Regione Puglia 24 settembre 2012, n. 25 (Regolazione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili), sollevata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 15, della legge regionale n. 25 del 2012, sollevata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 18, della legge regionale n. 25 del 2012, sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), e terzo comma, Cost., dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1, lettera f), della legge regionale n. 25 del 2012, sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost. dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 6, della legge regionale n. 25 del 2012, sollevata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

9) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 1, della legge regionale n. 25 del 2012, sollevata, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 dicembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giuseppe TESAURO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 dicembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 308

Sentenza 10 - 17 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Paesaggio - Norme della Regione Sardegna - Previsione che la Giunta regionale assuma una deliberazione di interpretazione autentica dell'art. 17, comma 3, lettera g) delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale "nel senso che la fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia è da riferirsi esclusivamente, come in tali disposizioni già stabilito, ai laghi naturali e agli invasi artificiali e non si applica alle zone umide" - Ricorso del Governo - Asserito contrasto con la norma fondamentale di riforma economico-sociale che impone il principio di pianificazione congiunta dei beni paesaggistici - Asserita violazione della competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dei beni culturali - Insussistenza - Esercizio della competenza legislativa primaria riconosciuta dallo statuto speciale - Non fondatezza della questione.

- Legge della Regione Sardegna 12 ottobre 2012, n. 20, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s); decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, artt. 135 e 143.

Paesaggio - Norme della Regione Sardegna - Norma di interpretazione autentica - Previsione che la Giunta regionale assuma una deliberazione di interpretazione autentica dell'art. 17, comma 3, lettera g) delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale "nel senso che la fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia è da riferirsi esclusivamente, come in tali disposizioni già stabilito, ai laghi naturali e agli invasi artificiali e non si applica alle zone umide" - Norma retroattiva che impone una soluzione opposta a quella affermata dal giudice e favorevole ad una delle parti in causa - Ricorso del Governo - Asserita violazione del principio di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione - Asserita violazione del principio di separazione dei poteri - Motivazione insufficiente - Inammissibilità della questione.

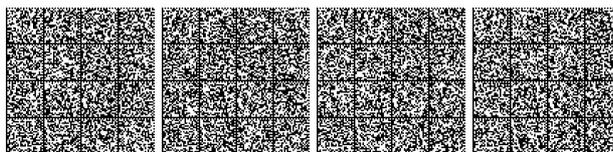
- Legge della Regione Sardegna 12 ottobre 2012, n. 20, art. 1, comma 1.
- Costituzione, artt. 24, 97, 103 e 113.

Paesaggio - Norme della Regione Sardegna - Norma di interpretazione autentica - Previsione che la Giunta regionale assuma una deliberazione di interpretazione autentica dell'art. 17, comma 3, lettera g) delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale "nel senso che la fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia è da riferirsi esclusivamente, come in tali disposizioni già stabilito, ai laghi naturali e agli invasi artificiali e non si applica alle zone umide" - Norma sopravvenuta dotata di efficacia sostanzialmente retroattiva, che ha inteso interferire nei giudizi in corso ed ha inteso eliminare gli effetti di una decisione irrevocabile dell'autorità giudiziaria - Contrasto con le norme CEDU, come applicate dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo - Violazione dell'obbligo di osservanza dei vincoli derivanti da norme internazionali - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Regione Sardegna 12 ottobre 2012, n. 20, art. 1, comma 1.
- Costituzione, art. 117, primo comma; convenzione europea dei diritti dell'uomo, artt. 6 e 13.

Paesaggio - Norme della Regione Sardegna - Previsione che "i comuni e gli altri enti competenti, in conformità alla deliberazione di interpretazione autentica della Giunta regionale di cui al comma 1, sono tenuti ad adottare i necessari atti conseguenti con riferimento ai titoli abilitativi rilasciati a decorrere dal 24 maggio 2006, data di adozione del Piano paesaggistico regionale" - Dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1 della legge regionale n. 20 del 2012 - Norma (comma 2) divenuta priva di presupposto e quindi inapplicabile - Illegittimità costituzionale in via consequenziale.

- Legge della Regione Sardegna 12 ottobre 2012, n. 20, art. 1, comma 2.
- Legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 27.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici : Luigi MAZZELLA, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, 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'art. 1, commi 1 e 2, della legge della Regione autonoma della Sardegna 12 ottobre 2012, n. 20 (Norme di interpretazione autentica in materia di beni paesaggistici), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 17-19 dicembre 2012, depositato in cancelleria il 21 dicembre 2012 ed iscritto al n. 193 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma della Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 22 ottobre 2013 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

uditi l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Massimo Luciani per la Regione autonoma della Sardegna.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso, depositato il 21 dicembre 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in via principale, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Sardegna 12 ottobre 2012, n. 20 (Norme di interpretazione autentica in materia di beni paesaggistici), in riferimento agli artt. 9, 24, 97, 103, 113 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., all'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nonché al principio di leale collaborazione.

1.1.- Il ricorrente impugna il citato art. 1, comma 1, della legge regionale n. 20 del 2012, nella parte in cui stabilisce che «La Giunta regionale, nel rispetto della norma fondamentale di riforma economico-sociale di cui all'articolo 142 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della L. 6 luglio 2002, n. 137) e successive modifiche ed integrazioni, ed in particolare in applicazione di quanto disposto alle lettere a) e b) di detto articolo, assume una deliberazione di interpretazione autentica dell'articolo 17, comma 3, lettera g), delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale nel senso che la fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia è da riferirsi esclusivamente, come in tali disposizioni già stabilito, ai laghi naturali e agli invasi artificiali e non si applica alle zone umide».

1.2.- Così disponendo, il citato articolo contrasterebbe, anzitutto, con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., «con le norme interposte di fonte ordinaria, direttamente attuative degli artt. 9 e 117 Cost., contenute nel Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, concernenti la pianificazione paesaggistica congiunta Stato-Regioni (artt. 135 e 143), con la stessa disciplina di statuto speciale (attribuita alla Regione Sardegna di una potestà legislativa regionale propria in materia di tutela del paesaggio, ma nei limiti del rispetto delle norme statali di "grande riforma economico-sociale" di cui all'art. 3, comma 1, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3), nonché infine con il principio di leale collaborazione». La disposizione regionale impugnata violerebbe i richiamati parametri costituzionali in quanto attribuirebbe alla sola Giunta regionale, senza alcun coinvolgimento, né preventivo, né successivo, dei competenti organi statali, il compito di interpretare unilateralmente l'art. 17, comma 3, lettera g), delle norme di attuazione del vigente Piano paesaggistico regionale, che individua, tra le categorie di beni paesaggistici, le «zone umide, laghi naturali ed invasi artificiali e territori contermini compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi», predeterminando il contenuto di tale delibera regionale nel senso, riduttivo dell'ambito di protezione, che la tutela paesaggistica della fascia di rispetto di 300 metri dalla linea di battigia non si applica per le suddette zone umide, in violazione dell'obbligo di pianificazione congiunta.



1.3.- L'impugnata disposizione regionale violerebbe, altresì, l'art. 97 Cost., nonché gli artt. 24, 103 e 113 Cost., in quanto mirerebbe a vanificare gli effetti del giudicato formatosi con la sentenza del Consiglio di Stato, sezione IV, n. 2188 del 16 aprile 2012, che ha annullato una concessione edilizia rilasciata, in assenza della necessaria autorizzazione paesaggistica, per la realizzazione di un edificio, collocato nella fascia di rispetto di 300 metri dalla linea di battigia in una zona umida, imponendo per legge e con efficacia retroattiva una soluzione opposta a quella affermata dal giudice e favorevole ad una delle parti in contesa, in violazione del principio di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione, nonché del principio di separazione dei poteri.

1.4.- Infine, secondo il ricorrente, la norma regionale impugnata contrasterebbe anche con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 della CEDU, in quanto il legislatore regionale, con norma sopravvenuta dotata di efficacia sostanzialmente retroattiva, avrebbe inteso interferire nei giudizi in corso e, in particolare, eliminare gli effetti di una decisione irrevocabile dell'autorità giudiziaria.

1.5.- Il ricorrente chiede, altresì, a questa Corte se, «a seguito dell'auspicata declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 20 del 2012», debba ritenersi «automaticamente caducato anche il comma 2 del predetto articolo, poiché privo di presupposto e quindi inapplicabile».

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Sardegna, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, la quale, nell'atto di costituzione e nelle memorie depositate nell'imminenza dell'udienza pubblica, ha chiesto che la Corte dichiari inammissibile e comunque infondato il ricorso promosso nei confronti dell'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 20 del 2012.

2.1.- In via preliminare, la resistente eccepisce l'inammissibilità del ricorso, per il fatto che il ricorrente non avrebbe sufficientemente dato conto dell'ambito di autonomia legislativa affidato alla Regione resistente dalle norme statutarie. Tutte le censure sarebbero, poi, inammissibili per difetto di motivazione e sarebbe anche inammissibile la richiesta di «automatica caducazione» del comma 2 dell'art. 1, sia perché un simile istituto non sarebbe previsto dall'ordinamento, sia perché non sarebbero indicate le norme da colpire, né sarebbero fornite adeguate motivazioni a sostegno della richiesta di caducazione.

2.2.- Nel merito, le questioni sarebbero tutte prive di fondamento.

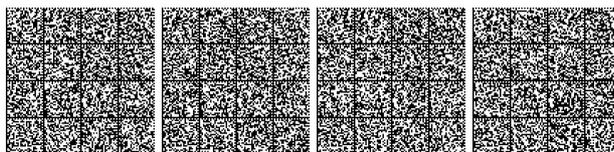
2.2.1.- Quanto alla prima questione, la resistente rileva che il legislatore regionale, esercitando la propria competenza in materia di tutela paesaggistica, prevista dallo statuto e dalle relative norme di attuazione, preso atto della particolare difficoltà interpretativa delle norme tecniche di attuazione del Piano paesistico regionale, ben poteva e può risolvere detta difficoltà attraverso un'interpretazione autentica delle predette norme tecniche, senza dover sottostare al procedimento di pianificazione congiunta ai sensi dell'art. 135 del d.lgs. n. 42 del 2004. Quand'anche le previsioni del Codice dei beni culturali invocate dal ricorrente fossero considerate quali limiti alla potestà legislativa regionale, la Regione sostiene che esse non sarebbero applicabili nel caso di specie, posto che le zone umide di cui alla norma regionale impugnata non sono quelle per le quali è prescritta, dal citato d.lgs. n. 42 del 2004, la procedura di pianificazione congiunta. In ulteriore subordine, la Regione rileva che, nel caso in cui la Corte dovesse ritenere viceversa che il procedimento di copianificazione debba seguirsi anche al fine dell'individuazione delle "zone umide" in esame, la questione risulterebbe comunque infondata, in quanto nulla impedirebbe che il procedimento per l'adozione della delibera di interpretazione autentica, per la quale la legge dà mandato alla Giunta regionale, passi attraverso il raggiungimento dell'intesa con il Ministero dei beni e delle attività culturali.

2.2.2.- Anche il secondo gruppo di censure sarebbe privo di fondamento.

Quanto, infatti, alla pretesa lesione del principio di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione, la Regione ne contesta la fondatezza sulla base del rilievo che la disposizione impugnata non detterebbe alcuna misura relativa all'organizzazione ed al funzionamento degli uffici regionali o degli enti territoriali, cosicché non risulterebbe chiaro come essa possa influenzare il buon andamento dell'apparato burocratico pubblico. Anche la dedotta violazione degli artt. 24, 103 e 113 Cost. risulterebbe priva di fondamento, considerato che la disposizione impugnata non impedirebbe ad alcuno di agire per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi, né inciderebbe in alcun modo sul riparto di giurisdizione tra magistratura ordinaria, Consiglio di Stato, Corte dei conti e magistratura militare.

2.2.3.- Infine, anche la censura inerente alla pretesa violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione agli artt. 6 e 13 della CEDU, sarebbe infondata. La norma impugnata, infatti, non avrebbe alcuna pretesa di travolgere il giudicato, ma si configurerebbe quale norma di interpretazione autentica, il cui effetto retroattivo sarebbe coerente con la giurisprudenza della Corte EDU, essendo volta, da un lato, a porre rimedio ad un'imperfezione tecnica della norma interpretata, dall'altro a far fronte ad impellenti motivi di ordine generale.

3.- All'udienza pubblica le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni svolte nelle difese scritte.



Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna 12 ottobre 2012, n. 20 (Norme di interpretazione autentica in materia di beni paesaggistici), nella parte in cui stabilisce che «La Giunta regionale, nel rispetto della norma fondamentale di riforma economico-sociale di cui all'articolo 142 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della L. 6 luglio 2002, n. 137) e successive modifiche ed integrazioni, ed in particolare in applicazione di quanto disposto alle lettere *a*) e *b*) di detto articolo, assume una deliberazione di interpretazione autentica dell'articolo 17, comma 3, lettera *g*), delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale nel senso che la fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia è da riferirsi esclusivamente, come in tali disposizioni già stabilito, ai laghi naturali e agli invasi artificiali e non si applica alle zone umide».

1.1.- Tale norma è in primo luogo censurata in quanto, attribuendo alla sola Giunta regionale, senza alcun coinvolgimento (né preventivo, né successivo) dei competenti organi statali, il compito di interpretare unilateralmente l'art. 17, comma 3, lettera *g*), delle norme tecniche di attuazione del vigente Piano paesaggistico regionale, violerebbe il principio di pianificazione congiunta dei beni paesaggistici, contenuto negli artt. 135 e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, che costituisce, in attuazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., l'oggetto di una norma fondamentale di riforma economico-sociale e quindi limite alla competenza primaria attribuita alla Regione Sardegna dall'art. 3, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna).

La predetta norma è inoltre censurata in quanto sarebbe diretta a vanificare gli effetti del giudicato formatosi con la sentenza del Consiglio di Stato, sezione IV, n. 2188 del 16 aprile 2012, imponendo per legge e con efficacia retroattiva una soluzione opposta a quella affermata dal giudice e favorevole ad una delle parti in contesa, ed incidendo sui procedimenti in corso, in violazione del principio di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione (art. 97 Cost.), nonché del principio di separazione dei poteri (artt. 103 e 113 Cost.).

Un'ulteriore censura è prospettata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone al potere legislativo, anche regionale, il limite del rispetto degli obblighi internazionali, in relazione agli artt. 6 e 13 della CEDU, in quanto il legislatore regionale, con una norma sopravvenuta dotata di efficacia sostanzialmente retroattiva, avrebbe inteso interferire nei giudizi in corso e, in particolare, eliminare gli effetti di una decisione irrevocabile dell'autorità giudiziaria.

2.- In linea preliminare, occorre valutare l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalla Regione autonoma Sardegna per il fatto che il ricorrente non avrebbe dato adeguatamente conto delle specifiche competenze assegnate alla medesima Regione dallo statuto speciale e dalle relative norme di attuazione, concentrando le censure sulla dedotta violazione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione.

2.1.- L'eccezione non è fondata.

Questa Corte ha affermato che, ai fini del giudizio sulla ammissibilità dei ricorsi proposti nei confronti di una Regione ad autonomia speciale, ciò che assume rilievo è il riferimento alle competenze stabilite dallo statuto e l'indicazione, con riguardo all'art. 117 Cost., di quale tra le diverse sfere di competenza statale sarebbe stata in concreto invasa (sentenza n. 18 del 2012).

Nella specie, il ricorrente riconosce espressamente che la materia appartiene alla competenza attribuita dall'art. 3 dello statuto speciale alla Regione Sardegna e sostiene che la norma regionale impugnata viola il limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, che riguarda le competenze primarie assegnate dallo statuto, con conseguente invasione della sfera di competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente.

3.- Ancora preliminarmente, si deve rilevare che la norma impugnata è stata oggetto di modifica da parte dell'art. 2, comma 4, della legge della Regione autonoma Sardegna 2 agosto 2013, n. 19 (Norme urgenti in materia di usi civici, di pianificazione urbanistica, di beni paesaggistici e di impianti eolici). A seguito di tale modifica l'impugnato art. 1, comma 1, della legge regionale n. 20 del 2012, recita: «La Giunta regionale, nel rispetto della norma fondamentale di riforma economico-sociale del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della L. 6 luglio 2002, n. 137), e successive modifiche ed integrazioni, assume una deliberazione di interpretazione autentica dell'articolo 17, comma 3, lettera *g*), delle norme di attuazione del Piano paesaggistico regionale nel senso che la fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia è da riferirsi esclusivamente, come in tali disposizioni già stabilito, ai laghi naturali e agli invasi artificiali, e non si applica alle citate zone umide tipizzate



e individuate ai sensi dell'articolo 134, comma 1, lettera c), del decreto legislativo n. 42 del 2004, come modificato dall'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157 (Disposizioni correttive ed integrative al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio)».

Occorre, pertanto, verificare se detta modifica soddisfi le condizioni richieste per determinare la cessazione della materia del contendere (fra le tante, sentenze n. 228 e n. 93 del 2013).

3.1.- Siffatta modifica elimina essenzialmente il riferimento all'art. 142 del Codice dei beni culturali e del paesaggio e precisa che le zone umide oggetto di disciplina devono ritenersi solo quelle «tipizzate e individuate ai sensi dell'articolo 134, comma 1, lettera c), del decreto legislativo n. 42 del 2004, come modificato dall'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157». Essa, dunque, ha solo esplicitato quanto già stabilito nella norma originariamente impugnata, senza incidere sul contenuto precettivo della stessa, ma confermandone la portata retroattiva.

Pertanto, posto che la sopravvenienza legislativa non è soddisfacente delle censure del ricorrente, non è possibile dichiarare cessata la materia del contendere.

In considerazione della sostanziale identità del contenuto precettivo della norma modificata, la questione, come proposta, si intende trasferita sul testo attualmente vigente dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2012.

4.- Quanto alla asserita violazione del principio di pianificazione congiunta dei beni paesaggistici, contenuto negli artt. 135 e 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, che, in attuazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost., costituisce oggetto di una norma fondamentale di riforma economico-sociale e quindi limite alla competenza primaria regionale, va preliminarmente esaminata l'eccezione di inammissibilità per difetto di motivazione sollevata dalla Regione.

Quest'ultima sostiene che il ricorrente non avrebbe affatto dimostrato - come avrebbe dovuto - che le aree di cui all'art. 17, comma 3, lettera g), delle norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico regionale rientrano tra quelle per le quali è prevista la procedura collaborativa in esame, ai sensi dell'art. 135, comma 1, secondo periodo, del d.lgs. n. 42 del 2004.

4.1.1. - L'eccezione è priva di fondamento.

Il ricorrente, nel prospettare la suddetta questione, muove chiaramente dall'assunto che le aree di cui all'art. 17, comma 3, lettera g), delle norme tecniche di attuazione siano soggette alla procedura collaborativa prescritta dall'art. 135 del d.lgs. n. 42 del 2004: la dimostrazione della fondatezza di tale assunto non attiene a profili di ammissibilità della questione, ma al merito della stessa.

4.1.2.- E, nel merito, la questione non è fondata.

Lo statuto speciale della Regione autonoma Sardegna assegna a quest'ultima, all'art. 3, primo comma, lettera f), la competenza legislativa primaria in materia di «edilizia ed urbanistica». In attuazione di tale norma statutaria, il decreto del Presidente della Repubblica 22 maggio 1975, n. 480, recante «Nuove norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna», al Capo III, intitolato «Edilizia ed urbanistica», precisa che tale materia concerne non solo le funzioni di natura strettamente urbanistica, ma anche quelle relative ai beni culturali ed ambientali, considerato che, all'art. 6, dispone il trasferimento alla Regione delle funzioni attribuite al Ministero per i beni culturali ed ambientali con decreto-legge 14 dicembre 1974, n. 657 (Istituzione del Ministero per i beni culturali e per l'ambiente), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 29 gennaio 1975, n. 5, ivi compresa la «redazione e l'approvazione dei piani territoriali paesistici, di cui all'art. 5 della legge n. 1497 del 1939».

Questa Corte ha già avuto occasione di affermare che, sulla base delle norme richiamate, «la Regione Sardegna dispone, nell'esercizio delle proprie competenze statutarie in tema di edilizia ed urbanistica, anche del potere di intervenire in relazione ai profili di tutela paesistico-ambientale», fatto salvo il rispetto dei limiti espressamente individuati nell'art. 3 del medesimo statuto in riferimento alle materie affidate alla potestà legislativa primaria della Regione (sentenza n. 51 del 2006). Il legislatore statale, pertanto, conserva il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione speciale attraverso l'emanazione di leggi qualificabili come «riforme economico-sociali». Ciò anche sulla base del titolo di competenza legislativa nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali; «con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto del legislatore della Regione Sardegna che eserciti la propria competenza statutaria nella materia «edilizia ed urbanistica» (v. sentenza n. 536 del 2002)» (sentenza n. 51 del 2006).



In tale quadro costituzionale di distribuzione delle competenze, il d.lgs. n. 42 del 2004, oltre a stabilire espressamente che «restano ferme le potestà attribuite alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e Bolzano dagli statuti e dalle relative norme di attuazione» (art. 8), nell'individuare gli strumenti della pianificazione paesaggistica, all'art. 135, «affida alle Regioni la scelta di approvare piani paesaggistici ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, con ciò confermando l'alternativa tra piano paesistico e piano urbanistico-territoriale già introdotta con l'art. 1-bis del d.l. n. 431 del 1985» (sentenza n. 51 del 2006).

Sulla base delle richiamate indicazioni, la Regione Sardegna ha appositamente previsto e disciplinato i piani territoriali paesistici già con la legge 22 dicembre 1989, n. 45 (Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale) e, all'indomani dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 42 del 2004, con la legge 25 novembre 2004, n. 8 (Norme urgenti di provvisoria salvaguardia per la pianificazione paesaggistica e la tutela del territorio regionale), ha recepito e fatta propria la disciplina statale paesistico ambientale ed ha introdotto misure di salvaguardia finalizzate alla redazione del nuovo piano paesistico regionale, qualificando quest'ultimo quale «principale strumento della pianificazione territoriale regionale ai sensi dell'articolo 135 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 [...] al fine di assicurare un'adeguata tutela e valorizzazione del paesaggio» (art. 1, comma 1), che «assume i contenuti di cui all'articolo 143 del decreto legislativo n. 42 del 2004» (art. 1, comma 2).

In attuazione delle disposizioni di cui alla legge regionale n. 8 del 2004, con deliberazione n. 36/7 del 5 settembre 2006, la Giunta regionale ha approvato il Piano paesaggistico regionale (PPR), adottato con successivo decreto del Presidente della Regione 7 settembre 2006, n. 82, il quale, recependo le prescrizioni del cosiddetto Codice dei beni culturali e del paesaggio nel testo modificato, con riguardo al paesaggio, dal d.lgs. n. 157 del 2006, detta le norme tecniche di attuazione.

L'art. 17 delle predette norme tecniche ha stabilito che rientrano nell'assetto regionale ambientale alcune categorie di beni paesaggistici, «tipizzati e individuati nella cartografia del PPR di cui all'art. 5 e nella tabella allegato 2, ai sensi dell'art. 143, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, come modificato dal decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157». Fra di essi indica, alla lettera g), la categoria inerente a «Zone umide, laghi naturali ed invasi artificiali e territori contermini compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi», in relazione alla quale è intervenuta la norma regionale impugnata di cui all'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 2012, che impone alla Giunta di assumere una deliberazione di interpretazione autentica con specifico riferimento alle zone umide.

Sulla base delle espresse indicazioni contenute nel predetto art. 17 delle norme tecniche, pertanto, tali beni paesaggistici corrispondono a quegli immobili ed a quelle aree che, in quanto tipizzati ed individuati dallo stesso PPR, sono sottoposti a specifica disciplina di salvaguardia e di utilizzazione, in attuazione di quanto stabilito dall'art. 143, comma 1, lettera i), e dall'art. 134, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 42 del 2004, nel testo in vigore a seguito delle modifiche del 2006. Tali beni sono, quindi, diversi da quelli indicati all'art. 142 del medesimo decreto, sempre nel testo in vigore nel 2006, che comprendeva le zone umide incluse nell'elenco previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 13 marzo 1976, n. 448 (Esecuzione della convenzione relativa alle zone umide d'importanza internazionale, soprattutto come habitat degli uccelli acquatici, firmata a Ramsar il 2 febbraio 1971), adottato in esecuzione della cosiddetta Convenzione Ramsar sulle zone umide di importanza internazionale, le quali sono assoggettate a specifici vincoli posti dal legislatore statale in attuazione dell'obbligo internazionale.

Le zone umide cui fa riferimento l'art. 17, comma 3, lett. g), delle norme tecniche e sulla cui disciplina è intervenuta la norma impugnata, sono, dunque, quelle individuate dallo stesso PPR, per le quali né l'art. 135, né l'art. 143 del d.lgs. n. 42 del 2004, nel testo vigente nel settembre 2006, prescrivevano la pianificazione congiunta, ma si limitavano a prevederla come mera facoltà delle Regioni. Infatti, l'art. 135, nel testo allora in vigore, disponeva che «Lo Stato e le regioni assicurano che il paesaggio sia adeguatamente conosciuto, tutelato e valorizzato. A tale fine le regioni, anche in collaborazione con lo Stato, nelle forme previste dall'articolo 143, sottopongono a specifica normativa d'uso il territorio, approvando piani paesaggistici, ovvero piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici, concernenti l'intero territorio regionale, entrambi di seguito denominati "piani paesaggistici"». L'art. 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nel testo allora vigente, al comma 3, prevedeva che «le regioni, il Ministero ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio possono stipulare intese per l'elaborazione congiunta dei piani paesistici».



Con il decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio) sono stati sostituiti svariati articoli della Parte III del d.lgs. n. 42 del 2004, fra i quali anche l'art. 135 e l'art. 143. A seguito di tali modifiche è stata inserita la previsione della pianificazione congiunta obbligatoria in relazione, però, ad appositi beni paesistici. In particolare, l'art. 135 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nel testo in vigore dal 2008, stabilisce, all'ultimo periodo del comma 1, l'obbligo della elaborazione congiunta dei piani paesaggistici tra Ministero e Regioni «limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'articolo 143, comma 1, lettere *b*), *c*) e *d*)», nelle forme previste dal medesimo art. 143». Quest'ultimo, tuttavia, nel testo anch'esso modificato nel 2008, tra i beni paesaggistici soggetti all'obbligo di pianificazione congiunta, non indica zone umide diverse da quelle incluse nell'elenco previsto dal d.P.R. n. 448 del 1976, adottato in esecuzione della cosiddetta Convenzione Ramsar sulle zone umide di importanza internazionale.

Dall'esame delle norme statali rilevanti, considerate anche nella loro successione cronologica, si desume, quindi, chiaramente l'inesistenza di un obbligo di pianificazione congiunta, per i beni paesaggistici individuati dall'art. 17, comma 3, lettera *g*), delle norme tecniche ed in specie per le cosiddette zone umide.

Pertanto, la Regione ben poteva, nell'esercizio della propria competenza legislativa primaria, intervenire sulla regolamentazione paesaggistica dei suddetti beni, anche attraverso una norma di interpretazione autentica, non essendo vincolata a coinvolgere, né in via preventiva, né in via successiva, i competenti organi statali.

Sono, quindi, prive di fondamento le censure di violazione dell'obbligo di pianificazione congiunta promosse nei confronti dell'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 20 del 2012, che reca norme di interpretazione autentica dell'articolo 17, comma 3, lettera *g*), delle norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico regionale, in specie riguardo all'individuazione del regime delle cosiddette zone umide. Queste ultime rientrano, infatti, fra i beni paesaggistici «tipizzati e individuati nella cartografia del PPR di cui all'art. 5 e nella tabella di cui all'allegato 2, ai sensi dell'art. 143, comma 1, lettera *i*)», del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, come modificato dal decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157» (art. 17, comma 3, delle norme tecniche di attuazione del *PPR*), per i quali non opera il suddetto obbligo imposto dal legislatore statale.

4.2.- L'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 20 del 2012 è, inoltre, censurato per violazione dell'art. 97 Cost., nonché degli artt. 24, 103 e 113 Cost., in quanto mirerebbe a vanificare gli effetti del giudicato formatosi con la sentenza del Consiglio di Stato, sezione IV, n. 2188 del 16 aprile 2012, che ha annullato una concessione edilizia rilasciata, in assenza della necessaria autorizzazione paesaggistica, per la realizzazione di un edificio collocato nella fascia di rispetto di 300 metri dalla linea di battigia in una zona umida, imponendo per legge e con efficacia retroattiva una soluzione opposta a quella affermata dal giudice e favorevole ad una delle parti in contesa, in violazione del principio di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione, nonché del principio di separazione dei poteri.

4.2.1.- In via preliminare occorre esaminare l'eccezione di inammissibilità, sollevata dalla Regione autonoma Sardegna, sull'assunto della vaghezza ed insufficienza delle motivazioni poste a sostegno delle richiamate censure, nonché per l'indeterminatezza delle norme costituzionali invocate a parametro.

4.2.2.- Tale eccezione è fondata.

Le censure proposte dal ricorrente sono riferite a parametri diversi, senza che vi siano adeguate e specifiche motivazioni a sostegno della loro pretesa violazione.

4.3.- L'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2012 è infine censurato per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 della CEDU, in quanto il legislatore regionale, con norma sopravvenuta dotata di efficacia sostanzialmente retroattiva, ha inteso interferire nei giudizi in corso e, in particolare, ha inteso eliminare gli effetti di una decisione irrevocabile dell'autorità giudiziaria.

4.3.1.- In via preliminare, va disattesa l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione autonoma Sardegna nei confronti delle questione in esame, in quanto oscura ed insufficientemente motivata.

I pur sintetici argomenti contenuti nel ricorso, unitamente ai richiami alla giurisprudenza della Corte EDU in tema di norme retroattive ed ai limiti da essa individuati con riguardo al giudicato ed alle interferenze sui giudizi in corso rendono sufficientemente chiari i termini della questione, prospettata in relazione alla portata retroattiva della norma impugnata, la quale sarebbe volta a travolgere il giudicato e ad interferire con l'esercizio della funzione giurisdizionale in riferimento ai procedimenti in corso.

4.3.2.- Nel merito, la questione è fondata.



Con riferimento alle leggi di interpretazione autentica, la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che, posto che «il legislatore può [...] approvare sia disposizioni di interpretazione autentica, che chiariscono la portata pre-cettiva della norma interpretata fissandola in un contenuto plausibilmente già espresso dalla stessa, sia norme innovative con efficacia retroattiva» (sentenza n. 41 del 2011), «quello che rileva è, in entrambi i casi, che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza, in una prospettiva di stretto controllo, da parte della Corte, di tale requisito, e non contrasti con valori ed interessi costituzionalmente protetti» (sentenza n. 41 del 2011).

In relazione a questioni di legittimità costituzionale, inerenti a leggi retroattive o di interpretazione autentica prospettate in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in specie in connessione con l'art. 6 della CEDU, questa Corte ha preliminarmente precisato che i profili di illegittimità costituzionale devono essere esaminati in modo che l'art. 6 CEDU, come applicato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, sia letto in rapporto alle altre disposizioni costituzionali, secondo gli orientamenti seguiti dalla giurisprudenza costituzionale in tema di efficacia delle norme della CEDU, sin dalle sentenze n. 349 e n. 348 del 2007 (sentenza n. 170 del 2013). Ciò premesso, ha osservato che «il divieto di retroattività della legge [...], pur costituendo valore fondamentale di civiltà giuridica, non riceve dall'ordinamento la tutela privilegiata di cui all'art. 25 Cost., riservata alla materia penale» (sentenza n. 170 del 2013). Pertanto, «il legislatore, nel rispetto di tale previsione, può emanare norme con efficacia retroattiva, anche di interpretazione autentica, purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti motivi imperativi di interesse generale ai sensi della CEDU (*ex plurimis* sentenza n. 78 del 2012)» (sentenza n. 170 del 2013).

In questa prospettiva occorre ricordare che la Corte EDU ha ripetutamente affermato, con specifico riguardo a leggi retroattive del nostro ordinamento, che in linea di principio non è vietato al potere legislativo di stabilire una regolamentazione innovativa a portata retroattiva dei diritti derivanti da leggi in vigore, ma il principio della preminenza del diritto e la nozione di «processo equo» sanciti dall'art. 6 della CEDU, ostano, salvo che per motivi imperativi di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia (sentenze 11 dicembre 2012, De Rosa contro Italia; 14 febbraio 2012, Arras contro Italia; 7 giugno 2011, Agrati contro Italia; 31 maggio 2011, Maggio contro Italia; 10 giugno 2008, Bortesi contro Italia; Grande Camera, 29 marzo 2006, Scordino contro Italia) e ha ribadito che le circostanze addotte per giustificare misure retroattive devono essere intese in senso restrittivo (sentenza 14 febbraio 2012, Arras contro Italia). Quanto ai «motivi imperativi di interesse generale» tali da legittimare interventi retroattivi del legislatore, la Corte EDU li ha ravvisati al verificarsi di specifiche condizioni, fra le quali la sussistenza di «ragioni storiche epocali» o anche la necessità di porre rimedio ad una imperfezione tecnica della legge interpretata, ristabilendo un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore (sentenza 23 ottobre 1997, National & Provincial Building Society ed altri contro Regno Unito), o di «riaffermare l'intento originale del Parlamento» (sentenza 27 maggio 2004, Ogis-Institu Stanislas e altri contro Francia).

Analogamente, questa Corte ha escluso che la norma che deriva dalla legge di interpretazione autentica possa dirsi costituzionalmente illegittima, qualora la legge interpretativa abbia lo scopo di chiarire «situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo», in ragione di «un dibattito giurisprudenziale irrisolto», o di «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore [...] a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini, cioè di principi di preminente interesse costituzionale» (sentenza n. 78 del 2012). Essa deve, tuttavia, anche rispettare una serie di limiti «attinenti alla salvaguardia, oltre che dei principi costituzionali, anche di altri fondamentali valori di civiltà giuridica, posti a tutela dei destinatari della norma e dello stesso ordinamento, tra i quali vanno ricompresi il rispetto del principio generale di ragionevolezza [...]; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (sentenza n. 209 del 2010)» (sentenza n. 78 del 2012).

Nel caso in esame, con la norma impugnata, che si autoqualifica di interpretazione autentica, il legislatore regionale è intervenuto, a distanza di sei anni dall'entrata in vigore del Piano paesaggistico regionale (PPR), adottato con deliberazione n. 36/7 del 5 settembre 2006, per imporre alla Giunta regionale di assumere una deliberazione di interpretazione autentica con la quale stabilire, con effetto ricondotto all'entrata in vigore del predetto PPR, che l'art. 17, comma 3, lettera g), delle norme tecniche di attuazione del PPR, adottate congiuntamente al PPR, deve essere inteso



nel senso che la fascia di profondità di 300 metri dalla linea di battigia non si applica alle zone umide, ma solo ai laghi naturali ed agli invasi artificiali, con conseguente esclusione della predetta fascia dal regime di autorizzazione paesaggistica imposto dall'art. 18.

L'efficacia retroattiva della norma è, poi, ulteriormente precisata al comma 2, nel quale si impone ai Comuni ed agli altri enti competenti di «adottare i necessari atti conseguenti con riferimento ai titoli abilitativi rilasciati a decorrere dal 24 maggio 2006, data di entrata in vigore del Piano paesaggistico regionale», in conformità alla delibera di interpretazione autentica.

Tale norma, dal contenuto sostanzialmente provvedimentale, è stata adottata pochi mesi dopo il deposito della sentenza con la quale il Consiglio di Stato (sentenza 16 aprile 2012, n. 2188) aveva applicato il predetto art. 17, comma 3, lettera g), delle norme tecniche di attuazione del Piano paesaggistico regionale, nel senso che anche alle zone umide si applica la cosiddetta fascia di rispetto di 300 metri dalla battigia, ed aveva su questa base annullato una concessione edilizia rilasciata in assenza della previa autorizzazione paesaggistica proprio in prossimità di una zona umida.

La norma interpretata, nel definire gli elementi dell'assetto ambientale regionale, dispone che «rientrano nell'assetto territoriale ambientale regionale le seguenti categorie di beni paesaggistici, tipizzati e individuati nella cartografia del P.P.R. di cui all'art. 5 e nella tabella allegato 2, ai sensi dell'art. 143, comma 1, lettera i), del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, come modificato dal decreto legislativo 24 marzo 2006, n. 157», fra le quali colloca: «a) Fascia costiera, così come perimetrata nella cartografia del P.P.R. di cui all'art. 5; b) Sistemi a baie e promontori, falesie e piccole isole; c) Campi dunari e sistemi di spiaggia; d) Aree rocciose di cresta ed aree a quota superiore ai 900 metri s.l.m.; e) Grotte e caverne; f) Monumenti naturali ai sensi della L.R. n. 31/1989; g) Zone umide, laghi naturali ed invasi artificiali e territori contermini compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi; h) Fiumi torrenti e corsi d'acqua e relative sponde o piedi degli argini, per una fascia di 150 metri ciascuna, e sistemi fluviali, ripariali, risorgive e cascate, ancorché temporanee; i) Praterie e formazioni steppiche; j) Praterie di posidonia oceanica; k) Aree di ulteriore interesse naturalistico comprendenti le specie e gli habitat prioritari, ai sensi della Direttiva 92/43/CEE [...]».

Pur riferendo a tutti i beni elencati l'operazione di individuazione cartografica, tale norma, come rilevato dal Consiglio di Stato nella sentenza sezione IV, n. 2188 del 16 aprile 2012, con riferimento ad alcuni di essi (in particolare, ad es., alla fascia costiera di cui alla lettera a), demanda la determinazione del concreto ambito di tutela alla perimetrazione in cartografia. Quanto ad altri beni elencati, non è ritenuta sufficiente l'individuazione nel Piano, ma sono fornite ulteriori indicazioni prescrittive (come ad es., nel caso dei «fiumi torrenti e corsi d'acqua e relative sponde o piedi degli argini, per una fascia di 150 metri ciascuna» di cui alla lettera h). Fra questi vi sono anche «g) Zone umide, laghi naturali ed invasi artificiali e territori contermini compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i territori elevati sui laghi», per la determinazione del concreto ambito di tutela dei quali si impone il riferimento prescrittivo alla fascia di rispetto della profondità di 300 metri.

La norma interpretativa, come riconosciuto dalla medesima Regione Sardegna, ha imposto alla Giunta di escludere il riferimento alla fascia di rispetto dei 300 metri dalla battigia con esclusivo riguardo alle zone umide, ai fini della determinazione del loro concreto ambito di tutela, separandole quindi dai laghi naturali e dagli invasi artificiali, facendo retroagire tale ridotta tutela al momento dell'entrata in vigore del PPR, e cioè al 2006, al preteso scopo di rimediare ad una imperfezione tecnica della norma impugnata ed alla necessità di fronteggiare «motivi imperativi di interesse generale».

Tuttavia, l'ipotesi della norma regionale impugnata non è riconducibile a quella delle norme retroattive volte a rimediare ad «una imperfezione tecnica della legge interpretata, ristabilendo un'interpretazione più aderente all'originaria volontà del legislatore» (sentenza n. 78 del 2012): nella specie, la volontà del legislatore deve ravvisarsi, alla luce di quanto statuito nella legge regionale n. 8 del 2004 e nelle relative norme del cosiddetto Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al d.lgs. n. 42 del 2004, nella volontà di assicurare un'adeguata tutela e valorizzazione del paesaggio, in primo luogo attraverso lo strumento del Piano paesistico regionale (art. 1 della legge regionale n. 8 del 2004; art. 135 del Codice dei beni culturali e del paesaggio). L'effetto prodotto dalla norma regionale impugnata, all'opposto, risulta essere quello di una riduzione dell'ambito di protezione riferita ad una categoria di beni paesaggistici, le zone umide,



senza che ciò sia imposto dal necessario soddisfacimento di preminenti interessi costituzionali. E ciò, peraltro, in violazione di quei limiti che la giurisprudenza costituzionale ha ravvisato alla portata retroattiva delle leggi, con particolare riferimento al rispetto delle funzioni riservate al potere giudiziario.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 20 del 2012.

4.4.- Il ricorrente chiede, altresì, a questa Corte se, «a seguito dell'auspicata declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge regionale n. 20 del 2012», debba ritenersi «automaticamente caducato anche il comma 2 del predetto articolo, poiché privo di presupposto e quindi inapplicabile».

4.4.1.- Preliminarmente, deve dichiararsi non fondata l'eccezione di inammissibilità sollevata dalla Regione in riferimento a tale richiesta, in quanto, in primo luogo, un simile istituto non sarebbe previsto dall'ordinamento, e poi perché non sarebbero indicate le norme da colpire, né sarebbero fornite adeguate motivazioni a sostegno della richiesta di caducazione.

Dal tenore del ricorso si evince chiaramente che si tratta della richiesta di una declaratoria di illegittimità costituzionale consequenziale, di cui all'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), del comma 2 dell'art. 1, della medesima legge regionale n. 20 del 2012, basata sull'assunto che tale disposizione, oltre a divenire priva di presupposto e quindi inapplicabile ove "privata" del comma 1, è strettamente connessa alla norma espressa dal comma 1, limitandosi solo a precisarne la portata. L'eccezione proposta è pertanto priva di fondamento, considerato che la norma di cui si chiede la caducazione è precisamente individuata e che sono, sia pure sinteticamente, indicate anche le ragioni che stanno a fondamento di tale richiesta.

4.4.2.- Nel merito, la questione proposta in via consequenziale è fondata.

L'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 20 del 2012, nella parte in cui dispone che «I comuni e gli altri enti competenti, in conformità alla deliberazione di interpretazione autentica della Giunta regionale di cui al comma 1, sono tenuti ad adottare i necessari atti conseguenti con riferimento ai titoli abilitativi rilasciati a decorrere dal 24 maggio 2006, data di adozione del Piano paesaggistico regionale», è infatti strettamente ed inscindibilmente connesso a quanto statuito nel comma 1, non solo perché ne conferma la portata retroattiva, ma anche in quanto ne presuppone l'applicazione.

Va, quindi, dichiarata l'illegittimità costituzionale in via consequenziale dell'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 20 del 2012, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione autonoma Sardegna 12 ottobre 2012, n. 20 (Norme di interpretazione autentica in materia di beni paesaggistici);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale, in via consequenziale, dell'art. 1, comma 2, della legge della Regione autonoma Sardegna 12 ottobre 2012, n. 20 (Norme di interpretazione autentica in materia di beni paesaggistici).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 dicembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giuseppe TESAURO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 dicembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 309

Sentenza 10 - 17 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Volontariato - Norme della Provincia di Bolzano - Servizio civile - Previsione che i volontari vengano retribuiti con le modalità previste dagli artt. 70 e seguenti del decreto legislativo n. 276 del 2003 - Ritenuta qualificazione del servizio prestato dai volontari quale prestazione di lavoro di natura occasionale - Asserita violazione della competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile - Asserita violazione del principio di solidarietà sociale - Ricorso del Governo - Censura riferita a parametri che non sono contenuti nella delibera governativa di impugnazione della legge provinciale - Motivazione insufficiente - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Provincia di Bolzano 19 novembre 2012, n. 19, art. 6, comma 5.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 117, secondo comma, lettera l).

Volontariato - Norme della Provincia di Bolzano - Servizio civile - Previsione che anche il servizio civile nazionale, al pari del servizio civile provinciale, realizzi la finalità di contribuire “alla valorizzazione dei servizi volontari nonché alla promozione delle forme peculiari dell’impegno civile della popolazione provinciale, avvalendosi, per il raggiungimento di questo fine, delle risorse della società civile e del volontariato, nonché dei propri servizi in campo sociale, sanitario, culturale, ambientale, educativo e del tempo libero” - Disposizione che assegna al servizio civile nazionale le finalità perseguite dalla legislazione provinciale e lo assimila con il servizio civile provinciale - Disciplina che esorbita dalla competenza provinciale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di difesa e sicurezza dello Stato - Illegittimità costituzionale parziale.

- Legge della Provincia di Bolzano 19 novembre 2012, n. 19, art. 3, comma 1, lettera a).
- Costituzione, artt. 52 e 117, secondo comma, lettera d).

Volontariato - Norme della Provincia di Bolzano - Servizio civile - Trattamento economico dei volontari del servizio civile nazionale impiegati nel servizio civile provinciale - Dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 3, comma 1, lettera a) della medesima legge provinciale, che assimila il servizio civile nazionale a quello provinciale - Inscindibile nesso tra le due disposizioni - Disciplina che esorbita dalla competenza provinciale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di difesa e sicurezza dello Stato - Illegittimità costituzionale.

- Legge della Provincia di Bolzano 19 novembre 2012, n. 19, art. 6, comma 9.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera d).

Volontariato - Norme della Provincia di Bolzano - Servizio civile - Coperture assicurative dei volontari del servizio civile nazionale impiegati nel servizio civile provinciale - Dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 3, comma 1, lettera a) della medesima legge provinciale, che assimila il servizio civile nazionale a quello provinciale - Inscindibile nesso tra le due disposizioni - Disciplina che esorbita dalla competenza provinciale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di difesa e sicurezza dello Stato - Illegittimità costituzionale in parte qua - Assorbimento di ulteriori profili di censura.

- Legge della Provincia di Bolzano 19 novembre 2012, n. 19, art. 6, comma 6.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera d); (artt. 52, primo comma, e 117, terzo comma).

Volontariato - Norme della Provincia di Bolzano - Servizio civile - Previsione che i volontari del servizio civile nazionale impiegati nel servizio civile provinciale vengano retribuiti con le modalità previste dagli artt. 70 e seguenti del decreto legislativo n. 276 del 2003 - Dichiarazione di illegittimità costituzionale dell’art. 3, comma 1, lettera a) della medesima legge provinciale, che assimila il servizio civile nazionale a quello provinciale - Inscindibile nesso tra le due disposizioni - Disciplina che esorbita dalla competenza provinciale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di difesa e sicurezza dello Stato - Illegittimità costituzionale in parte qua.

- Legge della Provincia di Bolzano 19 novembre 2012, n. 19, art. 6, comma 5.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera d).



Volontariato - Straniero - Norme della Provincia di Bolzano - Servizio sociale volontario provinciale - Partecipazione degli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato - Esclusione - Irragionevole disparità di trattamento - Illegittimità costituzionale *in parte qua*.

- Legge della Provincia di Bolzano 19 novembre 2012, n. 19, art. 15, comma 1, lettera *b*).
- Costituzione, art. 3.

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 degli artt. 3, comma 1, lettera *a*); 6, commi 5, 6 e 9; 15, comma 1, lettera *b*), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 novembre 2012, n. 19 (Disposizioni per la valorizzazione dei servizi volontari in Provincia di Bolzano e modifiche di leggi provinciali in materia di attività di cooperazione allo sviluppo e personale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24 - 28 gennaio 2013, depositato in cancelleria il 4 febbraio 2013 ed iscritto al n. 12 del registro ricorsi 2013.

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

udito nell'udienza pubblica del 19 novembre 2013 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

uditi l'avvocato dello Stato Paolo Gentili per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Renate Von Guggenberg e Michele Costa per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato a mezzo posta il 24 - 28 gennaio 2013 e depositato il 4 febbraio 2013, ha promosso questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera *a*), 6, commi 5, 6 e 9, 15, comma 1, lettera *b*), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 novembre 2012, n. 19 (Disposizioni per la valorizzazione dei servizi volontari in Provincia di Bolzano e modifiche di leggi provinciali in materia di attività di cooperazione allo sviluppo e personale), per contrasto con gli artt. 2, 3, 23, 52, primo comma, 117, secondo comma, lettere *d*) ed *l*), e terzo comma, della Costituzione.

1.1.- La prima questione promossa riguarda l'art. 3, comma 1, lettera *a*), della legge citata, nella parte in cui prevede che le finalità indicate nell'art. 1 possano essere realizzate anche tramite il servizio civile nazionale di cui alla legge 6 marzo 2001, n. 64 (Istituzione del servizio civile nazionale). Secondo il ricorrente, in tal modo verrebbero violati l'art. 52, primo comma, e l'art. 117, secondo comma, lettera *d*), Cost., con superamento delle competenze statutarie provinciali, giacché alle Regioni e alle Province non sarebbe consentito disporre direttamente del servizio civile nazionale per compiti estranei alla funzione di difesa della Patria.

1.2.- Osserva, al riguardo, l'Avvocatura che, secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale, nell'ambito del «dovere di difesa della Patria» di cui all'art. 52 Cost. rientra anche la prestazione del servizio civile, regolato dalla legge statale n. 64 del 2001 e dal decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77 (Disciplina del Servizio civile nazionale a norma dell'articolo 2 della legge 6 marzo 2001, n. 64).

La legge della Provincia autonoma di Bolzano, dettata dall'intento di valorizzare e promuovere il servizio civile volontario sul proprio territorio e incentivare nuovi settori di intervento sociale, definisce tempi, benefici retributivi e assicurativi, forme di organizzazione del servizio, dopo aver previsto che la Provincia autonoma di Bolzano, nella



valorizzazione dei servizi volontari e nella promozione delle forme peculiari dell'impegno civile della popolazione provinciale, si avvale di propri servizi in campo sociale, sanitario, culturale, ambientale, educativo e del tempo libero, prevede altresì l'impiego del servizio civile nazionale volontario per la realizzazione delle sue finalità.

In questo modo verrebbe dunque, sotto diversi profili, ad incidere sulla disciplina nazionale del servizio civile di cui alla legge n. 64 del 2001 e al decreto legislativo n. 77 del 2002, violando gli artt. 52 e 117, secondo comma, lettera *d*), Cost.

Sia con riferimento a questa specifica disposizione legislativa, sia, più in generale, come supporto argomentativo delle successive censure, l'Avvocatura dello Stato cita la sentenza della Corte costituzionale n. 228 del 2004, con la quale, per la prima volta, si sono fissati i limiti, per ciò che riguarda gli aspetti di competenza, del potere legislativo delle Regioni e dello Stato in materia di servizio civile.

In particolare, in detta sentenza la Corte ha stabilito che «Le normative censurate [vale a dire, le allora vigenti leggi statali], in quanto rivolte a disciplinare gli aspetti organizzativi e procedurali del servizio civile nazionale, trovano fondamento, anzitutto, nell'art. 52 della Costituzione, e non precludono alla Provincia autonoma la possibilità di regolare l'esercizio di funzioni specifiche, riguardanti aspetti materiali che rientrino nella sua competenza. A venire in rilievo è, in particolare, la previsione contenuta nel primo comma dell'art. 52 della Costituzione, che configura la difesa della Patria come sacro dovere del cittadino, il quale ha una estensione più ampia dell'obbligo di prestare servizio militare. Come già affermato da questa Corte, infatti, il servizio militare ha una sua autonomia concettuale e istituzionale rispetto al dovere ex art. 52, primo comma, della Costituzione, che può essere adempiuto anche attraverso adeguate attività di impegno sociale non armato (sentenza n. 164 del 1985). [...] D'altra parte, il dovere di difendere la Patria deve essere letto alla luce del principio di solidarietà espresso nell'art. 2 della Costituzione, le cui virtualità trascendono l'area degli "obblighi normativamente imposti", chiamando la persona ad agire non solo per imposizione di una autorità, ma anche per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa. In questo contesto, il servizio civile tende a proporsi come forma spontanea di adempimento del dovere costituzionale di difesa della Patria».

Alla luce delle precise indicazioni fornite dalla Corte nella citata sentenza, risulta evidente, secondo il Presidente del Consiglio, che la legge provinciale, nella parte in cui prevede che le finalità propriamente provinciali, e dunque estranee al concetto di difesa della Patria come sopra chiarito e come tale attuato dal servizio civile nazionale, siano perseguite anche «tramite il servizio civile nazionale di cui alla legge 64/2001», viola gli artt. 52, primo comma, e 117, secondo comma, lettera *d*), Cost.

Infatti, prosegue il ricorrente, alla stregua dell'interpretazione del concetto di difesa della Patria come comprensivo anche del servizio civile (art. 52, primo comma, Cost.), e della conseguente sua attribuzione alla legislazione esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera *d*, Cost.), non è consentito alle Regioni e Province autonome disporre direttamente del servizio civile nazionale per compiti, come la valorizzazione del volontariato, che rientrano nelle loro specifiche competenze, e che sono quindi estranei alla funzione - esclusivamente statale - di difesa della Patria, che è però la sola riferibile al servizio civile nazionale.

Nella misura in cui si includono nelle attività riconducibili alla difesa della Patria anche attività che non hanno relazione con essa perché espressione di finalità e competenze proprie delle Regioni e Province autonome si violerebbe l'art. 52, primo comma, Cost. Verrebbe anche violato l'art. 117, secondo comma, lettera *d*), nella misura in cui la legge regionale o provinciale, come quella in esame, attribuisce compiti al servizio civile nazionale, laddove questa perimetrazione del campo di attività è rimessa in via esclusiva alla legislazione dello Stato.

1.3.- L'Avvocatura sottolinea, poi, che incorre nei medesimi vizi illustrati in precedenza anche l'art. 6, comma 9, della stessa legge provinciale, il quale prevede che: «Se il servizio di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *a*), è svolto ai sensi della legge 6 marzo 2001, n. 64, ai volontari e alle volontarie spetta l'assegno per il servizio civile di cui all'articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77, comprese le eventuali indennità. Non spetta loro il rimborso spese di cui al comma 2».

1.4.- Infine, si verificherebbe un'indebita ed illegittima invasione dell'ambito delle competenze legislative esclusive dello Stato anche ad opera dell'art. 6, comma 2, della legge provinciale («Salvo quanto previsto dal comma 9, la Giunta provinciale determina, con delibera da pubblicarsi nel Bollettino Ufficiale della Regione, il rimborso spese mensile a favore dei volontari e delle volontarie impegnati nei servizi di cui all'articolo 3, comma 1») e del comma 6 del medesimo articolo («A tutti i volontari e tutte le volontarie impegnati nei servizi di cui all'articolo 3, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*), sono inoltre garantite le assicurazioni obbligatorie per la copertura del rischio di infortuni e la responsabilità civile. I relativi oneri sono a carico delle organizzazioni e degli enti presso i quali i volontari e le volontarie prestano servizio»).

Infatti, spetterebbe solo allo Stato la competenza (esercitata con l'art. 9, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 77 del 2002) a disciplinare il trattamento economico ed a disporre in merito alla copertura assicurativa dei suddetti volontari.



Più in generale, l'Avvocatura osserva che la Provincia non potrebbe qualificare con propria legge l'attività svolta dai volontari del servizio civile provinciale come svolta nell'ambito di tale servizio o, invece, come svolta nell'ambito del servizio civile nazionale, ponendone, in quest'ultimo caso, gli oneri a carico dello Stato, così dettando, al di fuori delle sue competenze, disposizioni relative al trattamento economico e assicurativo dei volontari del servizio civile nazionale.

1.5.- Con riferimento al censurato art. 6, comma 5, l'Avvocatura sottolinea altresì che, nel qualificare «il servizio prestato dai volontari del servizio civile provinciale, sia nell'ambito di questo, che nell'ambito (arbitrariamente) esteso dalla legge provinciale al servizio civile nazionale, come prestazione di lavoro di natura occasionale, e nell'obbligare l'ente beneficiario a retribuirlo conformemente agli artt. 70-74 d.lgs. 276/2003 (vale a dire, in concreto, nella forma del "voucher" da acquistare e restituire al concessionario preposto, come stabilito dall'art. 72 del d.lgs.)», il legislatore provinciale invaderebbe anche la competenza statale esclusiva a disciplinare l'ordinamento civile, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Dopo aver richiamato, al riguardo, quanto questa Corte ha deciso con la sentenza n. 50 del 2005, il ricorrente afferma che «anche la qualificazione di un rapporto di prestazione di attività come contratto di prestazione di lavoro accessorio e occasionale ai sensi della medesima disciplina generale dei rapporti di lavoro, rientra quindi nella suddetta competenza statale esclusiva, e non può essere disposta dal legislatore provinciale».

L'illegittima intromissione verrebbe a determinare anche la violazione della competenza concorrente dello Stato in materia di tutela del lavoro, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., per il contrasto con il principio fondamentale secondo cui «le forme assicurative in questione, attesa la particolarità della materia, che non attiene a prestazioni lavorative in senso stretto [debbono essere] determinate tramite l'autorità di regolazione del settore assicurativo; laddove la disposizione provinciale in esame è puntuale nel prevedere che gli oneri assicurativi facciano carico agli enti presso cui i volontari operano».

Infine, la disposizione in esame, nella misura in cui pone a carico di enti rientranti nella finanza pubblica allargata nuovi oneri in difformità dal principio desumibile dalla legge statale sopra illustrata, invaderebbe la competenza concorrente statale in materia di coordinamento della finanza pubblica statale e locale.

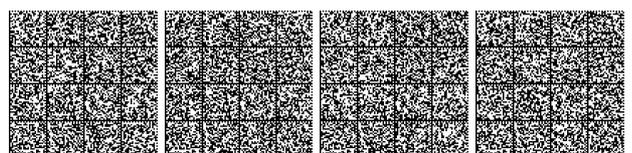
La parte ricorrente sostiene, altresì, che la disposizione in esame contrasterebbe anche con gli artt. 2 e 3 Cost., in quanto introdurrebbe una discriminazione a favore dei volontari del servizio civile provinciale operanti nella Provincia di Bolzano, in contrasto con la gratuità che caratterizza le attività di volontariato, secondo il principio dettato dall'art. 2 della legge 11 agosto 1991, n. 266 (Legge-quadro sul volontariato), per cui: «1. Ai fini della presente legge per attività di volontariato deve intendersi quella prestata in modo personale, spontaneo e gratuito, tramite l'organizzazione di cui il volontario fa parte, senza fini di lucro anche indiretto ed esclusivamente per fini di solidarietà. 2. L'attività del volontario non può essere retribuita in alcun modo nemmeno dal beneficiario. 3. Al volontario possono essere soltanto rimborsate dall'organizzazione di appartenenza le spese effettivamente sostenute per l'attività prestata, entro limiti preventivamente stabiliti dalle organizzazioni stesse».

Ricorda, al riguardo, quanto deciso da questa Corte con la sentenza n. 75 del 1992 con la quale si precisò che «la legge n. 266 del 1991, accanto a disposizioni che stabiliscono compiti o discipline d'interesse nazionale o che pongono criteri di azione per le amministrazioni statali o per gli enti locali, fissa principi cui le regioni e le province autonome devono attenersi nel regolare i rapporti fra le istituzioni pubbliche e le organizzazioni di volontariato. Questi ultimi, in base alla costante giurisprudenza di questa Corte, vanno indubbiamente qualificati come principi generali dell'ordinamento giuridico, in ragione della concorrente circostanza che attengono strettamente a valori costituzionali supremi (sentenze nn. 6 del 1956, 231 del 1984 e 1107 del 1988) e, soprattutto, che contengono criteri direttivi così generali da abbracciare svariati e molteplici campi di attività materiali (sentenze nn. 6 del 1956, 68 del 1961, 87 del 1963, 28 del 1964, 23 del 1978, 91 del 1982, 1107 del 1988, 465 del 1991)».

L'Avvocatura conclude sul punto affermando che, per i motivi innanzi evidenziati, non è quindi consentito alle Regioni e Province autonome derogare al principio fondamentale di gratuità delle attività di volontariato.

1.6.- Viene, quindi, censurato l'art. 15, comma 1, della richiamata legge provinciale in quanto il requisito di cui alla lettera b), richiedendo, per l'ammissione al «servizio sociale volontario», «la residenza stabile in provincia di Bolzano e la cittadinanza italiana oppure di un altro Stato membro dell'Unione europea», escluderebbe dalla possibilità di prestare il servizio civile provinciale i cittadini extracomunitari regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, violando, in tal modo, l'art. 3 Cost., nella parte in cui questo vieta discriminazioni fondate sulla nazionalità.

L'Avvocatura ricorda, al riguardo, che l'art. 2 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), dispone che: a) «Lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode dei diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano, salvo che le convenzioni internazionali in vigore per l'Italia e il presente testo unico dispongano diversamente» (comma 2); b)



«Lo straniero regolarmente soggiornante partecipa alla vita pubblica locale» (comma 4) . Osserva, inoltre, che l'art. 43 del d.lgs. 286 del 1998 prevede, per quanto qui interessa, che «Ai fini del presente capo, costituisce discriminazione ogni comportamento che, direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata su [...] l'origine nazionale, e che abbia [...] l'effetto di [...] compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, [...] delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica».

Alla luce di questo quadro normativo, emerge, a giudizio dell'Avvocatura, che l'esclusione dal servizio civile provinciale degli stranieri regolarmente soggiornanti non può non tradursi in una evidente e ingiustificata disparità e discriminazione, in quanto la partecipazione al servizio civile provinciale è una concreta occasione di integrazione per gli stranieri in questione che non vi è ragione di negare.

Del resto, prosegue la difesa dello Stato, nella recente sentenza n. 2 del 2013, la Corte costituzionale ha ritenuto costitutiva di una ingiustificata disparità di trattamento una disposizione della Provincia di Bolzano che, nel concedere determinate agevolazioni per il diritto allo studio (si trattava delle «agevolazioni per la frequenza di una scuola fuori della provincia di Bolzano», e delle «prestazioni di natura economica per il diritto allo studio universitario»), prevedeva solo per gli stranieri extracomunitari il requisito aggiuntivo (rispetto ai cittadini italiani e dell'Unione europea) della residenza almeno quinquennale nella Provincia.

2.- Si è costituita nel giudizio la Provincia autonoma di Bolzano, concludendo per l'inammissibilità o il rigetto del ricorso.

2.1.- In via preliminare, la Provincia ritiene che siano inammissibili le censure prospettate nel ricorso dell'Avvocatura generale dello Stato in ordine alla lamentata violazione degli artt. 2 e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., dal momento che nella delibera governativa di impugnazione della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 19 del 2012, assunta nella riunione del Consiglio dei ministri del 18 gennaio 2013, non sono individuati, nemmeno in termini generali, tali parametri di giudizio.

Ricorda che più volte questa Corte ha affermato che la delibera governativa di impugnazione della legge deve contenere l'indicazione delle disposizioni impugnate e la ragione dell'impugnazione medesima, seppur anche solo in termini generali, mentre spetta al ricorso dell'Avvocatura generale dello Stato la più puntuale indicazione dei parametri del giudizio, ma non anche l'individuazione di ulteriori parametri costituzionali che si asseriscono lesi dalle disposizioni impugnate.

2.2.- Nel merito, la resistente ritiene infondata la censura relativa alla illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera *a*), della legge provinciale n. 19 del 2012, per asserito contrasto con gli artt. 52, primo comma, e 117, secondo comma, lettera *d*), Cost.

Al riguardo, afferma che le sentenze nn. 431 del 2005, 229 e 228 del 2004 hanno chiarito che anche le Regioni e le Province autonome hanno competenze riguardo al servizio civile nazionale, giacché non «tutti gli aspetti dell'attività svolta dai giovani in servizio civile ricadono nell'area della potestà legislativa statale». La linea di confine tra ciò che spetta alla competenza statale e ciò che è di spettanza regionale o provinciale è individuata dalla Corte costituzionale nella distinzione tra la «disciplina dei profili organizzativi e procedurali del servizio», di competenza statale, e «lo svolgimento di attività che toccano i più diversi ambiti materiali, come l'assistenza sociale, la tutela dell'ambiente, la protezione civile: attività che, per gli aspetti di rilevanza pubblicistica, restano soggette alla disciplina dettata dall'ente rispettivamente competente».

Le Regioni e le Province autonome, dunque, avrebbero competenza legislativa nell'ambito della disciplina del servizio civile nazionale, dato che la Corte costituzionale afferma che la disciplina degli aspetti da ultimo indicati spetta «alla legislazione regionale o alla normativa degli enti locali, fatte salve le sole specificità direttamente connesse alla struttura organizzativa del servizio e alle regole previste per l'accesso ad esso».

Ne conseguirebbe che le Regioni e le Province autonome avrebbero il preciso dovere di intervenire, con proprie leggi, per disciplinare gli aspetti di propria competenza del servizio civile nazionale. Poiché, nelle occasioni richiamate, la giurisprudenza costituzionale ha confermato la persistente validità dell'impianto realizzato dal legislatore statale con la legge n. 64 del 2001, come attuata dal d.lgs. n. 77 del 2002, la parte resistente sottolinea che tale disciplina contiene ampi rinvii alla legislazione regionale o provinciale, ed anzi può essere effettivamente attuata soltanto attraverso un'opera del legislatore regionale o provinciale finalizzata a regolare numerosi aspetti che la legge nazionale demanda espressamente, appunto, alle Regioni e alle Province autonome. La competenza regionale o provinciale non sarebbe concorrente né tantomeno esclusiva, ma opererebbe «in una logica attuativa della disciplina recata dal d.lgs. n. 77/2002».



Inoltre, le Regioni e le Province autonome avrebbero l'ulteriore possibilità di istituire e disciplinare un servizio civile regionale o provinciale, distinto e non alternativo rispetto a quello nazionale. Secondo la resistente, anche in questo caso la Corte avrebbe individuato la linea di confine tra i due servizi: quello nazionale è finalizzato prioritariamente alla difesa della Patria; quello regionale o provinciale può essere invece istituito e promosso per il perseguimento «dell'ampia finalità di realizzazione del principio di solidarietà espresso dall'articolo 2 della Costituzione».

Con la legge provinciale 19 ottobre 2004, n. 7 (Disposizioni per la valorizzazione del servizio civile volontario in Provincia Autonoma di Bolzano), prima, e con la legge provinciale n. 19 del 2012, oggetto dell'impugnativa in questione, poi, la Provincia autonoma di Bolzano si sarebbe avvalsa delle competenze indicate dalle citate sentenze, istituendo e disciplinando un servizio civile provinciale, distinto da quello nazionale sia nelle finalità che nella disciplina, avente, pertanto, natura sostanzialmente diversa dal servizio civile nazionale, non essendo riconducibile al dovere di difesa. Infatti, tra i principi fondanti e gli obiettivi della legge provinciale n. 19 del 2012 non vi è riferimento alla difesa della Patria, bensì al rafforzamento del principio di solidarietà nei diversi settori di competenza della Provincia autonoma di Bolzano.

La Provincia autonoma di Bolzano, riformando la già esistente normativa provinciale (ritenuta conforme alla Costituzione dalla sentenza di questa Corte n. 431 del 2005), attraverso la legge qui impugnata avrebbe apportato unicamente modifiche alla parte riguardante il servizio civile provinciale e non avrebbe inciso in alcun modo sulla normativa nazionale.

Ciò emergerebbe chiaramente anche dall'art. 9, comma 2, il quale prevede una netta linea di distinzione tra il servizio civile volontario nazionale e quello provinciale, statuendo espressamente che: «Inoltre, la Provincia esercita nell'ambito del servizio civile nazionale di cui alla legge 6 marzo 2001, n. 64, le competenze ad essa delegate».

Il dettato di cui all'impugnato art. 3, comma 1, lettera *a*), differenzierebbe nettamente il servizio civile provinciale volontario dal servizio civile nazionale.

L'esattezza dell'opposta interpretazione dell'Avvocatura dello Stato sarebbe esclusa sia dall'art. 1 della legge provinciale n. 19 del 2012, laddove viene affermato testualmente che «La Provincia autonoma di Bolzano contribuisce, ai sensi dell'articolo 2 della Costituzione, alla valorizzazione dei servizi volontari nonché alla promozione delle forme peculiari dell'impegno civile della popolazione provinciale, avvalendosi per il raggiungimento di questo fine, delle risorse della società civile e del volontariato nonché dei propri servizi in campo sociale, sanitario, culturale, ambientale, educativo e del tempo libero»; sia dal già menzionato art. 9, comma 2, ove viene fatta salva la competenza esclusiva dello Stato rispetto alla disciplina del servizio civile nazionale.

Nel menzionare all'art. 3, comma 1, lettera *a*), all'art. 6, comma 9, e, infine, all'art. 9, comma 2, il servizio civile nazionale (con un mero accenno e senza avvalersi del servizio civile nazionale né disponendo direttamente circa l'impiego di tale servizio civile nazionale per compiti di competenza della Provincia stessa), il legislatore provinciale avrebbe solo preso atto e sottolineato la netta distinzione tra le due forme di servizio (uno di competenza statale e uno di competenza della Provincia autonoma).

2.3.- Anche la questione dell'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 9, della legge provinciale n. 19 del 2012 per asserito contrasto con gli artt. 52, primo comma, e 117, secondo comma, lettera *d*), Cost. sarebbe non fondata.

Si afferma, infatti, che tale disposizione della legge provinciale è in perfetta sintonia con quanto stabilito dalla normativa nazionale in materia di servizio civile nazionale. Difatti, la norma in esame costituisce unicamente il riconoscimento del ruolo della normativa nazionale e chiarisce che i volontari del servizio civile nazionale ricevono l'assegno di cui alla legge 6 marzo 2001, n. 64.

Dopo aver ricordato il contenuto del cosiddetto "Accordo di Milano" siglato il 30 novembre 2009, tra la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, le Province autonome di Trento e di Bolzano, da un lato, e il Governo, dall'altro, col quale si è dato vita, ai sensi dell'articolo 2, commi da 106 a 126, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), ad un nuovo sistema di relazioni finanziarie con lo Stato, anche in attuazione del processo di riforma in senso autonomistico previsto dalla legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), in base al quale alla Provincia autonoma di Bolzano non vengono più destinati finanziamenti per la gestione e la promozione del servizio civile nazionale, la parte resistente sottolinea che la norma di cui all'art. 6, comma 9, specifica semplicemente, per motivi di maggiore chiarezza e trasparenza, il diverso trattamento spettante ai volontari ed alle volontarie del servizio civile nazionale, cui sarebbe spettato il sistema retributivo previsto dalla normativa statale.



Nell'atto di costituzione si precisa, infine, che, attualmente, sono proprio le Regioni e Province autonome e, quindi, anche la Provincia autonoma di Bolzano, a cofinanziare il servizio civile volontario nazionale, mettendo a disposizione del relativo Ufficio parte dei fondi necessari per il suo finanziamento. Specificamente, per quanto riguarda la Provincia autonoma di Bolzano, tale realtà riguarda circa la metà dei volontari del servizio civile nazionale operanti sul suo territorio.

2.4.- Sarebbe infondata, a giudizio della Provincia, anche la censura con cui si afferma la presunta illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 6, della legge provinciale n. 19 del 2012, per asserito contrasto con gli articoli 52, primo comma, e 117, secondo comma, lettera *d*), e terzo comma, Cost.

Con la norma di cui all'art. 6, comma 6, si intenderebbe unicamente garantire che non è la Provincia autonoma di Bolzano a doversi assumere gli oneri per la copertura assicurativa dei volontari impegnati nel servizio civile provinciale.

Ne conseguirebbe che con tale disposizione non viene affatto riconosciuta ai volontari del servizio civile nazionale una forma assicurativa ulteriore rispetto a quella prevista dall'art. 9, comma 3, del d.lgs. n. 77 del 2002, né si determina una duplicazione di spesa pubblica, in violazione dei principi fondamentali di coordinamento della spesa pubblica, di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

2.5.- Sarebbe infondata anche la censura relativa all'art. 6, comma 5, della medesima legge provinciale n. 19 del 2012, per asserito contrasto con gli artt. 2, 3 e 117, secondo comma, lettere *d*) ed *l*), Cost.

La resistente sostiene che questa doglianza - oltre ad essere inammissibile per quanto già precisato circa l'assenza nella delibera del Consiglio dei ministri di alcuni dei parametri di cui si lamenta la violazione e per la complessiva oscurità - sarebbe del tutto infondata, perché la legge provinciale impugnata, che disciplina il servizio civile provinciale, non ha nessuna attinenza con la legge n. 266 del 1991, recante la disciplina del volontariato e, nello specifico, le organizzazioni di volontariato.

Equiparare coloro che prestano attività di servizio civile a coloro che prestano invece attività di volontariato significherebbe non solo non distinguere tra due istituti giuridici profondamente diversi, ma soprattutto disconoscere alle Regioni e alle Province autonome la facoltà di istituire e di disciplinare un proprio servizio civile, facoltà, questa, espressamente riconosciuta da questa Corte con le più volte citate sentenze n. 229 e n. 228 del 2004 e, specificatamente per quanto riguarda la Provincia autonoma di Bolzano, con la sentenza n. 431 del 2005.

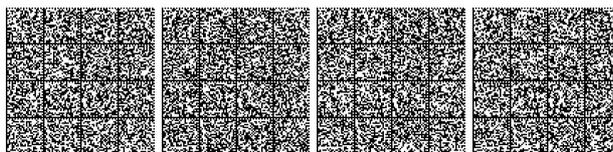
Al riguardo, la Provincia autonoma di Bolzano, ricorda che con legge provinciale 1° luglio 1993, n. 11, ha approvato la «Disciplina del volontariato e della promozione sociale». Osserva, poi, che per distinguere i (nuovi) servizi volontari (regolati, appunto, dalla legge provinciale oggetto del giudizio in questione), il legislatore provinciale è stato molto attento e preciso nella scelta della terminologia: infatti, in tutta la legge provinciale n. 19 del 2012 si parla di «servizio volontario» e di «volontari» (e non invece di «volontariato» e di persone che svolgono attività di «volontariato»). La resistente sottolinea, poi, che anche l'attività dei volontari non è attività svolta per conseguire un lucro, come precisato dall'art. 2, comma 1, della stessa legge provinciale n. 19 del 2012.

La Provincia afferma, peraltro, che anche il servizio civile nazionale non viene prestato a titolo gratuito, in quanto, ai sensi dell'art. 9, comma 2, del d.lgs. n. 77 del 2002, agli ammessi a prestare attività in un progetto di servizio civile compete un assegno, e che lo stesso art. 2 della legge-quadro sul volontariato prevede in favore del volontario il rimborso delle spese.

Secondo la Provincia, la legge impugnata non riconoscerebbe al volontario un'indennità o una retribuzione, ma un mero rimborso spese mensile, come tale conciliabile con l'assenza dello scopo di lucro dell'attività di volontariato prevista dalla normativa provinciale.

2.6.- Anche la censura relativa alla dedotta illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lettera *b*), della legge provinciale n. 19 del 2012, per asserito contrasto con l'art. 3 Cost. non sarebbe, a giudizio della Provincia, fondata.

Infatti, proprio per la considerazione che la legge provinciale qui impugnata non è attinente alla materia del volontariato, bensì a quella del servizio civile, anche l'ultima doglianza del Presidente del Consiglio dei ministri - secondo la quale l'art. 15, comma 1, lettera *b*), che individua, tra i soggetti che possono svolgere l'attività di servizio sociale volontario, le persone, con età non inferiore ai 29 anni, che abbiano residenza stabile in provincia di Bolzano e cittadinanza italiana oppure di un altro Stato membro dell'Unione europea, escludendo, quindi, di fatto i cittadini extracomunitari con regolare permesso di soggiorno - sarebbe priva di fondamento. Al riguardo, la resistente sottolinea che, per stessa ammissione del Presidente del Consiglio dei ministri, il servizio civile è riservato ai cittadini italiani.



Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera *a*), 6, commi 5, 6 e 9, 15, comma 1, lettera *b*), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 novembre 2012, n. 19 (Disposizioni per la valorizzazione dei servizi volontari in Provincia di Bolzano e modifiche di leggi provinciali in materia di attività di cooperazione allo sviluppo e personale), per violazione degli artt. 2, 3, 23, 52, primo comma, 117, commi secondo, lettere *d*) e *l*), e terzo, della Costituzione.

2.- In particolare, secondo il ricorrente, l'art 3, comma 1, lettera *a*), della legge citata, nella parte in cui prevede che le finalità indicate nell'art. 1 possano essere realizzate anche tramite il servizio civile nazionale di cui alla legge 6 marzo 2001, n. 64 (Istituzione del servizio civile nazionale), violerebbe l'art. 52, primo comma, e l'art. 117, secondo comma, lettera *d*), Cost., in quanto alle Regioni e alle Province non è consentito, come sarebbe sottolineato anche dalla sentenza n. 228 del 2004 di questa Corte, disporre direttamente del servizio civile nazionale per compiti che rientrano nelle loro competenze, e quindi estranei alla funzione di difesa della Patria.

2.1.- Per gli stessi motivi vengono censurati anche l'art. 6, comma 9, della predetta legge provinciale, nella parte in cui prevede che, nel caso in cui il servizio civile sia svolto ai sensi della legge n. 64 del 2001, ai volontari spetti l'assegno di cui all'art. 9, comma 2, del decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77 (Disciplina del Servizio civile nazionale a norma dell'articolo 2 della legge 6 marzo 2001, n. 64), e l'art. 6, comma 6, della medesima legge provinciale, il quale prevede, a favore di tutti i volontari impegnati nei servizi di cui all'art. 3, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*), della legge provinciale, una copertura assicurativa per il rischio da infortuni e per la responsabilità civile, includendo in tal modo nell'ambito di operatività dell'obbligo di copertura assicurativa anche i volontari del servizio civile nazionale.

L'art. 6, comma 6, è impugnato anche per violazione della competenza legislativa concorrente dello Stato nelle materie «tutela del lavoro» e «coordinamento della finanza pubblica». A tal proposito il ricorrente evidenzia che il legislatore statale è già intervenuto in materia di copertura assicurativa del servizio civile nazionale con l'art. 9, comma 3, del d.lgs. n. 77 del 2002 e non sarebbe dunque consentito alla Provincia sovrapporsi in questo ambito, stabilendo un distinto e concorrente sistema di assicurazione contro i rischi di infortuni e per la responsabilità civile.

2.2.- La quarta questione sollevata attiene al comma 5 dell'art. 6 della legge provinciale n. 19 del 2012 nella parte in cui prevede che, qualora sussistano i requisiti, i volontari e le volontarie vengano retribuiti con le modalità previste dagli artt. 70 e seguenti del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), così sostanzialmente qualificando il servizio prestato dai volontari quale prestazione di lavoro di natura occasionale. La citata disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., il quale riserva alla competenza esclusiva statale la materia dell'ordinamento civile.

La norma censurata violerebbe anche gli artt. 2 e 3 Cost., giacché, prevedendo un trattamento più favorevole per i volontari che operano nell'ambito del servizio civile provinciale rispetto a coloro che svolgono attività di volontariato, si porrebbe in contrasto con il fondamentale principio di gratuità dell'attività di volontariato che trova il proprio fondamento nel principio di solidarietà sociale.

Infine, il suddetto comma 5, nella parte in cui prevede che la disciplina ivi prevista trovi applicazione nei confronti dei volontari del servizio civile nazionale, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *d*), Cost. perché pretenderebbe di disciplinare dal punto di vista contrattuale e retributivo anche il servizio civile nazionale, riservato alla competenza esclusiva dello Stato.

2.3.- Il ricorrente impugna anche l'art. 15, comma 1, lettera *b*), della legge provinciale perché, escludendo che possano prestare il servizio «civile» (*recte*: sociale) volontario gli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, contrasterebbe con l'art. 3 Cost. che vieta discriminazioni fondate sulla nazionalità. L'Avvocatura evidenzia che il testo unico in materia di immigrazione non pone alcun divieto in tema di volontariato e, anzi, afferma che lo straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato gode degli stessi diritti in materia civile attribuiti al cittadino italiano. L'esclusione degli stranieri regolarmente soggiornanti dalla possibilità di prestare il servizio «civile» (*recte*: sociale) si tradurrebbe pertanto in una ingiustificata e irragionevole disparità di trattamento discriminatoria.

3.- Preliminarmente, deve essere esaminata l'eccezione della Provincia autonoma di Bolzano di inammissibilità delle questioni di costituzionalità promosse con riferimento agli artt. 2 e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., dal momento che nella delibera governativa di impugnazione della legge provinciale n. 19 del 2012, adottata nella riunione del Consiglio dei ministri del 18 gennaio 2013, non sono individuati, nemmeno in via generale, tali parametri di giudizio.



L'eccezione è fondata.

Sul punto questa Corte si è espressa in maniera costante, dichiarando che nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale deve sussistere, a pena d'inammissibilità, una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto di impugnazione. Tale principio non riguarda solamente l'individuazione della norma censurata, ma anche l'esatta delimitazione dei parametri del ricorso. L'assenza di qualsiasi riferimento, nella specie, alla sussistenza di una volontà politica di impugnare la normativa *de qua* anche con riferimento agli artt. 2 e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., rende dunque inammissibili le relative censure (*ex plurimis*: sentenze n. 236 del 2013, n. 198 e n. 149 del 2012).

3.1.- La censura relativa all'art. 6, comma 5, della legge provinciale n. 19 del 2012 in relazione agli artt. 2 e 3 Cost. è inammissibile.

Come si è detto, secondo il ricorrente tale disposizione, prevedendo un trattamento più favorevole per i volontari che operano nell'ambito del servizio civile provinciale rispetto a coloro che svolgono attività di volontariato, si porrebbe in contrasto con il fondamentale principio di gratuità dell'attività di volontariato che trova il proprio fondamento nel principio di solidarietà sociale.

Si è già precisato che, a causa dell'assenza nella deliberazione del Consiglio dei ministri di qualsivoglia indicazione dei parametri rappresentati dagli artt. 2 e 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., ad essi non può farsi riferimento.

Deve, inoltre, evidenziarsi che l'Avvocatura dello Stato, nel motivare la censura relativa all'art. 3 Cost., si limita a richiamare i principi affermati da questa Corte con la sentenza n. 75 del 1992 senza in alcun modo far riferimento alle ragioni per le quali tali principi dovrebbero trovare applicazione anche con riferimento all'art. 6, comma 5, della legge provinciale impugnata.

In particolare, il ricorrente non si preoccupa di distinguere le diverse forme di servizio volontario che, anche prescindendo dal servizio civile nazionale, sono disciplinate dall'art. 3, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*): vale a dire il servizio civile provinciale volontario, il servizio sociale volontario e il servizio estivo volontario. La motivazione del ricorso, dunque, si rivela del tutto insufficiente in quanto non vi è alcun riferimento alle diverse ipotesi regolamentate dalla legge che, invece, sono tutte implicitamente riportate dal ricorrente al volontariato di cui alla legge n. 266 del 1991.

4.- La questione di costituzionalità dell'art. 3, comma 1, lettera *a*), della legge n. 19 del 2012 della Provincia autonoma di Bolzano è fondata.

L'art. 3, comma 1, lettera *a*), della legge provinciale prevede che anche il servizio civile nazionale di cui alla legge n. 64 del 2001, al pari del servizio civile provinciale, realizzi le finalità indicate nell'art. 1.

Tale ultima disposizione, al comma 1, prevede che la Provincia autonoma di Bolzano contribuisce, ai sensi dell'art. 2 Cost., «alla valorizzazione dei servizi volontari nonché alla promozione delle forme peculiari dell'impegno civile della popolazione provinciale, avvalendosi, per il raggiungimento di questo fine, delle risorse della società civile e del volontariato, nonché dei propri servizi in campo sociale, sanitario, culturale, ambientale, educativo e del tempo libero».

Nel comma 2, precisa che i servizi volontari sono finalizzati a: «*a*) valorizzare la cittadinanza attiva, assicurando la partecipazione delle cittadine e dei cittadini alla società tramite l'accesso ai servizi volontari senza distinzione di età, sesso e di appartenenza culturale o religiosa; *b*) offrire ai giovani sia nell'espletamento del servizio civile volontario che dei servizi volontari estivi, l'opportunità di rafforzare la loro coscienza sociale e di maturare esperienze e conoscenze utili ad orientarli nei loro percorsi personali e lavorativi, nonché a rafforzare il loro senso di responsabilità per il bene comune della nostra società; *c*) offrire alle persone adulte di ogni età le condizioni per mettere a disposizione della comunità le competenze acquisite e le esperienze maturate in cambio di benefici e crediti; *d*) promuovere attraverso i servizi volontari progetti ed iniziative finalizzati a soddisfare le necessità e le esigenze della collettività, con particolare riguardo alle fasce più deboli e svantaggiate della società; *e*) incentivare settori e azioni innovative quali la cultura della pace e della solidarietà nonché forme alternative di interventi non violenti da promuovere in situazioni di crisi; *f*) promuovere lo sviluppo sostenibile della società sia a livello provinciale che globale».

Il Presidente del Consiglio sostiene, innanzitutto, che la disciplina del servizio civile nazionale (richiamata dalla legge provinciale censurata) rientri nella nozione di difesa ai sensi dell'art. 52 Cost. e che, pertanto, essa sia ascrivibile alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *d*), Cost. conformemente a quanto già precisato dalla giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 531 del 2005, n. 229 e n. 228 del 2004). Afferma, altresì, che



l'art. 52 Cost., il quale configura la difesa della Patria come sacro dovere del cittadino, ha una estensione più ampia dell'obbligo di prestare servizio militare. Ricorda, infatti, che questa Corte ha già precisato che il servizio militare ha una sua autonomia concettuale e istituzionale rispetto al dovere di cui all'art. 52, primo comma, Cost., che può essere adempiuto anche attraverso adeguate attività di impegno sociale non armato.

La suddetta ricostruzione è da condividere, infatti il titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento statale è da individuare nell'art. 117, secondo comma, lettera *d*), Cost., che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato non solo la materia «forze armate» ma anche la «difesa» e, come afferma la delibera del Consiglio dei ministri che ha disposto l'impugnativa in questione, la «sicurezza dello Stato». Tali parametri costituzionali debbono essere letti alla luce delle evoluzioni normative e giurisprudenziali che già avevano consentito di ritenere che esse non si limitassero a dare copertura solo ad attività finalizzate a contrastare o prevenire una aggressione esterna, potendo comprendere anche attività di impegno sociale non armato (sentenza n. 164 del 1985).

Nella sentenza da ultimo citata, nella quale si affrontava la questione della legittimità costituzionale della legge 15 dicembre 1972, n. 772 (Norme per il riconoscimento dell'obiezione di coscienza), questa Corte ha sottolineato che vi è una profonda e sostanziale differenza tra il primo ed il secondo comma dell'art. 52 Cost. «il che impone di tenere distinte le rispettive sfere di applicazione. In particolare, mentre il dovere di difesa è inderogabile, nel senso che nessuna legge potrebbe farlo venir meno, il servizio militare è obbligatorio “nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge”, purché, ovviamente, “non siano violati altri precetti costituzionali”».

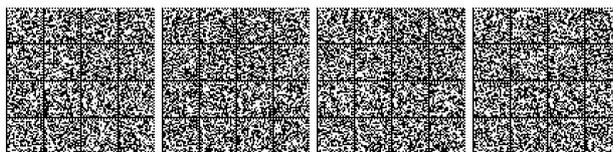
In nulla le conclusioni cui perviene la suddetta sentenza sono modificate dal dato normativo rappresentato dalle leggi che hanno disposto la sospensione anticipata del servizio obbligatorio di leva (vale a dire la legge 14 novembre 2000, n. 331, recante «Norme per l'istituzione del servizio militare professionale», e la successiva legge 23 agosto 2004, n. 226, recante «Sospensione anticipata del servizio obbligatorio di leva e disciplina dei volontari di truppa in ferma prefissata, nonché delega al Governo per il conseguente coordinamento con la normativa di settore»). Si potrebbe anzi affermare che detta sentenza ne sia stata la fonte ispiratrice, dato che, fermi restando i doveri di cui al primo comma e le previsioni legislative che in modo specifico vengono a configurarli, con le citate leggi il legislatore ha ritenuto di sospendere lo specifico obbligo del servizio militare di leva dato che per esso il secondo comma dell'art. 52 Cost. demandava, come si precisava nella citata decisione, alla legge ordinaria la delimitazione dei modi e dei limiti di effettuazione.

Quanto si è innanzi osservato non modifica, quindi, le conclusioni cui la giurisprudenza costituzionale è pervenuta per quanto riguarda i campi di azione che in questa materia vengono ad avere le Regioni e le Province autonome. Esse hanno precisi spazi in cui possono svolgere attività sia nell'ambito del servizio civile nazionale, sia in settori da esso differenziati ma contigui.

Per ciò che riguarda il primo aspetto, vi è da dire che la riserva allo Stato della competenza a disciplinare il servizio civile nazionale non comporta che ogni aspetto dell'attività dei cittadini che svolgono detto servizio ricada nella competenza statale. Il legislatore, nel disciplinare il servizio civile nazionale, ha allocato le funzioni amministrative tanto a livello centrale, presso l'Ufficio nazionale per il servizio civile, quanto a livello regionale (artt. 2, 4, 5 e 6 del d.lgs. n. 77 del 2002). Le Regioni, dunque, sono direttamente coinvolte nella gestione del servizio civile nazionale (sentenza n. 58 del 2007), fermo restando che non possono incidere sugli aspetti organizzativi e procedurali del servizio (sentenza n. 228 del 2004), né possono rovesciare il rapporto logico-giuridico che esiste tra le due legislazioni, imponendo esse prescrizioni al legislatore statale.

Per ciò che riguarda il secondo aspetto, vi è da precisare che la riconduzione alla competenza legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *d*), Cost. del servizio civile nazionale, non preclude alle Regioni ed alle Province autonome la possibilità di istituire e disciplinare, nell'autonomo esercizio della propria competenza legislativa, un proprio servizio civile regionale o provinciale, distinto da quello nazionale, che ha peraltro natura sostanzialmente diversa dal servizio civile nazionale, non essendo riconducibile al dovere di difesa (sentenze n. 58 del 2007 e n. 531 del 2005).

In applicazione dei principi sin qui richiamati, risulta evidente che la disposizione censurata non ha ad oggetto né la partecipazione della Provincia autonoma all'attuazione del servizio civile nazionale né la sua competenza a istituire un proprio servizio civile provinciale. Il legislatore provinciale detta inoltre disposizioni che incidono sul servizio civile nazionale, assegnando ad esso le finalità perseguite dalla legislazione provinciale e assimilandolo, o meglio confondendolo, con il servizio civile provinciale.



Ne consegue che l'art. 3, comma 1, lettera *a*), della citata legge provinciale, nella parte in cui prevede che le finalità indicate nell'art. 1 possano essere realizzate anche tramite il servizio civile nazionale di cui alla legge n. 64 del 2001, detta una disciplina che si indirizza al servizio civile nazionale, pretendendo di subordinarne il funzionamento alle decisioni legislative della Provincia, in violazione degli artt. 52 e 117, secondo comma, lettera *d*), Cost.

5.- L'accoglimento della prima questione implica, quale diretta conseguenza, che le questioni ad essa strettamente collegate, prospettate con riferimento all'art. 6, commi 5, 6 (esclusivamente nella parte in cui si riferiscono al servizio civile nazionale) e 9, sono fondate.

5.1- L'art. 6, comma 9, recita: «Se il servizio di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *a*), è svolto ai sensi della legge 6 marzo 2001, n. 64, ai volontari e alle volontarie spetta l'assegno per il servizio civile di cui all'articolo 9, comma 2, del decreto legislativo 5 aprile 2002, n. 77, comprese le eventuali indennità. Non spetta loro il rimborso spese di cui al comma 2».

Tale disposizione, pertanto, si riferisce esclusivamente all'ipotesi in cui il servizio previsto dall'art. 3, comma 1, lettera *a*), sia svolto dai volontari del servizio civile nazionale di cui alla legge n. 64 del 2001.

Risulta evidente il nesso che lega le due disposizioni, in virtù del quale all'illegittimità dell'una consegue necessariamente l'illegittimità dell'altra.

Ne consegue che per gli stessi motivi sopra indicati deve ritenersi che la norma impugnata si ponga in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *d*), Cost.

5.2.- L'art. 6, comma 6, prevede che ai volontari e alle volontarie di cui all'art. 3, comma 1, lettere *a*), *b*) e *c*), siano garantite le assicurazioni obbligatorie per la copertura del rischio infortuni e la responsabilità civile.

Il ricorrente lamenta nuovamente che il legislatore provinciale abbia disciplinato anche un aspetto del servizio civile nazionale.

Per gli stessi motivi innanzi indicati deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 6 dell'art. 6, nella parte in cui si riferisce anche alle ipotesi in cui il servizio previsto dall'art. 3, comma 1, lettera *a*), sia svolto dai volontari del servizio civile nazionale di cui alla legge n. 64 del 2001.

Sono assorbiti gli altri profili di censura sollevati dal ricorrente.

5.3.- Per le stesse considerazioni, la questione relativa all'art. 6, comma 5, nella parte in cui si riferisce anche alle ipotesi in cui il servizio previsto dall'art. 3, comma 1, lettera *a*), sia svolto dai volontari del servizio civile nazionale di cui alla legge n. 64 del 2001, è fondata.

6.- L'ultima questione riguarda l'art. 15, comma 1, lettera *b*), della legge provinciale n. 19 del 2012, il quale sarebbe illegittimo per contrasto con l'art. 3 Cost., nella parte in cui esclude che possano prestare il servizio civile provinciale gli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, ai quali invece il testo unico sull'immigrazione (d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, recante «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero») garantirebbe parità di trattamento.

La questione è fondata.

Preliminarmente, si deve precisare che è priva di pregio l'argomentazione difensiva della Provincia secondo cui la limitazione sarebbe giustificata in quanto, per stessa ammissione della Presidenza del Consiglio dei ministri, anche il servizio civile nazionale è riservato ai soli cittadini.

La norma in esame, infatti, non disciplina il servizio civile volontario provinciale ma si riferisce esclusivamente alla diversa ipotesi del servizio sociale volontario provinciale definito dall'art. 3, comma 1, lettera *b*), come «il servizio [...] svolto da persone adulte a partire dall'età di 29 anni, per una durata massima di 32 mesi, presso organizzazioni ed enti di diritto pubblico e privato, grazie al quale i volontari e le volontarie conseguono i crediti e i benefici di cui all'articolo 6, commi 1, 2, 5 e 6».

Fatta questa precisazione, è irragionevole subordinare la possibilità di accedere al servizio sociale volontario al possesso della cittadinanza italiana o di altro stato dell'Unione europea, in quanto si tratta di prestazioni personali effettuate spontaneamente a favore di altri individui o della collettività.



Tali prestazioni rappresentano la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, e la partecipazione a tale forme di solidarietà deve essere ricompresa tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente.

Ne consegue che deve essere riconosciuta anche agli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio italiano la possibilità di partecipare al servizio sociale volontario, quale espressione del principio solidaristico di cui si è detto. Inoltre dette ragioni valgono, in questo caso, anche a rafforzare quelle esigenze di integrazione nella comunità e di pieno sviluppo della persona che devono essere assicurate dalla legislazione in materia di trattamento dello straniero regolarmente soggiornante nel territorio dello Stato.

Infatti al legislatore è consentito dettare norme, non palesemente irragionevoli, che regolino l'ingresso e la permanenza di extracomunitari in Italia, ma una volta che il diritto a soggiornare non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri stabilendo nei loro confronti particolari limitazioni né per il godimento dei diritti fondamentali della persona (sentenza n. 306 del 2008), né nell'esercizio dei doveri di solidarietà previsti dalla Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, lettera a), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 novembre 2012, n. 19 (Disposizioni per la valorizzazione dei servizi volontari in Provincia di Bolzano e modifiche di leggi provinciali in materia di attività di cooperazione allo sviluppo e personale), limitatamente alle parole: «nonché tramite il servizio civile nazionale volontario di cui alla legge 6 marzo 2001, n. 64»;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 9, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 19 del 2012;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, commi 5 e 6, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 19 del 2012, limitatamente alla parte in cui i suddetti commi si riferiscono anche all'ipotesi in cui il servizio previsto dall'art. 3, comma 1, lettera a), sia svolto dai volontari del servizio civile nazionale di cui alla legge 6 marzo 2001, n. 64;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 1, lettera b), della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 19 del 2012, nella parte in cui esclude i cittadini stranieri regolarmente soggiornanti nello Stato italiano dalla possibilità di prestare servizio sociale volontario;

5) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'intero art. 6, comma 5, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 19 del 2012, sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3 e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 dicembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Paolo Maria NAPOLITANO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 dicembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 310

Sentenza 10 - 17 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Università - Personale cosiddetto non contrattualizzato di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001, tra cui i docenti universitari - Blocco per il triennio 2011-2013 dei meccanismi di adeguamento retributivo, degli automatismi stipendiali (classi e scatti) correlati all'anzianità di servizio, e di ogni effetto economico delle progressioni in carriera comunque denominate - Difetto di motivazione sulla rilevanza - Censura riferita a disposizione già dichiarata incostituzionale - Manifesta inammissibilità della questione.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 2.
- Costituzione, artt. 42 e 97.

Università - Personale cosiddetto non contrattualizzato di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001, tra cui i docenti universitari - Blocco per il triennio 2011-2013 dei meccanismi di adeguamento retributivo, degli automatismi stipendiali (classi e scatti) correlati all'anzianità di servizio, e di ogni effetto economico delle progressioni in carriera comunque denominate - Motivazioni riferite a disposizioni di cui il rimettente non deve fare applicazione - Difetto di motivazione circa la rilevanza e la non manifesta infondatezza - Manifesta inammissibilità della questione.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 21.
- Costituzione, artt. 2, 3, 23, 36 e 53.

Università - Personale cosiddetto non contrattualizzato di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 165 del 2001, tra cui i docenti universitari - Blocco per il triennio 2011-2013 dei meccanismi di adeguamento retributivo, degli automatismi stipendiali (classi e scatti) correlati all'anzianità di servizio, e di ogni effetto economico delle progressioni in carriera comunque denominate - Asserite irragionevolezza dell'azione legislativa, disparità di trattamento, lesione dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, violazione del principio di proporzionalità della retribuzione, lesione del principio di promozione della ricerca scientifica e del valore dell'insegnamento - Insussistenza - Sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza - Insussistenza della natura tributaria delle norme impugnate - Inconferenza dei parametri relativi alla libertà di insegnamento - Inidoneità del personale di magistratura a fungere da *tertium comparationis* - Sussistenza delle condizioni di legittimità dei meccanismi di risparmio della spesa pubblica - Non fondatezza delle questioni.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito nella legge 30 luglio 2010, n. 122), art. 9, comma 21, primo, secondo e terzo periodo.
- Costituzione, artt. 2, 3, 9, 33, 34, 36, 37, 42, 53, 77 e 97.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici: Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, 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 dell'art. 9, commi 2 e 21, primo, secondo e terzo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, promossi dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, con ordinanza dell'8 maggio 2012, dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia con ordinanza del 15 giugno 2012, dal Tribunale amministrativo regionale per il



Piemonte con due ordinanze del 24 agosto 2012, dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, sezione staccata di Pescara, con ordinanza del 6 agosto 2012, dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, con ordinanze dell'8 novembre e del 20 dicembre 2012, dal Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria con ordinanze del 27 febbraio e del 13 marzo 2013 e dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia con ordinanza del 25 marzo 2013, rispettivamente iscritte ai nn. 179, 197, 259, 277 e 294 del registro ordinanze 2012 ed ai nn. 3, 16, 83, 123 e 148 del registro ordinanze 2013 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 37, 39, 46 e 49, prima serie speciale, dell'anno 2012 e nn. 2, 5, 7, 18, 23 e 26, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti gli atti di costituzione di C.G. ed altri, di M.D. ed altro, di S.S. ed altri, di B.E.M. ed altri, di B.N. ed altri, di C.E. ed altri, di C.E. ed altri, di C.F. ed altri, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 5 novembre 2013 e nella camera di consiglio del 6 novembre 2013 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Chiara Reggio D'Acì per M.D. ed altro, per S.S. ed altri e per C.E. ed altri, Alberto Romano per B.E.M. ed altri, Vittorio Angiolini per B.N. ed altri, Giuliano Gruner per C.E. ed altri, Massimo Vernola per C.F. ed altri e l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- I Tribunali amministrativi regionali per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, per la Lombardia e per il Piemonte, il Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, i Tribunali amministrativi regionali per l'Umbria e per la Puglia, con distinte ordinanze di rimessione, rispettivamente iscritte ai nn. 179, 197, 259, 277 e 294 del registro ordinanze del 2012 e ai nn. 3, 16, 83, 123 e 148 del registro ordinanze del 2013, hanno sollevato, nel complesso, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 21, primo, secondo e terzo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, in riferimento, nel complesso, agli artt. 2, 3, 9, 33, 34, 36, 37, 42, 53, 77 e 97 della Costituzione.

1.1.- Il TAR Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, ha impugnato anche l'art. 9, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010, in riferimento agli artt. 42 e 97 Cost.

1.2.- Il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, sezione staccata di Pescara, ha impugnato l'art. 9, commi 2 e 22, del d.l. n. 78 del 2010, - a cui faceva seguito l'art. 2, comma 7, 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 -, in riferimento agli artt. 2 (principio di solidarietà), 3, 23, 36 e 53 Cost. (registro ordinanze n. 294 del 2012).

Tuttavia, con successivo provvedimento di correzione di errore materiale, il rimettente ha disposto che nella suddetta ordinanza i riferimenti normativi fossero sostituiti con l'indicazione «art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010».

1.3.- Le questioni sono state sollevate nel corso di giudizi promossi da docenti universitari di ruolo, ordinari, straordinari, associati, ricercatori, nei confronti, nel complesso, delle rispettive università degli studi, del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, del Ministero dell'economia e delle finanze e del Presidente del Consiglio dei ministri, per ottenere l'accertamento del diritto alla corresponsione del proprio trattamento economico senza l'applicazione delle misure di blocco previste dall'art. 9, comma 21, primo, secondo e terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010.

Tali disposizioni prevedono che «I meccanismi di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato di cui all'articolo 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, così come previsti dall'articolo 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, non si applicano per gli anni 2011, 2012 e 2013 ancorché a titolo di acconto, e non danno comunque luogo a successivi recuperi. Per le categorie di personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, che fruiscono di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi, gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio previsti dai rispettivi ordinamenti. Per il personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni le progressioni di carriera comunque denominate eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici».

1.4.- I giudici rimettenti, quanto alla rilevanza delle questioni, ritengono che la disciplina in esame trovi diretta applicazione in ordine ai docenti universitari di ruolo, non potendosi escludere che, per gli stessi, il sistema di progressione stipendiale presenti caratteri di automatismo.



In particolare, il TAR Lombardia ed il TAR Umbria (registro ordinanze n. 197 del 2012, n. 83 e n. 123 del 2013), espongono che l'applicabilità dell'art. 9, comma 21, nei confronti dei ricorrenti, non è contraddetta dal nuovo sistema di progressione economica, introdotto dalla legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario), poiché la progressione stipendiale rimane prefigurabile ex ante in quanto non subordinata ad eventi estranei alla sfera lavorativa degli interessati, quali le determinazioni assunte in sede di contrattazione collettiva o il superamento di selezione tra più aspiranti.

Per tutti i rimettenti, quindi, i ricorrenti subiscono un immediato pregiudizio dalle disposizioni di blocco in esame, ed hanno un interesse attuale a ricorrere, in ragione del contenuto precettivo delle disposizioni censurate.

I TAR, quindi, ritengono di dover fare applicazione delle stesse, così disattendendo uno dei motivi dei ricorsi proposti, e sospettano le medesime di illegittimità costituzionale.

1.5.- La non manifesta infondatezza è dedotta da ciascun Tribunale amministrativo regionale con riguardo a più parametri costituzionali nei termini di seguito indicati.

2.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria (registro ordinanze n. 179 del 2012), nell'impugnare l'art. 9, comma 21, primo, secondo e terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, in riferimento agli artt. 2 (dignità sociale e solidarietà), 3 (ragionevolezza, uguaglianza e partecipazione), 36, 53 e 97 Cost., rileva come la disciplina ivi contenuta privi i docenti universitari di utilità economiche ormai acquisite nell'aspettativa relativa al proprio trattamento retributivo, alterando in tal modo la disciplina di un rapporto di durata. I docenti universitari, in ragione della riforma introdotta dalla legge n. 240 del 2010, che collega la progressione economica a meccanismi di valutazione, non potranno contare, allo scadere del blocco, a differenza di tutti i dipendenti non contrattualizzati, della ripresa del più favorevole regime automatico dell'applicazione degli scatti stipendiali.

Il blocco in esame opera anche rispetto al nuovo sistema di classi e scatti, sancito dalla legge n. 240 del 2010 e viola gli artt. 3, 97 e 36 Cost., non potendosi ravvisare alcun automatismo nel nuovo sistema di progressione economica, che non potrà che operare dal 2014, con nocumento per il buon andamento dell'amministrazione e lesione del principio di proporzionalità tra la retribuzione e la qualità e quantità del lavoro effettivamente svolto dal docente.

2.1.- Il TAR Calabria qualifica il blocco, sia dell'adeguamento che degli scatti stipendiali, come imposizione di natura tributaria e prospetta la violazione degli artt. 3, 97, 36 e 53 Cost.

Il Giudice amministrativo deduce che la disciplina in esame, che disattende la proporzionalità tra retribuzione e quantità e qualità del lavoro prestato, sarebbe in contrasto con il principio della capacità contributiva, poiché il meccanismo del blocco colpisce in modo maggiore i titolari di stipendi più bassi, e con quello della progressività, atteso che il blocco colpisce nella stessa misura percentuale tutti i docenti a prescindere dal reddito o dal numero di scatti maturati nel triennio.

La stessa disciplina applica una misura indistinta a classi di stipendio disomogenee senza considerare la complessiva situazione reddituale dei soggetti incisi, presenta carattere continuativo e opera solo rispetto ad alcune classi di persone esentando, quindi, alcune categorie di contribuenti da tale imposizione straordinaria.

L'imparzialità e il buon andamento dell'amministrazione sarebbero lesi dal momento che vengono penalizzati i docenti più giovani, in contrasto con le esigenze di valorizzazione delle giovani generazioni di ricercatori.

2.2.- La norma in esame è, altresì, sospettata di illegittimità costituzionale, qualora se ne negasse la natura tributaria, nella parte in cui esclude qualsiasi possibilità di successivo recupero degli incrementi stipendiali oggetto del blocco, così violando gli artt. 3, principi di uguaglianza e di ragionevolezza, 97 e 36 Cost. Analogo vincolo, peraltro, non sussisterebbe per il personale contrattualizzato.

2.3.- Ad avviso del TAR rimettente, sarebbero lesi anche gli artt. 2 e 23 Cost., in quanto viene sacrificata la dignità sociale della persona «lavoratore-pubblico» che non può essere considerato responsabile della crisi finanziaria, e che è soggetto alle scelte del legislatore e del datore di lavoro.

2.4.- Sotto ulteriore profilo, poi, il TAR Calabria, deduce la violazione degli artt. 2 e 3 Cost., in quanto il blocco, ricondotto dal legislatore nell'alveo della riduzione di spesa, riguarderebbe ingiustificatamente una categoria di sicura "tassabilità", trascurando di recuperare le imposte evase.

2.5.- Il solo art. 9, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010, è ritenuto lesivo degli artt. 42 e 97 Cost. Assume il giudice *a quo* che qualora non si riconoscesse alle disposizioni censurate natura tributaria, non potrebbe non rilevarsi che le stesse hanno natura sostanzialmente espropriativa, dal momento che determinano una vera e propria ablazione di redditi formanti oggetto di diritti quesiti, senza la previsione di alcun indennizzo.

Le vicende espropriative possono riguardare anche beni mobili fungibili, quali il denaro, sicché si sarebbe in presenza di una norma-provvedimento, con conseguente violazione dell'art. 97 Cost., avendo quest'ultima eliso la fase del procedimento, deputata alla partecipazione degli interessati, al fine di interloquire sulla legittimità e sull'opportunità delle scelte cui sono chiamati a contribuire.



3.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto delle questioni, deducendone la non fondatezza. La difesa dello Stato ha posto in rilievo le esigenze di contenimento della spesa pubblica che costituiscono il fondamento delle disposizioni in esame. Quest'ultime trovano un precedente nell'art. 7 del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384 (Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali), convertito dalla legge 14 novembre 1992, n. 438, che ha superato il vaglio di legittimità costituzionale (sentenza n. 245 del 1997).

Atteso che la norma impugnata ha toccato tutti i dipendenti del settore pubblico, modulando la portata dell'intervento in ragione dello specifico ordinamento, non sarebbe ravvisabile la dedotta violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

La norma in questione non avrebbe natura tributaria in quanto destinata ad operare una riduzione di spesa e non a realizzare un maggior gettito, né la stessa lederebbe l'art. 36 Cost.

4.- Il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (registro ordinanze n. 197 del 2012), ha impugnato l'art. 9, comma 21, secondo e terzo periodo, in riferimento agli artt. 3, 36, 97 e 53 Cost.

La previsione del blocco alla maturazione delle classi e scatti di stipendio per un triennio, con effetti permanenti, infatti, determina una paralisi della progressione stipendiale dei ricorrenti, non paragonabile alla più circoscritta misura annuale, ritenuta legittima dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 245 del 1997, venendo così lesi i criteri di ragionevolezza e ponderazione posti a presidio del principio di eguaglianza.

Il carattere non eccezionale della disciplina impugnata troverebbe conferma anche nell'art. 16, comma 1, lettera b), del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, in quanto stabilisce la proroga fino al 31 dicembre 2014 delle misure in esame.

L'esclusione di qualsiasi recupero comporta che i meccanismi di adeguamento riprenderanno a decorrere solo dal 2014, con la possibile alterazione del rapporto tra valore reale della retribuzione e aumento del costo della vita e con la conseguente lesione degli artt. 36 e 97 Cost.

Si paleserebbe, altresì, disparità di trattamento tra i ricorrenti e le altre categorie di dipendenti pubblici menzionati dall'art. 9, comma 21, atteso che il legislatore non ha distinto tra coloro che possono conseguire l'avanzamento solo a seguito di positiva valutazione e coloro che vi hanno diritto a prescindere, per i quali, una volta decorso il triennio, i cosiddetti automatismi stipendiali riprenderanno a decorrere come prima.

4.1.- Anche il TAR Lombardia prospetta la violazione dell'art. 53 Cost., con argomentazioni analoghe a quelle prospettate dal TAR Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria.

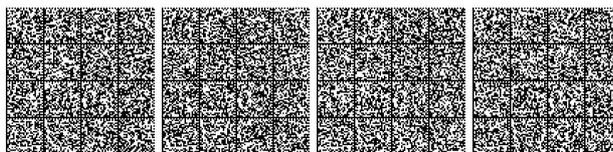
5.- Sono intervenuti nel giudizio C.G. ed altri, ricorrenti nel giudizio *a quo*, che hanno richiamato, a sostegno della fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale, la sentenza n. 223 del 2012, con la quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 22, del d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 122 del 2010, nella parte in cui dispone che, per il personale di cui alla legge 19 febbraio 1981, n. 27 (Provvidenze per il personale di magistratura) non sono erogati, senza possibilità di recupero, gli acconti degli anni 2011, 2012 e 2013 ed il conguaglio del triennio 2010-2012 e che per tale personale, per il triennio 2013-2015 l'acconto spettante per l'anno 2014 è pari alla misura già prevista per l'anno 2010 e il conguaglio per l'anno 2015 viene determinato con riferimento agli anni 2009, 2010 e 2014; nonché nella parte in cui non esclude che a detto personale sia applicato il primo periodo del comma 21.

In particolare, gli interventori espongono che non sono ravvisabili nella fattispecie in esame gli indici per escludere il possibile carattere arbitrario di una normativa di blocco, e cioè la natura temporanea della misura e la distribuzione in modo uguale (o per territorio e categorie) del carico dei sacrifici chiesti dall'emergenza.

6.- È intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo dichiararsi non fondate le questioni in esame, con argomentazioni analoghe a quelle già esposte con riguardo all'ordinanza n. 179 del 2012, richiamando, altresì, la lettera in data 5 agosto 2011 con la quale la Banca Centrale Europa chiedeva di assumere misure immediate e decise per assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche, valutando la riduzione dei costi del pubblico impiego.

7.- Il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, sezione staccata di Pescara (reg. ord. n. 294 del 2012), ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, commi 2 e 22, del d.l. n. 78 del 2010, - a cui faceva seguito l'art. 2, comma 1, 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 -, in riferimento agli artt. 2, 3, 23, 36 e 53 Cost.

Con decreto collegiale del 30 novembre 2012, il TAR, su istanza di parte ricorrente, ha proceduto a correzione di errore materiale, rilevando che il collegio intendeva riferirsi all'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010.



Il TAR premette che analoga questione è stata sollevata con l'ordinanza n. 701 del 2011 (ordinanza iscritta al reg. ord. n. 46 del 2012, decisa con la sentenza n. 223 del 2012) e afferma che la normativa in questione si sostanzia in una prestazione economica imposta in via duratura, un triennio, attuata mediante blocchi stipendiali gravanti sui dipendenti pubblici, lasciando indenni i lavoratori privati.

8.- Sono intervenuti in giudizio C.E. e altri, ricorrenti nel giudizio *a quo*, sostenendo l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010.

9.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile sia per difetto di rilevanza, in quanto le norme impugnate non sembrerebbero applicabili alla fattispecie oggetto del giudizio *a quo*, dal momento che il ricorso veniva proposto da alcuni professori o ricercatori di ruolo per il riconoscimento del trattamento stipendiale spettante, sia perché, in relazione alle suddette disposizioni, è intervenuta declaratoria di illegittimità costituzionale con la sentenza n. 223 del 2012.

10.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, con due ordinanze (registro ordinanze n. 259 e n. 277 del 2012), ha impugnato l'art. 9, comma 21, primo, secondo e terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010 in riferimento agli artt. 3, 36 e 97 Cost.

10.1.- Il TAR, in primo luogo riporta, facendole proprie, le censure di violazione degli artt. 3, 97, 36 e 53 Cost., proposte dal TAR Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria (registro ordinanze n. 179 del 2012), e richiama l'ordinanza di remissione n. 197 del 2012 del TAR Lombardia.

10.2.- In secondo luogo, prospetta i seguenti vizi di costituzionalità.

Ad avviso del rimettente, la norma, pur collocata in un ambito emergenziale, dà luogo alla definitiva perdita di un triennio di anzianità, sia quale mancata percezione degli scatti che sarebbero maturati, ma anche quale azzeramento di detto periodo di anzianità.

Sussisterebbe, quindi, ad opera del disposto taglio lineare, focalizzato per settore di lavoratori (pubblico impiego) e categoria (docenti universitari), una disparità di trattamento legata alla casualità.

La Corte costituzionale avrebbe ritenuto legittime misure di blocco, valorizzandone la limitata durata temporale giustificata da contingenti emergenze economiche. Tali condizioni non sarebbero ravvisabili nel caso di specie, atteso il carattere permanente, discriminatorio e regressivo della misura, in contrasto con le finalità dichiaratamente temporali ed emergenziali.

Quanto alla prospettata violazione dell'art. 3, il TAR chiarisce che il congelamento della progressione per un triennio, in ragione del meccanismo biennale della progressione stipendiale, potrebbe colpire alcuni degli interessati due volte e che l'uniforme ed indiscriminato blocco delle classi determina una perdita economica più pesante per coloro che hanno una retribuzione tabellare più bassa, non riconducibile ad un mero inconveniente di fatto.

Con riguardo alla dedotta violazione dell'art. 36 Cost., il rimettente espone che la disposizione in esame cronizza e rende fisiologica una disparità retributiva a parità di mansioni ed anzianità effettiva, ledendo, altresì, il canone dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione.

11.- Nel giudizio iscritto al n. 259 del registro ordinanze del 2012 sono intervenuti S.S. ed altri, ricorrenti nel giudizio *a quo*, aderendo alle prospettazioni dell'ordinanza di remissione.

Gli interventori hanno posto in evidenza come il blocco per un triennio, senza possibilità di recupero, delle progressioni economiche automatiche, determina una perdita sull'intera carriera futura del singolo soggetto, con effetti regressivi che ricadono sulle fasce di stipendio più basse.

Sussisterebbe, altresì, disparità di trattamento rispetto ad altre categorie di personale non contrattualizzato, atteso che il comma 22 dell'art. 9 ha stabilito per il personale di Magistratura e dell'Avvocatura dello Stato, che la riduzione stipendiale «non opera ai fini previdenziali» e che nei confronti del predetto personale «non si applicano le disposizioni di cui ai commi 1 e 21, secondo e terzo periodo» del medesimo art. 9.

Il sacrificio economico imposto ai docenti universitari non sarebbe, altresì, adeguatamente giustificato rispetto al contenimento della spesa pubblica, in ragione del numero dei primi nell'ambito dei dipendenti pubblici.

Infine, le norme censurate inciderebbero sulla regola della proporzionalità della retribuzione.

12.- Nel medesimo giudizio iscritto al n. 259 del registro ordinanze 2012, hanno spiegato intervento, con deduzioni difensive analoghe a quelle di S.S. e altri, anche M.D. e D.R.

13.- Nel giudizio iscritto al n. 277 del registro ordinanze 2012 hanno spiegato intervento B.E.M. ed altri, ricorrenti nel giudizio *a quo*, che, in particolare, nel censurare le disposizioni di cui all'art. 9, comma 21, secondo periodo, hanno sottolineato come l'ordinamento universitario non preveda più un automatismo nella progressione economica



per effetto della riforma introdotta sin dal decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180 (Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 gennaio 2009, n. 1, e che detta norma produce degli effetti permanenti, lesivi degli artt. 36 e 97 Cost.

14.- In entrambi i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo la non fondatezza delle questioni, con argomentazioni analoghe a quelle già sopra riportate.

15.- Il Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, con due ordinanze (registro ordinanze n. 3 e n. 16 del 2013) ha impugnato l'art. 9, comma 21, primo, secondo e terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, in riferimento, nel complesso, agli artt. 3 e 97 Cost., anche in relazione all'art. 9 e 36 Cost.

Il rimettente ricorda come già in precedenza il legislatore sia intervenuto sulla retribuzione dei docenti universitari, stabilendo la corresponsione dell'adeguamento in misura ridotta del 70 per cento e il differimento di 12 mesi della maturazione dell'aumento biennale o della classe di stipendio, nel limite del 2,5 per cento.

Tale successione di interventi, ad avviso del Tribunale regionale di giustizia amministrativa, ha dato luogo ad un'inesorabile erosione del potere di acquisto di tale categoria con la conseguente violazione degli artt. 3 e 36 Cost.

Il rimettente richiama la sentenza di questa Corte n. 223 del 2012, da cui si desume la non conformità a Costituzione di tutti gli interventi legislativi che, in ragione di un'emergenza finanziaria continua e non adeguatamente governata con efficaci misure eque e strutturali, non solo di spesa, ma anche di entrata, colpiscono a ripetizione e con effetti duraturi le retribuzioni del pubblico impiego.

Il carattere non eccezionale dell'intervento trova conferma nella proroga dello stesso al 31 dicembre 2014, disposto dall'art. 16, comma 1, lettera b), del d.l. n. 98 del 2011.

Quindi, in presenza della reiterazione di misure afflittive, la dichiarata natura eccezionale e transitoria, non appare compatibile con l'art. 3 Cost., violandosi, diversamente il principio della generalità e della ragionevolezza delle norme giuridiche.

Altro profilo di illegittimità costituzionale per la violazione degli artt. 3 (principio di eguaglianza e ragionevolezza), 97 (imparzialità e buon andamento dell'amministrazione), anche con riferimento al diritto ad una retribuzione proporzionale alla quantità e qualità del lavoro prestato (art. 36 Cost.) è ravvisato in ragione del rinvio della riforma introdotta dalla legge n. 240 del 2010, a cui è stata data attuazione con il d.P.R. 15 dicembre 2011, n. 232 (Regolamento per la disciplina del trattamento economico dei professori e dei ricercatori universitari, a norma dell'articolo 8, commi 1 e 3 della legge 30 dicembre 2010, n. 240), che esclude l'automatismo delle progressioni stipendiali.

Sussisterebbe, altresì, la lesione dell'art. 36 Cost., in quanto il meccanismo degli scatti, specie se legato ad una valutazione dell'attività effettivamente svolta, è collegato al principio di proporzionalità tra la retribuzione percepita e la qualità e quantità del lavoro effettivamente svolto.

Come già prospettato dal TAR Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, vi sarebbe disparità di trattamento tra gli stessi docenti universitari, in quanto si è in presenza di una misura indistinta, con un effetto più gravoso per i docenti con minore anzianità. Come già dedotto nelle altre ordinanze di rimessione, la prevista esclusione di possibilità di recupero, sia per la misura di cui al primo periodo del comma 21, che per quella di cui al secondo periodo, sarebbe irragionevole e violerebbe gli artt. 3, 36 e 97 Cost. L'irragionevolezza della preclusione emerge nella comparazione delle disposizioni che riguardano i dipendenti contrattualizzati, non essendo previsto un effetto simile.

16.- Sono intervenuti nel giudizio, iscritto al n. 3 del registro ordinanze 2013, B.N. ed altri, ricorrenti nel giudizio *a quo*, aderendo alle censure del TAR.

17.- È intervenuto in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, che nel sostenere l'infondatezza delle questioni, ha prospettato argomentazioni analoghe a quelle già prospettate con riguardo agli altri giudizi.

18.- Con due ordinanze (registro ordinanze n. 83 e n. 123 del 2013), il Tribunale amministrativo regionale per l'Umbria, con analoghe argomentazioni, ha censurato l'art. 9, comma 21, primo, secondo e terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, in riferimento agli artt. 3, 9, 33, 34, 36, 37, 53, 77 e 97 Cost.

Sussisterebbe la violazione dell'art. 3 Cost., in ragione del carattere non transeunte delle misure, come confermato dall'art. 16, comma 1, lettera b), del d.l. 98 del 2011, che determinano una paralisi nella progressione stipendiale dei docenti universitari, senza recupero.

Il TAR richiama la sentenza n. 223 del 2012, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'omologo blocco stipendiale emergenziale disposto nei confronti dei magistrati.



Tale statuizione, pure considerando le guarentigie costituzionali a tutela dell'autonomia ed indipendenza della magistratura e del relativo trattamento economico, assume valenza generale, poiché gli interventi del legislatore di carattere emergenziale, istitutivi di misure che incidono in modo afflittivo sul trattamento economico del personale pubblico, devono essere "temporalmente delimitati", diversamente da quanto avvenuto con il decreto-legge in questione.

Sarebbero, altresì lesi, gli artt. 3, 36 e 97 Cost.

Il medesimo TAR, nel ricordare la riforma introdotta dalla legge n. 240 del 2010, con argomentazioni analoghe a quelle esposte dal TAR Calabria, deduce la lesione della tutela dell'affidamento e il venir meno del rapporto di proporzionalità tra retribuzione e qualità del lavoro prestato, nonché la disparità di trattamento che si viene a determinare tra docenti universitari in ragione della diversa anzianità, con la penalizzazione dei docenti e ricercatori con minor anzianità di servizio, e con le altre categorie di personale in regime di diritto pubblico che continuano ad avere un progressione economica automatica.

Anche questo TAR assume la natura tributaria delle disposizioni censurate svolgendo argomentazioni analoghe a quelle già sopra riportate.

Ad avviso del giudice amministrativo non sarebbe manifestamente infondata la violazione dell'art. 77 Cost., mancando i presupposti della «necessità» e dell'«urgenza», atteso che l'esigenza di controllo della finanza pubblica non appare di per sé condizione necessaria e sufficiente a concretare tali requisiti, anche laddove si consideri che la norma in esame ha lo scopo di produrre effetti a distanza di oltre sei mesi dalla sua adozione. I vizi del decreto-legge così denunciati non possono, peraltro, esser fatti salvi dalla legge di conversione.

Infine il TAR denuncia la violazione degli artt. 3, secondo comma, 9, primo comma, 33 e 34 Cost., poiché le forti decurtazioni stipendiali, penalizzano irragionevolmente il personale docente, in contrasto con le richiamate disposizioni costituzionali che testimoniano la rilevanza sul piano sostanziale della valorizzazione della ricerca scientifica e dell'insegnamento, essendo in particolare, la centralità della ricerca scientifica richiamata all'interno dei principi fondamentali.

19.- Nel giudizio iscritto al n. 83 del registro ordinanze 2013 sono intervenuti C.E. ed altri, ricorrenti nel giudizio *a quo*, aderendo alle censure prospettate dal rimettente.

In particolare gli interventori hanno evidenziato come, in ragione della misura in esame che tocca solo una parte del personale non contrattualizzato e introduce una forma di prelievo tributario, l'anzianità maturata nel triennio non è recuperabile, con effetti che si ripercuotono su tutto l'arco della carriera, gravando in modo maggiore sui soggetti più giovani.

20.- Sia in quest'ultimo, che in quello promosso con l'ordinanza n. 123 del 2013, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, che, nel sostenere l'infondatezza delle questioni, ha prospettato argomentazioni analoghe a quelle già prospettate con riguardo agli altri giudizi.

21.- Il Tribunale regionale amministrativo per la Puglia (registro ordinanze n. 148 del 2013), ha impugnato l'art. 9, comma 21, primo, secondo e terzo periodo, in riferimento agli artt. 3, 36, 97 e 53 Cost.

Il TAR assume che il carattere non contingente della misura in esame viola l'art. 3, secondo comma, Cost.

La norma lederebbe altresì i principi di cui agli artt. 3 e 53 Cost., come specificati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Come già evidenziato nelle ordinanze di rimessione del TAR Calabria e del TAR Lombardia il prelievo in esame, modulato senza alcuna differenziazione, si è indirizzato verso una categoria di contribuenti caratterizzata dall'aver la parte pubblica come datore di lavoro, risultando esentati dall'imposizione straordinaria tutti gli altri contribuenti pure in possesso di rilevanti redditi.

L'illegittimità della disposizione si palesa, inoltre, per la mancata previsione di un successivo recupero degli incrementi stipendiali oggetto del blocco, per violazione del principio di ragionevolezza e di uguaglianza, di buon andamento e di imparzialità dell'amministrazione e con riguardo alla proporzionalità della retribuzione alla quantità e alla qualità del lavoro prestato.

L'irragionevolezza della disposizione si apprezzerebbe ancor più nel confronto con il personale contrattualizzato.

22.- Sono intervenuti in giudizio C.F. ed altri, ricorrenti nel giudizio *a quo*, aderendo alle prospettazioni del rimettente e richiamando a sostegno la sentenza n. 223 del 2012.

23.- In prossimità dell'udienza pubblica i ricorrenti nel giudizio *a quo*, intervenuti nel giudizio promosso con l'ordinanza n. 197 del 2012, hanno depositato memoria con la quale nel ribadire le difese svolte hanno osservato, in particolare, che la normativa in questione determina un concreto pregiudizio alla vita accademica, nonché all'esistenza personale di essi ricorrenti e la conferma del blocco sino al 2014 ne pone in luce il carattere non eccezionale e non temporaneo.



Nel giudizio promosso con l'ordinanza n. 259 del 2012 i ricorrenti nel giudizio *a quo*, che hanno spiegato intervento, hanno depositato memoria con la quale hanno posto in evidenza che la normativa censurata determina una disciplina restrittiva in ordine alla rilevanza della anzianità di servizio, ingiustificata in ragione del fatto che per essi la progressione di carriera non è mai automatica ma è sempre soggetta ad un controllo di qualità.

Nel giudizio promosso con l'ordinanza n. 3 del 2013, B.N. ed altri, parti ricorrenti nel giudizio *a quo*, intervenuti, hanno depositato memoria, in prossimità dell'udienza, con la quale hanno prospettato la sussistenza della lesione dell'art. 53 Cost., diversamente da quanto ritenuto dal giudice rimettente.

Gli interventori hanno dedotto, che le misure in esame eccedono la sfera dell'emergenza economico-finanziaria dello Stato, transitoria o, comunque, circoscritta nel tempo, anche in ragione della intervenuta proroga sino al 31 dicembre 2014.

Gli interventori osservano che la non contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei docenti universitari è stata mantenuta in conformità ai principi dell'autonomia universitaria, di cui all'art. 33 Cost., e dunque in vista di maggiori garanzie in ordine all'esercizio imparziale ed indipendente della funzione.

24.- Anche la difesa dello Stato, nei giudizi promossi con le ordinanze n. 197 e n. 259 del 2012 e n. 83 e n. 123 del 2013, ha depositato memoria, con la quale ha posto in evidenza come gli Stati membri dell'Unione Europea si sono assoggettati all'obbligo di recepire nelle rispettive Costituzioni le regole impartite dal Patto di stabilità e crescita. Successivamente, per effetto dell'entrata in vigore della direttiva 8 novembre 2011, n. 2011/85/UE (Direttiva del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri), sono state dettate regole minime affinché fosse garantito il rispetto da parte degli Stati firmatari dell'obbligo, imposto direttamente dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di evitare disavanzi pubblici eccessivi.

In particolare, espone l'Avvocatura dello Stato che la materia disciplinata dalla direttiva costituisce, peraltro, oggetto di recente intervento normativo dell'Unione europea, prospettato dalla proposta di regolamento recante disposizioni per il monitoraggio e la valutazione dei progetti di bilancio e per assicurare la correzione dei disavanzi eccessivi degli Stati membri nell'eurozona [COM (2011) 821, parte del cosiddetto two pack], attualmente all'esame del Parlamento europeo e del Consiglio.

Infine ricorda come il Trattato sulla stabilità, il coordinamento nella governance nell'Unione economica e monetaria, fatto a Bruxelles il 2 marzo 2012, cosiddetto Fiscal compact, all'art. 3, impegni le parti contraenti ad applicare ed introdurre, entro un anno dalla entrata in vigore del Trattato, norme vincolanti e a carattere permanente.

Considerato in diritto

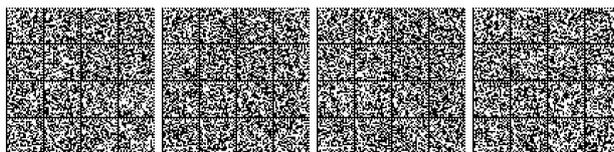
1.- I Tribunali amministrativi regionali per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, per la Lombardia e per il Piemonte, il Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, e i Tribunali amministrativi regionali per l'Umbria e per la Puglia, con nove ordinanze di rimessione, rispettivamente iscritte ai nn. 179, 197, 259 e 277 del registro ordinanze del 2012 ed ai nn. 3, 16, 83, 123 e 148 del registro ordinanze del 2013, hanno sollevato, nel complesso, questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 21, primo, secondo e terzo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, in riferimento, nel complesso, agli artt. 2, 3, 9, 33, 34, 36, 37, 42, 53, 77 e 97 della Costituzione.

1.1.- Il TAR Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, ha impugnato anche l'art. 9, comma 2, del d.l. n. 78 del 2010, in riferimento agli artt. 42 e 97 Cost.

1.2.- Il Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, sezione staccata di Pescara, con l'ordinanza n. 294 del 2012, ha impugnato l'art. 9, commi 2 e 22, del d.l. n. 78 del 2010, in riferimento agli artt. 2, 3, 23 e 53 Cost. Tuttavia, con successivo provvedimento di correzione di errore materiale, il rimettente ha disposto che nella suddetta ordinanza i riferimenti normativi fossero sostituiti con l'indicazione «art. 9 comma 21 del d.l. n. 78 del 2010».

1.3.- Le questioni hanno ad oggetto, nella quasi totalità, le stesse norme, con argomentazioni in ampia parte coincidenti e, pertanto, deve essere disposta la riunione dei giudizi, ai fini di un'unica trattazione e di un'unica pronuncia.

2.- Nei giudizi rispettivamente promossi con le ordinanze nn. 197, 259, 277 e 294 del 2012, ed ai nn. 3, 83 e 148, del registro ordinanze 2013, sono intervenuti i ricorrenti in sede di giurisdizione amministrativa.



Gli interventi sono ammissibili, atteso che la giurisprudenza costituzionale ha affermato che le parti del giudizio principale sono legittimate ad intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale (*ex plurimis*, sentenza n. 237 del 2013).

3.- Alcuni degli intervenuti, peraltro, nell'aderire all'ordinanza di rimessione, invocano parametri ulteriori rispetto all'ordinanza di rimessione e, al riguardo, si deve ricordare che, per costante orientamento di questa Corte, l'oggetto del giudizio di costituzionalità in via incidentale è limitato alle sole norme e parametri indicati, pur se implicitamente, nell'ordinanza e che quindi non possono essere presi in considerazione questioni o profili di costituzionalità diversi, tanto se siano stati dedotti ma non fatti propri dal giudice *a quo*, quanto se ampliano o modificano il contenuto delle stesse ordinanze (*ex multis*, sentenza n. 298 del 2011).

Pertanto, le censure di violazione dell'art. 53 Cost., prospettate da B.N. ed altri, costituiti nel giudizio promosso con l'ordinanza n. 3 del 2013, sono inammissibili.

4.- Deve essere anche dichiarata la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, sollevata dal TAR Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, in riferimento agli artt. 42 e 97 Cost., sia per difetto di motivazione sulla rilevanza, dal momento che la controversia verte sull'applicazione dell'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, e dunque il rimettente non deve fare applicazione dell'art. 9, comma 2, sia in quanto, con la sentenza n. 223 del 2012, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di tale disposizione.

5.- È egualmente manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010 (così rettificata in sede di correzione di errore materiale l'ordinanza di rimessione), sollevata dal TAR Abruzzo, sezione staccata di Pescara, per difetto di motivazione circa la rilevanza e la non manifesta infondatezza, atteso che le argomentazioni poste a base delle censure, anche in ragione dell'espresso richiamo all'ordinanza di rimessione n. 701 del 2011, iscritta al n. 46 del registro ordinanze 2012 e decisa con la sentenza n. 223 del 2012, sono relative ai commi 2 e 22 del citato art. 9, di cui il TAR non è chiamato a fare applicazione.

6.- Il vaglio di legittimità costituzionale, dunque, si incentra sull'art. 9, comma 21, primo, secondo e terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, che stabilisce: «I meccanismi di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato di cui all'articolo 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, così come previsti dall'articolo 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, non si applicano per gli anni 2011, 2012 e 2013 ancorché a titolo di acconto, e non danno comunque luogo a successivi recuperi. Per le categorie di personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, che fruiscono di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi, gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio previsti dai rispettivi ordinamenti. Per il personale di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 30 marzo 2011, n. 165 e successive modificazioni le progressioni di carriera comunque denominate eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici».

La norma, dunque, prevede per il personale cosiddetto non contrattualizzato di cui all'art. 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche), tra cui i docenti universitari, il blocco per il triennio 2011-2013:

a) dei meccanismi di adeguamento retributivo previsti dall'art. 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo), per gli anni 2011, 2012 e 2013;

b) degli automatismi stipendiali (classi e scatti) correlati all'anzianità di servizio, relativi allo stesso periodo;

c) di ogni effetto economico delle progressioni in carriera, comunque denominate, conseguite nel periodo 2011-2013.

7.- È presente in tutte le ordinanze la doglianza della mancanza di ragionevolezza dell'azione legislativa, che è dedotta, nel complesso, insieme alla disparità di trattamento, alla lesione dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione, alla violazione del principio di proporzionalità della retribuzione, alla lesione del principio di promozione della ricerca scientifica e del valore dell'insegnamento.

La censura è prospettata sotto due profili.

In primo luogo, le norme sono sottoposte al vaglio della Corte per l'inadeguato bilanciamento, operato dal legislatore, tra le finalità di risparmio di spesa della complessiva manovra economica contenuta nel d.l. n. 78 del 2010 e i plurimi interessi costituzionalmente protetti che vengono in rilievo, non potendosi ravvisare, nella specie, per la protrazione nel tempo del blocco e per l'esclusione di successivi recuperi, le condizioni in presenza delle quali questa Corte ha ritenuto legittime analoghe misure (in particolare, sono richiamate le sentenze n. 245 del 1997 e n. 223 del 2012).

In secondo luogo, i rimettenti deducono l'irragionevolezza delle disposizioni, da un lato, per la peculiarità del meccanismo di progressione stipendiale dei docenti universitari, che sarebbe privo di un automatismo *tout court*, in ragione della riforma introdotta con la legge 30 dicembre 2010, n. 240 (Norme in materia di organizzazione delle uni-



versità, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario); dall'altro, per gli effetti che le stesse determinano nell'ambito della categoria professionale dei docenti universitari, dal momento che il carattere indifferenziato della misura colpirebbe in modo più gravoso i ricercatori universitari e coloro che hanno minore anzianità di servizio, nonché coloro che nel triennio avrebbero maturato due dei previsti scatti biennali.

8.- È opportuno procedere ad una ricognizione del quadro normativo in cui si inseriscono le disposizioni impugnate, sia con riguardo agli specifici meccanismi di adeguamento e sviluppo della retribuzione su cui incidono quest'ultime, sia con riguardo ad alcuni profili dell'ordinamento universitario.

8.1.- Quanto al primo periodo del comma 21 dell'art. 9, esso incide sul cosiddetto adeguamento stipendiale disciplinato dall'art. 24, comma 1, della legge n. 448 del 1998, secondo cui la retribuzione delle categorie di personale non contrattualizzato ivi indicate, tra cui i docenti e i ricercatori universitari, è adeguata di diritto annualmente in ragione degli incrementi medi, calcolati dall'Istituto nazionale di statistica, conseguiti nell'anno precedente dalle categorie di pubblici dipendenti contrattualizzati sulle voci retributive, utilizzate dal medesimo Istituto per l'elaborazione degli indici delle retribuzioni contrattuali.

Si può ricordare, in proposito, come la giurisprudenza amministrativa abbia avuto modo di rilevare che l'adeguamento in questione, in quanto correlato alla dinamica salariale dei dipendenti pubblici che si avvalgono del regime della contrattazione collettiva, costituisce sul piano sostanziale un miglioramento retributivo del tutto omologo a quello riconosciuto per il periodo di riferimento al personale contrattualizzato (Consiglio di Stato, sezione sesta, decisione 21 settembre 2010, n. 6991).

Il sistema di adeguamento richiamato nell'art. 9, comma 21, primo periodo, funge, dunque, da criterio di determinazione stipendiale indiretto e per relationem, con fini perequativi a favore di categorie non contrattualizzate, all'andamento delle dinamiche retributive degli altri settori del pubblico impiego.

8.2.- Nell'esaminare la disciplina di blocco, senza possibilità di successivo recupero, del suddetto meccanismo di adeguamento, occorre ricordare che il d.l. n. 78 del 2010, al comma 17, dello stesso art. 9, coerentemente con la norma in esame, ha stabilito, tra l'altro, che «Non si dà luogo, senza possibilità di recupero, alle procedure contrattuali e negoziali relative al triennio 2010-2012» del personale contrattualizzato.

8.3.- La disciplina delle classi e degli scatti legati all'anzianità di servizio dei professori e ricercatori universitari, su cui incide il secondo periodo dell'art. 9, comma 21, del d.l. n. 78 del 2010, stabilendo che ai fini della maturazione degli stessi non sono utili gli anni 2011, 2012 e 2013, trova fondamento nel d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382 (Riordinamento della docenza universitaria, relativa fascia di formazione nonché sperimentazione organizzativa e didattica). Quest'ultimo articola la progressione economica dei docenti di ruolo delle università in una serie di classi e scatti biennali di stipendio, che incidono diversamente a seconda dell'anzianità di servizio.

In particolare, per i professori ordinari la progressione economica si sviluppa in sei classi biennali di stipendio, pari ciascuna all'8 per cento della classe attribuita ai medesimi all'atto della nomina ad ordinario, ovvero del giudizio di conferma, ed in successivi scatti biennali del 2,50 per cento, calcolati sulla classe di stipendio finale (art. 36, quarto comma, del d.P.R. n. 382 del 1980); per i ricercatori confermati, la progressione economica si sviluppa in sette classi di stipendio, pari ciascuna all'8 per cento del parametro iniziale ed in successivi scatti biennali del 2,50 per cento, calcolati sulla classe finale (art. 38, primo comma, del d.P.R. n. 382 del 1980).

Va ricordato che ai sensi dell'art. 3-ter, comma 1, del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180 (Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 gennaio 2009, n. 1, «Gli scatti biennali di cui agli articoli 36 e 38 del decreto del Presidente della Repubblica 11 luglio 1980, n. 382, destinati a maturare a partire dal 1° gennaio 2011, sono disposti previo accertamento da parte della autorità accademica della effettuazione nel biennio precedente di pubblicazioni scientifiche»; e che il successivo comma 2 ha sancito che «I criteri identificanti il carattere scientifico delle pubblicazioni sono stabiliti con apposito decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, su proposta del Consiglio universitario nazionale e sentito il Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca».

Il sistema è stato poi modificato dalla legge n. 240 del 2010: infatti, alla stregua degli artt. 6, comma 14, e 8, comma 1, a decorrere dall'entrata in vigore dei regolamenti attuativi della legge stessa, le classi e gli scatti sono triennali e legati all'esito di una valutazione, le cui modalità sono da definire con apposito regolamento (poi adottato con il d.P.R. 15 dicembre 2011, n. 232 che reca «Regolamento per la disciplina del trattamento economico dei professori e dei ricercatori universitari, a norma dell'articolo 8, commi 1 e 3 della legge 30 dicembre 2010, n. 240»).

8.4.- Va anche ricordato che con il decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, all'art. 16, comma 1, lettera b), è stato previsto che per le stesse finalità della legge in esame «con uno o più regolamenti da emanare ai sensi



dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, [...] può essere disposta [...] la proroga fino al 31 dicembre 2014 delle vigenti disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici anche accessori del personale delle pubbliche amministrazioni previste dalle disposizioni medesime», e che tale proroga è stata in effetti disposta con il d.P.R. 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'articolo 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111).

9.- Così riepilogato il quadro normativo di riferimento, può passarsi ad esaminare le censure prospettate.

10.- Non è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, primo, secondo e terzo periodo, sollevata dal solo TAR Umbria (registro ordinanze nn. 83 e 123 del 2013), in riferimento all'art. 77 Cost., per la asserita mancanza dei presupposti di «necessità» e di «urgenza», atteso che l'esigenza di controllo della finanza pubblica non sarebbe di per sé condizione necessaria e sufficiente a concretare tali requisiti.

In realtà il d.l. n. 78 del 2010, che reca l'instaurazione «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», è stato adottato ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di emanare disposizioni per il contenimento della spesa pubblica e per il contrasto all'evasione fiscale ai fini della stabilizzazione finanziaria, nonché per il rilancio della competitività economica, esigenze che non sono concretamente contestate nelle ordinanze di rimessione.

E d'altro canto l'art. 9, rubricato: «Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico», e che si inserisce nel Capo III «Contenimento delle spese in materia di impiego pubblico, invalidità e previdenza», appare del tutto coerente con tali finalità di contenimento della spesa pubblica. In particolare, la protrazione nel tempo - anche se

non senza limiti - delle misure previste non contraddice la sussistenza della necessità ed urgenza, attese le esigenze di programmazione pluriennale delle politiche di bilancio.

11.- Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, primo, secondo e terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, sollevate dal TAR Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, dal TAR Lombardia, dal TAR Umbria e dal TAR Puglia, in riferimento, nel complesso, agli artt. 3, 97, 36 e 53 Cost.

Alle disposizioni in esame, infatti, non può riconoscersi natura tributaria, atteso che non danno luogo ad una prestazione patrimoniale imposta, realizzata attraverso un atto autoritativo di carattere ablatorio, destinata a reperire risorse per l'erario.

La giurisprudenza della Corte, da ultimo (sentenza n. 223 del 2012), ha precisato che gli elementi indefettibili della fattispecie tributaria sono tre: la disciplina legale deve essere diretta in via prevalente a procurare una definitiva decurtazione patrimoniale a carico del soggetto passivo; la decurtazione non deve comportare una modifica di un rapporto sinallagmatico; le risorse derivanti, che devono essere connesse ad un presupposto economicamente rilevante, vanno destinate a «sovvenire» le pubbliche spese.

Conseguentemente, non possono trovare ingresso le censure relative al mancato rispetto dei principi di progressività e di capacità contributiva.

12.- Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, primo, secondo e terzo periodo, sollevate, nel complesso, dal TAR Umbria e dal TRGA Trento, in riferimento agli artt. 9, 33, 34 e 97 Cost.

Si ricorda in proposito come la giurisprudenza della Corte non suffraghi la conferenza di tali parametri al trattamento economico dei docenti universitari, atteso che con la sentenza n. 22 del 1996, si è affermato, con specifico riguardo all'art. 33 Cost., la «non pertinenza di tale parametro al problema del trattamento economico dei docenti, posto che l'autonomia oggetto di tale disposizione “non attiene allo stato giuridico dei professori universitari” [...], “i quali sono legati da rapporto di impiego con lo Stato e sono di conseguenza soggetti alla disciplina che la legge statale ritiene di adottare”».

La successiva sentenza n. 383 del 1998 ha poi affermato che «Gli artt. 33 e 34 della Costituzione pongono i principi fondamentali relativi all'istruzione con riferimento, il primo, all'organizzazione scolastica (della quale le università, per quanto attiene all'attività di insegnamento sono parte: sentenza n. 195 del 1972); con riferimento, il secondo, ai diritti di accedervi e di usufruire delle prestazioni che essa è chiamata a fornire. Organizzazione e diritti sono aspetti speculari della stessa materia, l'una e gli altri implicandosi e condizionandosi reciprocamente. Non c'è organizzazione che, direttamente o almeno indirettamente, non sia finalizzata a diritti, così come non c'è diritto a prestazione che non condizioni l'organizzazione. Questa connessione richiede un'interpretazione complessiva dei due articoli della Costituzione».

13.- Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, primo, secondo e terzo periodo, del d.l. n. 78 del 2010, sollevate da tutti i rimettenti, in riferimento, nel complesso, agli artt. 2 (dignità sociale e solidarietà), 3 (principio di ragionevolezza e di uguaglianza, partecipazione), 36 e 97 (anche in riferimento all'art. 9), Cost., nonché al principio dell'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, con riguardo al blocco sia dell'adeguamento, che delle classi e degli scatti.



13.1.- Viene in proposito più volte richiamata la sentenza n. 223 del 2012 che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 22, relativo al blocco dei meccanismi di adeguamento retributivo per il personale di magistratura.

La pronuncia evidenzia in particolare le peculiari modalità di attribuzione dell'adeguamento, mediante acconti e conguagli, «per il solo personale della magistratura», ed ha riaffermato che attraverso tale meccanismo, la legge, sulla base dei principi costituzionali, ha messo al riparo la magistratura da qualsiasi forma di interferenza, che potesse, sia pure potenzialmente, menomarne l'autonomia e l'indipendenza, sottraendola alla dialettica negoziale.

È su queste basi che essa ha quindi concluso che il relativo blocco eccede l'obiettivo di realizzare un «raffreddamento» della dinamica retributiva ed ha, invece, comportato una vera e propria irragionevole riduzione di quanto già riconosciuto sulla base delle norme che disciplinano l'adeguamento.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale del comma 22, anche nella parte in cui non esclude che a detto personale sia applicato il primo periodo del comma 21, va quindi ricondotta alle specificità dell'ordinamento della magistratura, specificità non sussistenti nella fattispecie in esame.

13.2.- Le censure di irragionevolezza, cui si connette, nella prospettazione dei rimettenti, la violazione degli ulteriori parametri costituzionali sopra richiamati, sia per effetto del blocco dell'adeguamento, che del blocco della progressione economica per classi e scatti, devono essere esaminate alla luce della giurisprudenza costituzionale che ha enunciato le condizioni di legittimità di tali meccanismi di risparmio della spesa pubblica.

Questa Corte, in generale, ha ravvisato nel carattere eccezionale, transeunte, non arbitrario, consentaneo allo scopo prefissato, nonché temporalmente limitato, dei sacrifici richiesti, e nella sussistenza di esigenze di contenimento della spesa pubblica, le condizioni per escludere la irragionevolezza delle misure in questione (sentenze n. 245 del 1997 e n. 299 del 1999, come richiamate anche nella sentenza n. 223 del 2012).

13.3.- Nella specie, quanto all'adeguamento, il blocco è stato previsto per la durata di tre anni (poi prorogato sino al 31 dicembre 2014), con l'espressa esclusione di successivi recuperi.

In proposito, va ricordato che, come in passato (art. 7 del decreto-legge 19 settembre 1992, n. 384, recante «Misure urgenti in materia di previdenza, di sanità e di pubblico impiego, nonché disposizioni fiscali», convertito, con modificazioni, dalla legge 14 novembre 1992, n. 438), la scelta del legislatore è stata quella di realizzare una economia di spesa e non un semplice rinvio della stessa, come si verificherebbe se i tagli fossero recuperabili.

Ed al riguardo è opportuno ricordare che l'esclusione della possibilità di recupero è stata prevista anche per il blocco delle procedure previste per il personale contrattualizzato, stabilito dal comma 17 del medesimo art. 9 del d.l. n. 78 del 2010.

Peraltro il quarto periodo del comma 21 stabilisce che «Per il personale contrattualizzato le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici».

Rileva, quindi, anche nel caso in esame, quanto affermato dalla Corte con la sentenza n. 189 del 2012, laddove si è individuata la *ratio legis* dell'art. 9, comma 17, nella necessità di evitare che il risparmio della spesa pubblica derivante dal temporaneo divieto di contrattazione possa essere vanificato da una successiva procedura contrattuale o negoziale che abbia ad oggetto il trattamento economico relativo proprio a quello stesso triennio 2010-2012, trasformandosi così in un mero rinvio della spesa.

A maggior ragione valgono tali considerazioni, circa la razionalità del sistema, per la misura incidente sulle classi e sugli scatti, poiché le disposizioni censurate non modificano il meccanismo di progressione economica che continua a decorrere, sia pure articolato, di fatto, in un arco temporale maggiore, a seguito dell'esclusione del periodo in cui è previsto il blocco.

13.4.- Con particolare riferimento poi alla ragionevolezza dello sviluppo temporale delle misure, non ci si può esimere dal considerare l'evoluzione che è intervenuta nel complessivo quadro, giuridico-economico, nazionale ed europeo.

La recente riforma dell'art. 81 Cost., a cui ha dato attuazione la legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione), con l'introduzione, tra l'altro, di regole sulla spesa, e dell'art. 97, primo comma, Cost., rispettivamente ad opera degli artt. 1 e 2 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), ma ancor prima il nuovo primo comma dell'art. 119 Cost., pongono l'accento sul rispetto dell'equilibrio dei bilanci da parte delle pubbliche amministrazioni, anche in ragione del più ampio contesto economico europeo.

Non è senza significato che la direttiva 8 novembre 2011, n. 2011/85/UE (Direttiva del Consiglio relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri), evidenzia come «la maggior parte delle misure finanziarie hanno implicazioni sul bilancio che vanno oltre il ciclo di bilancio annuale» e che «Una prospettiva annuale non costituisce pertanto una base adeguata per politiche di bilancio solide» (20° Considerando), tenuto conto che, come prospettato anche dalla difesa dello Stato, vi è l'esigenza che misure strutturali di risparmio di spesa non prescindano dalle politiche economiche europee.



13.5.- Ebbene, il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, attraverso cui può attuarsi una politica di riequilibrio del bilancio, implicano sacrifici gravosi, quali quelli in esame, che trovano giustificazione nella situazione di crisi economica. In particolare, in ragione delle necessarie attuali prospettive pluriennali del ciclo di bilancio, tali sacrifici non possono non interessare periodi, certo definiti, ma più lunghi rispetto a quelli presi in considerazione dalle richiamate sentenze di questa Corte, pronunciate con riguardo alla manovra economica del 1992.

Le norme impugnate, dunque, superano il vaglio di ragionevolezza, in quanto mirate ad un risparmio di spesa che opera riguardo a tutto il comparto del pubblico impiego, in una dimensione solidaristica - sia pure con le differenziazioni rese necessarie dai diversi statuti professionali delle categorie che vi appartengono - e per un periodo di tempo limitato, che comprende più anni in considerazione della programmazione pluriennale delle politiche di bilancio.

13.6.- Quanto alla lamentata non ragionevolezza delle disposizioni impugnate poiché non incidono su coloro che non dichiarano le proprie disponibilità economiche all'amministrazione finanziaria, occorre rilevare che, in merito, il legislatore non potrebbe che operare su altri piani, precipuamente fiscali, con meccanismi quindi non comparabili con le misure in questione.

Più in generale, ove si intenda alludere anche ad una disparità di trattamento del lavoro pubblico rispetto a quello privato, non può non rilevarsi che le profonde diversità dello stato giuridico (si pensi alla minore stabilità del rapporto) e di trattamento economico escludano ogni possibilità di comparazione.

13.7.- La ragionevolezza delle norme impugnate non viene neanche incisa dalle generiche e assertive doglianze relative all'assenza di responsabilità dei cittadini gravati dalle misure in esame per la situazione economica che vi ha dato luogo, e alla mancata partecipazione degli stessi alle scelte di politica economica.

Quanto alla prospettata disparità di trattamento rispetto ad altro personale non contrattualizzato, quale gli avvocati e procuratori dello Stato e le Forze di polizia, si osserva che la mancata considerazione, da parte dei rimettenti, delle specificità di ciascuna categoria professionale in regime di diritto pubblico, priva le censure del necessario adeguato quadro di riferimento.

13.8.- Né è ravvisabile la lesione dell'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, atteso che, come questa Corte ha più volte affermato, il legislatore può anche emanare disposizioni che modifichino in senso sfavorevole la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti, sempre che tali disposizioni «non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto» (sentenze n. 166 del 2012, n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009); situazione che nella specie non può dirsi sussistente.

13.9.- In ordine alla prospettata, connessa lesione dell'art. 36 Cost., si deve rilevare, infine, come, secondo i principi affermati da questa Corte (sentenze n. 120 del 2012 e n. 287 del 2006), allo scopo di verificare la legittimità delle norme in tema di trattamento economico dei dipendenti, occorra far riferimento, non già alle singole componenti di quel trattamento, ma alla retribuzione nel suo complesso, dovendosi avere riguardo - in sede di giudizio di non conformità della retribuzione ai requisiti costituzionali di proporzionalità e sufficienza - al principio di onnicomprensività della retribuzione medesima. Pertanto tale parametro, ex se ed in relazione agli artt. 3 e 97 Cost., non risulta violato, non incidendo le disposizioni in esame sulla struttura della retribuzione dei docenti universitari nel suo complesso, né emergendo una situazione che leda le tutele socio-assistenziali degli interessati e dunque l'art. 2 Cost.

13.10.- Quanto al blocco delle classi e degli scatti, non sono fondate neanche le censure volte a sostenere l'irragionevolezza dell'art. 9, comma 21, secondo e terzo periodo, per le ricadute delle norme impugnate sulla riforma introdotta dalla legge n. 240 del 2010.

Occorre premettere al riguardo che, come già ritenuto dai rimettenti nell'affermare la rilevanza delle questioni, la valutazione delle attività didattiche, di ricerca e gestionali svolte, prevista nel nuovo sistema di progressione economica, non esclude la sussistenza di quella cadenza temporale predeterminata per la progressione, che rende coerente l'applicazione del blocco anche in presenza della novella, come previsto dall'art. 8, comma 1, della legge n. 240 del 2010.

Né il prospettato differimento del sistema di valutazione, può incidere sul buon andamento delle università degli studi. Si può ricordare, infatti, che la previsione di un vero e proprio sistema di valutazione applicabile alle università italiane, può essere ricondotto alla legge 24 dicembre 1993, n. 537 (Interventi correttivi di finanza pubblica), e che con il decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 novembre 2006, n. 286, il sistema è stato ulteriormente disciplinato con l'istituzione dell'Agenzia nazionale per la valutazione del sistema universitario e della ricerca (ANVUR).



Il meccanismo di valutazione si inserisce, dunque, in un contesto già orientato a garantire la qualità dell'offerta universitaria, nell'ambito del più ampio panorama europeo. Il buon andamento dell'amministrazione universitaria, anche in riferimento all'art. 9 Cost., non è, dunque, connesso al solo sistema di avanzamento in carriera dei docenti e ricercatori universitari, come delineato dagli artt. 6 ed 8 della legge n. 240 del 2010, e pertanto non risulta compromesso.

13.11.- Viene infine dedotto uno specifico profilo di illegittimità, connesso ai differenti effetti del blocco in ragione della diversa anzianità di servizio maturata.

In proposito, va in primo luogo rilevato che l'urgenza e l'ampiezza della manovra economica contenuta nel d.l. n. 78 del 2010, in cui si inscrivono le norme censurate, ha interessato l'intero comparto del pubblico impiego: la sua stessa struttura non rendeva, dunque, possibile una frantumazione delle misure previste. D'altro canto, considerato che la materia attiene a scelte di politica economica e sociale, che non spetta a questa Corte valutare (sentenza n. 119 del 2012) se non nei limiti della evidente irragionevolezza, non emergono elementi che possano indurre ad una tale conclusione.

Va infatti osservato che il sacrificio imposto al personale docente, se pure particolarmente gravoso per quello più giovane, appare, in quanto temporaneo, congruente con la necessità di risparmi consistenti ed immediati.

Del resto, nel senso della non irragionevolezza di un analogo blocco degli incrementi retributivi, si è già pronunciata questa Corte, con la sentenza n. 245 del 1997, dichiarando non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 3, del d.l. n. 384 del 1992, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 438 del 1992, questione prospettata negli stessi termini dall'allora rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) *dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 23, 36 e 53 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, sezione staccata di Pescara, con l'ordinanza indicata in epigrafe;*

2) *dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 2, del medesimo d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 122 del 2010, sollevata, in riferimento agli artt. 42 e 97 Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, con l'ordinanza indicata in epigrafe;*

3) *dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, primo, secondo e terzo periodo, del medesimo d.l. n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 122 del 2010, sollevate, in riferimento, nel complesso, agli artt. 2, 3, 9, 33, 34, 36, 37, 42, 53, 77 e 97 Cost., dai Tribunali amministrativi regionali per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, per la Lombardia e per il Piemonte, dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa del Trentino-Alto Adige, sede di Trento, dai Tribunali amministrativi regionali per l'Umbria e per la Puglia, con le ordinanze indicate in epigrafe.*

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 dicembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

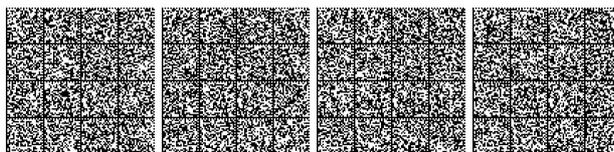
Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 dicembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 311

Sentenza 10 - 17 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Professioni - Norme della Provincia di Bolzano - Professioni turistiche - Previsione che le guide già abilitate in altre Regioni o nella Provincia di Trento debbano superare un altro esame di abilitazione - Previsione di una esenzione per gli accompagnatori turistici che svolgono la loro attività stabilmente sul territorio - Previsione che le guide alpine possano svolgere anche la professione di accompagnatore di media montagna - Ricorso del Governo - Asserita ingiustificata preferenza per i professionisti locali - Difetto di motivazione sulle ragioni che determinerebbero, in un ambito inciso dalle competenze statutarie, l'applicazione dei parametri di cui al Titolo V della Costituzione - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Provincia di Bolzano 5 dicembre 2012, n. 21, artt. 3, comma 1, lettera *b*), 7, comma 1, lettere *d*) ed *e*), e 13, comma 2.
- Costituzione, art. 117, primo e secondo comma, lettera *e*).

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 degli artt. 3, comma 1, lettera *b*), 7, comma 1, lettere *d*) ed *e*), 13, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 5 dicembre 2012, n. 21 (Disciplina di professioni turistiche), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-8 febbraio 2013, depositato in cancelleria il 7 febbraio 2013 ed iscritto al n. 15 del registro ricorsi 2013.

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

udito nell'udienza pubblica del 5 novembre 2013 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Stephan Beikircher e Michele Costa per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 4-8 febbraio 2013 e depositato il 7 febbraio 2013 (reg. ric. n. 15 del 2013), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera *e*), e 117, primo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera *b*), 7, comma 1, lettere *d*) ed *e*), e 13, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 5 dicembre 2012, n. 21 (Disciplina di professioni turistiche).

Premette il ricorrente che l'art. 8, comma 1, numero 20), 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) attribuisce alla Provincia autonoma di Bolzano la potestà legislativa in materia di guide, portatori alpini, maestri e scuole di sci. Tale competenza dovrebbe comunque esplicitarsi, ai sensi dell'art. 4 del medesimo statuto, nel rispetto della Costituzione e dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché degli obblighi internazionali.



Alcune disposizioni della legge provinciale n. 21 del 2012 presenterebbero «profili di impatto anticoncorrenziale», risultando violative della competenza esclusiva in materia, riconosciuta allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. e porrebbero ingiustificati ostacoli alla libera circolazione delle persone e dei servizi, «in contrasto con i principi comunitari espressi in materia dal Titolo IV, parte terza del TFUE (Trattato sul funzionamento dell'Unione europea)» e quindi in violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

Ricorda il ricorrente che l'art. 3 della legge provinciale n. 21 del 2012, stabilisce le condizioni necessarie per poter esercitare le professioni di guida turistica e di accompagnatore turistico nella Provincia autonoma di Bolzano, come definite dal precedente art. 2. Al riguardo, il citato art. 3, prevede al comma 1, lettera *b*), che l'attività di accompagnatore turistico possa essere esercitata anche da coloro che abbiano conseguito l'abilitazione «in un'altra regione o in provincia di Trento». Da tale disposizione si desumerebbe, a contrario, che la professione di guida turistica possa essere esercitata solo da coloro che abbiano ottenuto l'abilitazione nelle forme previste dall'art. 6 della legge provinciale n. 21 del 2012, anche se già in possesso di un titolo equipollente rilasciato da un'altra Regione o dalla Provincia autonoma di Trento. L'art. 6, comma 4, della legge in questione prevede, tra i requisiti per accedere all'esame di abilitazione per la professione di guida turistica, «rilasciata dalla Ripartizione provinciale Turismo», il possesso della laurea in lettere con indirizzo in storia dell'arte o archeologia o di un titolo equipollente, previa verifica delle conoscenze linguistiche e del territorio. Il comma 5 del medesimo articolo stabilisce che l'abilitazione all'esercizio della professione di accompagnatore turistico è rilasciata dalla Ripartizione provinciale Turismo a chi è in possesso di una laurea o di un diploma universitario in materia turistica, o di un titolo equipollente, «previa verifica del possesso delle conoscenze specifiche che non sono state oggetto del corso di studi e facenti parte delle materie dell'ultimo esame di abilitazione indetto».

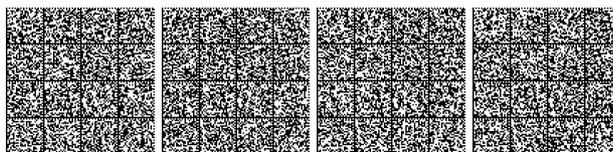
Secondo il ricorrente, le citate disposizioni, nella misura in cui imporrebbero alle guide turistiche già abilitate in altre Regioni o nella Provincia autonoma di Trento, di superare un altro esame di abilitazione per esercitare stabilmente la professione nella Provincia autonoma di Bolzano, «appaiono sproporzionate rispetto all'obiettivo di garantire la sicurezza e la tutela dei fruitori dei servizi offerti e suscettibili, per tale via, di porre un ostacolo ingiustificato all'accesso ed all'esercizio di tale professione, determinando un'indebita restrizione ai principi di libera circolazione delle persone e dei servizi».

L'art. 7, comma 1, lettere *d*) ed *e*), della legge provinciale n. 21 del 2012, individua, tra i soggetti esonerati dall'obbligo dell'abilitazione, chi, in qualità di dipendente delle organizzazioni turistiche di cui alla legge della Provincia autonoma di Bolzano 18 agosto 1992, n. 33 (Riordinamento delle organizzazioni turistiche) e successive modificazioni, e dell'Agenzia "Alto Adige Marketing", accompagna ospiti nelle visite delle località site nel proprio territorio di competenza e chi accompagna persone in pullman in gite in Alto Adige, con punti di partenza e arrivo nella Provincia. Anche in questo caso, le norme in esame porrebbero in un'indebita posizione di vantaggio coloro che svolgono la professione in materia turistica stabilmente sul territorio, rispetto a coloro che provengono «da altre regioni e, per giunta, già potenzialmente idonei, determinando quindi un'alterazione degli assetti concorrenziali nel settore».

L'art. 13, comma 2, della legge provinciale n. 21 del 2012, modificando la legge della Provincia autonoma di Bolzano 13 dicembre 1991, n. 33 (Ordinamento delle guide alpine - Guide sciatori), introduce l'art. 8-ter, recante la rubrica «Accompagnatore/Accompagnatrice di media montagna». Questa disposizione, al comma 4, stabilisce che «le guide alpine e gli aspiranti/le aspiranti guida» possono svolgere anche la professione di accompagnatore di media montagna. Secondo il ricorrente, considerato che, ai sensi dell'art. 5, lettera *e*), della citata legge provinciale n. 33 del 1991, per ottenere l'iscrizione all'albo delle guide alpine è previsto il requisito della residenza o domicilio o stabile recapito in un Comune della Provincia, la norma in esame, consentendo alle guide alpine di svolgere l'ulteriore attività di accompagnatore di media montagna, finirebbe per favorire le persone che svolgono in maniera stanziale l'attività di guida alpina, determinando un'ulteriore ingiustificata preferenza nei confronti di taluni soggetti, «in violazione del principio di libero accesso ed esercizio delle professioni, in contrasto quindi con i principi di tutela della concorrenza e del mercato».

2.- Si è costituita in giudizio la Provincia autonoma di Bolzano, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente inammissibile, «oltre che, in ogni caso», manifestamente infondata.

La resistente Provincia autonoma eccepisce, anzitutto, la parziale inammissibilità del ricorso per carenza totale di motivazione e mancata indicazione dei parametri costituzionali e statutari che si ritengono violati.



La difesa provinciale precisa che la deliberazione del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2013, in forza della quale è stata promossa la questione di costituzionalità, ha ad oggetto unicamente «gli articoli 3, comma 1, lettera *b*), 7, comma 1, lettere *d*) ed *e*) e 13, comma 2», della legge provinciale n. 21 del 2012, mentre il ricorso «censura l'intera legge provinciale» citata. Considerato che le censure «adeguatamente motivate» riguarderebbero solo singole disposizioni, mentre «quella indirizzata all'intero testo normativo» sarebbe del tutto generica, dovrebbe dichiararsi inammissibile la questione avente ad oggetto la legge provinciale n. 21 del 2012 nella sua interezza.

In secondo luogo, la Provincia autonoma eccepisce la parziale cessazione della materia del contendere in ordine all'art. 7, comma 1, lettera *e*), della legge provinciale n. 21 del 2012, in quanto tale articolo è stato abrogato dall'art. 38, comma 1, lettera *f*), della legge della Provincia autonoma di Bolzano 20 dicembre 2012, n. 22, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e per il triennio 2013-2015 (Legge finanziaria 2013)», pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Trentino-Alto Adige 2 gennaio 2013, n. 1, supplemento n. 1, ed entrata in vigore, ai sensi dell'art. 39, il giorno successivo a quello della sua pubblicazione. Sottolinea la Provincia che la norma posta dal citato art. 7, comma 1, lettera *e*), «non ha ricevuto, medio tempore nel breve periodo della sua vigenza, concreta attuazione e pertanto sul punto deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere».

In ordine alla censura concernente l'art. 3 della legge provinciale n. 21 del 2012, la Provincia autonoma di Bolzano, dopo aver richiamato il testo del medesimo articolo ed inoltre quello dell'art. 6 della legge provinciale in questione, precisa di non contestare «che le guide turistiche di altre regioni o della Provincia autonoma di Trento devono sostenere il prescritto esame e procedere alla c.d. scia per poter svolgere stabilmente la medesima attività in provincia di Bolzano, come si desume dalla lettura congiunta della censurata disposizione con l'articolo 5 della legge provinciale che disciplina l'esercizio stabile della professione».

Secondo la parte resistente, i requisiti necessari per la partecipazione all'esame relativo alla professione di guida e/o accompagnatore turistico sono quelli elencati al comma 3 dell'art. 6 della legge provinciale n. 21 del 2012 (cittadinanza italiana o di altro Stato dell'Unione europea o Stato non dell'Unione europea, ma regolarmente soggiornante, età, assenza di condanne, titolo di studio). Tali requisiti sarebbero espressione di «regole generali e non discriminanti, che favoriscono, piuttosto che ostacolare, l'accesso alle professioni turistiche».

I commi 4 e 5 dell'art. 6 della legge provinciale in questione rappresenterebbero semplicemente delle eccezioni alla regola generale, senza assurgere a «criteri generali per il rilascio della relativa abilitazione». Essi si richiamerebbero all'abrogato art. 10, comma 4, del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7 (Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche, la nascita di nuove imprese, la valorizzazione dell'istruzione tecnico-professionale e la rottamazione di autoveicoli), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 aprile 2007, n. 40, e poi abrogato dall'art. 3, comma 1, lettera *n*), del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio).

Secondo la parte resistente, la ragione per la quale le guide turistiche di altre Regioni o della Provincia autonoma di Trento dovrebbero sostenere l'esame per poter svolgere la medesima attività in Provincia di Bolzano risiederebbe nel fatto che, in tutte le Regioni d'Italia, la qualifica di «guida turistica» «ha sempre avuto ed ha validità esclusivamente sul territorio provinciale o regionale, nel quale veniva (e viene) conseguita l'abilitazione stessa». Tale limitazione territoriale sarebbe da ricondurre all'art. 7, comma 6, dell'abrogata legge 29 marzo 2001, n. 135 (Riforma della legislazione nazionale del turismo), a norma del quale «le regioni autorizzano all'esercizio dell'attività di cui al comma 5. L'autorizzazione, fatta eccezione per le guide, ha validità su tutto il territorio nazionale, in conformità ai requisiti e alle modalità previsti ai sensi dell'articolo 2, comma 4, lettera *g*)». Dall'art. 120 della Costituzione discenderebbe, poi, il limite territoriale di applicazione delle leggi regionali, potendo queste disciplinare solo «fattispecie che si esauriscono nel territorio della Regione stessa».

Aggiunge la Provincia autonoma di Bolzano che le guide turistiche delle altre Regioni, in possesso di una qualifica regionale o provinciale, hanno una preparazione «locale», limitata al proprio territorio di riferimento. Pertanto, riconoscere loro la possibilità di esercitare la professione in tutte le altre Regioni e Province autonome «comporterebbe innanzitutto il rischio di una svalutazione della professionalità della guida turistica stessa ed in secondo luogo determinarebbe una disparità di trattamento nei confronti delle guide turistiche con titolo conseguito in provincia di Bolzano, che non potrebbero a loro volta esercitare l'attività in provincia di Trento e nelle altre regioni italiane».



Del resto, il legislatore nazionale, pur avendone avuto l'opportunità, in occasione dell'emanazione del decreto-legge 11 dicembre 2012, n. 216 (Disposizioni urgenti volte a evitare l'applicazione di sanzioni dell'Unione europea), peraltro non convertito in legge, non avrebbe sancito espressamente la validità su tutto il territorio nazionale della qualifica di guida turistica, conseguita secondo le discipline regionali o provinciali vigenti.

La richiesta di sostenere l'esame provinciale non dovrebbe dunque considerarsi sproporzionata, «essendo necessaria al fine di garantire una prestazione altamente qualificata ai fruitori dei servizi offerti».

La proporzionalità, anzi, discenderebbe, «a contrariis», anche dalla circostanza che coloro «che siano in possesso di una laurea in lettere con indirizzo in storia dell'arte o archeologia o di un titolo equipollente possono essere sottoposti a verifiche in ordine alle conoscenze linguistiche e del territorio provinciale».

In merito all'art. 7, comma 1, lettera d), della legge provinciale n. 21 del 2012, la parte resistente sottolinea che il ricorrente avrebbe travisato la natura di tale disposizione.

Essa limiterebbe «l'eccezione del non possesso dell'abilitazione e dell'esenzione della scia unicamente a chi accompagna ospiti nelle visite delle località site nel proprio territorio di competenza» e dunque non riguarderebbe la complessa attività di guida turistica, descritta nell'art. 2, comma 1, della legge provinciale n. 21 del 2012.

L'attività svolta dai dipendenti delle organizzazioni turistiche e dell'Agenzia Alto Adige Marketing sarebbe «diversa e professionalmente "inferiore" a quella svolta dalle guide turistiche, consistendo in visite delle località di competenza territoriale». Tali dipendenti non sarebbero, quindi, in concorrenza con coloro che svolgono la professione in materia turistica con un titolo abilitante.

Aggiunge la Provincia autonoma di Bolzano che le organizzazioni turistiche di cui alla legge provinciale n. 33 del 1992 non opererebbero «sul libero mercato» e svolgerebbero chiaramente attività di interesse pubblico. Ugualmente, l'Agenzia Alto Adige Marketing, ai sensi dell'art. 29 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 23 dicembre 2010, n. 15, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione per l'anno finanziario 2011 e per il triennio 2011-2013 (Legge finanziaria 2011)», costituirebbe «un'agenzia dotata di personalità giuridica di diritto pubblico, sottoposta alla vigilanza della Giunta provinciale e avente, tra i propri fini istituzionali, quello dello sviluppo del marketing di destinazione a livello provinciale e del marchio ombrello della Provincia di Bolzano, attraverso idonee attività ed iniziative di comunicazione».

Quanto alla censura concernente l'art. 13, comma 2, della legge provinciale n. 21 del 2012, osserva la Provincia autonoma resistente che in base all'art. 8, comma 1, numero 20), del d.P.R. n. 670 del 1972, la Provincia autonoma di Bolzano è titolare delle competenze legislative primarie in materia di turismo e industria alberghiera, compresi le guide, i portatori alpini, i maestri e le scuole di sci, mentre in base all'art. 16, comma 1, del medesimo statuto, è titolare delle connesse potestà amministrative. Si tratterebbe di competenze esclusive, che troverebbero conferma anche nel d.P.R. 22 marzo 1974, n. 278 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di turismo ed industrie alberghiere).

L'art. 13, comma 2, della legge provinciale n. 21 del 2012, ripeterebbe quanto già previsto a livello nazionale dall'art. 21 della legge 2 gennaio 1989, n. 6 (Ordinamento della professione di guida alpina), e cioè che «le guide alpine e gli aspiranti guida possono svolgere l'attività di accompagnatore di media montagna». Tale disposizione non farebbe distinzione alcuna tra attività stabile od occasionale e tra guide alpine locali o extraprovinciali, stabilendo unicamente il principio che «le guide alpine possono svolgere anche l'attività degli accompagnatori/delle accompagnatrici di media montagna».

L'esercizio stabile della professione sul territorio presupporrebbe, come per tutte le professioni regolamentate, l'iscrizione all'albo, ma ciò non escluderebbe che le guide alpine estere o provenienti da altre Regioni italiane possano esercitare l'attività in Provincia di Bolzano, chiedendo o meno l'iscrizione all'albo, a seconda che desiderino prestare l'attività in forma stabile od occasionale.

Nel caso di iscrizione all'albo, la guida alpina, come previsto anche dalla legge n. 6 del 1989, dovrebbe avere la residenza o il domicilio o un recapito stabile in un Comune della Provincia autonoma di Bolzano. Tale condizione non sarebbe in contrasto con i principi di tutela della concorrenza e del mercato, «dovendo la pubblica amministrazione poter interagire con i professionisti operanti sul territorio per poter svolgere in maniera efficiente le funzioni d'ufficio».

3.- Con memoria depositata il 9 luglio 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri insiste per l'accoglimento delle conclusioni già formulate.



Infondata sarebbe l'eccezione di inammissibilità del ricorso per asserita carenza di motivazione e mancata indicazione dei parametri costituzionali e statutari che si ritengono violati.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, nell'epigrafe del ricorso, avente carattere meramente descrittivo ed introduttivo, sono indicati i soli estremi della legge, ma nel corpo del medesimo risultano puntualmente indicate le disposizioni censurate.

Dopo aver premesso il riferimento alla norma statutaria che attribuisce alla Provincia autonoma di Bolzano la potestà legislativa in materia di guide e portatori alpini, il ricorso in questione avrebbe specificamente individuato le disposizioni ritenute violative dell'art. 117 Cost.

La declaratoria di incostituzionalità della legge impugnata dovrebbe allora intervenire solo «in relazione ai profili evidenziati».

Quanto alla genericità delle censure, rileva la difesa statale che le norme impugnate presenterebbero profili di impatto anticoncorrenziale, risultando sproporzionate rispetto all'obiettivo di garantire la sicurezza e la tutela dei fruitori dei servizi offerti, ed eccederebbero quindi dalle competenze statutarie per violazione della competenza esclusiva in materia, riconosciuta allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione. Inoltre, le norme in questione sarebbero in contrasto con i principi comunitari espressi in materia dal Titolo IV, Parte terza, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

4.- Con memoria depositata il 15 ottobre 2013, la Provincia autonoma di Bolzano ribadisce le argomentazioni espresse nel proprio atto e rinnova le conclusioni in esso rassegnate.

Inoltre, aggiunge che in data 4 settembre 2013 è entrata in vigore la legge 6 agosto 2013, n. 97 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013), la quale all'art. 3, recante disposizioni relative alla libera prestazione e all'esercizio stabile dell'attività di guida turistica da parte di cittadini dell'Unione europea (Caso EU Pilot 4277/12/MARK), «ha profondamente innovato la previgente disciplina, non solo con riguardo ai cittadini dell'Unione Europea, ma anche nei confronti dei cittadini italiani».

Tale disposizione stabilisce, tra l'altro, che «l'abilitazione alla professione di guida turistica è valida su tutto il territorio nazionale. Ai fini dell'esercizio stabile in Italia dell'attività di guida turistica, il riconoscimento ai sensi del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, della qualifica professionale conseguita da un cittadino dell'Unione europea in un altro Stato membro ha efficacia su tutto il territorio nazionale».

La parte resistente osserva che non poteva «certo tener conto di tale innovazione al momento dell'emanazione della propria legge provinciale ora impugnata» e che la legittimità costituzionale dell'impugnato art. 3 della legge provinciale n. 21 del 2012 dev'essere valutata in riferimento al quadro normativo vigente al momento dell'emanazione della legge provinciale.

In ogni caso la Provincia autonoma di Bolzano avrebbe sei mesi di tempo per adeguare la propria disciplina alle novità legislative sopravvenute, giusto il disposto dell'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento).

Considerato in diritto

1.- Con ricorso notificato il 4-8 febbraio 2013 e depositato il 7 febbraio 2013 (reg. ric. n. 15 del 2013), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 117, primo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera b), 7, comma 1, lettere d) ed e), e 13, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 5 dicembre 2012, n. 21 (Disciplina di professioni turistiche).

Premette il ricorrente che l'art. 8, comma 1, n. 20), 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) attribuisce alla Provincia autonoma di Bolzano la potestà legislativa in materia di guide, portatori alpini, maestri e scuole di sci. Tale competenza dovrebbe comunque esplicarsi, ai sensi dell'art. 4 dello statuto, nel rispetto della Costituzione e dei principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, nonché degli obblighi internazionali.



Le disposizioni impugnate presenterebbero «profili di impatto anticoncorrenziale», risultando violative della competenza esclusiva in materia, riconosciuta allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., e porrebbero ingiustificati ostacoli alla libera circolazione delle persone e dei servizi, «in contrasto con i principi comunitari espressi in materia dal Titolo IV, parte terza del TFUE (Trattato sul funzionamento dell'Unione europea)», e quindi in violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

In particolare, secondo il ricorrente, la disposizione dell'art. 3 della legge provinciale n. 21 del 2012, nella misura in cui imporrebbe alle guide turistiche già abilitate in altre Regioni o nella Provincia di Trento, di superare un altro esame di abilitazione per esercitare stabilmente la professione nella Provincia di Bolzano, risulterebbe sproporzionata «rispetto all'obiettivo di garantire la sicurezza e la tutela dei fruitori dei servizi offerti e suscettibil[e], per tale via, di porre un ostacolo ingiustificato all'accesso ed all'esercizio di tale professione, determinando un'indebita restrizione ai principi di libera circolazione delle persone e dei servizi».

L'art. 7, comma 1, lettere d) ed e), della legge provinciale n. 21 del 2012, individua, tra i soggetti esonerati dall'obbligo di abilitazione, chi, in qualità di dipendente delle organizzazioni turistiche di cui alla legge della Provincia autonoma di Bolzano 18 agosto 1992, n. 33 (Riordinamento delle organizzazioni turistiche) e successive modificazioni, e dell'Agenzia "Alto Adige Marketing", accompagna ospiti nelle visite delle località site nel proprio territorio di competenza e chi accompagna persone in pullman in gite in Alto Adige, con punti di partenza e arrivo nella Provincia. Anche in questo caso, le norme in esame porrebbero in un'indebita posizione di vantaggio coloro che svolgono la professione in materia turistica stabilmente sul territorio, rispetto a coloro che provengono «da altre Regioni e, per giunta, già potenzialmente idonei, determinando quindi un'alterazione degli assetti concorrenziali nel settore».

Infine, l'art. 13, comma 2, della legge provinciale n. 21 del 2012, modificando la legge della Provincia autonoma di Bolzano 13 dicembre 1991, n. 33 (Ordinamento delle guide alpine - Guide sciatori), introduce l'art. 8-ter, recante la rubrica «Accompagnatore/Accompagnatrice di media montagna». Tale disposizione, al comma 4, stabilisce che «le guide alpine e gli aspiranti/le aspiranti guida» possono svolgere anche la professione di accompagnatore di media montagna. Secondo il ricorrente, considerato che, ai sensi dell'art. 5, lettera e), della citata legge provinciale n. 33 del 1991, per ottenere l'iscrizione all'albo delle guide alpine è previsto il requisito della residenza o domicilio o stabile recapito in un Comune della Provincia, la norma in esame, consentendo alle guide alpine di svolgere l'ulteriore attività di accompagnatore di media montagna, finirebbe per favorire le persone che svolgono in maniera stanziale l'attività di guida alpina, determinando un'ulteriore ingiustificata preferenza nei confronti di talune persone, «in violazione del principio di libero accesso ed esercizio delle professioni, in contrasto quindi con i principi di tutela della concorrenza e del mercato».

2.- La Provincia autonoma di Bolzano ha eccepito in via preliminare la parziale inammissibilità del ricorso per carenza totale di motivazione e mancata indicazione dei parametri costituzionali e statutari che si ritengono violati. Ha rilevato, infatti, la parte resistente che la deliberazione del Consiglio dei ministri del 31 gennaio 2013, in forza della quale è stata promossa la presente questione di legittimità costituzionale, ha ad oggetto unicamente «gli articoli 3, comma 1, lettera b), 7, comma 1, lettere d) ed e) e 13, comma 2» della legge provinciale n. 21 del 2012. Nell'epigrafe del ricorso, invece, stando alla prospettazione della Provincia autonoma, viene censurata l'intera legge provinciale in questione. Ne conseguirebbe l'inammissibilità della questione concernente l'intera legge.

Al riguardo, va però considerato che la legge provinciale n. 21 del 2012 è citata nella sua interezza solo nell'epigrafe del ricorso, mentre «nel corpo» dello stesso vengono censurate solo singole disposizioni di essa. Inoltre, nelle conclusioni, il Presidente del Consiglio dei ministri chiede la «declaratoria di incostituzionalità della legge impugnata, in relazione ai profili evidenziati». Dalla motivazione e dalle conclusioni del ricorso emerge quindi chiaramente che la questione di legittimità costituzionale è limitata alle sole disposizioni di cui agli artt. 3, comma 1, lettera b), 7, comma 1, lettere d) ed e), e 13, comma 2, e ciò peraltro conformemente a quanto risulta dalla relazione del Ministro per gli affari regionali allegata alla delibera del Consiglio dei ministri di impugnazione della legge provinciale in questione (sentenza n. 95 del 2005).

3.- Ciò precisato, le questioni sono inammissibili.



Questa Corte ha ripetutamente affermato che, nei confronti delle autonomie speciali, e in un ambito materiale inciso dalle competenze statutarie, l'omissione di ogni argomentazione sulle ragioni dell'applicazione, nella specie, delle norme del Titolo V della Parte II della Costituzione, secondo quanto previsto dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), determina l'inammissibilità del ricorso statale (*ex plurimis*, sentenze n. 288 del 2013 e n. 90 del 2011).

Nel caso di specie, lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri riconosce che lo statuto della Regione autonoma Trentino-Alto Adige attribuisce competenza legislativa primaria alla Provincia autonoma di Bolzano nelle materie coinvolte, ma omette del tutto di indicare a quale titolo essa possa ritenersi compresa da norme statali.

Il ricorso non solo non contiene una motivazione sull'applicabilità del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione, ma omette persino di specificare la eventuale normativa statale valevole quale limite all'esercizio delle competenze statutarie, a titolo ora di obblighi internazionali, ora di norme fondamentali delle riforme economico-sociali, ora di principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica (sentenze n. 187 del 2013 e n. 114 del 2011). Più in particolare, il ricorso non considera né le vicende normative riguardanti la professione di guida turistica, conclusesi con la legge 6 agosto 2013, n. 97 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013), né la legge relativa alle guide alpine (legge 2 gennaio 1989, n. 61, recante «Ordinamento della professione di guida alpina»).

È stata così elusa l'esigenza che il ricorso dello Stato specifichi l'eventuale normativa interposta, con la quale siano stati formulati limiti tali da comprimere la legislazione regionale, in una materia che lo statuto attribuisce alla competenza della Regione ad autonomia speciale.

Occorre aggiungere che, con riferimento specifico alla censura attinente all'art. 117, primo comma, Cost., la normativa interposta è indicata in modo generico, in quanto è richiamato l'intero Titolo IV, Parte terza, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Non essendo possibile individuare i termini della questione, va riconosciuta l'inammissibilità del ricorso anche in ordine a tale parametro (sentenza n. 85 del 2013).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera b), 7, comma 1, lettere d) ed e), e 13, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 5 dicembre 2012, n. 21 (Disciplina di professioni turistiche), promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 117, primo comma, della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 dicembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

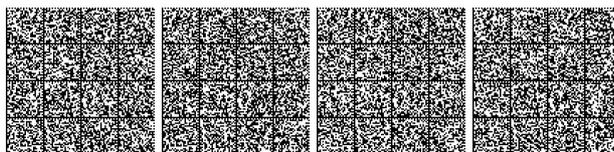
Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 dicembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 312

Sentenza 10 - 17 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Regioni - Norme della Regione Marche - Disposizioni contenute nella legge di aggiustamento del bilancio 2012 - Ricorso del Governo - Sopravvenuta rinuncia all'impugnazione accettata dalla controparte - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Marche 27 novembre 2012, n. 37, artt. 25, comma 5, e 38, comma 2.
- Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte, art. 23, comma 1.

Impiego pubblico - Norme della Regione Marche - Scuola regionale di formazione della pubblica amministrazione - Ammissione aperta anche al personale di soggetti diversi dalle pubbliche amministrazioni - Ricorso del Governo - Difetto di motivazione - Inammissibilità delle questioni.

- Legge della Regione Marche 27 novembre 2012, n. 37, art. 28, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 81, quarto comma, 97 e 117, terzo 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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 25, comma 5, 28, comma 1, e 38, comma 2, della legge della Regione Marche 27 novembre 2012, n. 37 (Assestamento del bilancio 2012), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 31 gennaio-4 febbraio 2013, depositato in cancelleria il 5 febbraio 2013 ed iscritto al n. 14 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione Marche;

udito nell'udienza pubblica del 5 novembre 2013 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Stefano Grassi per la Regione Marche.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato a mezzo del servizio postale - spedito il 31 gennaio 2013 e ricevuto il 4 febbraio 2013 - e depositato il 5 febbraio 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni principali di legittimità costituzionale degli artt. 25, comma 5, 28, comma 1, e 38, comma 2, della legge della Regione Marche 27 novembre 2012, n. 37 (Assestamento del bilancio 2012), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Marche 3 dicembre 2012, n. 115, supplemento n. 5, per violazione degli artt. 3, 81, quarto comma, 97, 117, terzo comma, e 120 della Costituzione.



1.1.- Il censurato comma 5 dell'art. 25 della legge reg. Marche n. 37 del 2012 stabiliva che: «L'efficacia delle graduatorie dei concorsi pubblici di assistente amministrativo categoria C, banditi dall'ASUR e pubblicati nel bollettino ufficiale della Regione Marche n. 59 del 18 giugno 2009, è prorogata fino al 31 dicembre 2015».

Il ricorrente deduce che il comma censurato si pone in contrasto con l'art. 1, comma 388, e con la Tabella 2, punto 24, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), i quali fissano al 30 giugno 2013 il termine di cui all'art. 1, comma 4, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 febbraio 2012, n. 14, cioè il termine di efficacia delle «graduatorie dei concorsi pubblici per assunzioni a tempo indeterminato, relative alle amministrazioni pubbliche soggette a limitazioni delle assunzioni, approvate successivamente al 30 settembre 2003».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, «pertanto», il comma impugnato, col prevedere un termine di efficacia delle graduatorie in esso menzionate «diverso e più lungo rispetto alla normativa statale di riferimento per tutte le Pubbliche amministrazioni, viola i principi di uguaglianza, imparzialità e buon andamento di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione, nonché i principi stabiliti dall'articolo 117, terzo comma della Costituzione, nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica, cui la Regione, pur nel rispetto della sua autonomia, non può derogare».

1.2.- Il comma 1 dell'art. 28 della legge reg. Marche n. 37 del 2012 dispone l'aggiunta, dopo il comma 1 dell'art. 14 della legge della Regione Marche 15 ottobre 2001, n. 20 (Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione) - articolo che è dedicato alla «Scuola regionale di formazione della pubblica amministrazione» - di un comma 1-bis, a norma del quale: «Per assicurare le attività di programmazione regionale ed il loro raccordo con quelle dello Stato e delle altre pubbliche amministrazioni nonché con quelle dell'Unione europea, può partecipare alle attività di aggiornamento e di riqualificazione del personale regionale anche il personale di soggetti diversi dalle pubbliche amministrazioni».

Ad avviso del ricorrente, tale disposizione, prevedendo la possibilità che il personale di soggetti diversi dalle pubbliche amministrazioni partecipi alle attività della Scuola, si porrebbe in contrasto con: a) l'art. 81, quarto comma, Cost., «perché introduce oneri a carico della finanza pubblica senza la previsione dei mezzi finanziari per far fronte alla spesa prevista»; b) gli artt. 3 e 97 Cost., «perché viola i principi, contenuti in tali norme, di uguaglianza, imparzialità e buon andamento»; c) l'art. 117, terzo comma, Cost., «perché viola il principio, contenuto in tale norma, del coordinamento della finanza pubblica, in forza del quale la Regione, pur nel rispetto della sua autonomia, non può apportare deroghe alla previsione delle leggi statali».

1.3.- La terza disposizione impugnata, l'art. 38, comma 2, della legge reg. Marche n. 37 del 2012, dispone l'aggiunta, dopo il comma 3 dell'art. 35 della legge della Regione Marche 28 luglio 2009, n. 18 (Assestamento del bilancio 2009), oltre che di un comma 3-bis, di un comma 3-ter, a norma del quale: «Le plusvalenze derivanti dalle alienazioni successive al 1° gennaio 2012 e le somme derivanti dall'alienazione di altri beni immobili rispetto a quelli indicati al comma 1 [cioè a quelli di cui all'art. 28 della legge della Regione Marche 24 dicembre 2008, n. 37 (Disposizioni per la formazione del Bilancio annuale 2009 e pluriennale 2009/2011 della Regione - Legge finanziaria 2009) che aveva autorizzato l'alienazione di alcuni beni immobili delle strutture sanitarie regionali], non costituiscono un debito verso l'Amministrazione regionale e sono utilizzate dagli Enti del SSR previa autorizzazione della Giunta regionale».

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, tale norma, escludendo che le plusvalenze in essa indicate costituiscano un debito nei confronti dell'amministrazione regionale e disponendo che le stesse siano utilizzate dagli enti del Servizio sanitario regionale, si porrebbe in contrasto con l'art. 29, comma 1, lettera c), del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), «il quale stabilisce che le disponibilità generate dalle dismissioni di immobilizzazioni degli enti del servizio sanitario nazionale devono essere destinate al finanziamento di nuovi investimenti, costituendo una riserva del patrimonio netto fino a quando non si realizzi la predetta finalizzazione».

Da ciò conseguirebbe - sempre ad avviso del ricorrente - che la disposizione impugnata, «in quanto determina detto contrasto», viola: a) l'art. 117, terzo comma, Cost., atteso che le disposizioni del citato art. 29, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 118 del 2011, costituiscono, a norma dell'art. 19, comma 1, dello stesso decreto legislativo, principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi di detto parametro costituzionale «e sono finalizzate alla tutela dell'unità economica della Repubblica italiana, a sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione»; b) l'art. 120 Cost., «il quale sancisce il principio di unità economica del Paese».



2.- Si è costituita la Regione Marche, chiedendo che le questioni promosse siano dichiarate inammissibili o comunque infondate.

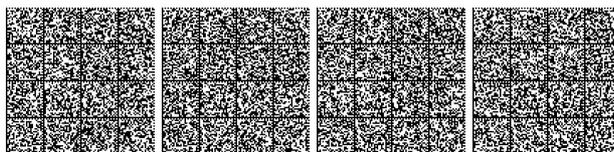
2.1.- Quanto all'impugnazione del comma 5 dell'art. 25 della legge reg. Marche n. 37 del 2012, la Regione resistente, premesso che l'art. 1, comma 388, e la Tabella 2, punto 24, della legge n. 228 del 2012, invocati nel ricorso quale parametro interposto, sono sopravvenuti a distanza di quasi un mese dall'entrata in vigore della disposizione impugnata, deduce che sarebbe «tutt'altro che pacifico, nel silenzio della giurisprudenza di questa Corte», che lo Stato possa impugnare in via principale leggi regionali per contrasto con disposizioni legislative statali, che si pretendano costituire principi fondamentali in materie di competenza legislativa concorrente, sopravvenute durante la pendenza del termine di impugnazione. E ciò - sempre secondo la Regione Marche - «a tacer d'altro, quanto meno in considerazione della perdurante vigenza» dell'art. 10, primo comma, della legge 10 febbraio 1953, n. 62 (Costituzione e funzionamento degli organi regionali), a norma del quale «Le leggi della Repubblica che modificano i principi fondamentali di cui al primo comma dell'articolo precedente [cioè i principi fondamentali delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione, nel testo allora vigente] abrogano le norme regionali che siano in contrasto con esse».

Le questioni di legittimità dell'art. 25, comma 5, della legge reg. Marche n. 37 del 2012 - prosegue la Regione resistente - sarebbero «in ogni caso [...] inammissibili per altri e diversi profili» e, in particolare, per la genericità delle censure avanzate dal ricorrente.

A proposito di quelle promosse in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., la resistente evidenzia che il ricorso motiva le stesse esclusivamente in ragione del fatto che la disposizione regionale impugnata prevede un termine di efficacia delle graduatorie in essa indicate «diverso e più lungo rispetto alla normativa statale di riferimento per tutte le Pubbliche amministrazioni», senza che il ricorrente spenda parola per spiegare né perché, nella materia in considerazione, il principio di uguaglianza, anziché essere declinato in base al consueto canone che impone il trattamento uguale di situazioni uguali e un trattamento ragionevolmente differenziato di situazioni diverse, imponga invece l'identico trattamento di tutte le graduatorie dei concorsi pubblici attualmente esistenti, «a prescindere dalle diverse situazioni, contesti territoriali e professionali, tipologie di personale, cui esse si riferiscano», né perché la previsione, da parte dell'impugnata norma regionale, di detto diverso e più lungo termine di efficacia delle graduatorie violi di per sé il principio di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione. La generica affermazione del ricorso secondo cui la previsione di un termine di efficacia delle graduatorie diverso e più lungo rispetto a quello previsto in generale dalla legislazione statale basterebbe a integrare la violazione dei principi di uguaglianza, di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione, oltre a essere una «petizione di principio», inidonea a sostenere l'impugnazione, costituirebbe anche - sempre secondo la Regione Marche - un «assurdo logico» perché impedirebbe «in radice a qualunque legislatore regionale» di introdurre discipline differenziate rispetto alla normativa nazionale.

Quanto all'inammissibilità della questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., la Regione Marche sottolinea come il ricorrente lamenti che la previsione, da parte della disposizione regionale impugnata, di un termine di efficacia delle graduatorie in essa indicate «diverso e più lungo rispetto alla normativa statale di riferimento per tutte le Pubbliche amministrazioni» violerebbe «i principi stabiliti dall'articolo 117 terzo comma della Costituzione, nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica». Ciò premesso, la parte resistente deduce che il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe promosso detta censura «erroneamente e lacunosamente» in quanto: a) «non ha correttamente individuato il parametro costituzionale asseritamente violato», atteso che l'art. 117, terzo comma, Cost., non «stabilisce» alcun principio «nell'ottica» del coordinamento della finanza pubblica ma contempla delle materie di legislazione concorrente, tra cui il «coordinamento della finanza pubblica», con riguardo alle quali al legislatore statale è riservata la determinazione dei principi fondamentali; b) non ha né affermato né, tanto meno, argomentato la riconducibilità delle norme statali invocate quale parametro interposto alla materia del «coordinamento della finanza pubblica»; c) non ha spiegato «per quale ragione e con quale portata» dette norme statali dovrebbero costituire un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

Nel merito, le questioni di legittimità dell'art. 25, comma 5, della legge reg. Marche n. 37 del 2012 sarebbero comunque infondate. In proposito, la parte resistente deduce che, anche a volere accogliere la prospettiva che il ricorrente sembra, pur con gli evidenziati deficit motivazionali, fare propria - quella cioè secondo cui l'art. 1, comma 388, e la Tabella 2, punto 24, della legge n. 228 del 2012 costituirebbero un principio fondamentale della materia «coordinamento della finanza pubblica» - la norma censurata non solo non si porrebbe in contrasto con detto principio ma ne costituirebbe «coerente e più intensa attuazione». Secondo la Regione Marche, infatti, la *ratio* di detto principio sarebbe costituita dal risparmio di spesa che l'utilizzazione delle graduatorie di concorsi già espletati consente di conseguire a fronte del dispendio di tempo e di risorse che sarebbe invece richiesto per l'espletamento di nuove procedure con-



consuali. Poiché detto principio fondamentale vincolerebbe le Regioni, appunto, come principio e non come regola di dettaglio - come avviene invece nei confronti delle amministrazioni statali - ne deriverebbe che esso dovrebbe essere considerato inderogabile nel senso del divieto per le Regioni di introdurre norme che ne riducano la portata ma non impedirebbe che le stesse Regioni, sviluppando e attuando più intensamente il principio, stabiliscano termini di efficacia delle graduatorie concorsuali esistenti più lunghi di quelli previsti dalla legge statale, conseguendo, così, maggiori risparmi di spesa.

2.2.- Quanto alle questioni di legittimità dell'art. 28, comma 1, della legge reg. Marche n. 37 del 2012, esse sarebbero anzitutto inammissibili.

Quelle promosse in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. sarebbero inammissibili per l'assoluta genericità delle censure, atteso che il ricorrente si è limitato a dedurre, in termini meramente assertivi e apodittici, la violazione dei principi di uguaglianza, di imparzialità e di buon andamento della pubblica amministrazione.

Parimenti inammissibile per genericità sarebbe anche la questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla materia «coordinamento della finanza pubblica», atteso che il ricorrente ha ommesso di indicare la norma di legge statale che stabilisce il principio fondamentale di detta materia che sarebbe, nella specie, violato.

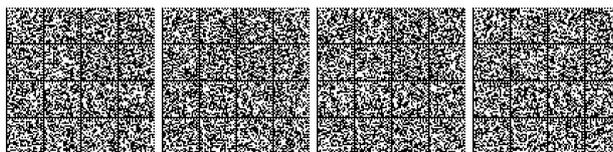
Quanto all'inammissibilità della censura promossa in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., la Regione Marche premette che tale disposizione costituzionale «non può essere scissa» da quella del terzo comma dello stesso art. 81 Cost. e che solo dal combinato disposto di dette due disposizioni è possibile ricavare «nel suo significato più corretto, il principio costituzionale» secondo cui se una legge comporta costi per la sua attuazione, tali oneri devono trovare adeguata copertura, alternativamente, o nella legge annuale di approvazione del bilancio preventivo, oppure - quando si tratti di spese nuove o maggiori rispetto a quelle che hanno trovato copertura nel bilancio approvato - «in altre fonti appositamente ed espressamente individuate». Tanto chiarito, la Regione resistente afferma che la questione proposta è ipotetica in quanto sarebbe stato onere del ricorrente dimostrare sia che la norma impugnata impone dei costi aggiuntivi per la sua attuazione sia che tali aggravii di spesa non trovano copertura nelle vigenti leggi regionali di approvazione del bilancio. Sotto tale secondo aspetto, la censura sarebbe anche generica atteso che lo stesso ricorrente si è limitato a lamentare che la norma impugnata non contempla «la previsione dei mezzi finanziari per far fronte alla spesa prevista», lasciando indimostrato il presupposto per l'applicazione dell'invocato art. 81, quarto comma, Cost., cioè che detta norma impugnata importi nuove o maggiori spese rispetto alle leggi di bilancio approvate.

Nel merito, la Regione Marche afferma anzitutto che l'assoluta genericità delle questioni di legittimità promosse in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost., rende impossibile opporsi a ragioni di doglianza che dovrebbero essere addirittura da essa stessa «ipotizzate».

Quanto alla questione promossa in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., la resistente sottolinea che la norma impugnata si è limitata a prevedere, come risulta dal suo tenore letterale, la mera possibilità che personale di soggetti diversi dalle pubbliche amministrazioni partecipi alle attività formative della Scuola regionale di formazione della pubblica amministrazione, con il fine di consentire che soggetti privati interessati a dette attività - quali gestori di pubblici servizi, centri accreditati per lo svolgimento di servizi sanitari pubblici, associazioni di categoria, centri di educazione ambientale, ambiti territoriali locali, associazioni ambientaliste ed altri - possano fruire dei corsi già previsti dal programma e offerti al personale delle pubbliche amministrazioni. Che la norma impugnata non introduca nuovi oneri a carico della finanza pubblica sarebbe dunque chiaro - sempre ad avviso della Regione Marche - per le seguenti due ragioni: *a)* perché non è tale norma a disporre la partecipazione alle attività di formazione della Scuola di soggetti estranei alle pubbliche amministrazioni, limitandosi essa a consentire che tale partecipazione sia disposta, caso per caso, dalla Scuola stessa; *b)* perché detta partecipazione di soggetti ulteriori a corsi o attività che già vengono svolti per il personale delle pubbliche amministrazioni non è in grado di comportare nuovi o maggiori oneri per la spesa pubblica.

2.3.- La Regione Marche deduce, infine, l'infondatezza delle questioni di legittimità dell'art. 38, comma 2, della legge reg. Marche n. 37 del 2012, in quanto non sarebbe ravvisabile alcun contrasto tra la norma regionale impugnata e quella statale invocata quale parametro interposto.

La parte resistente osserva anzitutto che con la norma impugnata il legislatore regionale ha stabilito che alcune somme derivanti dall'alienazione di beni immobili del Servizio sanitario regionale, da un lato, non costituiscono un debito verso l'amministrazione regionale, dall'altro, possono essere utilizzate dagli enti di detto Servizio sanitario regionale previa autorizzazione della Giunta regionale. La *ratio* di tale disposizione si comprenderebbe alla luce del



comma 2 dell'art. 35 della legge reg. Marche n. 18 del 2009 il quale stabilisce, in via generale, che «Il ricavato dell'alienazione [dei beni immobili di cui al comma 1 dello stesso art. 35] è destinato alla copertura del fondo regionale per il finanziamento del servizio sanitario regionale e costituisce debito verso l'Amministrazione regionale».

Tanto precisato in ordine alla portata della norma impugnata, la difesa della Regione Marche afferma che essa non presenta difformità rispetto alla legislazione statale, nell'ambito della quale non è rinvenibile alcuna disposizione che imponga di configurare i proventi dell'alienazione di beni immobili degli enti del Servizio sanitario regionale quale debito verso l'amministrazione regionale o che imponga un generale divieto di utilizzazione di tali risorse.

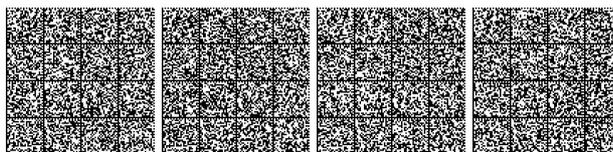
Nessun contrasto sarebbe in particolare ravvisabile tra la norma impugnata e l'art. 29, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 118 del 2011, che il ricorrente invoca quale parametro interposto. Infatti, premesso che detta norma statale individua «le modalità di rappresentazione» di alcune poste di bilancio «Al fine di soddisfare il principio generale di chiarezza e di rappresentazione veritiera e corretta, nonché di garantire l'omogeneità, la confrontabilità ed il consolidamento dei bilanci dei servizi sanitari regionali» (art. 29, comma 1), la Regione Marche, dopo averne riportato il contenuto, per la parte di esso che rilevarebbe nel caso di specie - e cioè là dove la citata lettera c) dispone che «Nel caso di cessione di beni acquisiti tramite contributi in conto capitale con generazione di plusvalenza, la plusvalenza viene direttamente iscritta in una riserva del patrimonio netto, senza influenzare il risultato economico dell'esercizio. La quota di contributo residua resta iscritta nell'apposita voce di patrimonio netto ed è utilizzata, unitamente alla riserva derivante dalla plusvalenza, per sterilizzare l'ammortamento dei beni acquisiti con le disponibilità generate dalla dismissione» - afferma che l'esclusione delle somme indicate nella norma regionale impugnata dalla qualificazione quale debito verso l'amministrazione regionale e la possibilità, prevista dalla stessa norma, della loro utilizzazione previa autorizzazione della Giunta regionale non sarebbero in grado di incidere, neppure potenzialmente, sulla piena e sicura applicazione dell'art. 29, comma 1, lettera c), del d.lgs. n. 118 del 2011.

3.- Con memoria depositata in data 15 ottobre 2013, la Regione Marche ha ribadito gli argomenti e le conclusioni già precedentemente rassegnati nell'atto di costituzione in giudizio in punto di inammissibilità e, comunque, di infondatezza di ciascuna delle tre questioni di legittimità costituzionale promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri.

La difesa regionale ha poi osservato che, nelle more del giudizio, il quadro normativo in cui dette questioni si inseriscono è in gran parte mutato.

Con riguardo a quelle aventi a oggetto il comma 5 dell'art. 25 della legge reg. Marche n. 37 del 2012, la parte resistente fa presente che, successivamente alla proposizione del ricorso: a) detto comma 5 è stato espressamente abrogato dall'art. 3, comma 1, della legge della Regione Marche 2 agosto 2013, n. 26 (Disposizioni per gli Enti del Servizio Sanitario Regionale), con effetto dal 23 agosto 2013, data dell'entrata in vigore di tale legge, il giorno successivo a quello della sua pubblicazione (art. 4, comma 1, della legge reg. Marche n. 26 del 2013); b) il termine di efficacia delle graduatorie concorsuali del 30 giugno 2013 previsto dalla norma statale invocata a parametro interposto è stato prorogato al 31 dicembre 2013 dall'art. 1, comma 1, lettera c), del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 19 giugno 2013 (Proroga dei termini di scadenza e dei regimi giuridici, adottato in attuazione dell'articolo 1, comma 394, della legge 24 dicembre 2012, n. 228). Secondo la Regione Marche, tali sopravvenienze normative realizzerebbero le condizioni che, in base alla consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, comportano la cessazione della materia del contendere. Infatti, da un lato, è stata rimossa dall'ordinamento la disposizione regionale censurata con effetto dal 23 agosto 2013; dall'altro, per il periodo intercorrente tra il 1° luglio 2013 (primo giorno successivo al termine originario fissato dalla norma interposta invocata dal ricorrente) e il 22 agosto 2013 (giorno precedente alla decorrenza dell'indicato effetto abrogativo) si potrebbe senz'altro assumere che la disciplina regionale impugnata non ha trovato applicazione o, comunque, non ha potuto avere alcuna applicazione incostituzionale, dal momento che a far data dal 1° luglio 2013 deve considerarsi a tutti gli effetti applicabile il nuovo termine prorogato dal legislatore statale al 31 dicembre 2013.

Quanto alle questioni di legittimità dell'art. 38, comma 2, della legge reg. Marche n. 37 del 2012, nella parte in cui aggiunge, nell'art. 35 della legge reg. Marche n. 18 del 2009, un nuovo comma 3-ter, la difesa regionale rileva che tale comma è stato integralmente sostituito dall'art. 2, comma 1, della legge della Regione Marche 10 maggio 2013, n. 10 (Disposizioni di semplificazione e adeguamento della normativa regionale) con il seguente: «Le plusvalenze derivanti dalle alienazioni di beni immobili di cui al comma 1 successive al 1° gennaio 2012 e le somme derivanti dall'alienazione di altri beni immobili rispetto a quelli indicati allo stesso comma 1 devono essere destinate al finanziamento di investimenti e costituiscono, fino alla stessa finalizzazione, una riserva del patrimonio netto, ai sensi del comma 1 dell'articolo 29 del D.Lgs. 118/2011». Secondo la parte resistente, tale disposizione riproduce letteralmente il contenuto della norma statale invocata quale parametro interposto e risulterebbe, perciò, integralmente



satisfattiva delle ragioni del ricorrente. La stessa novella avrebbe inoltre - sempre secondo la Regione resistente - efficacia sostanzialmente, pur se non formalmente retroattiva, «in considerazione della natura inequivocabilmente contabile della disciplina in questione, la quale si rivolge agli enti sanitari regionali di cui al menzionato art. 35 della legge reg. n. 18 del 2009, imponendo loro di redigere i propri bilanci in conformità alle regole ivi dettate, anche attraverso l'adozione degli eventuali provvedimenti di variazione che si rendessero necessari per assicurare - allo stato attuale - quella conformità». Anche in questo caso sussisterebbero, quindi, le condizioni per una dichiarazione di cessazione della materia del contendere.

Quanto alle questioni di legittimità dell'art. 28, comma 1, della legge reg. Marche n. 37 del 2012, la difesa regionale ha ribadito gli argomenti già adottati nell'atto di costituzione in giudizio, sia in punto di inammissibilità delle censure mosse in riferimento agli artt. 3, 97 e 117, terzo comma, Cost., sia in punto di infondatezza della questione promossa in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., in quanto il ricorrente muoverebbe dall'errato presupposto secondo cui l'impugnata disposizione regionale introdurrebbe «oneri a carico della finanza pubblica».

La Regione Marche conclude chiedendo che, fatta salva l'eventuale parziale dichiarazione di cessazione della materia del contendere, le questioni promosse siano dichiarate inammissibili o, comunque, infondate.

4.- Il 23 ottobre 2013, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato atto di rinuncia parziale al ricorso con riguardo all'impugnazione dell'art. 38, comma 2, della legge reg. Marche n. 37 del 2012, unitamente all'estratto della deliberazione del Consiglio dei ministri del 12 luglio 2013 con la quale detta rinuncia è stata decisa, rilevando che, con l'art. 2, comma 1, della legge reg. Marche n. 10 del 2013, la Regione Marche «si è adeguata ai rilievi governativi».

Il 31 ottobre 2013, la stessa Avvocatura generale dello Stato ha depositato atto di rinuncia parziale al ricorso anche con riguardo all'impugnazione dell'art. 25, comma 5, della legge reg. Marche n. 37 del 2012, unitamente all'estratto della deliberazione del Consiglio dei ministri del 29 ottobre 2013 con la quale detta rinuncia è stata decisa, rilevando che l'art. 3, comma 1, della legge reg. Marche n. 26 del 2013, ha espressamente abrogato la disposizione impugnata con effetto dal 23 agosto 2013 e che il citato d.P.C.m. 19 giugno 2013 ha medio tempore prorogato al 31 dicembre 2013 il termine di efficacia delle graduatorie concorsuali del 30 giugno 2013 previsto dall'art. 1, comma 388, e dalla Tabella 2, punto 24, della legge n. 228 del 2012.

5.- Nel corso dell'udienza pubblica del 5 novembre 2013, la difesa della Regione Marche ha depositato copia della deliberazione n. 1517 del 4 novembre 2013 con la quale la Giunta regionale della Regione Marche ha accettato le suddette rinunce all'impugnazione degli artt. 38, comma 2, e 25, comma 5, della legge reg. Marche n. 37 del 2012.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso, in riferimento agli artt. artt. 3, 81, quarto comma, 97, 117, terzo comma, e 120 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 25, comma 5, 28, comma 1, e 38, comma 2, della legge della Regione Marche 27 novembre 2012, n. 37 (Assestamento del bilancio 2012).

2.- Preliminarmente, va rilevato che, dopo la proposizione del ricorso, il ricorrente ha depositato, il 23 e il 31 ottobre 2013, atti di rinuncia all'impugnazione, rispettivamente, dell'art. 38, comma 2, e dell'art. 25, comma 5, della legge reg. Marche n. 37 del 2012, e che dette rinunce sono state accettate dalla Regione Marche il 4 novembre 2013. Con riguardo a tali questioni oggetto di rinuncia deve, perciò, essere dichiarata l'estinzione del processo, ai sensi dell'art. 23, comma 1, secondo periodo, delle norme integrative per i giudizi davanti a questa Corte.

3.- Così delimitato l'oggetto del giudizio, si deve procedere all'esame delle censure mosse nei confronti dell'art. 28, comma 1, della legge reg. Marche n. 37 del 2012.

3.1.- Tale disposizione stabilisce l'aggiunta, dopo il comma 1 dell'art. 14 della legge della Regione Marche 15 ottobre 2001, n. 20 (Norme in materia di organizzazione e di personale della Regione) -articolo che è dedicato alla «Scuola regionale di formazione della pubblica amministrazione» - di un comma 1-bis, a norma del quale: «Per assicurare le attività di programmazione regionale ed il loro raccordo con quelle dello Stato e delle altre pubbliche amministrazioni nonché con quelle dell'Unione europea, può partecipare alle attività di aggiornamento e di riqualificazione del personale regionale anche il personale di soggetti diversi dalle pubbliche amministrazioni».



Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata, prevedendo la possibilità che il personale di soggetti diversi dalle pubbliche amministrazioni partecipi alle attività della Scuola, si porrebbe in contrasto con: a) gli artt. 3 e 97 Cost., «perché viola i principi, contenuti in tali norme, di uguaglianza, imparzialità e buon andamento»; b) l'art. 117, terzo comma, Cost., «perché viola il principio, contenuto in tale norma, del coordinamento della finanza pubblica, in forza del quale la Regione, pur nel rispetto della sua autonomia, non può apportare deroghe alla previsione delle leggi statali»; c) l'art. 81, quarto comma, Cost., «perché introduce oneri a carico della finanza pubblica senza la previsione dei mezzi finanziari per far fronte alla spesa prevista».

3.2.- La difesa della Regione Marche ha eccepito l'inammissibilità di tutte le dette questioni per la genericità delle stesse. Tali eccezioni sono fondate.

3.2.1.- Quanto alle censure promosse in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., il ricorrente non ha svolto alcuna argomentazione atta a suffragare la violazione di tali parametri, con conseguente inammissibilità delle questioni (*ex plurimis*, sentenze n. 114 del 2011, n. 186 del 2010, n. 145 del 2008).

3.2.2.- Parimenti inammissibile è la questione promossa in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost. Sul punto, infatti, il ricorso, oltre ad omettere di esplicitare le ragioni della violazione del parametro invocato, neppure lo identifica compiutamente, avendo trascurato di indicare il principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica che sarebbe violato dall'impugnata disposizione di legge regionale (sulla necessità, ai fini dell'ammissibilità della questione, della specificazione della norma interposta, *ex plurimis*, sentenze n. 105 del 2012, n. 227 del 2011, n. 251 e n. 250 del 2009, n. 365 e n. 246 del 2006, n. 73 del 2004; ordinanza n. 32 del 2011).

3.2.3.- Anche la censura di violazione dell'art. 81, quarto comma, Cost., è inammissibile. Il ricorrente si è infatti limitato ad affermare, in modo apodittico, il carattere di legge di spesa dell'art. 28, comma 1, della legge reg. Marche n. 37 del 2012, senza svolgere alcuna argomentazione sul perché tale disposizione ? che, limitandosi a prevedere la partecipazione di soggetti ulteriori ad attività formative già attualmente svolte (in favore del personale regionale) dall'esistente Scuola regionale di formazione della pubblica amministrazione, appare compatibile con l'invarianza della spesa ? comporti oneri finanziari ulteriori rispetto a quelli già in precedenza previsti per il funzionamento della Scuola.

3.3.- In conclusione, tutte le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dell'art. 28, comma 1, della legge reg. Marche n. 37 del 2012, devono ritenersi inammissibili per genericità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara estinto il processo limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 25, comma 5, e 38, comma 2, della legge della Regione Marche 27 novembre 2012, n. 37 (Assestamento del bilancio 2012), promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 28, comma 1, della legge reg. Marche n. 37 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 3, 81, quarto comma, e 97 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 dicembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Sergio MATTARELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 dicembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 313

Sentenza 10 - 17 dicembre 2013

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento penale per il reato di offesa all'onore o al prestigio del Presidente della Repubblica, a carico di un senatore per le opinioni da questi espresse su un sito internet - Deliberazione di insindacabilità del Senato della Repubblica - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale ordinario di Roma - Dichiarazioni non riconducibili alle proprie dirette funzioni del senatore - Insussistenza del nesso funzionale - Dichiarazione di non spettanza al Senato della Repubblica del potere esercitato - Conseguente annullamento della delibera di insindacabilità.

- Deliberazione del Senato della Repubblica 19 febbraio 2009 (doc. IV-*quater*, n. 1).
- Costituzione, art. 68, primo 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

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica del 19 febbraio 2009, relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal senatore Francesco Storace nei confronti del Presidente della Repubblica, promosso dal Tribunale ordinario di Roma, con ricorso notificato il 16 marzo 2012, depositato in cancelleria il 27 marzo 2012 ed iscritto al n. 11 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2011, fase di merito.

Visto l'atto di costituzione del Senato della Repubblica;

udito nell'udienza pubblica del 5 novembre 2013 il Giudice relatore Paolo Grossi;

udito l'avvocato Tommaso Edoardo Frosini per il Senato della Repubblica.

Ritenuto in fatto

1 - Con ordinanza-ricorso del 15 giugno 2011, il Tribunale ordinario di Roma ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in riferimento alla deliberazione assunta dal Senato della Repubblica il 19 febbraio 2009 (di approvazione del doc. IV-*quater*, n. 1) con la quale è stato affermato che le dichiarazioni rese dal senatore Francesco Storace nei confronti del Presidente della Repubblica - e per le quali pende procedimento penale - concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e ricadono pertanto nella garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione.



Il Tribunale ricorrente segnala che - come si ricava dal decreto di giudizio immediato - il senatore Storace è imputato del delitto previsto dall'art. 278 del codice penale (Offesa all'onore o al prestigio del Presidente della Repubblica), perché, commentando sul sito internet www.storace.it l'intervento del Presidente della Repubblica (nel quale questi esprimeva indignazione per gli attacchi rivolti alla senatrice Rita Levi Montalcini), offendeva l'onore e il prestigio del Capo dello Stato, attribuendogli testualmente «disdicevole storia personale, palese e nepotistica conduzione familiare, evidente faziosità istituzionale, è indegno di una carica usurpata a maggioranza, in Roma il 13.10.2007».

Riprodotte ampiamente le considerazioni poste a base della proposta della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari del Senato, poi fatte proprie dall'Assemblea, in ordine alla riconducibilità delle espressioni usate dal parlamentare all'area dell'insindacabilità sancita dall'art. 68, primo comma, Cost., il ricorrente Tribunale evidenzia come le argomentazioni stesse finiscano per entrare nel merito della valutazione della condotta ascritta all'imputato e della sua concreta offensività, che spetta soltanto al giudice apprezzare. All'Assemblea competerebbe, invece, unicamente esprimersi sull'insindacabilità in ragione della sussistenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese dal parlamentare extra moenia e l'esercizio delle relative funzioni.

Richiamata la giurisprudenza costituzionale sul punto, il ricorrente sottolinea come, nella specie, non risulti che le opinioni espresse dal senatore Storace avessero alcun collegamento con attività parlamentari cui il medesimo avesse offerto il proprio contributo; anzi - soggiunge il Tribunale - «quelle opinioni così dissociate dal contributo politico contestualmente fornito dal parlamentare non sono affatto divulgative dell'attività intra moenia, bensì sono espressione di libero pensiero e come tali devono poter essere valutate. Nessun atto tipico che possa fungere da copertura alla insindacabilità delle dichiarazioni extra moenia consente pertanto di applicare la garanzia costituzionale dell'art. 68 Cost.». Né sarebbe possibile attribuire valore, a tal fine, alla presentazione di un disegno di legge costituzionale (volto alla abrogazione dell'art. 59 Cost., sul rilievo che i senatori a vita in quel periodo erano stati accusati di aver tradito e alterato il voto popolare offrendo il loro appoggio al Governo di centro-sinistra) di cui l'imputato ha riferito, in sede di dichiarazioni spontanee, all'udienza del 23 novembre 2009, posto che le espressioni oggetto di contestazione non potevano rappresentare momento divulgativo di quella iniziativa parlamentare.

Da qui la scelta di sollevare conflitto, con la conseguente richiesta di dichiarare ammissibile il ricorso e di procedere alla declaratoria di non spettanza in ordine alla «valutazione della condotta addebitabile al senatore Francesco Storace nel presente procedimento penale, in quanto estranea alla previsione di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione, con conseguente annullamento della delibera del Senato del 19.2.2009».

2.- Il ricorso è stato dichiarato ammissibile con ordinanza n. 57 del 2012, ritualmente notificata.

3.- Il Senato della Repubblica ha depositato memoria di costituzione nella quale ha conclusivamente richiesto di affermare la sussistenza del potere del Senato «di dichiarare insindacabili le opinioni espresse dal sen. Francesco Storace e, comunque, dichiarare le stesse coperte dalla garanzia di insindacabilità prevista dall'art. 68, comma 1, della Costituzione».

Dopo aver ripercorso la giurisprudenza costituzionale in tema di «nesso funzionale», il Senato sottolinea come un «aggiornamento» di quella giurisprudenza potrebbe meglio rispondere alle esigenze di bilanciamento tra i valori costituzionali coinvolti, segnalando come uno spunto in tale senso potrebbe essere offerto dall'art. 3, comma 1, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), il quale individua anche l'attività di denuncia politica come connessa alla funzione di parlamentare ancorché svolta al di fuori del Parlamento.

Malgrado le puntualizzazioni offerte al riguardo dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 120 del 2004 - la quale ha escluso che dalla norma richiamata derivi un ampliamento dell'ambito dell'immunità garantita ai parlamentari dall'art. 68, primo comma, Cost. -, un «aggiornamento interpretativo del “nesso funzionale” potrebbe portare alla sua individuazione in tutte le occasioni in cui il parlamentare raggiunga il cittadino-elettore illustrando la propria posizione». Il caso in esame sarebbe al riguardo pertinente, «in quanto fondato su una critica politica, priva di rilevanza giuridica e che deve essere legittimamente attribuita al parlamentare».



In una successiva memoria, ribadita l'esigenza di procedere ad un aggiornamento interpretativo del concetto di «nesso funzionale», si osserva come alcune delle «frasi» usate dal senatore Storace («evidente faziosità istituzionale» e «indegno di una carica usurpata a maggioranza») costituiscano «espressione di una forte critica politica, certo discutibile sul piano dello stile specie se riferite al Capo dello Stato, ma di certo prive di rilevanza giuridica in relazione all'ipotesi delittuosa» contestata. Le altre «frasi» («per disdicevole storia personale» e «palese e nepotistica conduzione familiare») sarebbero da ritenersi una mera «accentuazione della vis polemica, certamente di cattivo gusto ma non ingiuriosamente espresse», da ricondurre, pertanto, alla libera manifestazione del pensiero.

D'altra parte, il senatore Storace era stato promotore di un disegno di legge costituzionale (presentato il 10 ottobre 2007) per l'abolizione della nomina dei senatori a vita: ciò che spiegherebbe le ragioni della frase secondo cui la senatrice Levi Montalcini avrebbe svolto il ruolo di «stampella del Governo». Non sussisterebbe, dunque, alcuna offesa al Presidente della Repubblica e comunque, trattandosi di critica politica, sussisterebbe il «nesso funzionale» con l'attività insindacabile a norma dell'art. 68, primo comma, Cost.

L'esigenza di un aggiornamento del concetto di «nesso funzionale» si esalterebbe, poi, in ragione delle diverse modalità di «comunicazione politica», fra le quali si evocano - come nel caso in esame - «nuove forme di tecnologia comunicativa (siti web, blog, twitter, facebook, etc.)».

In via subordinata, si chiede poi che, ove non si riconosca il potere del Senato di dichiarare insindacabili le opinioni del senatore Storace, venga sollevata dalla stessa Corte costituzionale questione di legittimità costituzionale dell'art. 278 cod. pen., per contrasto con gli artt. 3 e 21 Cost. La norma, infatti, retaggio del passato regime, potrebbe giustificarsi in un sistema monarchico, quale strumento punitivo dei fatti di «lesa maestà», ma non in un assetto in cui la scelta del Presidente è effettuata dal Parlamento e può riguardare qualsiasi cittadino. Sarebbe comunque illegittima una norma che privilegi quel solo soggetto istituzionale, addirittura prevedendo, nell'ipotesi della violazione, «la restrizione della libertà personale».

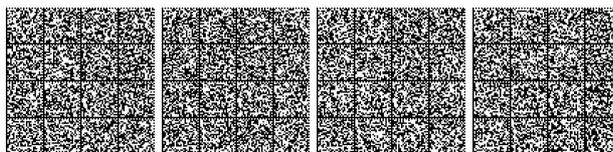
Dopo aver sottolineato limiti e critiche cui sono andati incontro i reati di opinione in genere ed il vilipendio in particolare, nonché le modifiche apportate a vari articoli del codice penale dalla legge 24 febbraio 2006, n. 85 (Modifiche al codice penale in materia di reati di opinione), si osserva che il reato di cui all'art. 278 cod. pen. - norma definita «anacronistica e irragionevole» - dovrebbe essere uniformato alla nuova disciplina dettata dall'art. 292, primo comma, cod. pen.

Si segnala, infine, come sia stato lo stesso Presidente Giorgio Napolitano a ricordare, in un intervento pubblico del 16 ottobre 2010, la facoltà dei titolari dell'iniziativa legislativa di proporre l'abrogazione dell'art. 278 cod. pen.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Roma ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in riferimento alla deliberazione assunta dal Senato della Repubblica il 19 febbraio 2009 (di approvazione del doc. IV-*quater*, n. 1) con la quale è stato affermato che le dichiarazioni rese dal senatore Francesco Storace sul sito internet www.storage.it nei confronti del Presidente della Repubblica («disdicevole storia personale, palese e nepotistica conduzione familiare, evidente faziosità istituzionale, è indegno di una carica usurpata a maggioranza») - e per le quali pende procedimento penale davanti al Tribunale ricorrente per il delitto di cui all'art. 278 del codice penale (Offesa all'onore o al prestigio del Presidente della Repubblica) - concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e ricadono pertanto nella garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione.

Secondo il Tribunale ricorrente, le argomentazioni poste a base della predetta deliberazione finiscono per entrare nel merito della valutazione della condotta ascritta all'imputato e della sua concreta offensività, che spetta soltanto al giudice apprezzare, spettando, invece, all'Assemblea parlamentare unicamente esprimersi sull'insindacabilità in ragione della sussistenza di un «nesso funzionale» tra le dichiarazioni rese extra moenia e l'esercizio delle funzioni parlamentari.



Nella specie, non risulterebbe che le opinioni espresse dal senatore Storace avessero alcun collegamento con attività parlamentari cui il medesimo avesse offerto un contributo e andrebbero dunque valutate come espressione di libero pensiero. Né, a tal fine, sarebbe possibile attribuire valore alla presentazione di un disegno di legge costituzionale volto alla abrogazione dell'art. 59 Cost., posto che le espressioni oggetto di contestazione non potevano rappresentare momento divulgativo di quella iniziativa parlamentare.

1.1.- Il ricorso è stato dichiarato ammissibile con l'ordinanza n. 57 del 2012, ritualmente notificata.

2.- Il Senato della Repubblica ha depositato memoria di costituzione nella quale ha conclusivamente richiesto di affermare la sussistenza del potere del Senato «di dichiarare insindacabili le opinioni espresse dal sen. Francesco Storace e, comunque, dichiarare le stesse coperte dalla garanzia di insindacabilità prevista dall'art. 68, primo comma, della Costituzione».

Dopo aver ripercorso la giurisprudenza costituzionale sul tema, il Senato sottolinea come un «aggiornamento interpretativo del “nesso funzionale” potrebbe portare alla sua individuazione in tutte le occasioni in cui il parlamentare raggiunga il cittadino-elettore illustrando la propria posizione». Il caso in esame sarebbe al riguardo pertinente, «in quanto fondato su una critica politica, priva di rilevanza giuridica e che deve essere legittimamente attribuita al parlamentare».

In una successiva memoria, ribadito come le espressioni impiegate dal senatore Storace rappresentino una «critica politica» all'intervento svolto dal Presidente della Repubblica ed alle caratteristiche politiche che avevano connotato la sua elezione, si è sottolineato che il senatore Storace era stato promotore di un disegno di legge costituzionale (presentato il 10 ottobre 2007) per l'abolizione dell'istituto dei senatori a vita.

L'esigenza di un aggiornamento del concetto di «nesso funzionale» si esalterebbe, poi, in ragione delle diverse attuali modalità di «comunicazione politica», fra le quali si evocano - in quanto significative nella vicenda in esame - «nuove forme di tecnologia comunicativa (siti web, blog, twitter, facebook, etc.)».

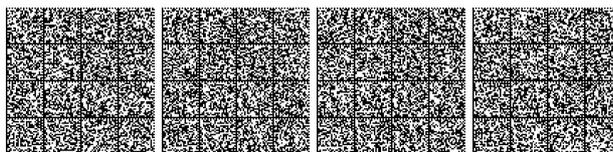
In via subordinata, si chiede poi che la Corte sollevi davanti a se stessa questione di legittimità costituzionale dell'art. 278 cod. pen., per contrasto con gli artt. 3 e 21 Cost.: detta norma - non giustificabile nel vigente assetto costituzionale - risulterebbe «anacronistica e irragionevole», oltre che non conforme alla più recente disciplina in materia di reati di opinione.

3.- Deve, preliminarmente, essere confermata l'ammissibilità del ricorso, sussistendo i richiesti presupposti soggettivi ed oggettivi per il conflitto.

4.- Nel merito, il ricorso è fondato.

5.- Questa Corte ha più volte messo in luce la circostanza che, ai fini dell'individuazione del perimetro entro il quale riconoscere la garanzia della insindacabilità delle opinioni espresse dai membri del Parlamento in contesti diversi dal rigoroso ambito di svolgimento dell'attività parlamentare strettamente intesa, lo scrutinio debba tenere contemporaneamente conto di due esigenze, entrambe di risalto costituzionale: da un lato, quella di salvaguardare - secondo una tradizione consolidata nelle costituzioni moderne - l'autonomia e la libertà delle assemblee parlamentari, quali organi di diretta rappresentanza popolare, dalle possibili interferenze di altri poteri; dall'altro, quella di garantire ai singoli il diritto alla tutela della loro dignità di persone, presidiato dall'art. 2 della Costituzione oltre che da diverse norme convenzionali. Se, infatti, l'attività del parlamentare intra moenia può essere sindacata e, se del caso, censurata anche attraverso gli strumenti previsti dai regolamenti parlamentari - con la conseguenza che comportamenti eventualmente lesivi della dignità delle persone possono essere opportunamente prevenuti -, le condotte “esterne” rispetto all'attività parlamentare tipica, in tanto possono godere della garanzia della insindacabilità, prevista dall'art. 68, primo comma, Cost., in quanto risultino rigorosamente riconducibili alle specifiche e “qualificate” attribuzioni parlamentari.

Il nesso che deve, dunque, sussistere tra «la dichiarazione divulgativa extra moenia e l'attività parlamentare propriamente intesa, non può essere visto come un semplice collegamento di argomento o di contesto politico fra l'una e l'altra, ma come identificabilità della dichiarazione quale espressione della attività parlamentare, postulandosi anche, a tal fine, una sostanziale contestualità tra i due momenti, a testimonianza dell'unitario alveo “funzionale” che le deve, appunto, correlare» (fra le tante, sentenza n. 82 del 2011).



D'altra parte, poiché la garanzia della insindacabilità opera in relazione non alle opinioni espresse "in occasione" o "a causa" delle funzioni parlamentari, ma soltanto a quelle riconducibili "all'esercizio" delle funzioni medesime, qualsiasi diversa lettura dilaterrebbe il perimetro costituzionalmente tracciato, generando un'immunità non più soltanto funzionale, ma, di fatto, sostanzialmente "personale", a vantaggio di chi sia stato eletto membro del Parlamento.

Perspicue sono, del resto, al riguardo, le censure mosse, in varie occasioni, all'Italia dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, la quale - proprio sul tema dell'insindacabilità delle opinioni dei parlamentari e del confliggente diritto di accesso ad un tribunale da parte del privato che si assuma offeso da quelle opinioni, sancito dall'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848 - ha sottolineato come non si possa «giustificare un rifiuto di accesso alla giustizia per il solo fatto che la disputa potrebbe essere di natura politica oppure connessa ad un'attività politica». «Secondo il parere della Corte», si è soggiunto, «l'assenza di un legame evidente con un'attività parlamentare richiama un'interpretazione stretta della nozione di proporzionalità tra lo scopo perseguito e i mezzi impiegati. Questo è particolarmente vero quando le restrizioni al diritto di accesso derivano da una deliberazione di un organo politico. Concludere diversamente equivarrebbe a ridurre in modo incompatibile con l'art. 6 par. 1 della Convenzione il diritto d'accesso ad un tribunale dei privati cittadini ogni qualvolta che i discorsi impugnati giudiziariamente siano stati pronunciati da un membro del Parlamento». Con la conseguenza che deve considerarsi estraneo alla garanzia della insindacabilità un comportamento che non sia connesso «all'esercizio di funzioni parlamentari stricto sensu» (sentenza 30 gennaio 2003, Cordova contro Italia, ricorso n. 45649/99, e sentenza 30 gennaio 2003, Cordova contro Italia, ricorso n. 40877/98, nonché sentenza 24 febbraio 2009, CGIL e Cofferati contro Italia, ricorso n. 46967/07, e le altre pronunce ivi citate).

6.- Ebbene, se tutto ciò vale a contrassegnare il confine entro il quale configurare la prerogativa costituzionale dell'insindacabilità agli effetti della tutela da riconoscere ai terzi danneggiati dalle opinioni espresse extra moenia dai membri del Parlamento, entro lo stesso ambito deve ritenersi operante la medesima nei casi in cui l'opinione espressa integri, come nel caso di specie, una ipotesi di illecito diverso dalla diffamazione del privato: se, infatti, l'opinione - o la condotta attraverso la quale essa si esprime - è in grado di ledere o esporre a pericolo (anche) beni diversi da quelli dell'onore e della reputazione del singolo cittadino, o di qualunque soggetto che assuma di essere stato danneggiato, l'area della insindacabilità non può che essere la stessa, a prescindere dal nomen iuris della relativa fattispecie o dal titolo in ragione del quale si pretenda di "sindacare" quel "fatto". Dunque, lo scrutinio relativo alla sussistenza del nesso funzionale tra opinione "divulgativa" e atto o atti parlamentari "tipici", di cui la prima sia espressione, va in ogni caso condotto in termini particolarmente rigorosi, secondo un parametro che questa Corte ha da tempo individuato nella «corrispondenza sostanziale» (tra le altre, sentenza n. 137 del 2001): ciò in linea anche con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, ove, come si è visto, nel bilanciamento tra le contrapposte esigenze, si richiede la sussistenza di un "legame evidente" tra l'atto in ipotesi lesivo e l'esercizio della funzione tipica del parlamentare.

La tesi del Senato - secondo la quale il concetto di «nesso funzionale» dovrebbe essere "aggiornato", fino a ritenersi sussistente «in tutte quelle occasioni in cui il parlamentare raggiunga il cittadino, illustrando la propria posizione, specie se questa sia riferibile alla dialettica politica, ovvero alla critica politica» - appare, quindi, proprio per la eccessiva vaghezza dei termini e dei concetti impiegati, non compatibile con il disegno costituzionale: da un lato, infatti, essa si concentra su un'attività - quella "politica" - non necessariamente coincidente con la funzione parlamentare, posto che, tra l'altro, questa si esprime, di regola, attraverso atti tipizzati (non è un caso che l'art. 68 Cost. circoscriva l'irresponsabilità dei membri del Parlamento alle "opinioni espresse" ed ai "voti dati" «nell'esercizio delle loro funzioni»); dall'altro, la tesi in questione non mette in collegamento diretto opinioni espresse e atti della funzione, ma semplicemente attribuisce allo stesso parlamentare la selezione dei temi "politici" da divulgare; al punto da rendere, in definitiva, lo stesso parlamentare arbitro dei confini entro i quali far operare la garanzia della insindacabilità.

Per altro verso - e come implicitamente può trarsi dalla giurisprudenza costituzionale, proprio in tema di vilipendio e di libertà di critica (già la sentenza n. 20 del 1974) -, occorre pur sempre che la divulgazione extra moenia possa, essa stessa, qualificarsi come "opinione", vale a dire come illustrazione più o meno argomentata di una tesi, senza che possano reputarsi attratte, all'interno della portata espressiva di questo vocabolo, espressioni o valutazioni almeno incongrue, indipendentemente dal loro carattere eventualmente offensivo o denigratorio.



Ora, nella specie, le espressioni utilizzate dal senatore Storace nei confronti del Presidente della Repubblica, oltre a presentare una indubbia eccentricità rispetto a ciò che possa intendersi per “opinione”, non presentano alcuna attinenza con atti funzionalmente tipici riferibili allo stesso parlamentare: a sostegno della delibera di insindacabilità, il Senato si è, infatti, limitato a dedurre il promovimento, da parte del medesimo senatore Storace, di una iniziativa di legge costituzionale - peraltro rimasta priva di seguito - diretta all’abrogazione dell’art. 59 della Costituzione, in materia di senatori a vita. Iniziativa che, all’evidenza, non ha, in sé, nulla a che vedere con gli attacchi rivolti alla senatrice Rita Levi Montalcini, con la replica del Presidente della Repubblica e con la successiva reazione del senatore Storace oggetto del procedimento penale a suo carico.

7.- Quanto, infine, alla subordinata richiesta del Senato di autorimessione della questione di legittimità costituzionale dell’art. 278 cod. pen., la stessa non può trovare accoglimento, in quanto, tra l’altro, priva dell’indispensabile requisito della rilevanza, per l’evidente carenza del necessario nesso di pregiudizialità tra la risoluzione della questione medesima e la definizione del giudizio.

È appena il caso di sottolineare che nel giudizio per conflitto tra poteri dello Stato la Corte è chiamata a giudicare sull’«ordine costituzionale delle competenze» (sentenza n. 457 del 1999) o, anche, secondo la formula dell’art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, sulla «delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali», fermo restando che le competenze medesime si esercitino su materie o oggetti specificamente disciplinati, di regola, nel sistema della legislazione ordinaria.

Su questa base, la definizione dell’attuale giudizio per conflitto non può ritenersi in alcuna misura subordinata alla soluzione di un dubbio di legittimità costituzionale relativo a una norma incriminatrice la cui applicazione spetta al giudice penale ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara che non spettava al Senato della Repubblica affermare che le dichiarazioni rese da Francesco Storace, senatore all’epoca dei fatti, per le quali pende procedimento penale davanti al Tribunale di Roma per il reato di cui all’art. 278 del codice penale, di cui al ricorso in epigrafe, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell’esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell’art. 68, primo comma, della Costituzione;

2) annulla, per l’effetto, la delibera di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica nella seduta del 19 febbraio 2009 (doc. IV-quater, n. 1).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 dicembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 dicembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 314

Sentenza 10 - 17 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento giudiziario - Trasferimenti o conferimenti di funzioni dei magistrati - Obbligo di permanenza nella sede richiesta per almeno tre anni - Norma di interpretazione autentica, secondo cui il “rispetto del termine è richiesto per tutti i trasferimenti o conferimenti di funzioni, anche superiori o comunque diverse da quelle ricoperte, dei magistrati ordinari” - Omesso tentativo da parte del rimettente di sperimentare la possibilità di dare alla norma censurata un significato costituzionalmente conforme - Inammissibilità delle questioni.

- Decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (convertito nella legge 4 aprile 2012, n. 35), art. 35, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 102 e 111, primo 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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 3, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 aprile 2012, n. 35, promosso dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, nel procedimento vertente tra Esposito Andrea Pietro e il Ministero della giustizia ed altro, con ordinanza del 22 marzo 2013, iscritta al n. 134 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2013.

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

udito nella camera di consiglio del 6 novembre 2013 il Giudice relatore Paolo Grossi.

Ritenuto in fatto

1.- Nel corso di un giudizio amministrativo - proposto da un magistrato ordinario, che ha impugnato la delibera del 7 febbraio 2013 (con cui il Consiglio superiore della magistratura ha pubblicato le sedi vacanti ai fini della procedura di trasferimento), chiedendone l'annullamento della lettera *a*), in cui è stabilito il termine del decorso di un triennio di servizio nel posto ricoperto quale requisito di legittimazione al trasferimento per tutti gli aspiranti senza distinzioni - il Tribunale amministrativo regionale del Lazio (sospeso l'atto impugnato, ma non esaurita la fase cautelare), con ordinanza emessa il 22 marzo 2013, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 3, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 aprile 2012, n. 35, che dispone che l'art. 194 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario), «si interpreta nel senso che il rispetto del termine ivi previsto è richiesto per tutti i trasferimenti o conferimenti di funzioni, anche superiori o comunque diverse da quelle ricoperte,



dei magistrati ordinari». Secondo il rimettente, il censurato art. 35 si pone in contrasto con gli artt. 3, 102 e 111, primo comma, della Costituzione, «nella parte in cui esso rende l'art. 194 del R.d. n. 12 del 1941 applicabile ai magistrati (tra cui il ricorrente) trasferiti d'ufficio a sede disagiata, ai sensi della legge n. 133 del 1998, prima dell'entrata in vigore della norma impugnata».

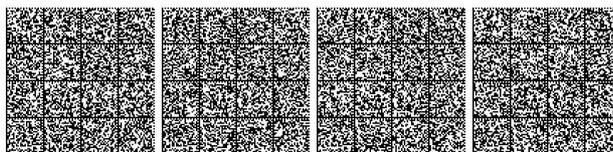
Premette, in fatto, il Tar che il ricorrente ha prestato servizio in una tale sede per un periodo superiore a due anni alla data di deliberazione e pubblicazione del bando, e che ha perciò maturato il requisito della permanenza biennale nell'ufficio, in virtù di quanto previsto (ove la legge non stabilisca diversamente), dal paragrafo V, punto 20, della circolare del Consiglio superiore della magistratura, terza commissione, 8 giugno 2009, n. 12046; e ritiene che il bando impugnato (del 7 febbraio 2013), nello stabilire (alla lettera a) che «il termine di legittimazione per tutti gli aspiranti è quello triennale», escluda che il magistrato proveniente da sede disagiata possa sottrarsi a tale previsione. E che quindi - nonostante che, all'epoca della assegnazione a sede disagiata, al ricorrente si potesse opporre, per tale profilo, esclusivamente il limite di permanenza biennale discrezionalmente introdotto dal Consiglio per i trasferimenti d'ufficio, con la menzionata circolare n. 12046 del 2009 - l'art. 194 dell'ordinamento giudiziario, come autenticamente interpretato dalla norma censurata, impone oggi di affermare che il requisito di permanenza triennale ivi indicato trovi applicazione ogni qual volta il magistrato venga trasferito, e perciò anche a chi sia stato trasferito d'ufficio a seguito di consenso o disponibilità.

Il rimettente precisa che il dubbio di costituzionalità non riguarda affatto la scelta "a regime" del legislatore di applicare anche al magistrato in sede disagiata il limite indicato dal citato art. 194, ma la investe per la sola parte in cui tale scelta pretende di applicarsi anche a chi fosse stato assegnato d'ufficio a tale sede prima dell'entrata in vigore della norma impugnata. Da ciò, la rilevanza della questione giacché, in applicazione della norma censurata, la domanda giudiziale proposta dal ricorrente dovrebbe essere rigettata, essendo egli soggetto all'art. 194 dell'ordinamento giudiziario; al contrario, la domanda dovrebbe essere accolta, qualora fosse dichiarata l'illegittimità costituzionale della norma medesima *in parte qua*.

Quanto alla non manifesta infondatezza della questione - premesse ampie ed articolate argomentazioni circa la natura, caratteri ed effetti della normazione interpretativa, nonché circa la sua coerenza con l'impianto costituzionale - il rimettente rileva che, «quale che sia l'approccio più convincente sul piano teorico, [...] in ogni caso la autoqualificazione in termini interpretativi della legge non è priva di conseguenze normative», essendo «noto, infatti, che un limite alla retroattività della legge è stato enucleato dalla giurisprudenza costituzionale con riferimento alla tutela dell'affidamento che i consociati riponevano in un certo assetto normativo, quando il legislatore pretenda invece di alterarlo anche per il passato».

Il rimettente denuncia quindi la norma interpretativa, innanzitutto, per violazione degli artt. 3, 102 e 111, primo comma, Cost. dubitando, «in termini generali, che il legislatore possa pretendere di dettare una norma per il passato, e nel contempo di escludere che essa sia retroattiva in senso proprio, in forza della natura interpretativa che le viene conferita (e ciò a prescindere dal fatto che l'intervento in oggetto sia davvero interpretativo, o sia solo camuffato come tale)»; nonché dubitando che «la funzione legislativa possa appropriarsi della funzione interpretativa, poiché essa è riservata dalla Costituzione al potere giudiziario (art. 102 Cost.), che la esercita in forma diffusa, recependo e conferendo forma legale al dibattito aperto tra gli interpreti sul significato da attribuire alle norme». Secondo il rimettente - mentre con la legge retroattiva «il legislatore persegue gli obiettivi di certezza del diritto e di uguaglianza innanzi alla legge, forte della propria prerogativa di dettare norme per il passato, e con ciò si assoggetta ai limiti costituzionali imposti alle norme retroattive» - con la legge interpretativa, invece, egli «cerca illegittimamente di aggirare quei limiti, finendo non per rafforzare la certezza del diritto, ma piuttosto per indebolirla», giacché, «a processo in corso, o comunque fino a che la fattispecie è potenzialmente assoggettabile alla giurisdizione in caso di lite, i consociati sono privati delle aspettative che ragionevolmente potevano riporre su di un favorevole esito giudiziale, per venire invece assoggettati ad una decisione prodotta secondo i ben diversi criteri di opportunità politica del legislatore, e dunque inevitabilmente imprevedibile, ma ugualmente somministrata "in via interpretativa"», così assorbendo la potestas iudicandi nella funzione legislativa.

Ove la Corte ritenesse che la Costituzione ammetta in termini generali la figura della legge di interpretazione autentica, il rimettente denuncia la medesima normativa anche per violazione dell'art. 3 Cost., in quanto la norma censurata ha attribuito all'art. 194 dell'ordinamento giudiziario una portata che esso non poteva avere quando la disposizione impugnata è entrata in vigore, non trovando essa applicazione nei confronti dei magistrati già trasferiti d'ufficio a sede disagiata. Ricostruita l'evoluzione normativa che ha fatto sì che la norma interpretata fosse resa compatibile con i soli trasferimenti a domanda, ovvero presso una sede «chiesta» dal magistrato, il rimettente rileva che - quand'anche si ritenesse che il legislatore fosse partito invece dall'intento di uniformare la disciplina del trasferimento a domanda e del trasferimento d'ufficio sotto la comune previsione dell'art. 194 - in ogni caso andrebbe rilevato che tale operazione



non si è sviluppata adeguatamente sul piano normativo. A suo avviso, infatti, la sola conclusione oggettivamente trarribile da tale quadro normativo, e su cui il magistrato poteva riporre affidamento quando aveva accettato il trasferimento d'ufficio verso la sede disagiata, è che, venuta meno un'espressa previsione di legge, trovasse applicazione solo la disciplina suppletiva promanante dal CSM in tema di legittimazione a seguito di trasferimento d'ufficio (il rimettente richiama la precedente circolare sui tramutamenti del 30 novembre 1993, n. 15098, il cui paragrafo V, punto 22, già stabiliva quanto oggi è ribadito dal vigente paragrafo V, punto 20, della indicata circolare n. 12046 del 2009, nonché la prassi seguita dal Consiglio nei precedenti bandi di concorso).

Infine, in terzo luogo, il rimettente denuncia la violazione dell'art. 3 Cost., poiché se, in linea di principio, negare che il legislatore possa interpretare la legge non equivale a privarlo della diversa prerogativa di disciplinare i rapporti giuridici con norme retroattive - non potendosi escludere che si manifestino ragioni imperative d'interesse generale in tal senso, il cui apprezzamento è affidato alla discrezionalità legislativa - tuttavia, vi sono interessi di rilievo costituzionale che non possono venire pretermessi, tra cui, in particolare, la tutela dell'affidamento «quale principio connaturato allo Stato di diritto». E, secondo il Tar, il periodo minimo di permanenza nella sede, assicurato dall'ordinamento giuridico al tempo in cui essa viene accettata, «costituisce una componente essenziale e costitutiva della fattispecie legale alla quale si chiede adesione da parte del pubblico dipendente», non essendo «negabile che l'estensione dell'arco temporale di servizio presso quest'ultima sia fattore determinante per la scelta, non meno degli incentivi economici e di carriera».

2.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo preliminarmente l'inammissibilità per irrilevanza della sollevata questione: da un lato, in ragione del fatto che il magistrato ricorrente nel giudizio *a quo* non ha maturato il termine biennale di permanenza nella sede disagiata al momento della entrata in vigore della normativa censurata; e, dall'altro lato, in quanto l'interpretazione fornita dalla norma censurata è considerata, da una parte della giurisprudenza amministrativa, l'unica corretta già sotto il vigore dell'art. 194 dell'ordinamento giudiziario, tanto che la richiesta "eliminazione" della norma interpretativa sarebbe tamquam non esset.

Nel merito, l'Avvocatura deduce la manifesta infondatezza della questione con riferimento a tutti i parametri evocati, affermando in primo luogo che la norma censurata è sopravvenuta in un contesto in cui la prassi del CSM era già nel senso di affermare che il termine triennale di permanenza nel posto (sancito dall'art. 194) costituisse requisito generale per la mobilità di sede, ritenendolo applicabile ad ogni genere di trasferimento, quale ne fosse l'origine e la causa, senza distinguere tra trasferimenti volontari ed officiosi, così assegnando alla disposizione interpretata un significato riconoscibile come una delle sue possibili letture. Né, in senso contrario, vale il riferimento alla previsione vigente di cui al paragrafo V, punto 20, della richiamata circolare n. 12046 del 2009, non potendosi non considerare che, venuta meno la copertura di legislazione primaria, la disposizione della circolare non potrebbe da sola (stante la riserva di legge di cui all'art. 108 Cost.) rappresentare la disciplina esclusiva dei limiti alla mobilità dei magistrati.

Infine, con riferimento alla retroattività della norma ed alla connessa denunciata lesione dell'affidamento, la difesa dello Stato esclude che la norma di interpretazione autentica, in quanto retroattiva, non sia compatibile con l'assetto costituzionale, non interferendo necessariamente con la sfera del potere giudiziario; ed osserva che, nella specie, sono agevolmente rinvenibili motivi imperativi di interesse generale (connessi alla gestione della mobilità generale della magistratura, coerente con l'obiettivo di una congrua stabilità funzionale minima dell'organizzazione degli uffici giudiziari) ovvero principi di preminente interesse costituzionale (posto che la continuità nell'esercizio della funzione giudiziaria garantita dal generalizzato termine triennale risponde alle esigenze di buona organizzazione della macchina giudiziaria, ai sensi degli artt. 97 e 107 Cost.) sottesi al censurato intervento normativo e giustificativi dello stesso.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio censura l'art. 35, comma 3, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 aprile 2012, n. 35. La disposizione prevede che l'art. 194 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento giudiziario) - secondo cui «Il magistrato destinato, per trasferimento o per conferimento di funzioni, ad una sede da lui chiesta, non può essere trasferito ad altre sedi o assegnato ad altre funzioni prima di tre anni dal giorno in cui ha assunto effettivo possesso dell'ufficio, salvo che ricorrano gravi motivi di salute ovvero gravi ragioni di servizio o di famiglia» - «si interpreta nel senso che il rispetto del termine ivi previsto è richiesto per tutti i trasferimenti o conferimenti di funzioni, anche superiori o comunque diverse da quelle ricoperte, dei magistrati ordinari».



A giudizio del rimettente, la denunciata disposizione di interpretazione autentica - nella parte in cui rende il termine triennale previsto dall'art. 194 dell'ordinamento giudiziario applicabile (in luogo dei due anni previsti, in difetto di altra statuizione di legge, dal paragrafo V, punto 20, della circolare del Consiglio superiore della magistratura, terza commissione, 8 giugno 2009, n. 12046) anche ai magistrati (tra cui il ricorrente) trasferiti d'ufficio a sede disagiata prima dell'entrata in vigore della norma impugnata (ai sensi della legge 4 maggio 1998, n. 133, recante «Incentivi ai magistrati trasferiti d'ufficio a sedi disagiate e introduzione delle tabelle infradistrettuali») - si pone in contrasto: *a)* con gli artt. 3, 102 e 111, primo comma, della Costituzione, essendo dubbio, «in termini generali, che il legislatore possa pretendere di dettare una norma per il passato, e nel contempo di escludere che essa sia retroattiva in senso proprio, in forza della natura interpretativa che le viene conferita (e ciò a prescindere dal fatto che l'intervento in oggetto sia davvero interpretativo, o sia solo camuffato come tale)»; nonché che «la funzione legislativa possa appropriarsi della funzione interpretativa, poiché essa è riservata dalla Costituzione al potere giudiziario (art. 102 Cost.), che la esercita in forma diffusa, recependo e conferendo forma legale al dibattito aperto tra gli interpreti sul significato da attribuire alle norme»; *b)* con l'art. 3 Cost., in quanto la norma censurata ha attribuito all'art. 194 dell'ordinamento giudiziario una portata che esso non poteva avere quando la disposizione impugnata è entrata in vigore, non trovando essa applicazione nei confronti dei magistrati già trasferiti d'ufficio a sede disagiata; *c)* con l'art. 3 Cost., poiché se, in linea di principio, negare che il legislatore possa interpretare la legge che ha prodotto non equivale a privarlo della diversa prerogativa di disciplinare i rapporti giuridici con norme retroattive - non potendosi escludere che si manifestino ragioni imperative d'interesse generale in tal senso, il cui apprezzamento è affidato alla discrezionalità legislativa -, tuttavia, vi sono interessi di rilievo costituzionale che non possono venire pretermessi, tra cui, in particolare, la tutela dell'affidamento «quale principio connaturato allo Stato di diritto».

2.- Preliminarmente, vanno esaminate le eccezioni di inammissibilità, per irrilevanza, delle sollevate questioni, mosse dalla difesa dello Stato sul duplice assunto: *a)* della mancata maturazione da parte del ricorrente nel giudizio *a quo* del termine biennale di permanenza nella sede disagiata al momento della entrata in vigore della normativa censurata; *b)* della inutilità della richiesta «eliminazione» della norma censurata, la quale fornirebbe una interpretazione dell'art. 194 dell'ordinamento giudiziario già in precedenza considerata, da una parte della giurisprudenza amministrativa, come l'unica corretta.

Entrambe le eccezioni sono prive di fondamento.

Da un lato, infatti, il rimettente - chiamato ad annullare la lettera *a)* della delibera del 7 febbraio 2013 (con cui il CSM ha indicato le sedi vacanti, ai fini della procedura di trasferimento), nella parte in cui impone, quale requisito di legittimazione al trasferimento, la permanenza nel posto per un triennio, come previsto dall'art. 194 del regio decreto n. 12 del 1941, a tutti gli aspiranti, e quindi anche ai magistrati già assegnati d'ufficio a sede disagiata, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 133 del 1998 - rileva espressamente che il ricorrente (trasferito in detta sede con delibera del 6 luglio 2010 e successiva presa di servizio in data 20 settembre 2010) ha prestato servizio a tale titolo per un periodo superiore a due anni alla data di deliberazione e pubblicazione del bando; e che egli ha, perciò, maturato il requisito della permanenza biennale nell'ufficio, secondo quanto previsto (ove la legge non stabilisca diversamente) dal paragrafo 5, punto 20, della richiamata circolare n. 12046 del 2009 del Consiglio. E chiarisce altresì che, viceversa, qualora egli fosse soggetto alla previsione dell'art. 194 dell'ordinamento giudiziario (così come interpretato), in difetto di un effettivo esercizio della funzione presso la sede disagiata pari ad almeno tre anni, gli verrebbe negata la legittimazione al trasferimento.

Dall'altro lato, la dedotta inutilità di una pronuncia caducatoria della disposizione censurata - in quanto attribuirebbe alla disposizione autenticamente interpretata l'unico significato corretto - costituisce profilo attinente al merito e non alla ammissibilità delle sollevate questioni.

3.- Le quali sono, invece, inammissibili per i motivi che seguono.

3.1.- Muovendo dal presupposto «che in ogni caso la autoqualificazione in termini interpretativi della legge non è priva di conseguenze normative», il rimettente formula la questione (da lui ritenuta pregiudiziale rispetto alle altre) della compatibilità con la Costituzione della efficacia retroattiva della censurata norma di interpretazione. In particolare - nel contestare il contrario assunto secondo cui la norma stessa (finalizzata a risolvere un dubbio ermeneutico in ordine alla applicabilità dell'art. 194 dell'ordinamento giudiziario per il conferimento a domanda delle funzioni direttive) non ne abbia mutato la portata di regola destinata a disciplinare i soli trasferimenti a domanda e non anche quelli disposti



d'ufficio - il Tar osserva che la lettera della disposizione impugnata è univoca nell'estendere il requisito della permanenza triennale a «tutti i trasferimenti», per funzioni «anche» superiori o comunque diverse da quelle ricoperte; giacché (a suo dire), se il legislatore avesse voluto occuparsi delle sole assegnazioni alle funzioni «superiori», non avrebbe avuto alcuna necessità di regolare trasferimenti di altra natura, essendo viceversa palese l'intenzione di accomunare sotto la medesima previsione normativa ogni ipotesi di destinazione del magistrato, a domanda o d'ufficio, per imporre in tutti i casi un periodo minimo di permanenza pari a tre anni.

Nel contempo, peraltro, il rimettente dà atto che, in effetti, la posizione fatta valere dal ricorrente nel giudizio *a quo* trova, allo stato, conforto in pronunce di altra sezione del medesimo Tar (di cui cita la sentenza della sezione I, del 1° ottobre 2012, n. 8229) e del Consiglio di Stato (sezione IV, ordinanze 7 febbraio 2012, n. 528, e 22 gennaio 2013, n. 188), che negano l'applicabilità della norma censurata a casi simili, in ragione del fatto che «il legislatore sarebbe intervenuto a risolvere un dubbio interpretativo nato in giurisprudenza in ordine alla applicabilità dell'art. 194 ai fini del conferimento, a domanda, delle funzioni direttive propendendo per la soluzione positiva», per cui l'intervento interpretativo non «potrebbe mutarne la natura di norma destinata a disciplinare i soli trasferimenti a domanda, e giammai quelli disposti d'ufficio».

3.2.- Questa Corte si è ripetutamente espressa nel senso che va riconosciuto carattere interpretativo alle norme che hanno il fine obiettivo di chiarire il senso di norme preesistenti ovvero di escludere o di enucleare uno dei sensi fra quelli ritenuti ragionevolmente riconducibili alla norma interpretata, allo scopo di imporre a chi è tenuto ad applicare la disposizione considerata un determinato significato normativo (sentenza n. 424 del 1993). Ed ha chiarito che il legislatore può adottare norme di interpretazione autentica non soltanto in presenza di incertezze sull'applicazione di una disposizione o di contrasti giurisprudenziali, ma anche quando la scelta imposta dalla legge rientri tra le possibili varianti di senso del testo originario, così rendendo vincolante un significato ascrivibile ad una norma anteriore (*ex plurimis*: sentenze n. 15 del 2012, n. 271 del 2011, n. 209 del 2010).

Ciò premesso, va rilevato che il testo originario dell'art. 194 dell'ordinamento giudiziario, secondo cui: «Il magistrato destinato, per tramutamento o per promozione, ad una sede da lui chiesta od accettata, non può essere, di regola, trasferito in altre sedi prima di due anni dal giorno in cui ha assunto effettivo possesso dell'ufficio, salvo che ricorrano motivi di salute o ragioni di servizio», è stato, dapprima, sostituito dall'art. 2 della legge 16 ottobre 1991, n. 321 (Interventi straordinari per la funzionalità degli uffici giudiziari e per il personale dell'Amministrazione della giustizia), per il quale «Il magistrato destinato, per trasferimento o per conferimento di funzioni, ad una sede da lui chiesta od accettata, non può essere trasferito ad altre sedi o assegnato ad altre funzioni prima di quattro anni dal giorno in cui ha assunto effettivo possesso dell'ufficio, salvo che ricorrano motivi di salute ovvero gravi ragioni di servizio o di famiglia. [...]», e, poi, modificato dall'art. 2 della legge 8 novembre 1991, n. 356 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 settembre 1991, n. 292, recante disposizioni in materia di custodia cautelare, di avocazione dei procedimenti penali per reati di criminalità organizzata e di trasferimenti di ufficio di magistrati per la copertura di uffici giudiziari non richiesti) con la soppressione delle parole «od accettata». Il testo vigente del citato art. 194 (introdotto dall'art. 4, comma 2, della legge n. 133 del 1998) prevede che «Il magistrato destinato, per trasferimento o per conferimento di funzioni, ad una sede da lui chiesta, non può essere trasferito ad altre sedi o assegnato ad altre funzioni prima di tre anni dal giorno in cui ha assunto effettivo possesso dell'ufficio, salvo che ricorrano gravi motivi di salute ovvero gravi ragioni di servizio o di famiglia».

A fronte di tale evoluzione normativa, il rimettente stesso osserva che, fin dall'approvazione della legge n. 356 del 1991, l'art. 194 dell'ordinamento giudiziario ha limitato la propria portata applicativa ai soli trasferimenti a domanda. E sottolinea che siffatto ambito di efficacia (conseguente alla limitazione della sfera di operatività della norma, rimasta applicabile ai soli trasferimenti verso una sede non soltanto «accettata», ma «chiesta» dal magistrato) non è mutato neanche a seguito dell'abrogazione dell'art. 4-*bis* della citata legge n. 321 del 1991 (in virtù del quale «I magistrati trasferiti d'ufficio a norma della presente legge [...] non possono essere trasferiti a domanda prima di tre anni dal giorno in cui hanno assunto effettivo possesso dell'ufficio, salvo che ricorrano specifici e gravi motivi di salute») ad opera del comma 2 dell'art. 1 del decreto-legge 16 settembre 2008, n. 143 (Interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario), convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2008, n. 181. Ciò in quanto a detta abrogazione non si è accompagnata una parallela riscrittura dell'art. 194, capace di renderlo compatibile anche con la



fattispecie del trasferimento d'ufficio, intendendosi come tale «ogni tramutamento della sede di servizio per il quale non sia stata proposta domanda dal magistrato, ancorché egli abbia manifestato il consenso o la disponibilità, e che determini lo spostamento in una delle sedi disagiate [...]» (art. 1 della legge n. 133 del 1998, quale sostituito dall'art. 1, lettera b, del d.l. n. 143 del 2008).

3.3. - In questo contesto di norme, va rilevato che, da parte del rimettente, non risulta esperito il doveroso tentativo di sperimentare la possibilità di dare alla norma censurata un significato costituzionalmente conforme, tale da renderla compatibile con gli evocati parametri costituzionali (ordinanza n. 102 del 2012).

Al riguardo occorre, in primo luogo, ribadire che le leggi interpretative «vanno definite tali in relazione al loro contenuto normativo, nel senso che la loro natura va desunta da un rapporto fra norme - e non fra disposizioni - tale che il sopravvenire della norma interpretante non fa venir meno la norma interpretata, ma l'una e l'altra si saldano fra loro dando luogo a un precetto normativo unitario» (sentenza n. 424 del 1993). In particolare, la norma interpretativa, isolando uno dei possibili significati già presenti nella disposizione interpretata ed escludendone gli altri (che avrebbero snaturato la sua essenza), non ne modifica il testo.

In secondo luogo, di conseguenza, va posto in rilievo che non risulta esplicitata né congruamente motivata (in relazione all'indicato dato letterale della norma che si autoqualifica interpretativa) l'idoneità della stessa ad espungere la locuzione «ad una sede da lui chiesta», contenuta nella disposizione interpretata. Motivazione tanto più necessaria in quanto, in difetto di un diritto vivente in senso contrario (e non essendo decisivo il richiamo ad una diversa *ratio legis* che non sia ancorata ad idonei termini formali), solo l'esplicita elisione del richiamo ai trasferimenti a domanda potrebbe connotare diversamente la portata della suddetta disposizione interpretata, in modo da cambiarne radicalmente l'ambito di operatività - estendendone l'applicazione a sedi a loro tempo assegnate d'ufficio - ed attribuirle un significato non desumibile (per stessa affermazione del rimettente) dal suo tenore letterale.

3.4.- Pertanto, la mancata esplorazione di diverse soluzioni ermeneutiche, al fine di far fronte al dubbio di costituzionalità ipotizzato (che ridonda anche in termini di insufficiente motivazione in ordine alla rilevanza della questione: ordinanze n. 198 del 2013 e n. 240 del 2012) rende inammissibili, sotto tutti i profili, le sollevate questioni.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 35, comma 3, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 aprile 2012, n. 35, sollevate - in riferimento agli artt. 3, 102 e 111, primo comma, della Costituzione - dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 dicembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 dicembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 315

Sentenza 10 - 17 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Professioni - Norme della Regione Valle d'Aosta - Professione di maestro di sci - Esercizio temporaneo da parte dei professionisti provenienti, con i propri clienti, da Paesi membri dell'Unione europea (UE) diversi dall'Italia - Possibilità subordinata all'accertamento, da parte della struttura regionale competente, del possesso di una idonea formazione professionale - Ricorso del Governo - Asserita violazione dei principi di tutela della concorrenza e del mercato - Difetto di motivazione sulle ragioni che determinerebbero, in un ambito inciso dalle competenze statutarie, l'applicazione dei parametri di cui al Titolo V della costituzione - Inammissibilità della questione.

- Legge della Regione Valle d'Aosta 11 dicembre 2012, n. 34, art. 7, comma 2.
- Costituzione, art. 117, secondo comma, lettera e); statuto della Regione Valle d'Aosta, art. 2, comma 1, lettera u).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici : Luigi MAZZELLA, 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'art. 7, comma 2, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 11 dicembre 2012, n. 34 (Modificazioni a leggi regionali in materia di professioni e altre disposizioni), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 21-25 febbraio 2013, depositato in cancelleria il 26 febbraio 2013 ed iscritto al n. 27 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste;

udito nell'udienza pubblica del 20 novembre 2013 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l'avvocato dello Stato Paolo Grasso per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 21-25 febbraio 2013 e depositato il successivo 26 febbraio (reg. ric. n. 27 del 2013) il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 11 dicembre 2012, n. 34 (Modificazioni a leggi regionali in materia di professioni e altre disposizioni), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione e all'art. 2, comma 1, lettera u), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta).



La disposizione impugnata sostituisce l'art. 7-bis, comma 3, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste 31 dicembre 1999, n. 44 (Disciplina della professione di maestro di sci e delle scuole di sci in Valle d'Aosta. Abrogazione della legge regionale 1° dicembre 1986, n. 59, della legge regionale 6 settembre 1991, n. 58 e della legge regionale 16 dicembre 1992, n. 74) e stabilisce che «L'esercizio temporaneo della professione da parte di maestri di sci provenienti, con i propri clienti, da Stati membri dell'UE diversi dall'Italia o di maestri di sci cittadini extracomunitari in possesso di un permesso di soggiorno in Italia che consente lo svolgimento di attività lavorativa ai sensi della normativa statale in materia di immigrazione, non iscritti in un albo professionale di altra Regione o Provincia autonoma, è subordinato all'accertamento da parte della struttura regionale competente, su proposta e con l'ausilio tecnico dell'AVMS, del possesso, anche sulla base dell'esperienza professionale maturata, di una idonea formazione professionale».

Il ricorrente deduce che un simile accertamento impone una restrizione all'accesso e all'esercizio della professione di maestro di sci da parte di cittadini europei già «abilitati» presso altro Stato dell'Unione Europea, di carattere sproporzionato rispetto all'obiettivo di garantire la sicurezza e la tutela del cliente destinatario della prestazione di servizio.

Pur dando atto che, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera u), dello statuto, la Regione ha potestà legislativa nella materia «ordinamento delle guide, scuole di sci e dei portatori alpini», l'Avvocatura sostiene che, nell'esercizio di tale potestà, la legge impugnata ha invaso la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.).

2.- La Regione autonoma Valle d'Aosta si è costituita in giudizio, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile ovvero non fondata.

Quanto alle eccezioni di inammissibilità, la difesa regionale rileva che il ricorso non sarebbe sorretto da adeguata motivazione; che esso sarebbe ambiguo ed indeterminato nell'individuare la norma impugnata, giacché non sarebbe chiaro se l'impugnazione riguarda il solo art. 7 della legge regionale n. 34 del 2012, o l'intera legge, indicata «in epigrafe e nella parte conclusiva del ricorso»; che, in ogni caso, il ricorrente non avrebbe interesse a coltivare la censura, perché la declaratoria di illegittimità costituzionale determinerebbe la riviviscenza dell'art. 7-bis, comma 3, della legge regionale n. 44 del 1999, il quale avrebbe «la stessa formulazione» dell'art. 7, comma 2, della legge oggetto del ricorso.

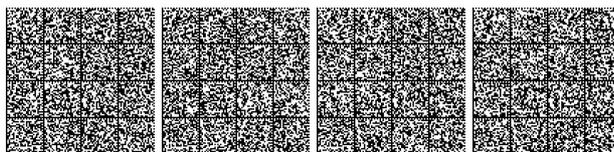
Nel merito, la Regione osserva che la modifica normativa apportata dalla disposizione impugnata ha avuto lo scopo di adeguare alla normativa dell'Unione la disciplina concernente l'esercizio della professione in via temporanea da parte di maestri di sci cittadini di altri Stati membri dell'Unione, posto che la Commissione europea aveva sollecitato una revisione della previgente scelta normativa, che poneva un limite di tempo alla prestazione temporanea di servizi.

Una volta venuto meno tale limite, la normativa vigente appare alla resistente del tutto conforme sia alla normativa dell'Unione, sia a quella dello Stato.

La Regione precisa, infatti, che l'art. 11, comma 1, del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206 (Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania), che ha attuato la direttiva 7 settembre 2005, n. 2005/36/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali) prevede, con riferimento alle professioni regolamentate aventi ripercussioni in materia di sicurezza pubblica o di sanità pubblica, che la prestazione a titolo occasionale e temporaneo possa essere preceduta da una prova attitudinale imposta al professionista. Ciò è consentito quando quest'ultimo, proveniente da altro Stato membro dell'Unione, abbia una qualifica professionale non equivalente a quella richiesta dalla normativa nazionale, e quando la differenza sia tale da nuocere alla pubblica sicurezza o alla sanità pubblica.

Nello stesso senso disporrebbe, poi, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 novembre 2011, n. 237 (Regolamento di cui all'articolo 24 del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206, in materia di misure compensative per l'esercizio delle professioni di maestro di sci e maestro di snowboard), emanato in esecuzione dell'art. 24 del d.lgs. n. 206 del 2007.

Tale regolamento disciplina la prova attitudinale che, nell'ambito della verifica preliminare di cui all'art. 11 del d.lgs. n. 206 del 2007, può venire richiesta, alle condizioni sopra rammentate, ai maestri di sci (artt. 4 e 5). L'attività di questi ultimi, infatti, presenta specifici profili di pericolosità per la salute pubblica, come questa Corte avrebbe già affermato con la sentenza n. 428 del 2008.



Con riguardo alle competenze statutarie, la Regione conclude che la figura del maestro di sci è oggetto di potestà legislativa primaria regionale e che lo stesso art. 5, comma 1, lettera *m*), del d.lgs. n. 206 del 2007 riconosce la spettanza alla Regione autonoma della relativa funzione amministrativa.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso notificato il 21-25 febbraio 2013 e depositato il successivo 26 febbraio (reg. ric. n. 27 del 2013) il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 11 dicembre 2012, n. 34 (Modificazioni a leggi regionali in materia di professioni e altre disposizioni), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione e all'art. 2, comma 1, lettera *u*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta).

Benché l'epigrafe del ricorso menzioni l'intero testo della legge regionale n. 34 del 2012, il tenore letterale e logico dell'atto consente di circoscrivere l'impugnativa al comma 2 dell'art. 7, che ha sostituito il comma 3 dell'art. 7-*bis* della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 31 dicembre 1999, n. 44 (Disciplina della professione di maestro di sci e delle scuole di sci in Valle d'Aosta. Abrogazione della legge regionale 1° dicembre 1986, n. 59, della legge regionale 6 settembre 1991, n. 58 e della legge regionale 16 dicembre 1992, n. 74), stabilendo che «L'esercizio temporaneo della professione da parte di maestri di sci provenienti, con i propri clienti, da Stati membri dell'UE diversi dall'Italia o di maestri di sci cittadini extracomunitari in possesso di un permesso di soggiorno in Italia che consente lo svolgimento di attività lavorativa ai sensi della normativa statale in materia di immigrazione, non iscritti in un albo professionale di altra Regione o Provincia autonoma, è subordinato all'accertamento da parte della struttura regionale competente, su proposta e con l'ausilio tecnico dell'AVMS, del possesso, anche sulla base dell'esperienza professionale maturata, di una idonea formazione professionale».

Il ricorrente reputa che l'accertamento così disposto a carico del professionista proveniente da uno Stato membro dell'Unione Europea ecceda i limiti della competenza statutaria in materia di «ordinamento delle guide, scuole di sci e dei portatori alpini» e violi la competenza esclusiva statale attinente alla tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera *e*, Cost.).

La norma impugnata, infatti, imporrebbe una restrizione all'accesso e all'esercizio della professione di maestro di sci da parte di cittadini europei già «abilitati» presso altro Stato dell'Unione, di carattere sproporzionato rispetto all'obiettivo di garantire la sicurezza e la tutela del cliente destinatario della prestazione di servizio.

2.- La questione è inammissibile.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che, nei confronti delle autonomie speciali, e in un ambito materiale inciso dalle competenze statutarie, l'omissione di ogni argomentazione sulle ragioni dell'applicazione, nella specie, delle norme del Titolo V della Parte II della Costituzione, secondo quanto previsto dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), determina l'inammissibilità del ricorso statale (*ex plurimis*, sentenze n. 288 del 2013 e n. 90 del 2011).

Si è di recente aggiunto che lo Stato ben può porre a fondamento del ricorso contemporaneamente (e non in via gradata) le norme dello statuto speciale di autonomia e l'art. 117 Cost., come accade nel presente contenzioso, quando, nell'ambito di una competenza statale assicurata dall'art. 117 Cost., siano stati espressi limiti opponibili in ogni caso alle autonomie speciali. Tali limiti, infatti, sono vevoli proprio in forza di quanto previsto dagli statuti, a titolo ora di obblighi internazionali, ora di norme fondamentali delle riforme economico-sociali, ora di principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica (sentenze n. 187 del 2013 e n. 114 del 2011).

In tali casi, però, è particolarmente forte l'esigenza che il ricorso dello Stato specifichi l'eventuale normativa interposta, con la quale siano stati formulati limiti tali da comprimere la legislazione regionale in una materia che lo statuto attribuisce alla competenza della Regione ad autonomia speciale.



Nel caso di specie, lo stesso Presidente del Consiglio dei ministri riconosce che la Regione autonoma Valle d'Aosta gode di competenza legislativa statutaria in tema di «scuole di sci» e che essa concerne anche l'attività del maestro di sci (sentenze n. 428 del 2008 e n. 13 del 1961), ma omette di indicare quale normativa interposta dello Stato potrebbe operare a titolo di limite all'esercizio di una simile competenza.

È da aggiungere che, qualora il ricorrente avesse adempiuto a tale onere processuale, sarebbe apparsa con evidenza la conformità della norma impugnata alla disciplina statale, derivante a sua volta dal diritto dell'Unione. Infatti, l'art. 11, comma 1, del decreto legislativo 9 novembre 2007, n. 206 (Attuazione della direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali, nonché della direttiva 2006/100/CE che adegua determinate direttive sulla libera circolazione delle persone a seguito dell'adesione di Bulgaria e Romania) prevede un'analogia verifica delle qualifiche professionali, prima che la prestazione sia compiuta, nel caso in cui l'attività dell'operatore di provenienza comunitaria possa avere «ripercussioni in materia di pubblica sicurezza o di sanità pubblica», come accade per il maestro di sci, la cui attività è caratterizzata da profili di pericolosità per l'incolumità delle persone (sentenze n. 428 del 2008 e n. 13 del 1961).

Il legislatore statale ha in tal modo attuato l'art. 7, comma 4, della direttiva 7 settembre 2005, n. 2005/36/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali), che consente allo Stato membro una verifica preliminare, finalizzata ad evitare danni gravi per la salute delle persone. Si tratta proprio delle finalità perseguite dalla norma impugnata, come si evince dall'art. 7-bis, comma 4, della legge regionale n. 44 del 1999.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 11 dicembre 2012, n. 34 (Modificazioni a leggi regionali in materia di professioni e altre disposizioni), promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione e all'art. 2, comma 1, lettera u), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 dicembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 dicembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 316

Ordinanza 10 - 17 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Imposte e tasse - Norme della Regione Toscana - Aliquota dell'addizionale regionale dell'imposta sul reddito delle persone - Detrazioni - Ricorso del Governo - Sopravvenuta rinuncia al ricorso accettata dalla controparte - Estinzione del processo.

- Legge della Regione Toscana 27 dicembre 2012, n. 77, artt. 4 e 5.
- Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, art. 23.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici :Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, 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 degli artt. 4 e 5 della legge della Regione Toscana 27 dicembre 2012, n. 77 (Legge finanziaria per l'anno 2013), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 19-21 febbraio 2013, depositato in cancelleria il 26 febbraio 2013 ed iscritto al n. 28 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nella camera di consiglio del 23 ottobre 2013 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio.

Ritenuto che il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale degli artt. 4 e 5 della legge della Regione Toscana 27 dicembre 2012, n. 77 (Legge finanziaria per l'anno 2013), denunciandone il contrasto con gli artt. 3, 53, 97, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione;

che si è costituita la Regione Toscana, in persona del suo Presidente *pro tempore*, chiedendo che il ricorso sia dichiarato non fondato;

che successivamente, con atto depositato in cancelleria in data 3 giugno 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso;

che la rinuncia è stata accettata dalla Regione Toscana con atto depositato in cancelleria in data 21 giugno 2013.

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



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 dicembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 dicembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_130316

N. 317

Ordinanza 10 - 17 dicembre 2013

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

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento civile a carico di un senatore per il reato di diffamazione aggravato dall'uso del mezzo televisivo e della stampa - Deliberazione di insindacabilità delle opinioni del parlamentare adottata dal Senato della Repubblica - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dal Tribunale ordinario di Roma, prima sezione civile - Sussistenza dei requisiti soggettivo ed oggettivo per l'instaurazione del conflitto - Ammissibilità del ricorso - Comunicazione e notificazione conseguenti.

- Deliberazione del Senato della Repubblica 20 dicembre 2012 (doc. IV-ter, n. 30/A).
- Costituzione, art. 68, primo comma; legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37, commi terzo e quarto.

LA CORTE COSTITUZIONALE

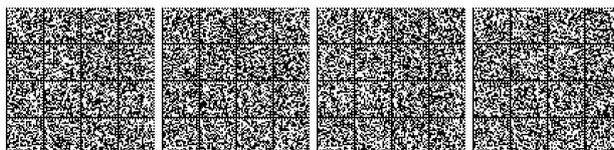
composta dai signori:

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 per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica del 20 dicembre 2012, relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dall'on. Maurizio Gasparri nei confronti di Marco Travaglio, promosso dal Tribunale ordinario di Roma, prima sezione civile, con ricorso depositato in cancelleria il 2 agosto 2013 ed iscritto al n. 10 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2013, fase di ammissibilità.



Udito nella camera di consiglio del 6 novembre 2013 il Giudice relatore Sergio Mattarella.

Ritenuto che, con ordinanza-ricorso del 22 luglio 2013, depositato il successivo 2 agosto (reg. confl. pot. amm. n. 10 del 2013), il giudice della prima sezione civile del Tribunale ordinario di Roma ha sollevato, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in ordine alla deliberazione del 20 dicembre 2012 (Atti Senato, XVI legislatura, Doc. IV-ter n. 30-A), con cui il Senato della Repubblica ha affermato che le dichiarazioni in relazione alle quali, nel giudizio civile pendente davanti a detto giudice, è stata avanzata domanda risarcitoria da parte di Marco Travaglio nei confronti del senatore Maurizio Gasparri, concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e sono pertanto insindacabili ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione;

che, secondo quanto riferito dal medesimo giudice: a) Marco Travaglio, in data 9 dicembre 2009, conveniva in giudizio il senatore Maurizio Gasparri al fine di ottenere - previo accertamento incidentale del reato di diffamazione aggravato dall'uso del mezzo televisivo e della stampa e dalla reiterata attribuzione di fatti determinati, nonché della violazione del diritto alla reputazione e all'identità personale - la condanna al risarcimento dei danni derivanti dalle affermazioni, ritenute diffamatorie e lesive della sua onorabilità, rilasciate dal convenuto nel corso dei programmi televisivi della RAI "Rainews24" (25 settembre 2009) e "Porta a porta" (15 ottobre 2009), nonché in successive pubbliche dichiarazioni riprese dalle agenzie di stampa (28 settembre, 1°, 9 e 17 ottobre 2009); b) in particolare, secondo l'attore, sarebbero state lesive della sua immagine e onorabilità le affermazioni del senatore Gasparri concernenti il presunto pagamento da parte di un condannato per reati di mafia, l'ex maresciallo Ciuro, di una vacanza che egli avrebbe trascorso in Sicilia; le frasi che sarebbero state pronunciate dal senatore Gasparri - riprendendo, a suo dire, i fatti in questione da un'inchiesta giornalistica di Giuseppe D'Avanzo sul quotidiano "La Repubblica" - come riportate dall'attore e oggetto della delibera camerale di insindacabilità ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., sarebbero, tra le altre, del seguente tenore: «io vorrei fare una trasmissione dedicata al fatto che Travaglio anni fa in Sicilia è andato in vacanza a spese di un condannato per mafia [...]. Questo è Travaglio! Andava in vacanza in un posto e il conto lo pagava un signore condannato per mafia. Poi va a parlare di Schifani e altro. La moralità di Travaglio non esiste [...] quindi vorrei fare un'intervista [...] a Travaglio sulle sue frequentazioni di persone in Sicilia condannate per mafia. Questo vorrei discutere, gli italiani ne sanno poco» (25 settembre 2009); «Non prendiamo lezioni di antimafia da chi si faceva pagare le vacanze da un condannato per mafia» (28 settembre 2009); «Leggo divertito un articolo di Marco Travaglio che contiene solo spocchia senza fatti. L'euforia dell'articolista è ben nota, fin dai tempi in cui condannati per mafia provvedevano ad organizzare le sue vacanze in Sicilia» (1° ottobre 2009); «Molto ci sarebbe da dire sulla faziosità della conduzione e sulla pochezza dei contenuti della trasmissione Annozero [...]. Ci limitiamo solo a chiedere: perché [...] durante la puntata in onda ieri sera non si è parlato dei condannati per mafia che hanno organizzato le vacanze in Sicilia di Travaglio?» (9 ottobre 2009); «ognuno si occupa di quello che vuole in questo paese. C'è un editorialista di punta, Marco Travaglio, che è stato un anno e mezzo fa colpito da molti articoli di D'Avanzo, giornalista di Repubblica, che evidenziò che Travaglio andava a fare delle vacanze organizzate da personaggi poi condannati per mafia [...]. La vacanza è stata organizzata da uno condannato poi per mafia. L'ex maresciallo Ciuro [...] È la verità!» (15 ottobre 2009); «In materia di lotta alla mafia, la sinistra ed alcuni suoi addetti stampa hanno ben poco da dire. Per quanto riguarda Marco Travaglio confermo al di là di ogni smentita che, come scrisse D'Avanzo su Repubblica, le sue vacanze in Sicilia alcuni anni fa furono caratterizzate dalla presenza e dalla attività organizzativa di personaggi condannati per concorso in associazioni mafiose» (17 ottobre «2008» [recte: «2009»]); c) il senatore Gasparri si costituiva in giudizio eccependo, in via preliminare, l'improcedibilità del giudizio ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost. e dell'art. 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato) - che, al comma 1, prevede l'applicabilità della norma costituzionale «per ogni altro atto parlamentare, per ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento» - trattandosi di opinioni espresse nell'esercizio delle sue funzioni di parlamentare; d) a seguito della trasmissione degli atti al Senato della Repubblica, quest'ultimo comunicava che l'Assemblea, nella seduta del 20 dicembre 2012, aveva deliberato che le suddette dichiarazioni costituivano opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni ed erano, perciò, insindacabili, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.;

che il giudice del Tribunale ordinario di Roma, posta questa premessa, ritiene che la suindicata delibera del Senato della Repubblica, eccedendo la sfera di attribuzioni di quest'ultimo, abbia comportato una compressione della sfera di attribuzioni della magistratura, sottraendo all'autorità giudiziaria il potere di decidere la controversia, atteso che l'insindacabilità delle opinioni espresse da un membro del Parlamento extra moenia sussiste soltanto qualora queste costituiscano la riproduzione sostanziale, ancorché non letterale, di atti tipici nei quali si estrinsecano le diverse funzioni parlamentari, ovvero sostanzialmente riprodotte di un'opinione espressa in sede parlamentare;

che, a suo avviso, non sussisterebbero, nella specie, i presupposti circa l'applicabilità della prerogativa di insindacabilità deliberata dal Senato della Repubblica, giacché non risulta alcun atto tipico della funzione parlamentare riferibile al senatore Gasparri che possa far ritenere sussistere tra tale funzione e le dichiarazioni extra moenia sopra riportate



il «nesso funzionale» richiesto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale ai fini dell'applicabilità dell'art. 68, primo comma, Cost. (sentenze n. 11 e n. 10 del 2000; n. 289 del 1998; nonché, tra le tante, n. 334 del 2011; n. 330 e n. 134 del 2008; n. 53 e n. 13 del 2007);

che, infine, a suo avviso, i richiami contenuti nella deliberazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari alla situazione di contrapposizione politica esistente tra le parti sarebbero inconferenti, poiché tale contrapposizione non sarebbe inerente all'attività parlamentare e, conseguentemente, sarebbe palese lo sconfinamento di detta deliberazione dalla sfera di attribuzioni riservata al Senato della Repubblica;

che il ricorrente conclude chiedendo l'annullamento dell'impugnata delibera di insindacabilità.

Considerato che, in questa fase del giudizio, la Corte è chiamata, a norma dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, a deliberare, senza contraddittorio, se il ricorso sia ammissibile in quanto vi sia la «materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza», sussistendone i requisiti soggettivo ed oggettivo e restando impregiudicata ogni ulteriore questione, anche in punto di ammissibilità;

che la forma dell'ordinanza rivestita dall'atto introduttivo può ritenersi idonea ad instaurare il giudizio ove sussistano, come nella specie, gli estremi sostanziali di un valido ricorso (*ex plurimis*, ordinanze n. 151 e n. 129 del 2013);

che, sotto il profilo del requisito soggettivo, va riconosciuta la legittimazione del ricorrente giudice della prima sezione civile del Tribunale ordinario di Roma a sollevare conflitto, in quanto organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene nell'esercizio delle funzioni attribuitegli;

che, parimenti, deve essere riconosciuta la legittimazione del Senato della Repubblica - cui apparteneva, all'epoca dei fatti, Maurizio Gasparri (tra le molte, sentenza n. 39 del 2012) - ad essere parte del presente conflitto, quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la propria volontà in ordine all'applicabilità dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

che, per quanto attiene al profilo oggettivo, il giudice ricorrente lamenta la lesione della propria sfera di attribuzione, costituzionalmente garantita, in conseguenza di un esercizio ritenuto illegittimo, per inesistenza dei relativi presupposti, del potere spettante al Senato della Repubblica di dichiarare l'insindacabilità delle opinioni espresse dai membri di quel ramo del Parlamento ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.;

che, dunque, esiste la materia di un conflitto la cui risoluzione spetta alla competenza di questa Corte.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87, il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal giudice della prima sezione civile del Tribunale ordinario di Roma nei confronti del Senato della Repubblica con l'ordinanza-ricorso in epigrafe;

2) dispone:

a) che la cancelleria della Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza al ricorrente giudice del Tribunale ordinario di Roma;

b) che il ricorso e la presente ordinanza siano notificati, a cura del ricorrente, al Senato della Repubblica, in persona del suo Presidente, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere successivamente depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, nella cancelleria di questa Corte entro il termine di trenta giorni previsto dall'art. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 dicembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Sergio MATTARELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 dicembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 318

Ordinanza 10 - 17 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Intervento in giudizio - Atto di intervento dell'INPS - Soggetto che, pur non essendo parte del giudizio principale, è tuttavia portatore di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio - Ammissibilità.

– Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 24, comma 3.

Previdenza - Disciplina dei requisiti di anzianità e contributivi per l'accesso ai trattamenti pensionistici (nella specie, dipendenti del settore scolastico) - Mancata previsione per il lavoratore pubblico di una gradualità di uscita al pari del lavoratore privato - Mancata previsione di una differenziazione, con particolare riguardo al settore scolastico, rispetto alla data del 31 dicembre 2011, del *dies ad quem* della maturazione dei requisiti pensionistici secondo la normativa previgente - Rimessione incompleta per l'omessa censura di altra norma incidente sulla fattispecie *a quo* - *Petitum* incerto, che implica la possibilità di sentenze di contenuto discrezionale - Manifesta inammissibilità della questione.

– Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), art. 24, comma 3.

– Costituzione, artt. 2, 3, 11, 38, 97 e 117, primo comma; convenzione europea dei diritti dell'uomo, art. 6, paragrafo 1.

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

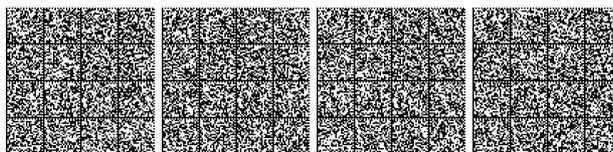
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, promosso dal Tribunale di Siena, nel procedimento vertente tra D.D. e il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, con ordinanza del 21 agosto 2012, iscritta al n. 47 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 11, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti l'atto di costituzione di D.D., nonché gli atti di intervento dell'INPS e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 19 novembre 2013 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

uditi gli avvocati Filippo Mangiapane per l'INPS, Maurizio Riommi per D.D. e l'avvocato dello Stato Alessandro Maddalo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che nel corso di una controversia di natura previdenziale proposta da una docente a tempo indeterminato nei confronti del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il Tribunale ordinario di Siena, in funzione di giudice del lavoro, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 11, 38, 97 e 117, primo comma, della Costituzione - quest'ultimo richiamato in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata con la legge 4 agosto 1955, n. 848 - questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, «nella parte in cui non appresta per il lavoratore pubblico una gradualità di uscita al pari del lavoratore privato, in ogni caso nella parte in cui (comma 3) non differenzia, con particolare riguardo al settore scolastico, rispetto alla data del 31 dicembre 2011, il *dies ad quem* della maturazione dei requisiti pensionistici secondo la normativa previgente»;



che il remittente rileva che la lavoratrice ricorrente ha presentato, in data 28 marzo 2012, domanda di collocamento in pensione, in vista della maturazione, entro il successivo 31 agosto 2012, dei requisiti di quarant'anni di anzianità contributiva e di sessant'anni di età, domanda respinta dal competente Ministero;

che, nel giudizio in corso, la lavoratrice ha svolto azione di accertamento del proprio diritto alla cessazione dal servizio alla data del 1° settembre 2012;

che nessun dubbio si pone - secondo il giudice *a quo* - circa la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario sulla controversia in esame, in quanto, anche alla luce della giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione, l'accertamento della data di cessazione del rapporto di lavoro «è questione che investe in via principale il rapporto, avente natura pregiudiziale rispetto al diritto a pensione», e perciò devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario ai sensi dell'art. 63 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche);

che il Tribunale di Siena osserva come la lavoratrice ricorrente avrebbe avuto diritto, in base alla previgente normativa, ad essere collocata in pensione alla data richiesta; infatti, secondo la previsione dell'art. 1, comma 6, della legge 23 agosto 2004, n. 243 (Norme in materia pensionistica e deleghe al Governo nel settore della previdenza pubblica, per il sostegno alla previdenza complementare e all'occupazione stabile e per il riordino degli enti di previdenza ed assistenza obbligatoria), in linea con quanto stabilito dall'art. 59, comma 9, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), la cessazione dal servizio sarebbe potuta avvenire a decorrere dal 1° settembre (data di inizio dell'anno scolastico) dell'anno 2012 per coloro i quali, come la ricorrente, maturavano i requisiti necessari entro il 31 dicembre 2012 (sessanta anni di età e trentasei di contribuzione);

che nell'anno 2011 si sono avute varie manovre correttive della finanza pubblica, che hanno fatto venire meno il diritto della lavoratrice al collocamento in pensione alla data prevista;

che, a questo proposito, il remittente richiama l'art. 1, comma 21, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, che ha spostato di un anno in avanti la possibilità di essere collocati in pensione per coloro i quali maturavano i requisiti per il pensionamento con effetto dal 1° gennaio 2012;

che l'art. 24, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011, mentre ha fatto salvo il diritto al conseguimento della pensione secondo la normativa previgente per coloro i quali raggiungevano i requisiti entro il 31 dicembre 2011, ha completamente innovato il regime delle prestazioni previdenziali a decorrere dal 1° gennaio 2012, sicché la lavoratrice ricorrente non può più accedere alla pensione di anzianità, potendo solo aspirare all'ottenimento della pensione di vecchiaia, sulla base dei requisiti di cui ai commi 6 e 7 del censurato art. 24, oppure della pensione anticipata, secondo i requisiti dei commi 10 e 11 del medesimo articolo;

che, in particolare, per le lavoratrici dipendenti del settore pubblico sono richiesti, a decorrere dal 1° gennaio 2012, requisiti di età e di contribuzione che la docente ricorrente non possiede, per cui la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma impugnata «è l'unica strada percorribile per conseguire il riconoscimento del diritto affermato»;

che, tutto ciò premesso in punto di rilevanza, il giudice *a quo* è del parere che la disposizione censurata sia in contrasto con alcuni importanti principi affermati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte europea dei diritti dell'uomo;

che, alla luce delle sentenze della Corte costituzionale n. 349 del 1985 e n. 822 del 1988, al legislatore non è consentita l'introduzione di una normativa che peggiori, senza specifiche esigenze ed in modo definitivo, un trattamento pensionistico in precedenza spettante, con conseguente irrimediabile vanificazione delle legittime aspettative nutrite dal lavoratore;

che nella recente sentenza n. 283 del 2011, poi, la Corte costituzionale ha ribadito che al comparto scuola è riservato, nell'ambito del pubblico impiego, un trattamento non necessariamente corrispondente a quello delle altre categorie, attese le particolari esigenze del settore;

che la Corte europea dei diritti dell'uomo, sezione seconda, a sua volta, con le note sentenze del 31 maggio e 7 giugno 2011, emesse rispettivamente nei casi Maggio e Agrati, ha spiegato che al legislatore non è consentito ingerirsi nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare la risoluzione di una controversia; nella seconda sentenza, in particolare, la predetta Corte ha affermato che, pur potendo cambiare le regole pensionistiche, lo Stato non può interferire arbitrariamente in un giudizio in corso, vanificando l'attività giudiziaria nel suo svolgimento;

che per effetto della norma impugnata, infatti, la lavoratrice ricorrente viene a subire una «repentina modificazione di prospettiva esistenziale, che interviene non già in una fase avanzata del rapporto di lavoro, ma addirittura sul limitare dell'accesso alla quiescenza, in una fase comunque anche anagraficamente delicata»;



che lo stesso legislatore ha avvertito la necessità di una maggiore gradualità nell'entrata in vigore del nuovo assetto pensionistico; per i lavoratori privati, infatti, il requisito dell'innalzamento dell'età per la pensione di anzianità è stato gradualmente introdotto, mentre per i lavoratori pubblici, fra i quali gli insegnanti, fin dal 1° gennaio 2012 è richiesto il raggiungimento dell'età di sessantasei anni, che poi progressivamente aumenterà anno per anno;

che, pertanto, ad avviso del Tribunale di Siena la norma censurata determina una discriminazione «tra lavoratori di altri comparti che abbiano maturato i requisiti prescritti al 31 dicembre 2011 e lavoratori del comparto scuola che li abbiano maturati, come nel caso concreto, comunque entro il 31 agosto 2012»; il tutto senza tenere conto della specificità del regime lavorativo degli insegnanti, per i quali il collocamento in pensione può avere inizio solo al 1° settembre di ogni anno, il che evidenzia una «palese violazione dell'art. 3 Cost., non senza implicazione di un attentato al principio di buon andamento dell'art. 97 Cost., discendente dalla attuata discriminazione»;

che si è costituita in giudizio D.D., ricorrente nel giudizio in corso, chiedendo l'accoglimento della prospettata questione;

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

che è intervenuto in giudizio l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), chiedendo in via preliminare che il proprio intervento venga giudicato ammissibile e concludendo, nel merito, per l'inammissibilità o l'infondatezza della prospettata questione;

che questa Corte, con ordinanza letta all'udienza pubblica del 19 novembre 2013, ha dichiarato ammissibile l'intervento dell'INPS, ritenendo che l'ente sia portatore di un interesse qualificato immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, poiché potrebbe essere direttamente inciso dall'esito del giudizio in corso.

Considerato che il Tribunale ordinario di Siena, in funzione di giudice del lavoro, dubita della legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 2, 3, 11, 38, 97 e 117, primo comma, della Costituzione - quest'ultimo richiamato in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata con legge 4 agosto 1955, n. 848 - dell'art. 24, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, «nella parte in cui non appresta per il lavoratore pubblico una gradualità di uscita al pari del lavoratore privato, in ogni caso nella parte in cui (comma 3) non differenzia, con particolare riguardo al settore scolastico, rispetto alla data del 31 dicembre 2011, il *dies ad quem* della maturazione dei requisiti pensionistici secondo la normativa previgente»;

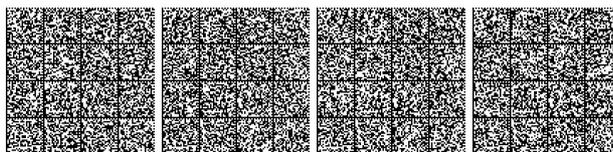
che è infondata l'eccezione preliminare, sollevata dall'Avvocatura dello Stato e dall'INPS, secondo cui la presente questione sarebbe inammissibile per difetto di giurisdizione del giudice ordinario, poiché - come questa Corte ha in più occasioni ribadito (sentenze n. 41 del 2011 e n. 106 del 2013, nonché ordinanza n. 291 del 2011) - affinché il difetto di giurisdizione si traduca nell'inammissibilità della questione proposta in via incidentale, occorre che lo stesso sia macroscopico, ossia rilevabile *ictu oculi*, mentre nel caso in esame il giudice *a quo* ha motivato in modo non implausibile su questo punto;

che, tuttavia, l'ordinanza di rimessione presenta altre ragioni ugualmente preclusive all'esame nel merito della prospettata questione;

che da un lato, infatti, il Tribunale di Siena si è limitato a porre questione di legittimità costituzionale della norma censurata, senza tenere nella dovuta considerazione - come puntualmente eccepito dall'Avvocatura dello Stato e dall'INPS - che già l'art. 1, comma 21, 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, modificando il testo dell'art. 59, comma 9, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica), aveva di fatto spostato di un anno in avanti la possibilità di essere collocati in pensione per coloro i quali maturavano i requisiti per il pensionamento con effetto dal 1° gennaio 2012;

che, pertanto, la mancata impugnazione del citato art. 1, comma 21, rende in sostanza incompleta la rimessione a questa Corte, poiché la possibilità, per la lavoratrice ricorrente, di ottenere il collocamento in pensione alla data auspicata del 1° settembre 2012 rimarrebbe comunque preclusa dalla norma appena richiamata;

che, inoltre, l'ordinanza di rimessione presenta un *petitum* incerto, poiché non chiarisce se a questa Corte venga chiesta una pronuncia di illegittimità costituzionale che cancelli integralmente la norma censurata ovvero una pronuncia additiva, che la mantenga in vigore con le necessarie correzioni;



che, infatti, la richiesta di introdurre nella norma in esame un meccanismo di «gradualità di uscita al pari del lavoratore privato», come pure quella di correggerla nel senso di introdurre una differenziazione, «con particolare riguardo al settore scolastico, rispetto alla data del 31 dicembre 2011», del «*dies ad quem* della maturazione dei requisiti pensionistici secondo la normativa previgente», implica un'evidente incertezza della richiesta, poiché non è chiaro quale sarebbe il sistema correttivo, fra i vari possibili, che questa Corte dovrebbe scegliere con l'invocata pronuncia additiva; che, per costante giurisprudenza, alla Corte è preclusa la possibilità di pronunciare sentenze additive di contenuto discrezionale; che, pertanto, a prescindere dal dato obiettivo per cui la disposizione censurata è entrata in vigore prima che la ricorrente nel giudizio *a quo* maturasse il diritto al conseguimento della prestazione pensionistica, la questione sollevata dal Tribunale ordinario di Siena è manifestamente inammissibile per una pluralità di ragioni.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 11, 38, 97 e 117, primo comma, della Costituzione - quest'ultimo richiamato in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata con la legge 4 agosto 1955, n. 848 - dal Tribunale ordinario di Siena, in funzione di giudice del lavoro, con l'ordinanza di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 dicembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Sergio MATTARELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 dicembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

ALLEGATO:

ordinanza letta all'udienza del 19 novembre 2013

ORDINANZA

Rilevato che l'Istituto nazionale della previdenza sociale ha depositato atto di intervento; considerato che il suddetto Istituto non è parte del giudizio principale; che, per costante giurisprudenza di questa Corte secondo cui nei giudizi in via incidentale sono legittimati ad intervenire i soggetti che, pur non essendo parti del giudizio principale, siano tuttavia portatori di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio (tra le tante, sentenze n. 199 del 2011; n. 116 del 2013; n. 134 del 2013); che, nel caso specifico, sussiste un simile interesse in capo all'Istituto nazionale della previdenza sociale, atteso che esso è portatore di un interesse qualificato e potrebbe pertanto essere direttamente inciso dall'esito del giudizio in corso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile l'intervento dell'Istituto nazionale della previdenza sociale.

F.to: Gaetano SILVESTRI, *Presidente*



N. 319

Ordinanza 10 - 17 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Misure di prevenzione - Misure di prevenzione patrimoniali - Destinazione dei beni mobili e dei mezzi di trasporto sequestrati - Affidamento in custodia giudiziale agli organi di polizia i quali ne facciano richiesta - Lamentata mancata attribuzione di potere discrezionale all'autorità giudiziaria competente sulla richiesta - *Ius superveniens* - Necessità di una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione - Restituzione degli atti.

- Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159, art. 48, comma 12.
- Costituzione, artt. 3 e 41.

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 dell'art. 48, comma 12, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Lecce, nel procedimento penale a carico di P.E., con ordinanza del 15 marzo 2012, iscritta al n. 163 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2012.

Visti l'atto di costituzione di P.E., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 3 dicembre 2013 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

uditi l'avvocato Daniela d'Amuri per P.E. e l'avvocato dello Stato Raffaele Tamiozzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ordinanza depositata il 15 marzo 2012, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Lecce ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 48, comma 12, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), nella parte in cui non riconosce all'autorità giudiziaria alcun margine di valutazione discrezionale in ordine all'affidamento in custodia giudiziale dei beni mobili sequestrati agli organi di polizia, che ne abbiano fatto richiesta per l'impiego in attività di polizia, e ciò anche quando si tratti di beni aziendali;

che il giudice *a quo* premette di aver affidato in custodia giudiziale agli organi di polizia, con provvedimento del 6 aprile 2011, diciotto autoveicoli facenti parte del patrimonio aziendale di una impresa esercente la compravendita di autoveicoli, sottoposte a sequestro preventivo nell'ambito di un procedimento penale relativo ad uno dei delitti di cui all'art. 51, comma 3-*bis*, del codice di procedura penale;



che il predetto provvedimento era stato emesso sulla base dell'art. 2-*undecies*, comma 3-*bis*, della legge 31 maggio 1965, n. 575 (Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniere), come modificato dall'art. 5 del decreto-legge 4 febbraio 2010, n. 4 (Istituzione dell'Agencia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata), convertito, con modificazioni, dalla legge 31 marzo 2010, n. 50, ove si stabiliva che «I beni mobili, anche iscritti in pubblici registri, le navi, le imbarcazioni, i natanti e gli aeromobili sequestrati sono affidati dall'autorità giudiziaria in custodia giudiziale agli organi di polizia, anche per le esigenze di polizia giudiziaria, i quali ne facciano richiesta per l'impiego in attività di polizia, ovvero possono essere affidati all'Agencia o ad altri organi dello Stato o ad altri enti pubblici non economici, per finalità di giustizia, di protezione civile o di tutela ambientale»: disposizione estesa dall'art. 12-*sexies*, comma 4-*bis*, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 (Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992 n. 356, anche ai beni sequestrati nell'ambito di procedimenti relativi ai delitti di cui all'art. 51, comma 3-*bis*, cod. proc. pen.;

che avverso il provvedimento la persona sottoposta alle indagini aveva proposto opposizione, dichiarata inammissibile dal giudice rimettente con ordinanza del 28 aprile 2011;

che, a seguito di ricorso dell'interessato, la Corte di cassazione aveva annullato l'ordinanza, ritenendo che l'opposizione dovesse essere riqualficata come incidente di esecuzione, sul quale, pertanto, il giudice *a quo* si trova chiamato a decidere;

che, ciò premesso, il rimettente assume che, alla luce del disposto dell'art. 116, comma 2, del d.lgs. n. 159 del 2011, sopravvenuto nelle more, il caso oggetto del procedimento *a quo* dovrebbe ritenersi attualmente regolato dall'art. 48, comma 12, del medesimo decreto legislativo, che reca, peraltro, una disposizione identica a quella del citato art. 2-*undecies*, comma 3-*bis*, della legge n. 575 del 1965;

che il giudice *a quo* dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale della norma, rilevando come la stessa non riconosca all'autorità giudiziaria alcun potere discrezionale di valutazione di fronte alla richiesta degli organi di polizia, intesa ad ottenere l'affidamento in custodia giudiziale di beni mobili sequestrati, per l'impiego in attività di polizia;

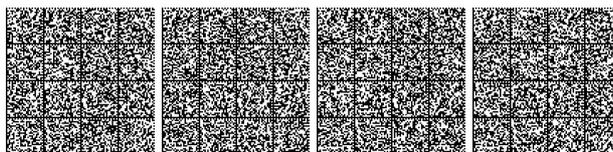
che tale conclusione si imporrebbe alla luce del chiaro tenore letterale della previsione normativa, la quale, per un verso, si avvale dell'indicativo presente «sono affidati», anziché della formula «possono essere affidati» (utilizzata, invece, con riguardo all'ipotesi dell'affidamento dei beni all'Agencia, ad altri organi dello Stato o ad enti pubblici non economici, per finalità di giustizia, di protezione civile o di tutela ambientale), e, per altro verso, non specifica i parametri che dovrebbero orientare l'esercizio di un ipotetico potere discrezionale dell'autorità giudiziaria nella decisione sulla richiesta;

che la disposizione denunciata violerebbe, di conseguenza, l'art. 3 Cost., sottoponendo irrazionalmente al medesimo trattamento situazioni eterogenee: l'autorità giudiziaria si troverebbe, infatti, vincolata ad accogliere la richiesta di affidamento formulata dagli organi di polizia a prescindere dalla destinazione funzionale dei beni sequestrati e, in particolare, indipendentemente dal fatto che si tratti di beni non destinati all'esercizio di un'attività imprenditoriale o, al contrario, di beni facenti parte - come nella specie - di un complesso aziendale;

che la norma censurata si porrebbe, altresì, in contrasto con l'art. 41 Cost., che sancisce la libertà dell'iniziativa economica privata, in quanto l'attività imprenditoriale potrebbe essere pregiudicata ove i beni che compongono l'azienda ad essa strumentale, o una cospicua parte di essi, fossero affidati ad un organo diverso da quello specificamente deputato all'amministrazione giudiziaria delle aziende sottoposte a sequestro, cui il legislatore, già con l'art. 104-*bis* disp. att. cod. proc. pen., ha demandato compiti di gestione «da intendersi in senso dinamico»;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo, in via preliminare, l'inammissibilità della questione per carente descrizione della fattispecie concreta e chiedendo, altresì, nel merito, che la questione sia dichiarata infondata;

che si è costituito, inoltre, P.E., persona sottoposta alle indagini nel procedimento *a quo*, il quale ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile per difetto di rilevanza o, comunque, respinta nel merito.



Considerato che il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Lecce dubita, in riferimento agli artt. 3 e 41 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 48, comma 12, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 159 (Codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, nonché nuove disposizioni in materia di documentazione antimafia, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 13 agosto 2010, n. 136), nella parte in cui non riconosce all'autorità giudiziaria alcun margine di valutazione discrezionale in ordine all'affidamento in custodia giudiziale dei beni mobili sequestrati agli organi di polizia, i quali ne abbiano fatto richiesta per l'impiego in attività di polizia, e ciò anche quando si tratti di beni aziendali;

che, successivamente alla pubblicazione dell'ordinanza di rimessione, è intervenuto l'art. 1, comma 189, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)», il quale ha, tra l'altro, sostituito il censurato art. 48, comma 12, del d.lgs. n. 159 del 2011;

che, a seguito della novella, la disposizione denunciata non si occupa più dell'affidamento in custodia giudiziale dei beni sequestrati;

che la materia è disciplinata, per converso, dal nuovo comma 5-bis dell'art. 40 del d.lgs. 159 del 2011, aggiunto dal medesimo art. 1, comma 189, della legge n. 228 del 2012, ove si stabilisce che «I beni mobili sequestrati, anche iscritti in pubblici registri, possono essere affidati dal tribunale in custodia giudiziale agli organi di polizia che ne facciano richiesta per l'impiego nelle attività istituzionali o per esigenze di polizia giudiziaria, ovvero possono essere affidati all'Agenzia, ad altri organi dello Stato, ad enti pubblici non economici e enti territoriali per finalità di giustizia, di protezione civile o di tutela ambientale»;

che, con specifico riguardo al tema sottoposto all'esame di questa Corte, particolare rilievo assume l'avvenuta sostituzione della voce verbale «sono affidati» - presente nella norma censurata previgente e che, nella ricostruzione del rimettente, sarebbe valsa a rendere indefettibile l'affidamento dei beni sequestrati agli organi di polizia richiedenti - con l'espressione «possono essere affidati», utilizzata anche con riguardo all'ipotesi dell'affidamento ad altri soggetti;

che deve essere, di conseguenza, ordinata la restituzione degli atti al giudice *a quo*, affinché proceda ad una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione alla luce dello *ius superveniens*.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti al Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Lecce.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 dicembre 2013.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 dicembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 320

Sentenza 11 - 19 dicembre 2013

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Parlamento - Immunità parlamentare - Procedimento civile a carico di un deputato per il risarcimento del danno in relazione a talune dichiarazioni contenute in due interviste pubblicate su un quotidiano nazionale - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Corte di cassazione, terza sezione civile - Ricorso privo del requisito dell'autosufficienza - Inammissibilità.

- Deliberazione della Camera dei deputati 27 febbraio 2001 (doc. IV-*quater* n. 174).
- Costituzione, art. 68, primo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

Giudici : Luigi MAZZELLA, 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 per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione della Camera dei deputati del 27 febbraio 2001, relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal deputato Maurizio Gasparri nei confronti dei dottori Gian Paolo Cariello, Donato D'Auria e Giovanna Di Donna, promosso dalla Corte di cassazione con ricorso notificato il 20 marzo 2013, depositato in cancelleria il 22 marzo 2013 ed iscritto al n. 3 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2012, fase di merito.

Visto l'atto di costituzione della Camera dei deputati;
udito nell'udienza pubblica del 20 novembre 2013 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;
udito l'avvocato Vito Cozzoli per la Camera dei deputati.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza-ricorso depositata il 24 ottobre 2011, la Corte di cassazione, terza sezione civile, ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati, in riferimento alla deliberazione con la quale l'Assemblea, approvando il 27 febbraio 2001 la relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere (doc. IV-*quater* n. 174), ha dichiarato la insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal deputato Maurizio Gasparri nei confronti dei magistrati Giovanna Di Donna, Donato D'Auria e Gian Paolo Cariello.

La Corte ricorrente - investita della impugnazione proposta dai magistrati avverso la sentenza della Corte d'appello di Roma, confermativa della pronuncia di primo grado, con la quale era stata dichiarata improcedibile nei confronti del deputato Gasparri (e respinta nei confronti della società "Il Mattino" e del giornalista Paolo Gambescia) la domanda di risarcimento danni avanzata in relazione al contenuto ingiurioso e diffamatorio di due interviste pubblicate in quel quotidiano nei giorni 18 e 19 marzo 2000 - premette che nel giudizio di merito gli attori avevano, in partico-



lare, lamentato: *a)* che, nella prima intervista, il deputato Gasparri, nel commentare il provvedimento del Tribunale del riesame di Napoli, da essi composto, con il quale era stata disposta la custodia cautelare di un imputato di gravi fatti di criminalità camorristica, anziché in carcere, in una casa di cura, da cui era poi evaso, li avesse definiti irresponsabili; *b)* che, nella successiva intervista, quel deputato avesse aggiunto di avere, in relazione alla vicenda, sospetti non di una loro mera dabbenaggine, ma di un loro comportamento illecito.

La Corte suprema ritiene, quindi, fondata la doglianza dei ricorrenti sul punto della denunciata violazione dell'art. 68 Cost., in relazione alla delibera assembleare ritenuta ostativa alla procedibilità della loro domanda risarcitoria nella sede di merito.

Richiama, all'uopo, la costante giurisprudenza di questa Corte, a tenore della quale per l'esistenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese extra moenia da un parlamentare e l'espletamento delle sue funzioni di membro del Parlamento - al quale è subordinata la prerogativa dell'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost. - è necessario che tali dichiarazioni possano essere identificate come espressione dell'esercizio di attività parlamentare (tra le ultime, sentenze n. 301 del 2010, n. 420, n. 410, n. 134 e n. 171 del 2008, n. 11 e n. 10 del 2000).

Osserva che, viceversa, la delibera di insindacabilità della Camera dei deputati, per cui è conflitto, non indica atti parlamentari tipici del deputato anteriori o contestuali alle dichiarazioni del deputato Gasparri, limitandosi ad affermare che le dichiarazioni del parlamentare «si inseriscono nel contesto della perdurante polemica politica nel nostro paese inerente ai problemi della giustizia (e in tale contesto al modo di procedere della magistratura) ed alle tematiche della sicurezza» e che la fuga dell'imputato di cui trattavasi «fu oggetto anche di iniziative parlamentari di sindacato ispettivo, iniziative che lo stesso deputato Gasparri aveva preannunziato», senza però indicare chi avesse intrapreso tali iniziative (peraltro negate dai ricorrenti) e quando esse fossero state adottate.

Conclude, quindi, per l'annullamento della delibera in questione.

2.- Questa Corte, con l'ordinanza n. 14 del 2013, ha dichiarato, in sede di prima e sommaria delibazione, ammissibile il conflitto, riservando espressamente alla attuale fase processuale di merito, nella quale il giudizio si svolge in contraddittorio tra le parti, ogni ulteriore decisione anche relativamente alla ammissibilità.

Ricevuta comunicazione di detta ordinanza, in data 6 febbraio 2013, la Corte di cassazione, in esecuzione degli incumbenti di cui all'articolo 37, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 8, ha, in un primo tempo, fatto pervenire alla Camera, in busta chiusa, il 18 febbraio 2013, la ridetta ordinanza e copia del ricorso introduttivo del giudizio; in un secondo tempo, ha notificato alla Camera gli stessi atti tramite ufficiale giudiziario, il 20 marzo 2013.

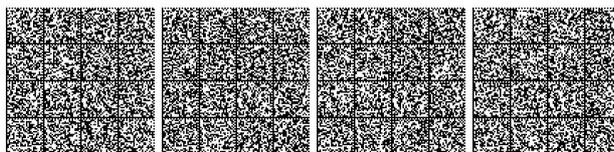
3.- Nel giudizio si è costituita la Camera dei deputati, chiedendo dichiararsi l'improcedibilità del ricorso in ragione della irrivalenza della trasmissione degli atti effettuata dalla Corte ricorrente il 18 febbraio 2013, con modalità non rispondenti ai requisiti, sia soggettivo che oggettivo, della "notifica" prescritta dal citato art. 37, quarto comma, della legge n. 87 del 1953: quanto al primo profilo, perché quella comunicazione non era stata effettuata a mezzo posta o tramite ufficiale giudiziario e, quanto al secondo profilo, perché non risultava compilata la prescritta relata di notifica.

Con successiva memoria, la difesa della Camera ha poi ancora eccepito, in subordine, l'inammissibilità del ricorso e, in via ulteriormente gradata, la sua infondatezza, sul rilievo che «le affermazioni dell'onorevole Gasparri si inseriscono nel contesto della perdurante polemica politica inerente i problemi della giustizia nel nostro Paese e, in tale contesto, al modus operandi della magistratura».

Considerato in diritto

1.- Il presente conflitto di attribuzione è stato sollevato dalla Corte di cassazione, terza sezione civile, nei confronti della Camera dei deputati in relazione alla deliberazione della stessa assunta in data 27 febbraio 2001, con la quale è stata affermata l'insindacabilità ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dal deputato Maurizio Gasparri in due interviste pubblicate il 18 e 19 marzo 2000, nel quotidiano "Il Mattino", e ritenute diffamatorie dai componenti di un collegio del Tribunale del riesame di Napoli.

I quali - in relazione alla decisione da essi adottata, di disporre la custodia cautelare, per motivi di salute, in una casa di cura, anziché in carcere, di un imputato di gravi fatti di camorra che, a tale custodia, una settimana più tardi, si era sottratto - erano stati, dal deputato Gasparri, definiti irresponsabili e, poi, fatti oggetto di sospetto comportamento illecito.



2.- La Camera dei deputati, costituendosi nel presente giudizio, ha eccepito, nell'ordine, l'improcedibilità, l'inammissibilità o comunque l'infondatezza del ricorso.

3.- L'eccezione di improcedibilità - formulata in ragione della dedotta nullità della prima notificazione dell'ordinanza di questa Corte e del sottostante ricorso, effettuata in modo irrituale dalla cancelleria della Corte di cassazione - non è fondata.

Il carattere informale di quella notificazione - che ha pacificamente portato, comunque, gli atti in questione a conoscenza della Camera - non ne comporta invero inesistenza o nullità assoluta, ma un mero vizio sanabile (ordinanza n. 56 del 2013), che è stato in concreto sanato dalla successiva (questa volta) rituale notifica degli atti stessi, effettuata dalla ricorrente entro il termine all'uopo fissato dalla richiamata ordinanza n. 14 del 2013.

4.- Il ricorso è, però, comunque, inammissibile per difetto del requisito della autosufficienza.

4.1.- Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, affinché questa Corte «possa accertare la sostanziale identità» tra le dichiarazioni rese extra moenia da un parlamentare e gli atti di funzione dallo stesso posti in essere, «il ricorrente ha l'onere di riportare nell'atto introduttivo del giudizio le espressioni ritenute offensive» (sentenza n. 52 del 2007; in senso conforme, tra le altre, le sentenze n. 291 e n. 236 del 2007, n. 383 e n. 336 del 2006, n. 129 del 2005, n. 264 e n. 140 del 2000), essendosi anche precisato che non è consentita la sostituzione di quelle espressioni «con una libera rielaborazione ad opera dell'autorità giudiziaria ricorrente», in quanto, così operando, si realizza una «impropria sovrapposizione tra l'oggettiva rilevanza delle opinioni espresse dal deputato [...] e l'interpretazione soggettiva che ne è stata data, che interferisce con l'accertamento del nesso funzionale tra le frasi pronunciate [...] e gli eventuali atti parlamentari tipici di cui le frasi stesse potrebbero essere la divulgazione esterna» (sentenza n. 79 del 2005; in senso conforme, anche la sentenza n. 383 del 2006).

4.2.- Al contrario, il ricorso della Corte di cassazione non riporta in alcuna delle sue parti in modo puntuale le dichiarazioni rese dal deputato Maurizio Gasparri, in relazione alle quali è pendente procedimento civile risarcitorio di danni da diffamazione, e che invece assumono - come detto - importanza fondamentale ai fini dell'accertamento del nesso funzionale con atti parlamentari tipici di cui le dichiarazioni potrebbero essere espressione.

Dopo aver premesso, nella parte in fatto, una breve sintesi delle doglianze dei ricorrenti, quanto al contenuto delle dichiarazioni del deputato ritenute da essi lesive, il ricorso si limita, infatti, nella parte in diritto, al mero richiamo della giurisprudenza di questa Corte, sui limiti della insindacabilità delle dichiarazioni rese dal parlamentare extra moenia, con la quale assume porsi in contrasto la delibera per cui è conflitto. Ma non riporta, neppure per estratto, il testo di quelle dichiarazioni.

Da ciò, appunto, la non autosufficienza e la conseguente inammissibilità del presente ricorso.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato indicato in epigrafe.

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

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

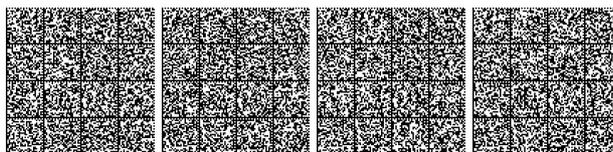
Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 321

Ordinanza 11 - 19 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Misure cautelari personali - Delitto di sequestro di persona a scopo di rapina o di estorsione - Obbligatorietà della custodia cautelare in carcere quando sussistono gravi indizi di colpevolezza - Possibilità di applicare misure cautelari diverse e meno afflittive della custodia in carcere - Mancata previsione - Sopravvenuta dichiarazione di illegittimità della norma censurata - Questione divenuta priva di oggetto - Manifesta inammissibilità.

- Codice di procedura penale, art. 275, comma 3, come modificato dall'art. 2 del decreto legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito nella legge 23 aprile 2009, n. 38.
- Costituzione, artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Luigi MAZZELLA;

Giudici : Sabino CASSESE, 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 dell'art. 275, comma 3, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, promosso dal Tribunale di Cagliari, nel procedimento penale a carico di M.M. con ordinanza del 18 dicembre 2012, iscritta al n. 137 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 25, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Udito nella camera di consiglio del 4 dicembre 2013 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto che, con ordinanza depositata il 18 dicembre 2012, il Tribunale di Cagliari, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, nella parte in cui - nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di cui all'art. 630 del codice penale (sequestro di persona a scopo di estorsione), è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure;



che il giudice *a quo* premette di essere investito dell'appello proposto dal difensore di una persona imputata dei delitti di sequestro di persona a scopo di estorsione e di rapina aggravata, avverso l'ordinanza di rigetto dell'istanza di sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari presso una «casa famiglia», gestita da un istituto religioso (ordinanza emessa dalla Corte di assise di appello di Cagliari);

che, al riguardo, il rimettente riferisce che l'imputato è detenuto dal 15 maggio 2010, data del suo arresto in flagranza, ed è stato condannato, in primo grado, nelle forme del giudizio abbreviato, alla pena di anni dieci e mesi due di reclusione, poi ridotta in appello ad anni otto di reclusione ed euro mille di multa, previa concessione dell'attenuante di cui all'art. 630, quarto comma, cod. pen., per il delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione, e di quella di cui all'art. 62, numero 6), cod. pen., per il delitto di rapina;

che, ad avviso del giudice *a quo*, l'appello andrebbe accolto: alla luce delle modalità dei fatti e della successiva condotta dell'imputato, improntata ad un atteggiamento di collaborazione con gli inquirenti e rivelatrice di resipiscenza, si dovrebbe, infatti, ritenere che la pericolosità sociale dell'interessato - pur sussistente - possa essere adeguatamente fronteggiata con la meno rigorosa misura cautelare da lui richiesta;

che alla concessione degli arresti domiciliari osterebbe, tuttavia, il disposto dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., così come modificato dall'art. 2 del d.l. n. 11 del 2009, in forza del quale, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza per una serie di reati - tra cui quello di sequestro di persona a scopo di estorsione (evocato tramite il rinvio all'art. 51, comma 3-*bis*, cod. proc. pen.) - «è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari»;

che il rimettente dubita, tuttavia, della legittimità costituzionale della norma, in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma, Cost.;

che il reato di cui all'art. 630 cod. pen. non potrebbe essere, infatti, assimilato, sotto il profilo che interessa, ai delitti di mafia, in rapporto ai quali la Corte costituzionale (con l'ordinanza n. 450 del 1995) ha ritenuto giustificabile la presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere;

che la stessa Corte costituzionale ha già dichiarato costituzionalmente illegittima la norma denunciata con riferimento ad altre figure criminose - quali quelle di violenza sessuale, atti sessuali con minorenni, prostituzione minorile (sentenza n. 265 del 2010), omicidio (sentenza n. 164 del 2011), associazione finalizzata al traffico di sostanze stupefacenti (sentenza n. 231 del 2011) o alla commissione dei delitti di cui agli artt. 473 e 474 cod. pen. (sentenza n. 110 del 2012) - rilevando come le predette ipotesi delittuose, secondo la comune esperienza, possano bene proporre esigenze cautelari suscettibili di essere soddisfatte con misure meno gravose della custodia carceraria;

che, ad avviso del giudice *a quo*, le medesime considerazioni poste a base delle citate decisioni - sinteticamente richiamate nell'ordinanza di rimessione - varrebbero anche in rapporto al delitto di cui all'art. 630 cod. pen.;

che detto reato potrebbe essere, infatti, espressione di iniziative individuali, concepite al di fuori di qualsiasi rapporto con la criminalità organizzata, e assumere connotati di gravità marcatamente differenziati a seconda dei singoli casi, per la varietà delle possibili forme di manifestazione e la diversa personalità degli autori, così da non postulare necessariamente, secondo una regola di esperienza «costantemente verificata e unanimemente condivisa», esigenze cautelari affrontabili soltanto con la custodia in carcere;

che tale assunto risulterebbe, del resto, confermato dalla recente sentenza n. 68 del 2012, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato illegittimo l'art. 630 cod. pen., nella parte in cui non prevede che la pena da esso comminata è diminuita «quando per la natura, la specie, i mezzi, le modalità o circostanze dell'azione, ovvero per la particolare tenuità del danno o del pericolo, il fatto risulti di lieve entità»;

che, in questa prospettiva, la presunzione censurata si porrebbe, quindi, in contrasto sia con il principio di uguaglianza, sancito dall'art. 3 Cost., per l'ingiustificata parificazione dei procedimenti relativi al delitto in questione a quelli concernenti i delitti di mafia, nonché per l'irrazionale assoggettamento a un medesimo regime cautelare delle diverse ipotesi concrete riconducibili al paradigma punitivo considerato; sia con il principio di inviolabilità della libertà personale, enunciato dall'art. 13, primo comma, Cost., quale referente fondamentale del regime ordinario delle misure cautelari privative di detta libertà; sia, infine, con la presunzione di non colpevolezza, espressa dall'art. 27, secondo comma, Cost., in quanto attribuirebbe alla misura cautelare tratti funzionali tipici della pena, applicabile solo a seguito di un giudizio definitivo di responsabilità.



Considerato che il Tribunale di Cagliari, dubita, in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, nella parte in cui non consente di applicare misure cautelari meno afflittive della custodia in carcere nei confronti della persona raggiunta da gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione, di cui all'art. 630 del codice penale;

che, successivamente all'ordinanza di rimessione, questa Corte è già intervenuta nei sensi auspicati dal rimettente con la sentenza n. 213 del 2013, dichiarando l'illegittimità costituzionale della norma censurata nella parte in cui - nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di cui all'art. 630 cod. pen., è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure;

che, dunque, la questione va dichiarata manifestamente inammissibile per sopravvenuta mancanza di oggetto, giacché, a seguito della sentenza da ultimo citata, la norma censurata dal giudice *a quo* - ossia quella che impedisce, per il delitto di sequestro di persona a scopo di estorsione, di applicare misure diverse e meno afflittive della custodia carceraria, in presenza di specifici elementi che ne rivelino l'idoneità a soddisfare le esigenze cautelari - è già stata rimossa dall'ordinamento con efficacia *ex tunc* (*ex plurimis*, ordinanze n. 177 del 2013, n. 315 e n. 182 del 2012, nonché, con riferimento ad altre questioni aventi ad oggetto il medesimo art. 275, comma 3, cod. proc. pen., ordinanze n. 269 e n. 225 del 2011).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

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

F.to:

Luigi MAZZELLA, *Presidente*

Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 322

Ordinanza 11 - 19 dicembre 2013

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordinamento militare - Esperimento diretto del gravame giurisdizionale senza il previo ricorso gerarchico - Possibilità di configurare un illecito disciplinare - Omesso tentativo da parte del rimettente di dare alle norme impugnate un significato costituzionalmente orientato - Incidente di costituzionalità finalizzato ad ottenere un avallo interpretativo - Manifesta inammissibilità della questione.

- Decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, artt. 1363, comma 2, e 1352, comma 1.
- Costituzione, artt. 2, 3, primo comma, 24, secondo comma, 25, secondo comma, 28 e 52, terzo comma.

Ordinamento militare - Esperimento diretto del gravame giurisdizionale senza il previo ricorso gerarchico - Possibilità di configurare un illecito disciplinare - Questione proposta in via subordinata - Omesso tentativo da parte del rimettente di dare alle norme impugnate un significato costituzionalmente orientato - Incidente di costituzionalità finalizzato ad ottenere un avallo interpretativo - Manifesta inammissibilità della questione.

- Legge 28 novembre 2005, n. 246 (come modificata dalla legge 18 giugno 2009, n. 69, art. 4, comma 1, lettera a), art. 14, commi 14 e 14-ter.
- Costituzione, art. 76.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Luigi MAZZELLA;

Giudici: Sabino CASSESE, 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 degli artt. 1363, comma 2, e 1352, comma 1, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare); dell'art. 14, commi 14 e 14-ter, della legge 28 novembre 2005, n. 246 (Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005), come modificati dall'art. 4, comma 1, lettera a), della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Molise, nel procedimento vertente tra R.C. e il Ministero della difesa ed altri, con ordinanza del 5 febbraio 2013, iscritta al n. 171 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 29, prima serie speciale, dell'anno 2013.

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

udito nella camera di consiglio del 4 dicembre 2013 il Giudice relatore Paolo Grossi.

Ritenuto che, nel corso di un giudizio proposto da un Maresciallo Capo dei Carabinieri (il quale, avendo originariamente richiesto l'annullamento di una precedente sanzione disciplinare di «rimprovero», si era visto irrogare una nuova identica sanzione, anch'essa impugnata con motivi aggiunti, per il fatto di aver proposto il ricorso giurisdizionale senza aver previamente esperito la via gerarchica), il Tribunale amministrativo regionale per il Molise, con ordinanza del 5 febbraio 2013, ha sollevato, in primo luogo, questione di legittimità costituzionale - in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, 24, secondo comma, 25, secondo comma, 28 e 52, terzo comma, della Costituzione - degli artt. 1363,



comma 2, e 1352, comma 1, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), «nella parte in cui rendono possibile configurare l'illiceità disciplinare dell'esperimento diretto del gravame giurisdizionale senza il previo ricorso gerarchico»;

che - premesso di avere accolto l'istanza cautelare proposta dal ricorrente con i motivi aggiunti (con decisione confermata dal Consiglio di Stato) - il rimettente, sulla eccepita inammissibilità del ricorso, rileva (secondo quanto affermato dal Consiglio di Stato, sezione IV, 26 marzo 2010, n. 1778, in termini contrari rispetto alla sentenza n. 113 del 1997 di questa Corte) come il combinato disposto dei censurati artt. 1363, comma 2 (a mente del quale «avverso le sanzioni disciplinari di corpo non è ammesso ricorso giurisdizionale o ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, se prima non è stato esperito ricorso gerarchico o sono trascorsi novanta giorni dalla presentazione del ricorso»), e 1352, comma 1 (ai sensi del quale «costituisce illecito disciplinare ogni violazione dei doveri del servizio e della disciplina militare sanciti dal presente Codice, dal Regolamento, o conseguenti dall'emanazione di un ordine»), del codice militare «non rechi in sé una condizione di ammissibilità o procedibilità delle azioni giudiziali avverso le sanzioni disciplinari militari, ma soltanto una prescrizione di comportamento per i militari che hanno subito una sanzione disciplinare»; e ritiene quindi ammissibile il ricorso, pur in assenza del previo esperimento del ricorso gerarchico da parte del militare ricorrente;

che, ciò premesso, il Tar osserva tuttavia che - non reputando plausibile una diversa lettura costituzionalmente conforme delle norme de quibus, se non a costo di dare di esse una interpretazione sostanzialmente abrogativa - porre tra i «doveri che derivano dalla condizione di militare» (ai sensi dell'art. 715 del d.P.R. 15 marzo 2010, n. 90, recante «Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246») anche quello di esperire il ricorso gerarchico, prima di impugnare dinanzi al giudice amministrativo la sanzione disciplinare, significa che da un non conforme esercizio del diritto di difesa possa derivare una violazione disciplinare sanzionabile;

che, dunque, ad avviso del rimettente, il combinato disposto delle suddette norme, *in parte qua*, si porrebbe in contrasto: *a)* con gli artt. 24 e 2 della Costituzione (in analogia all'art. 6, terzo comma, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, all'art. 14 del Patto internazionale sui diritti civili e politici ed all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), poiché nella specie si determinerebbe un conflitto tra il diritto inviolabile di difesa e l'esigenza di coesione dei corpi militari, incarnata nel principio di gerarchia, che sono beni tra loro non comparabili, giacché la questione non riguarda le modalità dell'esercizio del diritto di difesa, bensì come possa derivare un illecito disciplinare dall'esercizio di un diritto; *b)* con l'art. 3 Cost., non essendo ragionevole il sacrificio del diritto di difesa (che potrebbe trovare fondamento e giustificazione in una particolare esigenza dell'interessato ovvero del legale che lo assiste in giudizio) in nome della disciplina e della coesione militare; *c)* con l'art. 25 Cost., in quanto l'art. 1352 del codice militare, che qualifica come illecito disciplinare ogni violazione dei doveri del servizio e della disciplina militare sanciti dal codice militare, dal regolamento o da un ordine, affida alla libera interpretazione del superiore gerarchico la qualificazione di cosa sia «dovere di servizio» o «disciplina militare», non potendo qualificare l'esercizio di un diritto fondamentale come abusivo senza una chiara e inequivoca previsione di una sanzione come conseguenza della violazione disciplinare; *d)* con l'art. 28 Cost., a mente del quale la responsabilità dei pubblici dipendenti nasce dalla violazione di un diritto (di norma connesso ad una pubblica potestà), non già dall'esercizio individuale di un diritto fondamentale; *e)* con l'art. 52, terzo comma, Cost., che informa l'ordinamento militare allo spirito democratico, essendo non giustificata l'esistenza di una norma di rango primario che conculchi il diritto fondamentale alla difesa giurisdizionale, al punto da considerare illecito un uso diretto e non mediato degli strumenti di tutela giurisdizionale che la stessa Costituzione offre a tutti i cittadini;

che, in subordine, il rimettente censura - per violazione dell'art. 76 Cost. - l'art. 14, commi 14 e 14-ter, della legge 28 novembre 2005, n. 246 (Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005), come modificata dall'art. 4, comma 1, lettera *a)*, della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), in quanto (a suo dire) la legge delega non specifica il settore nel quale il Governo è delegato a esercitare la funzione legislativa, limitandosi a indicare una totale abrogazione di norme anteriori a una data e senza distinzione di materie, nonché in assenza di principi e criteri direttivi sufficientemente determinati;



che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per la manifesta infondatezza di entrambe le sollevate questioni;

che, in primo luogo - rilevato che il giudice *a quo* mira sostanzialmente a rimettere in discussione quanto deciso da questa Corte con la sentenza n. 113 del 1997 -, con riferimento alla denunciata violazione degli artt. 3 e 24 Cost., la difesa dello Stato richiama le argomentazioni svolte in tale decisione di non fondatezza di analoghe questioni;

che, poi, quanto al preteso contrasto con gli artt. 2 e 24 Cost., l'Avvocatura generale dello Stato nega la sussistenza di alcuna compressione del diritto di difesa, giacché il percorso procedurale imposto dalle norme censurate non comporta, ove disatteso, alcuna inammissibilità del ricorso giurisdizionale; laddove la violazione di quanto statuito dall'art. 1363 del codice militare deriva dalla violazione del "senso di responsabilità" sancito dall'art. 717 del relativo regolamento, conseguente all'esperimento diretto del ricorso davanti al giudice senza aver azionato un ricorso gerarchico interno;

che, riguardo all'asserito contrasto con l'art. 25 Cost., l'Avvocatura - premesso che il principio di assoluta tassatività vale solamente per la legge penale - deduce che la fattispecie astratta in esame è compiutamente descritta dal combinato disposto delle norme censurate; mentre quanto all'evocato art. 52 Cost., la medesima difesa sottolinea come il punto di equilibrio fra i diritti del singolo e le esigenze dell'organizzazione militare si individua nella massima espansione possibile della democraticità delle Forze Armate, sino all'ampiezza, oltre la quale si comprometterebbe l'efficienza dell'istituzione;

che, infine, l'Avvocatura deduce la non fondatezza anche della questione sollevata in via subordinata, giacché la censurata norma della legge delega indica in modo tassativo non solo l'ambito in cui legiferare, ma anche i criteri direttivi ed i principi cui ispirarsi, ed in particolare quelli di eliminare dalla nuova codificazione dell'ordinamento militare solo quelle disposizioni che fossero divenute obsolete ovvero in contrasto con la Costituzione.

Considerato che questa Corte, nel dichiarare non fondata (con la sentenza n. 113 del 1997) la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, secondo comma, della legge 11 luglio 1978, n. 382 (Norme di principio sulla disciplina militare), avente contenuto dispositivo pressoché identico a quello del censurato art. 1363, comma 2, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), ha rilevato che, «nella specie, la scelta del legislatore di privilegiare la via gerarchica quale naturale e immediata sede di soluzione delle controversie in ordine all'irrogazione delle sanzioni - dove oltre tutto la possibilità di proporre motivi di merito consente all'interessato di ottenere un complessivo e più penetrante riesame del fatto - è da considerarsi il risultato d'un congruo bilanciamento tra l'esigenza di coesione dei corpi militari e quella di tutela dei diritti individuali»;

che, peraltro, come sottolineato dal medesimo Tribunale amministrativo regionale rimettente, a seguito di tale pronuncia (e conformandosi ad essa), una parte della giurisprudenza amministrativa ha continuato a dichiarare l'inammissibilità del ricorso giurisdizionale avverso sanzioni disciplinari che non sia preceduto dal previo esperimento di quello gerarchico ovvero dall'inutile decorso dei novanta giorni (da ultimo, Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, 19 gennaio 2010, n. 35); mentre, altra parte della giurisprudenza (nonostante il dictum di questa Corte) ha ritenuto ammissibile l'immediato ricorso in sede giurisdizionale, anche senza il previo esperimento di quello gerarchico;

che, in particolare, il Consiglio di Stato (sezione IV, sentenza 26 marzo 2010, n. 1778, che richiama il precedente della stessa sezione 25 febbraio 1999, n. 228) ha chiarito che la normativa citata «non costituisce deroga al principio introdotto dalla L. Tar che ha abolito in via generale l'onere del previo esperimento del ricorso gerarchico contro gli atti amministrativi definitivi per poter ricorrere in via giurisdizionale»; ed ha quindi affermato che l'art. 16, secondo comma, della legge n. 382 del 1978 (oggi trasfuso nell'art. 1363 del codice militare), «riguarda esclusivamente l'ordinamento militare, imponendo l'esperimento del ricorso gerarchico contro le sanzioni del corpo quale dovere di disciplina militare, ma non quale condizione dell'azione giurisdizionale amministrativa in senso tecnico»;

che tale argomentazione ("sterilizzando" di fatto il pronunciamento della Corte) determina lo spostamento della incidenza degli effetti della mancata osservanza del dovere per il militare di previa proposizione del ricorso gerarchico, dal versante procedimentale del condizionamento della proponibilità (o procedibilità) dell'azione giurisdizionale amministrativa a quello della esclusiva rilevanza degli effetti medesimi nell'ambito dell'ordinamento militare;



che il rimettente, con argomentazioni in sé non implausibili (in assenza di un consolidato diritto vivente) aderisce espressamente a questo secondo indirizzo giurisprudenziale, osservando che il combinato disposto dell'art. 1363, comma 2, e dell'art. 1352, comma 1, del codice militare non reca «in sé una condizione di ammissibilità o procedibilità delle azioni giudiziali avverso le sanzioni disciplinari militari, ma soltanto una prescrizione di comportamento per i militari che hanno subito una sanzione disciplinare»;

che - ritenuto, dunque, ammissibile il ricorso in sede giurisdizionale, pur in assenza del previo esperimento di quello gerarchico da parte del militare ricorrente - il Tar rileva peraltro che, non essendo plausibile una diversa lettura costituzionalmente conforme delle norme de quibus, se non a costo di dare di esse una interpretazione sostanzialmente abrogativa, porre tra i «doveri che derivano dalla condizione di militare» (ai sensi dell'art. 715 del d.P.R. 15 marzo 2010, n. 90, recante «Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246») anche quello di esperire il ricorso gerarchico, prima di impugnare davanti al giudice amministrativo la sanzione disciplinare, significa che da un non conforme esercizio del diritto di difesa possa derivare una violazione disciplinare sanzionabile; con conseguente censura di incostituzionalità delle suddette norme (per violazione degli evocati parametri in ragione delle argomentazioni sopra esposte) «nella parte in cui rendono possibile configurare l'illiceità disciplinare dell'esperimento diretto del gravame giurisdizionale senza il previo ricorso gerarchico»;

che il rimettente, nel formulare la questione principale ritiene (come sopra detto) che, ove si dovesse affermare che il mancato rispetto di tale regola d'azione non costituisca illecito disciplinare sanzionabile, ai sensi dell'art. 1352 citato, allora la norma di cui all'art. 1363, comma 2, sarebbe sostanzialmente inutile, traducendosi una tale lettura in una «interpretazione sostanzialmente abrogativa del contenuto dispositivo della norma», che il giudice amministrativo non «può asseverare, senza che sulla compatibilità costituzionale della norma si pronunci la Corte costituzionale»;

che, tuttavia, tale argomentazione si fonda sulla non altrimenti motivata premessa, secondo la quale - nonostante il diverso assunto proclamato dallo stesso rimettente a giustificazione del superamento della sentenza della Corte, in ragione della affermazione della maggiore valenza che va data al principio fondamentale di tutela del diritto di difesa rispetto agli obblighi derivanti dalla appartenenza all'ordinamento militare - il mancato esperimento del ricorso in sede gerarchica ex art. 1363 del codice militare, contestato al ricorrente nel giudizio *a quo*, costituirebbe effettivamente (ai sensi del precedente art. 1352, comma 1) una «violazione dei doveri di servizio e della disciplina militare» (ovvero del «senso di responsabilità», di cui all'art. 717 del relativo regolamento) sanzionata disciplinarmente dal comma 2 dell'art. 1352; e non si configurerebbe piuttosto quale eventuale esercizio di un diritto di diretta derivazione costituzionale, spettante al militare secondo quanto disposto dall'art. 1465, comma 1, del codice militare, tale da escludere l'applicabilità di sanzioni disciplinari ai sensi del successivo art. 1466;

che, inoltre, l'interpretazione su cui il rimettente basa i propri dubbi di costituzionalità si pone in aperta contraddizione con l'applicazione concreta che le norme censurate hanno ricevuto nella fase cautelare del medesimo giudizio *a quo*;

che infatti (in evidente adesione alla opposta opzione ermeneutica) lo stesso collegio rimettente (con l'ordinanza 27 gennaio 2012, n. 27) ha accolto la relativa istanza cautelare proposta dal ricorrente, sull'assunto che «stando ad una prima deliberazione, il provvedimento impugnato con i motivi aggiunti appare carente nella motivazione, poiché non prende affatto in considerazione la circostanza che la condotta del ricorrente potrebbe trovare fondamento e giustificazione in una particolare esigenza di difesa dell'interessato, posta a sostegno della scelta diretta e privilegiata dello strumento giustiziale»; e che «in una lettura costituzionalmente orientata, la normativa di cui all'art. 1363 del Codice dell'ordinamento militare [...], appare gravemente lesiva del principio di difesa nel giudizio, da garantire incondizionatamente a ciascun cittadino, prescindendo dalla condizione personale e professionale»;

che tale provvedimento è stato confermato dal Consiglio di Stato (sezione IV, ordinanza 24 aprile 2012, n. 1514), secondo cui se l'art. 1363, comma 2, «si pone sul piano ordinamentale, come regola di azione dei militari nell'ambito del peculiare rapporto di servizio, non vi sono elementi per poter affermare che il suo mancato rispetto possa costituire un illecito disciplinare sanzionabile, ai sensi dell'art. 1352 del D.Lgs. n. 66/2010»; e di conseguenza non v'è «alcun fondamento normativo per configurare l'illiceità disciplinare dell'esperimento diretto del gravame giurisdizionale senza il previo ricorso gerarchico»;

che, pertanto, la non altrimenti motivata qualificazione in termini di condotta disciplinarmente vietata (e quindi idonea a consentire l'irrogazione della relativa sanzione) costituisce affermazione in sé non idonea ad esimere il



rimettente dal dovere di sperimentare la possibilità (anche, e soprattutto, alla luce del più vasto orientamento tendente ad accentuare, nella prospettiva segnata dall'art. 52 Cost., l'ispirazione democratica dell'ordinamento militare e ad attenuarne i caratteri di specialità rispetto a quello comune: sentenza n. 203 del 1991) di dare alle norme impugnate un significato diverso, tale da renderle compatibili con gli evocati parametri costituzionali (ordinanza n. 102 del 2012), in ossequio al principio secondo cui una disposizione di legge può essere dichiarata costituzionalmente illegittima solo quando non sia possibile attribuirle un significato che la renda conforme a Costituzione (ordinanza n. 212 del 2011);

che, d'altro canto, la rilevata contraddittorietà della motivazione (rispetto alla diversa applicazione data alle norme nel corso dello stesso giudizio) induce a dubitare che il rimettente cerchi di utilizzare in modo improprio e distorto la proposizione dell'incidente di costituzionalità, non già per pervenire alla soluzione di un problema pregiudiziale rispetto alla definizione del *thema decidendum* del singolo giudizio *a quo*, quanto piuttosto al fine di tentare di ottenere dalla Corte un avallo interpretativo (ordinanze n. 126 e n. 26 del 2012) in ordine alla problematica in esame (ordinanza n. 240 del 2012);

che, dunque, la carente utilizzazione dei poteri interpretativi che la legge riconosce al giudice rimettente e la mancata esplorazione di diverse soluzioni ermeneutiche, al fine di far fronte al dubbio di costituzionalità ipotizzato (che ridonda anche in termini di insufficiente motivazione in ordine alla rilevanza della questione: ordinanze n. 198 del 2013 e n. 240 del 2012), integrano omissioni tali da rendere manifestamente inammissibili (ordinanze n. 102 del 2012 e n. 212 del 2011) sia la questione di legittimità costituzionale sollevata in via principale, sia quella proposta in via subordinata.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 1363, comma 2, e 1352, comma 1, del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare), sollevata - in riferimento agli artt. 2, 3, primo comma, 24, secondo comma, 25, secondo comma, 28 e 52, terzo comma, della Costituzione - dal Tribunale amministrativo regionale per il Molise, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, commi 14 e 14-ter, della legge 28 novembre 2005, n. 246 (Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005), come modificata dall'art. 4, comma 1, lettera a), della legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), sollevata - in riferimento all'art. 76 Cost. - dallo stesso Tribunale amministrativo regionale, con la medesima ordinanza.

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

F.to:

Luigi MAZZELLA, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 323

Ordinanza 11 - 19 dicembre 2013

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

Corte dei conti - Attività informale del Presidente della Repubblica asseritamente interferente con l'esercizio dei poteri esercitati dalla Procura della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale del Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano - Ricorso per conflitto di attribuzione promosso dalla Procura della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale del Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano - Asserita lesione dell'autonomia e indipendenza del pubblico ministero della Corte dei conti - Rinuncia al ricorso - Estinzione del processo.

- Attività informale del Presidente della Repubblica.
- Costituzione, art. 108, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Luigi MAZZELLA;

Giudici : 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 per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della asserita pretesa del Presidente della Repubblica di valutare, su diretta sollecitazione del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano, la correttezza dell'operato della Procura della Corte dei conti di Bolzano, in relazione a due specifici procedimenti di responsabilità amministrativa e a seguito della successiva, asserita interferenza, da parte dello stesso Presidente della Repubblica, con l'esercizio dell'attività della Procura medesima, attraverso contatti ufficiosi con i vertici della Corte dei conti, promosso dalla Procura della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale del Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, con ricorso depositato in cancelleria il 21 marzo 2013 ed iscritto al n. 5 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2013, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 4 dicembre 2013 il Giudice relatore Sabino Cassese.

Ritenuto che, con ricorso depositato in data 21 marzo 2013, la Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino Alto Adige/Südtirol, sede di Bolzano, ha sollevato conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato nei confronti del Presidente della Repubblica, in riferimento alla asserita «pretesa» del Capo dello Stato di valutare, su sollecitazione del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano, la correttezza dell'operato della Procura regionale della Corte dei conti per il Trentino Alto Adige, con particolare riguardo a due specifici procedimenti di responsabilità amministrativa, nonché in riferimento ad una asserita «interferenza» nell'esercizio dei poteri esercitati dalla Procura stessa, che si sarebbe realizzata, da parte del Presidente della Repubblica, mediante una «informale presa di contatto con i vertici della Corte dei conti onde rappresentare agli stessi - avendole fatte proprie - le lamentele allo stesso [Presidente della Repubblica] presentate dal Presidente della Provincia autonoma di Bolzano»;



che la Procura ricorrente espone che, nel corso di una visita ufficiale presso il Quirinale, svoltasi in data 5 giugno 2012, il Presidente della Provincia autonoma di Bolzano, secondo quanto da egli stesso riferito nel corso di una successiva conferenza stampa, avrebbe consegnato al Presidente della Repubblica un «promemoria in forma privata», volto a lamentare l'eccessivo interventismo della Procura contabile, con particolare riferimento a due procedimenti di responsabilità amministrativa dalla stessa avviati;

che tale circostanza è stata smentita con una nota ufficiale dal Quirinale;

che le sollecitazioni del Presidente della Provincia autonoma di Bolzano - sempre secondo la ricostruzione della Procura ricorrente, smentita dal Quirinale - avrebbero successivamente determinato un interessamento del Presidente della Repubblica, il quale avrebbe preso informalmente contatto, attraverso suoi consiglieri, con i vertici della Corte dei conti, nella persona del Procuratore generale, che avrebbe a sua volta richiesto al Procuratore regionale elementi di informazione circa l'attività della Procura stessa;

che la Procura regionale della Corte dei conti ritiene che sussistano i presupposti soggettivi e oggettivi ai fini dell'ammissibilità del conflitto: sotto il profilo soggettivo, data per pacifica la legittimazione del Presidente della Repubblica, sussisterebbe anche la legittimazione attiva della Procura della Corte dei conti, risultando quest'ultima, nell'esercizio delle proprie funzioni, competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene; sotto il profilo oggettivo, sarebbe lamentata la menomazione delle prerogative di indipendenza che l'art. 108, secondo comma, della Costituzione assicura al pubblico ministero presso la Corte dei conti;

che, nel merito, la Procura ricorrente afferma che la condotta del Presidente della Repubblica, ricostruita nei termini più sopra sintetizzati, abbia leso l'autonomia e indipendenza garantita al pubblico ministero della Corte dei conti dall'art. 108, secondo comma, Cost., al fine di assicurare il corretto operato di tale organo, «liberandolo da impropri condizionamenti interni ed esterni»;

che, con atto depositato in data 16 maggio 2013, la Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Trentino Alto Adige/Südtirol, sede di Bolzano, ha dichiarato di rinunciare al ricorso.

Considerato che la rinuncia al ricorso per conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato, intervenuta nella fase di deliberazione dell'ammissibilità del conflitto medesimo, determina la necessità di dichiarare, con assoluta precedenza, l'estinzione del processo (*ex multis*, ordinanze numeri 196, 197 e 198 del 2011).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

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

F.to:

Luigi MAZZELLA, *Presidente*

Sabino CASSESE, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 dicembre 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 273

*Ordinanza del 15 ottobre 2013 emessa dalla Corte di cassazione
nel procedimento penale a carico di D. M. L.*

Processo penale - Ricorso per cassazione - Ricorso straordinario per errore materiale o di fatto commesso dalla Corte di cassazione contenuto nei provvedimenti pronunciati dalla Corte di cassazione - Possibilità da parte della persona indagata di attivare la procedura di correzione dell'errore materiale o di fatto commesso dalla Corte di cassazione decidendo nel procedimento de libertate - Preclusione - Ingiustificata disparità di trattamento nel regime attinente la libertà tra persone - Lesione del diritto di difesa - Contrasto con i principi del processo equo, sanciti dall'art. 6 della CEDU e con i principi costituzionali del giusto processo.

- Codice di procedura penale, art. 625-*bis*, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3, 24, comma secondo, 111, commi secondo e settimo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 6, comma 3, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso straordinario proposto ex art. 625-*bis* cod. proc. pen. e sulla istanza di correzione proposta ex art. 130 cod. proc. pen. da D. M. L., nato a Castellamare di Stabia il 6 novembre 1958 avverso la sentenza n. 21325 del 12 febbraio 2013 della Corte Suprema di cassazione, sezione quarta penale;

Visti gli atti, il provvedimento Impugnato e il ricorso;

Udita la relazione svolta dal consigliere Luigi Marini;

Udito il Pubblico ministero, in persona del sostituto Procuratore generale, Sante Spinaci, che ha concluso chiedendo applicarsi l'art. 130 cod. proc. pen. e revocarsi la sentenza della quarta sezione penale del 12 febbraio 2013;

Udito per l'imputato l'avv. Esposito Fariello, che ha concluso chiedendo annullarsi senza rinvio l'ordinanza cautelare o revocarsi la sentenza impugnata e assumere eventuali provvedimenti ai sensi dell'ultima parte dell'art. 625-*bis* cod. proc. pen.

Ritenuto in fatto

1. Con ordinanza del Giudice delle indagini preliminari del Tribunale di Napoli è stata disposta a carico del sig. D. M. la sostituzione della misura cautelare della custodia domiciliare con quelle della custodia in carcere in ordine al reato ex art. 73 del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309. Il sig. D. M., ha censurato tale provvedimento davanti al Tribunale di Napoli, che con ordinanza dell'8 novembre 2012 ha confermato la decisione assunta dal Giudice delle indagini preliminari.

2. Con la sentenza n. 21325/13 del 12 febbraio 2013, decidendo su ricorso dell'indagato, la Corte suprema di cassazione, sezione quarta penale, ha respinto l'impugnazione e la misura della custodia in carcere ha avuto esecuzione.



3. Con ricorso ex art. 625-*bis* cod. proc. pen, il difensore evidenzia come, per errore di fatto, la notifica dell'atto di citazione avanti la quarta sezione penale sia stata inoltrata a diverso destinatario mediante invio di telefax a utenza telefonica del circondario di Genova, così impedendogli di conoscere la data della udienza e di partecipare alla stessa; circostanza questa che il difensore ha potuto accertare soltanto in momento successivo alla comunicazione dell'estratto della sentenza citata che definiva il procedimento cautelare.

4. Detto ricorso risulta preceduto da altra Impugnazione di analoga natura, oggetto di decisione di questa Corte dello scorso mese di aprile, di cui si dirà appresso.

5. Infine, risulta presente in atti una diversa istanza ex art. 130 cod. proc. pen., non fascicolata e non registrata in occasione della udienza del 12 giugno 2013 fissata per la trattazione del ricorso ex art. 625-*bis* cod. proc. pen. Per tale ragione all'udienza del 12 giugno 2013 questa Corte ha disposto il rinvio del procedimento a nuovo ruolo affinché si provvedesse a regolarizzare la registrazione delle richieste del sig. D. M. e la relativa fascicolazione.

Considerato in diritto

1. Osserva la Corte in via preliminare che avverso la citata sentenza emessa dalla quarta sezione di questa Corte sono stati presentati dal sig. D. M. plurimi atti di impugnazione che a diverso titolo lamentano l'esistenza di un errore che ha compresso i diritti della difesa; il primo, ex art. 625-*bis* cod. proc. pen. e oggetto del procedimento n. 11191/2013, è stato esaminato mediante l'ordinanza n. 20931/13 emessa da questa sezione all'udienza del 26 aprile 2013 con pronuncia di inammissibilità; il secondo, sempre ex art. 625-*bis* cod. proc. pen. è oggetto del presente procedimento, n. 14544/13; il terzo, ex art. 130 cod. proc. pen., è stato trasmesso come seguito e unito agli atti del presente procedimento attesa l'unicità della materia trattata.

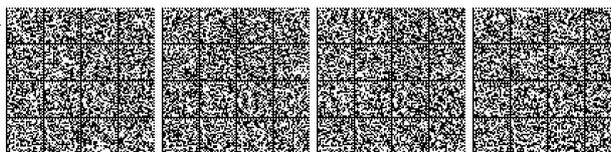
2. In tutti i casi ricordati il ricorrente lamenta che la sentenza a lui sfavorevole emessa dalla quarta sezione penale di questa Corte in data 12 febbraio 2013 risulti viziata da un errore radicale, consistente nell'omessa notifica al difensore dell'avviso di udienza, e che il giudizio di legittimità si sia conseguentemente svolto in assenza di contraddittorio senza che ciò dipenda da scelte della difesa.

3. La censura è fondata in punto di fatto. Dall'esame della documentazione in atti, che la Corte può effettuare in presenza di censura «in procedendo», emerge che nessun difensore presenziò alla trattazione del ricorso e che la notificazione al difensore di fiducia in vista dell'udienza del 12 febbraio 2013 fu effettuata a numero di telefono recante il prefisso 010, corrispondente all'area genovese, e non al numero telefonico dello studio dell'avv. Esposito Fariello; il collegio non rilevò il vizio di notificazione e l'udienza si svolse senza la presenza del difensore, iscritto all'albo speciale e a cui l'avviso doveva essere inviato anche quale rappresentante dell'indagato, per legge non destinatario di autonoma comunicazione. Si è, dunque, in presenza di violazione del diritto dell'indagato ad essere rappresentato in giudizio e assistito tecnicamente, con conseguente vizio del giudizio integrante l'ipotesi di nullità di ordine generale prevista dall'art. 178, lett. c), cod. proc. pen.

4. Può rilevarsi fin d'ora che detta violazione chiama in causa, come sarà di seguito approfondito, i principi del giusto processo, fissati dall'art. 111 Costituzione; il diritto inviolabile alla difesa, fissato dal comma 2 dell'art. 24 Costituzione; i principi del processo equo, fissati dall'art. 6 della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (di seguito, Cedu), ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848; nonché il principio di parità di trattamento, fissato dall'art. 3 Costituzione.

5. Tutto ciò premesso, va ricordato che il ricorso ex art. 625-*bis* cod. proc. pen. che ha dato luogo al presente procedimento, n. 14544/2013 R.G., è stato preceduto da altro ricorso avente contenuto nella sostanza analogo proposto dal medesimo ricorrente e oggetto dell'ordinanza n. 20931/13 pronunciata da questa sezione all'udienza del 26 aprile 2013. Detta ordinanza dichiarò la non ammissibilità dell'impugnazione in quanto proposta non avverso una sentenza che definisce il processo, e dunque da persona «condannata» nei termini fissati dall'art. 625-*bis*, commi 1 e 2, cod. proc. pen., bensì avverso una ordinanza cautelare. Sul punto si rinvia all'ampia motivazione dell'ordinanza del 26 aprile 2013, che viene qui riportata nei suoi passaggi rilevanti:

«...3. Il ricorso è inammissibile, l'art. 625-*bis* cod. proc. pen., nel disciplinare il ricorso straordinario per errore materiale o di fatto, stabilisce, al primo comma, che il rimedio è ammesso «a favore del condannato».



Come chiarito da tempo dalle sezioni unite di questa Corte, la disposizione richiamata ha natura di norma eccezionale e, come in essa specificato, l'impugnazione straordinaria può riguardare soltanto quei provvedimenti della Corte di cassazione che rendono definitiva una sentenza di condanna e non anche le altre decisioni che intervengono in procedimenti incidentali (SS.UU. n. 16103, 30 aprile 2002. Conf. SS.UU. n. 16104, 27 marzo 2002, non massimata). Le sezioni unite hanno infatti posto in evidenza il carattere tassativo della normativa dettata dall'art. 625-bis, escludendo espressamente che il ricorso straordinario possa essere proposto anche contro le decisioni adottate nei procedimenti incidentali «de libertate» e ciò considerando, oltre al tenore letterale del primo comma in precedenza ricordato, anche la limitazione della legittimazione all'impugnazione straordinaria al procuratore generale e al condannato ricavabile dal comma 2, Osservando che l'estensione della speciale disciplina a decisioni emesse all'interno di procedimenti incidentali trova insuperabile preclusione nel divieto dell'interpretazione analogica.

«4. Poco tempo dopo la pronuncia delle sezioni unite, questa Corte ha avuto modo di verificare la tenuta costituzionale della disposizione codicistica in esame, escludendo la fondatezza della questione sollevata in relazione all'art. 3 Cost. con riferimento alla parte in cui l'art. 625-bis cod. proc. pen. prevede che il ricorso straordinario sia esperibile solo dal condannato e non anche dall'imputato con riferimento ad errore occorso in procedure incidentali, rilevando che trattasi di situazioni completamente diverse e che le decisioni emesse all'esito di queste ultime costituiscono giudicato allo stato degli atti e, come tali, essendo suscettibili di modificazione per la sopravvenienza di nuovi elementi, non sono munite del carattere dell'irrevocabilità, che connota invece i provvedimenti con cui viene resa definitiva una condanna (Sez. I n. 35614, 23 ottobre 2002).

«5. Il principio stabilito dalle sezioni unite è stato successivamente ribadito, escludendo l'ammissibilità del ricorso straordinario proposto dal procuratore generale a favore della parte offesa (Sez. V n. 35186, 21 ottobre 2002), nonché dei ricorsi avverso decisioni del giudice di legittimità aventi per oggetto l'ordinanza di affidamento in prova al servizio sociale (Sez. V n. 38630, 13 ottobre 2003), avverso provvedimenti adottati nella fase di esecuzione della pena da parte dei giudici di sorveglianza (Sez. IV n. 38269, 30 settembre 2009; sez. V n. 45937, 19 dicembre 2005), di rigetto di istanza di riabilitazione (Sez. IV n. 42725, 20 novembre 2007), In materia di riparazione per Ingiusta detenzione (Sez. III n. 1265, 15 gennaio 2009), di rigetto di incidente di esecuzione (Sez. V n. 2727, 21 gennaio 2010; sez. V n. 48103, 16 dicembre 2009), in materia di sequestro preventivo (Sez. IV n. 22497, 8 giugno 2007).

È stata altresì esclusa la legittimazione dell'imputato nei cui confronti sia stata pronunciata sentenza di annullamento senza rinvio per prescrizione del reato (Sez. I n. 14869, 13 aprile 2007) e della parte civile o di altre parti processuali diverse dall'imputato condannato (Sez. I 42114, 12 novembre 2008; Sez. I n. 11653, 14 marzo 2008; Sez. II n. 28629, 18 luglio 2007).

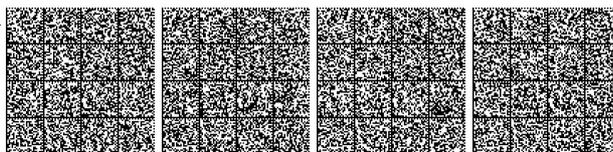
«Con riferimento specifico ai procedimenti incidentali «de libertate», l'ammissibilità del ricorso straordinario è stata successivamente esclusa sempre in ragione del carattere eccezionale della disposizione che lo disciplina e la conseguente impossibilità di applicazione analogica (Sez. II n. 11741, 14 marzo 2008).

«6. I principi in precedenza richiamati sono pienamente condivisi dal Collegio, che non intende discostarsene, rilevando conseguentemente che il ricorso, in quanto concernente una decisione di questa Corte relativa ad un provvedimento emesso dal Tribunale quale giudice del riesame, non è ammissibile.»

6. La decisione ora ricordata ha dichiarato inammissibile il ricorso avanzato dal sig. D. M. e ha definito la fase incidentale, così che può parlarsi di avvenuta formazione di «giudicato cautelare»; essa costituisce un precedente che può inibire la presentazione di una nuova impugnazione che, come la presente, sottoponga a controllo il medesimo provvedimento del tribunale del riesame, abbia analogo contenuto e sia fondata sulla medesima disposizione di legge di riferimento (si veda, Sez. 3, n. 23976 del 3 marzo 2011, Varvara, rv 250376).

7. Deve a questo punto essere preso in esame il diverso mezzo d'impugnazione proposto ai sensi dell'art. 130 cod. proc. pen. e unito al presente procedimento per evidenti ragioni di unicità di giudizio.

8. La disposizione contenuta nell'art. 130 cod. proc. pen., la cui rubrica recita «Correzione degli errori materiali», appronta un strumento destinato a porre rimedio a «errori o omissioni» contenuti nel provvedimento del giudice, ma esclude espressamente che esso sia utilizzabile come alternativa allo strumento ordinario costituito dalla impugnazione; infatti, la norma contiene l'espressa previsione secondo cui il ricorso alla procedura di correzione è escluso in presenza di errori che «determinano nullità» o la cui eliminazione comporterebbe «una modificazione essenziale dell'atto». Va



aggiunto, a completamento dell'esame della disposizione, che il secondo comma prevede che «dell'ordinanza che ha disposto la correzione è fatta annotazione sull'originale dell'atto», cosa che porta a escludere che l'art. 130 cod. proc. pen. possa essere utilizzato come strumento che conduce alla revoca del provvedimento contenente l'errore.

9. Questa Corte ha affrontato in plurime occasioni il tema dei rapporti fra le disposizioni contenute negli artt. 130 e 625-*bis* cod. proc. pen., disposizione quest'ultima introdotta dall'art. 6, comma 6, della legge 26 marzo 2001, n. 128 al fine di offrire alla Corte di cassazione la possibilità di correggere i propri provvedimenti non emendabili sotto l'egida del citato art. 130. In particolare, secondo la giurisprudenza di legittimità si parla di «errore materiale» quando sussiste la «mancata rispondenza tra la volontà, correttamente formatasi, e la sua estrinsecazione grafica», mentre si parla di «errore di fatto» quando si verificano «una svista o... un equivoco incidenti sugli atti interni al giudizio di legittimità, il cui contenuto viene percepito in modo difforme da quello effettivo»; in tale contesto la Corte ha precisato che restano estranei all'ambito degli errori di fatto «gli errori di valutazione e di giudizio», che vanno assimilati agli errori di diritto. Tali principi, fissati tra le altre da Sez. 1, n. 45731 del 13 novembre 2001, Salerno (rv 220373), sono stati accompagnati dalla precisazione che l'errore materiale richiamato dall'art. 625-*bis* cod. proc. pen., era «già previsto come emendabile, a determinate condizioni, dall'art. 130 cod. proc. pen.», mentre l'errore di fatto ex art. 625-*bis* cod. proc. pen. è «assimilabile a quello revocatorio già previsto, in materia civile, dall'art. 391-*bis* cod. proc. civ.».

10. La Corte ha inoltre avuto modo di esaminare espressamente l'ipotesi che il collegio di legittimità non abbia rilevato l'irregolare costituzione del rapporto processuale per difetto di notificazione dell'avviso di fissazione dell'udienza e, in linea con l'interpretazione della legge ora ricordata, ha affermato che in tale ipotesi il condannato con sentenza confermata dalla corte di legittimità può chiedere di ottenere la correzione ex art. 625-*bis* cod. proc. pen.; in tal caso, la corte ha la facoltà di revocare la propria precedente decisione e procedere immediatamente all'esame dei motivi di ricorso (si veda Sez. 6, n. 40628 del 16 ottobre 2008, Iannò, rv 241526).

11. L'esame complessivo della giurisprudenza di legittimità conduce ad affermare che l'errore commesso dalla Corte di cassazione consistente nell'omessa rilevazione del vizio di notificazione al difensore del ricorrente e nella conseguente celebrazione del giudizio in assenza di valida costituzione del rapporto processuale integra un «errore di fatto» riconducibile alla previsione di cui all'art. 625-*bis* cod. proc. pen.; detto errore non può, invece, trovare rimedio mediante il ricorso all'art. 130 cod. proc. pen., che prevede la correzione dei soli «errori materiali» che non integrino una ipotesi di nullità (si veda per tutte Sez. 5, n. 21050 del 7 aprile 2011, Gilardi, rv 250404) e non modifichino il contenuto essenziale della decisione.

12. A parere di questo giudice, disattendendo sul punto la sollecitazione del ricorrente, le conclusioni adesso esposte non sono smentite, ma trovano anzi conferma nella sentenza di questa Sezione, n. 1265/2009 dell'11 dicembre 2008, che ha ritenuto applicabile l'art. 130 cod. proc. pen. alla ipotesi in cui la precedente sentenza della Corte di cassazione abbia omesso del tutto di pronunciare sulla impugnazione di uno dei ricorrenti. La motivazione della sentenza così illustra le ragioni della decisione: «... Da un lato è indubitabile che «nelle vicende umane il vero ed il giusto non possano essere rimessi sempre in discussione e che esiste un momento in cui la dinamica processuale deve comunque arrestarsi per cedere il posto all'esigenza di certezza e di stabilità di decisioni giurisdizionali quali fonti regolatrici di relazioni giuridiche e sociali» (Cass. sez. 1, 6 ottobre 1998 - Bompressi ed altri). A tale indiscutibile esigenza di certezza si contrappone, per altro verso, quella, altrettanto significativa, di porre rimedio agli errori di cui palesemente sia affetta una decisione ormai non più soggetta agli ordinari mezzi di impugnazione. La Corte costituzionale è intervenuta più volte in proposito, evidenziando che «al di là della più volte affermata inammissibilità di richieste che mirino alla introduzione nel sistema processuale di un mezzo straordinario di impugnazione che, in presenza di determinate condizioni, consenta di ovviare alle conseguenze, ritenute lesive di diritti dell'imputato, di (presunti) errori contenuti nelle pronunce della Corte di cassazione, in relazione al quale diverse potrebbero essere le soluzioni adottabili (v. sentenze nn. 294 del 1995, 21 del 1982 e 136 del 1972) - resta il fatto che l'errore di tipo "percettivo" in cui sia incorso il giudice di legittimità, e dal quale sia derivata l'indebita declaratoria di inammissibilità del ricorso (con l'ovvia conseguenza di determinare l'irrevocabilità della pronuncia oggetto di impugnativa) rappresenta eventualità tutt'altro che priva di conseguenze per il rispetto dei principi costituzionali coinvolti» (cfr. sent. n. 0395/2000). Siffatta evenienza, invero, si porrebbe, come sottolineava la Corte, «in automatico e palese contrasto non soltanto con l'art. 3, ma anche con l'art. 24 Cost., per di più sotto uno specifico e significativo aspetto, quale è quello di assicurare la effettività del giudizio di cassazione». Di qui la necessità che all'errore di tipo «percettivo»



debba porsi necessariamente rimedio. Nel dichiarare la inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli artt. 629 e 630 e ss. c.p.p., la Corte costituzionale sottolineava come fosse compito della Corte di cassazione - odierna remittente - svolgere appieno la propria funzione di interpretazione adeguatrice del sistema, individuando, all'interno di esso, lo strumento riparatorio più idoneo (sent. cit.). L'ipotesi in cui addirittura vi sia stata, come nel caso di specie, una omessa pronuncia sul ricorso proposto non può rimanere, certamente, priva di «tutela». Il ricorso al procedimento di correzione ex art. 130 c.p.p. è stato incanalato, proprio nell'ottica della definitività ed immodificabilità dei provvedimenti della Corte di cassazione, entro rigorosi limiti e applicabile ai soli casi di divergenza manifesta e casuale tra volontà del giudice e rappresentazione grafica della stessa. È quindi possibile ricomprensivi sia gli errori in senso stretto che le omissioni, sempre che siano frutto di una vista. Si è però prevista la possibilità di esperire il suddetto rimedio anche nei casi in cui l'errore si risolve nella omissione di statuizioni derivanti da un obbligo normativo, sì che l'intervento correttivo sia configurabile come un atto dovuto ed automatico (di recente le sezioni unite hanno ritenuto esperibile il rimedio di correzione dell'errore materiale ex art. 130 c.p.p. nell'ipotesi di omessa condanna dell'imputato alla rifusione delle spese sostenute dalla parte civile - *cf.* Cass. sez. un. sent. n. 3 del 31 gennaio 2008 - Boccia). Non può revocarsi in dubbio che la pronuncia in relazione ad un ricorso costituisca atto dovuto e che l'eventuale omissione determini la lesione di diritti costituzionalmente garantiti. La sentenza della quarta sezione non ha espresso alcuna valutazione in ordine al ricorso del Gulli, avendo... omesso di esaminarlo. È da ritenere, conseguentemente, esperibile il procedimento di correzione ex art. 130 c.p.p.».

13. Come si vede, la fattispecie oggetto della decisione consiste in una omessa pronuncia sulla domanda del ricorrente, che è stata correttamente ricondotta all'interno della categoria dell'errore «materiale» al pari delle varie ipotesi di sentenza che ometta di applicare una misura obbligatoria, ipotesi che la Corte ha sempre ritenuto correggibili ex art. 130 cod. proc. pen. (si veda Sez. 6, n. 2644/1999 del 22 settembre 1998, Passamonte, rv 213576). Diverso il caso di cui si occupa la presente decisione: il giudicante non ha ommesso di pronunciare sulla domanda, bensì ha pronunciato senza ravvisare un vizio essenziale della citazione a giudizio che avrebbe imposto la rinnovazione della citazione stessa e la fissazione di una nuova udienza al fine di consentire alla difesa di partecipare al giudizio.

14. Esiste, in realtà, una risalente decisione che non sembra collocarsi in linea con le conclusioni qui esposte e che presenta aspetti di specifico interesse. Il riferimento è alla ordinanza n. 2005 del 22 maggio 1994 con la quale la sesta sezione penale di questa Corte adottò una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 130 cod. proc. pen. e provvide a correggere, revocandola, la sentenza resa dalla medesima sezione all'udienza del 4 novembre 1994 in assenza di valida notificazione al difensore per poi disporre di procedere a ulteriore trattazione del ricorso, rinviando a nuovo ruolo. La motivazione dell'ordinanza, che è bene ricordare fu adottata nella vigenza del solo art. 130 cod. proc. pen. e anteriormente all'entrata in vigore dell'art. 625-*bis* cod. proc. pen., individua una fattispecie storica oggi riconducibile alla disposizione dell'art. 625-*bis*, citato, ma presenta indubbio interesse in quanto giunge a superare il dato letterale della disposizione di legge allora vigente richiamando principi che la Corte costituzionale aveva fissato con le «decisioni n. 17 del 30 gennaio 1986, n. 558 del 20 dicembre 1989, fino a giungere alla sentenza n. 36 del 31 gennaio 1991». Le decisioni del giudice delle leggi avevano ad oggetto il procedimento di revisione delle sentenze civili per errore di fatto nella lettura degli atti interni al giudizio (art. 395, comma 4, cod. proc. civ.) ed erano giunte ad affermare che le violazioni del diritto fissato dall'art. 24, comma 2, Costituzione non potevano restare senza rimedio solo perché poste in essere dal giudice di legittimità. Tale principio, ricorda la motivazione dell'ordinanza in esame, aveva condotto il legislatore a introdurre a far data dall'11 gennaio 1993 la disposizione prevista dall'art. 391-*bis* cod. proc. civ., che prevede la possibilità per la stessa Corte di cassazione di procedere in camera di consiglio alla «fase rescindente» e di rinviare alla pubblica udienza per la «fase rescissoria». Ciò premesso, l'ordinanza afferma che una lettura sistematica e costituzionalmente orientata delle disposizioni codicistiche imponeva di rilevare che la inadeguatezza formale dell'art. 130 cod. proc. pen. non poteva impedire l'applicazione anche alle sentenze penali dei principi fissati dalla Corte costituzionale e dal legislatore per le sentenze civili; così che, con «interpretazione adeguatrice», che rendeva superfluo l'intervento del giudice delle leggi, la Corte giudicò possibile dare una lettura dell'art. 130 cod. proc. pen. comprensiva dell'intervento rescindente e della possibilità di revocare la sentenza pronunciata dal giudice di legittimità al termine di un giudizio condotto per errore senza il rispetto del diritto di difesa.



15. A questo punto, escluso che dopo l'introduzione dell'art. 625-bis cod. proc. pen. la fattispecie oggi all'esame della Corte possa essere ricondotta sotto l'operatività dell'art. 130 cod. proc. pen., occorre chiedersi se il giudice delle leggi abbia assunto decisioni che consentano di percorrere soluzioni interpretative in grado di dare risposta alla questione posta dal ricorrente: se esista un rimedio esperibile avverso l'errore essenziale della Corte di cassazione commesso in procedimento «de libertate».

16. La sentenza n. 36 del 17 gennaio 1991, richiamata dalla citata ordinanza n. 2005/1994, ha fissato un chiaro principio concernente il processo civile che è stata così massimata: «Il diritto di difesa in ogni stato e grado del procedimento sarebbe gravemente offeso se l'errore di fatto, così come descritto dall'art. 395, n. 4, cod. proc. civ., non fosse suscettibile di emenda sol per essere stato perpetrato dal giudice cui spetta il potere - dovere di nomofilachia. Tale principio, affermato dalla Corte costituzionale per l'errore di fatto in cui la Corte di cassazione incorra nel controllo degli atti del processo a qua, ai fini della decisione sulla sussistenza di eventuali nullità dello stesso procedimento o della correlativa sentenza denunciate al sensi dell'art. 395 cod. proc. civ., non può non valere anche (anzi a "fortiori") per l'analogo errore in cui quella Corte incorra nella lettura di atti interni del suo stesso giudizio (nella specie: errore sulla data della notifica del ricorso). Così come del resto è previsto nella nuova norma introdotta dall'art. 67 della legge 26 novembre 1990, n. 353. Pertanto l'art. 395, n. 4, cod. proc. civ. va dichiarato illegittimo nella parte in cui non prevede la revocazione di sentenze della cassazione (anche) per errore di fatto compiuto nelle lettura di atti propri del giudizio di legittimità».

17. Con riferimento al processo penale e all'errore che si verifichi nel giudizio di cassazione, va ricordata la sentenza n. 395 del 17 marzo 2000 che, nel dichiarare inammissibile la richiesta di correzione della decisione della Corte di cassazione in tema di revisione, ha in motivazione affermato: «... Al di là, dunque, della più volte affermata inammissibilità di richieste che mirino alla "introduzione nel sistema processuale di un mezzo straordinario di impugnazione che, in presenza di determinate condizioni, consenta di ovviare alle conseguenze, ritenute lesive di diritti dell'imputato, di (presunti) errori contenuti nelle pronunce della Corte di cassazione" - in relazione al quale diverse potrebbero essere le soluzioni adottabili (v. sentenze nn. 294 del 1995, 21 del 1982 e 136 del 1972) - resta il fatto che l'errore di tipo "percettivo" in cui sia incorso il giudice di legittimità, e dal quale sia derivata l'indebita declaratoria di inammissibilità del ricorso (con l'ovvia conseguenza di determinare l'irrevocabilità della pronuncia oggetto di impugnativa) rappresenta eventualità tutt'altro che priva di conseguenze per il rispetto dei principi costituzionali coinvolti. È evidente, infatti, che una simile evenienza - e non importa certo se statisticamente rara - si porrebbe in automatico e palese contrasto non soltanto con l'art. 3, ma anche con l'art. 24 della Costituzione, per di più sotto uno specifico e significativo aspetto, quale è quello di assicurare la effettività del giudizio di cassazione. Questa garanzia, infatti, si qualifica ulteriormente in funzione dell'art. 111 delle Costituzione, il quale non a caso prevede che contro tutte le sentenze ed i provvedimenti sulla libertà personale "è sempre ammesso il ricorso in cassazione per violazione di legge". Ciò sta dunque a significare non soltanto che il giudizio di cassazione è previsto come rimedio costituzionalmente imposto avverso tale tipo di pronunzie; ma, soprattutto, che il presidio costituzionale - il quale è testualmente rivolto ad assicurare il controllo sulla legalità del giudizio (a ciò riferendosi, infatti, l'espresso richiamo al paradigmatico vizio di violazione di legge) - contrassegna il diritto a fruire del controllo di legittimità riservato alla Corte suprema, cioè il diritto al processo in cassazione. Da ciò, dunque, un evidente corollario. L'errore di tipo "percettivo" in cui sia incorso il giudice di legittimità e dal quale sia derivata l'indebita compromissione di quel diritto, deve avere un necessario rimedio. Ne consegue, di riflesso, che spetta alla stessa Corte di cassazione - odierna rimettente - svolgere appieno la propria funzione di interpretazione adeguatrice del sistema, individuando, all'interno di esso, lo strumento riparatorio più idoneo. Che tale strumento possa essere poi rinvenuto proprio all'interno dello speciale istituto previsto dall'art. 130 cod. proc. pen., non a caso oggetto del procedimento *a quo*, è aspetto che - tenuto conto delle ineludibili esigenze di adeguamento *secundum constitutionem* che la peculiare e delicata tematica, come si è detto, impone - dovrà essere scandagliato dalla stessa Corte rimettente, in linea, d'altra parte, con la funzione nomofilattica ad essa istituzionalmente riservata.».

18. La decisione della Corte costituzionale, al di là dei passaggi motivazionali che meritano di essere ulteriormente approfonditi sul piano del metodo, ha come presupposto un «vizio percettivo» in cui sono incorsi i giudici della Corte di cassazione e che ha condotto ad omettere di pronunciare su parte della domanda; come si è avuto modo di affermare con riferimento ai caso simile riguardante l'omessa pronuncia della Corte di cassazione sull'intera posizione di un



ricorrente, si è in presenza di vizio che non integra ipotesi di «nullità» e che non modifica il contenuto essenziale della decisione (difettando semplicemente una decisione *in parte qua*); un vizio che, a differenza della fattispecie oggetto dei presente ricorso, può ricadere in via di principio all'interno della sfera di operatività dell'art. 130 cod. proc. pen.

19. Le considerazioni fin qui svolte possono essere così riassunte:

a. la sentenza della Corte di cassazione del 12 febbraio 2013 oggetto del presente procedimento è caratterizzata da un vizio nella costituzione del rapporto processuale che invalida il giudizio e la decisione, vizio che può essere ricondotto alla nullità prevista dall'art. 178, lett. c), cod. proc. pen. e che può ragionevolmente chiamare in causa anche i principi fissati dagli artt. 3, 24 e 111 Costituzione e dall'art. 6 Cedu;

b. detta sentenza ha concluso in termini sfavorevoli al ricorrente il procedimento «de libertate» avviato con l'istanza di riesame avverso l'ordinanza che ha modificato in termini più rigorosi la misura cautelare in atto, così determinando l'esecutività dell'ordine di custodia in carcere;

c. avverso tale decisione non risultano esperibili secondo la giurisprudenza di legittimità, e dunque secondo il «diritto vivente», gli strumenti di correzione previsti dall'art. 130 cod. proc. pen. e dall'art. 6251-bis cod. proc. pen.;

d. sembra così potersi affermare che, a differenza di quanto avviene per i provvedimenti adottati dai giudici di merito, il sistema processuale non contempla strumenti di correzione per gli errori essenziali commessi nel giudizio «de libertate» in sede di legittimità;

e. anche ipotizzando che tale situazione giustifichi la successiva presentazione di una domanda riparatoria alla Corte europea dei diritti dell'uomo da parte dell'odierno ricorrente, tale strumento non comporterebbe in sé un rimedio effettivo rispetto all'errore occorso e divenuto non emendabile senza che a ciò concorrano responsabilità della parte privata;

f. si potrebbe, a questo punto, osservare che la posizione giuridica del ricorrente non ha carattere di definitività, potendosi incidere sullo stato di custodia mediante l'attivazione di autonoma istanza al giudice delle indagini preliminari ai fine di ottenere la modifica del regime custodite. Si tratta di istanza che, peraltro, dovrebbe tenere in considerazione l'esistenza del «giudicato cautelare» generato proprio dalla sentenza della Corte di cassazione e imporrebbe al giudice delle indagini preliminari di operare esclusivamente sulla base di fatti ed elementi diversi rispetto a quelli del procedimento cautelare esaurito e presi in esame dalla sentenza viziata da errore. Va, infatti, escluso che il sistema processuale consenta al giudice delle indagini preliminari di sindacare la correttezza del giudizio di cassazione e di prescindere, in ragione del vizio in cui essa è incorsa, dalla decisione non revocabile che la Corte ha assunto.

20. Occorre a questo punto verificare se, sulla scia dell'indicazione contenuta nella richiamata sentenza n. 395/2000 della Corte costituzionale, esistano gli spazi interpretativi per individuare nella disciplina vigente uno «strumento riparatorio idoneo» e un rimedio effettivo all'errore in cui la Corte di cassazione è incorsa.

21. Tale ultima questione si sostanzia nella domanda se dell'art. 625-bis cod. proc. pen. possa darsi una lettura che includa tra i soggetti legittimati a sollecitare la correzione dell'errore non solo il «condannato», come si è motivatamente ritenuto fino ad oggi, ma anche il ricorrente che sia stato destinatario di una decisione sfavorevole nel procedimento «de libertate».

22. Per rispondere a questa domanda occorre nel nostro caso esaminare in primo luogo le conseguenze dell'esistenza di una precedente decisione assunta con l'ordinanza n. 20931/2013, sopra richiamata. A tale proposito va rilevato che si è giunti a questo punto di esame muovendo dalla richiesta di correzione di errore ex art. 130 cod. proc. pen., disposizione che non ha come oggetto le sole sentenze definitive in tema di responsabilità e che non conosce il limite fissato dall'art. 625-bis cod. proc. pen. Va rilevato, poi, che in applicazione del principio dei «favor impugnationis», una volta rilevato che l'errore denunciato non è riconducibile nella sfera di applicazione dell'art. 130, citato, questa Corte ritiene di ricondurre la richiesta dei sig. D. M. all'ambito di operatività dell'art. 625-bis cod. proc. pen., disposizione che secondo la ricordata giurisprudenza ricomprende l'ipotesi di errore percettivo come quello denunciato.

23. Ciò premesso, la Corte rileva come la regola di preclusione basata sull'esistenza di precedente pronuncia è stata criticamente esaminata e superata dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 113 del 9 febbraio 2011. In tale decisione, avente ad oggetto una questione di contrasto fra la disciplina interna e i principi dell'«equo processo»



ex art. 6 Cedu, si è affermato che l'esistenza di precedente decisione di non fondatezza della questione sollevata dal giudice di merito non preclude la riproposizione del tema nell'ambito del medesimo procedimento penale a condizione che non sussistano piena identità di oggetto, di parametro normativo e di argomenti. L'evidente favore dimostrato dalla Corte costituzionale per l'effettività della verifica di legittimità della legge e della tutela dei diritti interessati consente di considerare che nel caso presente sia il dato normativa preso in esame sia il percorso argomentativo seguito da questa Corte non coincidono con il contenuto della ordinanza n. 20913 del 26 aprile 2013, più volte citata. Inoltre, quest'ultima decisione non ha affrontato neppure indirettamente il tema della compatibilità fra la normativa processuale e i principi costituzionali e sovranazionali che sono stati qui richiamati e che verranno di seguito specificati. Quanto esposto consente alla Corte di concludere che non sussiste una preclusione a che nel presente procedimento si proceda a nuovo e diverso esame e in tale contesto eventualmente investire la Corte costituzionale della questione di legittimità di seguito precisata.

24. Una volta esclusa l'esistenza di una preclusione processuale, occorre verificare se la disposizione dell'art. 625-*bis* cod. proc. pen. possa essere interpretata nel senso che anche la persona non «condannata» è ammessa a richiedere la correzione dell'errore di fatto commesso dalla Corte di cassazione; soluzione che consentirebbe a questa Corte di provvedere direttamente alla correzione e di non interessare il giudice delle leggi.

25. A tale proposito due osservazioni si impongono. Il testo dell'art. 625-*bis*, commi 1 e 2, cod. proc. pen. appare univoco nel limitare al «condannato» e al procuratore generale la facoltà di richiedere la correzione. La citata giurisprudenza di legittimità ha illustrato le ragioni che rendono coerente col sistema processuale la scelta del legislatore di adottare simile limitazione.

26. Entrambi i profili si oppongono, a parere di questa Corte, in modo decisivo a una interpretazione adeguatrice che si muova sulla scia dell'invito contenuto nella motivazione della sentenza n. 395 del 2000 della Corte costituzionale.

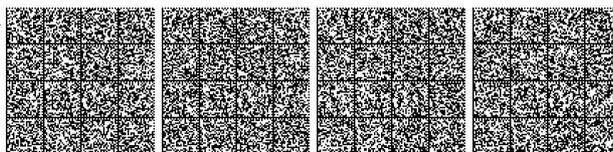
27. Devono sul punto considerarsi decisive sul piano metodologico e interpretativo le motivazioni che la stessa Corte costituzionale ha offerto con le sentenze n. 110 del 2012 e n. 232 del 2013, decidendo su questioni sollevate con riferimento all'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. Con l'ultima di tali decisioni la Corte costituzionale ha esaminato l'ordinanza di rimessione del Tribunale di Salerno che, non condividendo le scelte adottate con la sentenza n. 4377 del 20 gennaio 2012 della Corte di cassazione, muove dalla convinzione che non sia possibile applicare estensivamente in via interpretativa all'art. 609-*octies* cod. pen. i principi fissati con riguardo ad altre fattispecie criminose dalle sentenze n. 265/2010, 164/2011, 231/2011 e 331/2011 dichiarative di parziale illegittimità costituzionale del citato art. 275, comma 3.I.

28. La sentenza n. 232 del 2013, nel dichiarare la parziale illegittimità costituzionale della disposizione di legge processuale, afferma, tra l'altro, quanto segue: «In via preliminare, deve rilevarsi la correttezza della tesi del rimettente che esclude la praticabilità, nel caso in esame, di un'interpretazione costituzionalmente orientata della norma sospettata di illegittimità costituzionale. Infatti, questa Corte ha più volte affermato che «l'univoco tenore della norma segna il confine in presenza del quale il tentativo interpretativo deve cedere il passo al sindacato di legittimità costituzionale» (sentenza n. 78 del 2012) e, a proposito della presunzione assoluta dettata dall'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., ha già ritenuto che le parziali declaratorie di illegittimità costituzionale della norma impugnata, relative esclusivamente ai reati oggetto delle varie pronunce, non si possono estendere alle altre fattispecie criminose ivi disciplinate (sentenza n. 110 del 2012).».

29. L'applicazione di tali principi al caso in esame conduce a concludere che il testo e la «ratio» dell'art. 625-*bis* cod. proc. pen. sono incompatibili con una interpretazione adeguatrice della disposizione e che occorre investire il giudice delle leggi della questione di legittimità di tale disposizione.

30. E, infatti, venendo al profilo di non manifesta infondatezza del contrasto che questa Corte ravvisa fra il disposto dell'art. 625-*bis*, commi 1 e 2, cod. proc. pen. e le disposizioni della Costituzione e della Cedu, possono richiamarsi le complessive argomentazioni esposte in precedenza e sintetizzate al punto 19 e può conclusivamente osservarsi quanto segue:

a. la non effettività del controllo previsto dal comma 7 dell'art. 111 Costituzione e delle garanzie fissate dal comma 2 del medesimo articolo assume una specifica valenza nel caso in esame vertendosi in materia di libertà personale e considerando che l'omissione ha dato luogo alla applicazione di misura cautelare carceraria in assenza di rimedi



all'errore posto in essere dalla Corte di cassazione. Appare, dunque, applicabile al caso in esame il principio fissato per il processo civile dalla sentenza della Corte costituzionale n. 36 del 1991, citata, secondo cui non è ammissibile che l'errore di fatto resti privo di possibile correzione solo perché l'errore commesso dalla Corte di cassazione riguarda una ordinanza cautelare e non una sentenza che definisce il processo;

b. l'assenza di strumenti processuali che consentano di rimediare all'errore adesso ricordato rende non emendabile la violazione dell'art. 24, comma 2, della Costituzione verificatasi con la non giustificata compressione dei diritti dell'indagato e del suo difensore di essere informati della celebrazione del giudizio di cassazione e di essere posti in condizione di parteciparvi utilmente;

c. quanto si è appena ricordato evidenzia l'esistenza di un sistema processuale privo di strumenti effettivi di correzione dell'errore essenziale che conduca a limitazioni di diritti fondamentali dell'indagato e questo sembra alla Corte evidenziare un contrasto delle norme di rito coi principi del «processo equo» contenuti nell'art. 6, comma 3, Cedu. Si è in presenza di contrasto che chiama in evidenza la disposizione contenuta nell'art. 117, comma 1, della Costituzione alla luce dei principi interpretativi fissati dalla Corte costituzionale a far data dalle sentenze n. 348 e 349 del 2007;

d. infine, non manifestamente infondata appare la esistenza di un profilo di contrasto con l'art. 3 della Costituzione, posto che la eventuale impossibilità di correggere l'errore in cui la Corte di cassazione sia incorsa conduce alla ingiustificata differenza di trattamento nei regime attinente la libertà tra persone che, trovandosi in situazione analoga, hanno sollecitato il controllo del giudice di legittimità e partecipato di giudizi svoltisi, in un caso, nel rispetto dei contraddittorio e, nell'altro, senza che la persona e il suo difensore siano stati posti in condizione di partecipare all'udienza camerale.

31. Quanto esposto nelle pagine che precedono fonda il giudizio di rilevanza della questione rispetto alla posizione del sig. D. M. e alla decisione che questa Corte deve assumere nel presente procedimento. Invero, solo la possibilità di ottenere la correzione dell'errore, e cioè la revoca della sentenza pronunciata in assenza di contraddittorio, consentirebbe di rinnovare il controllo sulla ordinanza del tribunale del riesame e di emanare una decisione rispettosa dei diritti della persona, pervenendo alla formazione di un «giudicato cautelare» conforme a diritto. Nessuna diversa soluzione può dare corso a un controllo sul provvedimento restrittivo della libertà che sia effettivo e conforme al compito affidato alla Corte di cassazione dalla nostra Carta costituzionale.

P. Q. M.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 625-bis cod. proc. pen. nella parte in cui non consente alla persona indagata di attivare la procedura di correzione dell'errore materiale o di fatto commesso dalla Corte suprema di cassazione decidendo nel procedimento «de libertate», avendo riferimento agli artt. 3, 24, 111 e 117, comma 1, Costituzione. Sospende il giudizio e dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. Manda alla cancelleria per la notificazione dell'ordinanza alle parti, al Procuratore generale, alla Presidenza dei Consiglio dei ministri, nonché ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Così deciso in Roma, il 26 settembre 2013

Il Presidente: TERESI

Il consigliere estensore: MARINI



N. 274

*Ordinanza del 17 settembre 2013 emessa dal Tribunale di Bergamo
nel procedimento penale a carico di Farina Natale*

Reati tributari - Omesso versamento dell'IVA - Previsione della sanzione della reclusione da sei mesi a due anni - Denunciato deterioro trattamento relativamente ai fatti commessi fino all'entrata in vigore del decreto-legge n. 138 del 2011 rispetto al trattamento sanzionatorio previsto per le ipotesi di dichiarazione infedele e di omessa dichiarazione di cui agli artt. 4 e 5 del d.lgs. n. 74 del 2000, nella versione vigente sino alla modifica apportata dal suddetto decreto-legge - Violazione dei principi di uguaglianza e di ragionevolezza.

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, art. 10-ter, aggiunto dall'art. 35, comma 7, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.
- Costituzione, art. 3.

IL TRIBUNALE

Letti gli atti dell'emarginato processo a carico di Natale Farina, nato a San Pellegrino Terme il 6 febbraio 1951, elettivamente domiciliato presso l'avv. Antonino Crea del Foro di Monza, di fiducia difeso dall'avv. Antonio Crea del Foro di Monza e dall'avv. Giuseppe Moretta del Foro di Palmi, pronuncia la seguente ordinanza.

Natale Farina è accusato di avere, nella sua qualità di legale rappresentante della Farina Natale e C. s.n.c. e della Grassi Anna Maria e C. s.n.c., omesso il versamento della imposta I.V.A. risultante dalla dichiarazione per l'anno 2008 in ragione di euro 87.475 per la prima società e di euro 58.431 per la seconda società, entro il termine (27 dicembre 2009) di versamento dell'acconto relativo al periodo di imposta successivo.

La istruttoria dibattimentale ha, dal punto di vista oggettivo, dimostrato il superamento della soglia di penale rilevanza pari ad euro 50.000 prevista, in relazione all'art. 10-bis decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, dal successivo art. 10-ter che, per il delitto in esame, prevede pena da sei mesi a due anni di reclusione.

Nel corso della discussione, la difesa dell'imputato ha eccepito la illegittimità costituzionale della norma, per violazione dell'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della irragionevolezza, per l'ingiustificato trattamento deterioro dalla stessa previsto rispetto alle più gravi ipotesi di cui agli articoli 4 e 5 dello stesso decreto, nella formulazione anteriore al decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con legge 14 settembre 2011, n. 148.

Ritiene chi scrive che la eccezione, oltre che rilevante — atteso che il giudizio non può essere definito dalla risoluzione della questione, dovendo derivare dalla eventuale dichiarazione di illegittimità della norma il proscioglimento dell'imputato — non sia manifestamente infondata.

Prima della modifica introdotta in virtù del richiamato decreto-legge n. 138/2011, gli articoli 4 e 5 del decreto legislativo n. 74/2000 prevedevano rispettivamente che la dichiarazione infedele e la omessa dichiarazione fossero penalmente rilevanti solo con il superamento della soglia di punibilità stabilita rispettivamente in euro 103.291 ed in euro 77,468 di imposta evasa.

Da ciò derivava — e deriva tuttora, atteso che, nel caso di specie, in ragione della data del commesso reato, occorre tenere conto della disciplina vigente anteriormente alla entrata in vigore del decreto-legge n. 138/2011 — la paradossale conseguenza per cui l'odierno imputato, quale legale rappresentante della Grassi Anna Maria e C. s.n.c., se invece di presentare regolarmente la dichiarazione I.V.A. e non versare l'imposta dovuta in base ad essa (euro 58.431),



avesse omesso di presentare la relativa dichiarazione, non avrebbe commesso alcun reato, atteso che il delitto di omessa presentazione della dichiarazione prevedeva soglia di penale rilevanza pari ad euro 77.468.

Analogamente, ed altrettanto paradossalmente, se l'odierno imputato, quale legale rappresentate della Farina Natale e C. s.n.c., anziché presentare regolarmente la dichiarazione I.V.A. e non versare l'imposta dovuta in base ad essa (euro 87.475), avesse presentato una infedele dichiarazione volta all'occultamento della imposta (ed a prescindere dalla ricorrenza della seconda condizione richiesta dall'art. 4, lettera *b*), decreto legislativo n. 74/2000), non avrebbe commesso alcun reato, atteso che il delitto di dichiarazione infedele prevedeva soglia di penale rilevanza pari ad euro 103.291.

Con la conseguenza che la condotta più insidiosa e di ostacolo all'accertamento (e, così, da combattere, secondo la *ratio* e lo spirito del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74), quale la omissione della presentazione della dichiarazione I.V.A. o la presentazione della dichiarazione infedele, con evasione di imposta per l'ammontare oggi in discussione, nell'anno 2008 non sarebbe stata punita, contrariamente a quella, evidentemente più trasparente dell'imputato che, raffigurando regolarmente la propria posizione fiscale, ha omesso il versamento dell'importo dichiarato.

La evidente convenienza, per l'agente, di omettere la dichiarazione o di presentarla in modo infedele (quanto la imposta evasa fosse superiore ad euro 50.000, ma inferiore rispettivamente ad euro 77.468 e ad euro 103.291), introduce, allora, un trattamento discriminatorio e contraddittorio e le relative norme non possono non impingere con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 della Costituzione.

Invero, se condotte di uguale gravità debbono essere punite in modo eguale, condotte di minore gravità non possono trovare trattamento peggiore rispetto a condotte di maggiore gravità, addirittura esenti da pena.

E, tale manifesta irragionevolezza, non può essere superata in nome della nota discrezionalità del legislatore che, nel caso di specie, urta irrimediabilmente con il libero arbitrio, tanto palese che i più volte citati limiti di rilevanza penale sono stati ridotti dal decreto-legge n. 138/2011 rispettivamente ad euro 50.000 per l'art. 4 e ad euro 30.000 per l'art. 5.

Appare, in definitiva, necessario il vaglio di costituzionalità delle norma oggi in contestazione nella ipotesi in cui, come nel caso di specie, la imposta I.V.A. non versata non sia superiore ai limiti di rilevanza penale previsti dagli articoli 4 e 5 del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, nella formulazione anteriore al decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con legge 14 settembre 2011, n. 148.

P. Q. M.

Visti gli articoli 23, legge 11 marzo 1953, n. 87 e 159 c.p.

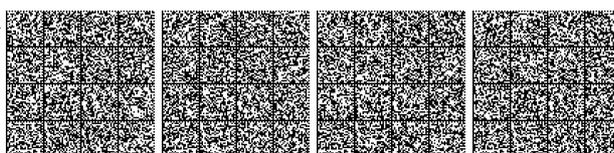
Sospende l'emarginato processo a carico di Natale Farina ed i termini di prescrizione dei delitti in esame.

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale e, per l'effetto;

Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri ed ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Bergamo, 17 settembre 2013

Il giudice: D. Vita



N. 275

*Ordinanza del 15 ottobre 2013 emessa dalla Corte di cassazione
nel procedimento penale a carico di D.C.L.*

Reati e pene - Circostanze del reato - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza della circostanza attenuante dei “casi di minore gravità” di cui al terzo comma dell’art. 609-bis cod. pen. (violenza sessuale) sull’aggravante della recidiva reiterata di cui all’art. 99, comma quarto, cod. pen. - Violazione del principio di uguaglianza, per la parità di trattamento di situazioni di diversa gravità - Contrasto con i principi di offensività e di proporzionalità della pena - Richiamo alla sentenza della Corte costituzionale n. 251 del 2012.

- Codice penale, art. 69, comma quarto.
- Costituzione, artt. 3 e 27, comma terzo.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Ha pronunciato la seguente ordinanza sul ricorso proposto da: 1) D.C.L., nato l’8 luglio 1976, avverso la sentenza del 3 maggio 2012 della Corte di appello di Napoli.

Sentita la relazione svolta dal consigliere Silvio Amoresano.

Sentite le conclusioni del P.G., dott. Sante Spinaci, che ha chiesto sollevarsi questione di costituzionalità o, in subordine, rigettarsi il ricorso.

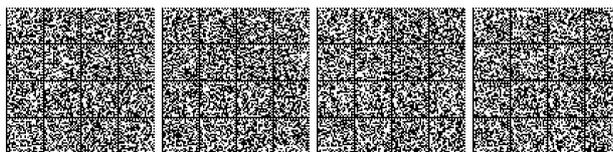
Sentito il difensore, avv. Alfredo Guarino, che ha chiesto sollevarsi questione di costituzionalità.

RITENUTO IN FATTO

1. La Corte di appello di Napoli, con sentenza del 3 maggio 2012, in parziale riforma della sentenza del tribunale di Torre Annunziata, emessa in data 15 luglio 2011, con la quale D.C.L. era stato condannato alla pena di anni 4 e mesi 6 di reclusione per i reati di cui agli articoli 81 cpv e 572 c.p. (capo *a*) e 609-bis c.p. (capo *b*), in danno della moglie F.A., ritenuta la diminuyente di cui al comma 3 del medesimo art. 609-bis c.p. equivalente alla contestata recidiva, ride-terminava la pena, in accoglimento dell’appello del P.G., in anni 6 di reclusione.

Riteneva la Corte territoriale che erroneamente il primo giudice, pur avendo riconosciuto l’esistenza della contestata recidiva reiterata ed infraquinquennale, avesse ommesso di procedere all’obbligatorio giudizio di comparazione e che tale giudizio non potesse che essere effettuato in termini di equivalenza ai sensi dell’art. 69, comma 4 c.p.

2. Ricorre per cassazione D.C.L., denunciando la violazione di legge, avendo la Corte territoriale proceduto, in accoglimento del ricorso del P.G., ad un aggravamento della pena senza tener conto delle risultanze processuali e delle valutazioni del giudice di primo grado che aveva riconosciuta la circostanza attenuante del fatto di minore gravità. Con memoria, depositata in cancelleria in data 27 marzo 2013, si solleva questione di legittimità costituzionale dell’art. 69, comma 4 c.p. nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all’art. 609-bis, comma 3 c.p. sulla recidiva ex art. 99, comma 4 c.p., con riferimento al principio di ragionevolezza dell’ordinamento giuridico dello Stato, di uguaglianza di cui all’art. 3 Cost., e di proporzionalità della pena e del suo fine rieducativo ex art. 27, comma 3 Cost.



Si evidenzia che la Corte costituzionale con sentenza n. 251/2012 ha, già, dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma in questione in relazione al reato di cui all'art. 73, comma 5 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990.

Gli stessi argomenti adoperati dal giudice delle leggi in detta sentenza possono valere anche in relazione al divieto di prevalenza della circostanza attenuante del fatto di minore gravità sulla recidiva.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Va preliminarmente ricordato che, come affermato dalle sezioni unite di questa Corte, con la sentenza n. 35738 del 27 maggio 2010, una volta contestata la recidiva nel reato, anche reiterata, purché non ai sensi dell'art. 99, comma quinto cod.pen., qualora essa sia stata esclusa dal giudice, non solo non ha luogo l'aggravamento della pena, ma non operano neanche gli ulteriori effetti commisurativi della sanzione costituiti dal divieto del giudizio di prevalenza delle circostanze attenuanti, di cui all'art. 69, comma quarto cod.pen., dal limite minimo di aumento della pena per il cumulo formale di cui all'art. 81, comma quarto stesso codice, dall'inibizione dell'accesso al cosiddetto patteggiamento allargato ed alla relativa riduzione premiale di cui all'art. 444, comma 1-bis cod.proc.pen.; effetti che si determinano integralmente qualora, invece, la recidiva non sia stata esclusa, per essere stata ritenuta sintomo di maggiore colpevolezza e pericolosità.

Anche secondo la giurisprudenza costituzionale il giudice è tenuto ad applicare la recidiva, quando, considerando la natura e il tempo di commissione dei precedenti, ritiene il nuovo episodio delittuoso concretamente significativo sotto il profilo della più accentuata colpevolezza e della maggiore pericolosità del reo (sentenza n. 192 del 2007; ordinanze n. 257 del 2008, n. 193 del 2008, n. 90 del 2008, n. 33 del 2008 e n. 409 del 2007).

2. La Corte territoriale ha ritenuto che non potesse essere esclusa la contestata recidiva (reiterata ed infraquinquennale) in quanto i reati contestati all'imputato, già gravato di precedenti per evasione e violazione della normativa sugli stupefacenti, costituivano espressione di maggiore colpevolezza e pericolosità sociale in quanto si inquadravano «senza dubbio alcuno in una progressione criminosa ulteriore, essendo ampliato il ventaglio di beni aggrediti dalle condotte anti giuridiche del D.C.L. (pag. 2).

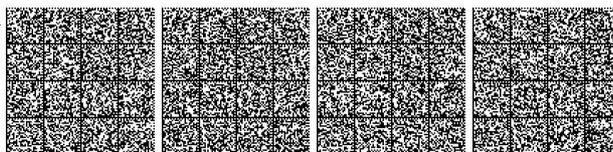
E, in accoglimento dell'appello del P.G., ha ineccepibilmente posto rimedio all'errore in cui era incorso il giudice di primo grado che aveva ommesso di procedere all'obbligatorio giudizio di comparazione tra la ritenuta recidiva e la circostanza attenuante di cui all'art. 609-bis, comma 3 c.p. (anche essa già riconosciuta).

Ed ha, altrettanto correttamente, ritenuto che tale giudizio non potesse che essere espresso in termini di equivalenza per il tassativo disposto di cui all'art. 69, comma 4 c.p.

Ha, quindi, una volta riconosciuta resistenza della recidiva reiterata ed infraquinquennale, fatto discendere «automaticamente» dal divieto normativo la impossibilità di ritenere la prevalenza della circostanza attenuante.

Di qui la rilevanza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, comma 4 c.p. nella parte in cui non prevede, comunque (anche quando non si tratti di recidiva specifica), la possibilità per il giudice di dichiarare la prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 69-bis, comma 3 c.p. sulla recidiva ex art. 99, comma 4 c.p.

3. Come ribadito dalla Corte costituzionale, anche con la sentenza n. 68/2012, «al pari della configurazione delle fattispecie astratte di reato anche la commisurazione delle sanzioni per ciascuna di esse è materia affidata alla discrezionalità del legislatore in quanto involge apprezzamenti tipicamente politici. Le scelte legislative sono pertanto sindacabili soltanto ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio, come avviene a fronte di sperequazioni sanzionatorie tra fattispecie omogenee non sorrette da alcuna ragionevole giustificazione (*ex plurimis* sentenze n. 161 del 2009, n. 324 del 2008, n. 22 del 2007, n. 394 del 2006)», sicché il giudice delle leggi, pur non potendo rimodulare le scelte punitive effettuate dal legislatore né stabilire quantificazioni sanzionatorie, ha il compito di verificare che l'uso della discrezionalità legislativa rispetti il limite della ragionevolezza e il principio di proporzionalità tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall'altra.



Con la sentenza n. 341 del 1994 (richiamandosi le precedenti sentenze n. 422/1993; n. 343/1993; n. 313/1990; n. 409/1989, si osservava in proposito che «il principio di uguaglianza, di cui all'art. 3, primo comma, Cost., esige che la pena sia proporzionata al disvalore del fatto illecito commesso, in modo che il sistema sanzionatorio adempia nel contempo alla funzione di difesa sociale ed a quella di tutela delle posizioni individuali; ... le valutazioni all'uopo necessarie rientrano nell'ambito del potere discrezionale del legislatore, il cui esercizio può essere censurato, sotto il profilo della legittimità costituzionale, soltanto nei casi in cui non sia stato rispettato il limite della ragionevolezza» (v. pure nello stesso senso sentenze nn. 343 e 422 del 1993). Infatti, più in generale, «il principio di proporzionalità ... nel campo del diritto penale equivale a negare legittimità alle incriminazioni che, anche se presumibilmente idonee a raggiungere finalità statuali di prevenzione, producono, attraverso la pena, danni all'individuo (ai suoi diritti fondamentali) ed alla società sproporzionatamente maggiori dei vantaggi ottenuti (o da ottenere) da quest'ultima con la tutela dei beni e valori offesi dalle predette incriminazioni» (sentenza n. 409 del 1989), in altre recenti decisioni, inoltre, la Corte ha maturato la convinzione che la finalità rieducativa della pena non sia limitata alla sola fase dell'esecuzione, ma costituisca «una delle qualità essenziali e generali che caratterizzano la pena nel suo contenuto antologico, e l'accompagnano da quando nasce, nell'astratta previsione normativa, fino a quando in concreto si estingue»: tale finalità rieducativa implica pertanto un costante «principio di proporzione» tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall'altra (sentenza n. 313 del 1990; v. pure sentenza n. 343 del 1993, confermata dalla sentenza n. 422 del 1993), in applicazione di questi principi le sentenze da ultimo ricordate sono giunte a dichiarare costituzionalmente illegittime, come palesemente irragionevoli, diverse previsioni di sanzioni penali giudicando che la loro manifesta mancanza di proporzionalità rispetto al fatto-reato si traduceva in arbitrarie e ingiustificate disparità di trattamento, o in violazioni dell'art. 27, terzo comma, Cost.».

4. Ritiene il collegio che il divieto di prevalenza (previsto dall'art. 69, comma 4 c.p.) della circostanza attenuante di cui all'art. 609-bis, comma 3 c.p. sulla recidiva ex art. 99, comma 4 c.p. (in particolare quando non si tratti di recidiva specifica) violi i principi di uguaglianza, di ragionevolezza e proporzionalità con riferimento agli articoli 3 e 27, comma 3 Costituzione.

5. La legge 15 febbraio 1996, n. 66, ha unificato la congiunzione carnale violenta e gli atti di libidine previsti dalla normativa previgente nella nozione unitaria di atti sessuali, collocando detti reati tra i delitti contro la persona invece che tra quelli contro la moralità pubblica ed il buon costume. La sfera processuale quindi diventa diritto della persona di gestire liberamente la propria sessualità, con la conseguenza che la condotta rilevante penalmente va valutata in relazione al rispetto dovuto alla persona ed all'attitudine ad offendere la libertà di determinazione della stessa.

La *ratio* e la lettera della norma inducono allora a dare di atti sessuali una nozione «oggettiva», facendovi rientrare cioè tutti quegli atti che siano oggettivamente idonei ad attentare alla libertà sessuale del soggetto passivo con invasione della sua sfera sessuale (*cf.* Cass. sez. 3 n. 28815 del 9 maggio 2008, Belli).

Come più volte affermato da questa Corte l'aggettivo sessuale attiene al sesso dal punto di vista anatomico, fisiologico o funzionale, ma non limita la sua valenza ai puri aspetti genitali, potendo estendersi anche a tutte le altre zone ritenute erogene dalla scienza non solo medica, ma anche psicologica, antropologica e sociologica (*cf.* *ex multis* Cass. pen. sez. 3 n. 25112/2007; Cass. pen. sez. 3 11 gennaio 2006 - Beraido; Cass. sez. 3 1° dicembre 2000, Gerardi; Cass. sez. 3 n. 7772/2000, Calò). Sicché nella nozione di atti sessuali debbono farsi rientrare tutti quelli che siano idonei a compromettere la libera determinazione della sessualità della persona e ad invadere la sua sfera sessuale (in questa facendo rientrare anche le zone erogene) con modalità connotate dalla costrizione (violenza, minaccia o abuso di autorità), sostituzione ingannevole di persona, ovvero abuso di inferiorità fisica o psichica. E tra gli atti idonei ad integrare il delitto di cui all'art. 609-bis c.p. vanno ricompresi anche quelli insidiosi e rapidi, purché ovviamente riguardino zone erogene su persona non consenziente (come ad es. palpamenti, sfregamenti, baci) *cf.* Cass. pen. sez. 3 n. 549/2005.



6. La «unificazione» in una sola fattispecie criminosa di ogni attentato alla sfera sessuale ha indotto il legislatore, per differenziare sul piano sanzionatorio le ipotesi meno gravi (rientranti secondo la previgente disciplina negli atti di libidine), a configurare una circostanza attenuante speciale.

L'art. 609-*bis*, comma 1 c.p. prevede una pena da 5 a 10 anni di reclusione, mentre il medesimo art. 609-*bis* al comma 3 stabilisce che «nei casi di minore gravità» la pena è diminuita in misura non eccedente i due terzi. Sicché, in caso di riconoscimento di siffatta attenuante, la pena (applicandosi l'attenuante nella massima estensione) può variare da un minimo di 1 anno e 8 mesi di reclusione ad un massimo di 3 anni e 4 mesi.

Il massimo della pena edittale, previsto nell'ipotesi di riconoscimento della circostanza attenuante speciale della minore gravità (anni 3 e mesi 4), è quindi, in modo considerevole, inferiore al minimo della pena prevista per l'ipotesi di cui al comma 1 (anni 5).

La «differenza» delle diverse ipotesi di violenza sessuale (ricomprese tutte nella fattispecie di cui all'art. 609-*bis* c.p.) è stata tenuta presente dal legislatore anche in tema di disciplina delle misure cautelari. Ed infatti in sede di conversione del decreto-legge, l'art. 2, comma 1, lettera a-*bis*) della legge 23 aprile 2009, n. 39, aggiunte all'art. 275, comma 3 c.p.p. il seguente periodo: «Le disposizioni di cui al periodo precedente si applicano anche in ordine ai delitti previsti dagli articoli 609-*bis*, 609-*quater* e 609-*octies* del codice penale, salvo che ricorrano le circostanze attenuanti dagli stessi contemplate».

Già prima che la Corte costituzionale, con sentenza n. 265/2010 dichiarasse la illegittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3 c.p.p. nella parte in cui, nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine ai delitti di cui agli articoli 600-*bis*, primo comma, 609-*bis* e 609-*quater* c.p. è applicata la custodia cautelare in carcere, non fa salva l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure, il legislatore aveva escluso la presunzione di adeguatezza della misura di massimo rigore per le ipotesi di minore gravità di cui all'art. 609-*bis*, comma 3 c.p.

E tanto a conferma del fatto che tali ipotesi si differenziano, sotto il profilo del danno cagionato alla vittima dall'aggressione alla sfera sessuale, da quelle previste dal comma 1.

6.1. Questa Corte ha ripetutamente affermato che la circostanza attenuante di cui all'art. 609-*bis*, comma 3 c.p. deve considerarsi applicabile in tutte quelle fattispecie in cui, avuto riguardo ai mezzi, alle modalità esecutive ed alle circostanze dell'azione, sia possibile ritenere che la libertà sessuale della vittima (bene-interesse tutelato dalla norma) sia stata compressa in maniera non grave. Deve quindi farsi riferimento ad una valutazione globale del fatto, quali mezzi, modalità esecutive, grado di coartazione esercitato sulla vittima, condizioni fisiche e mentali di questa, caratteristiche psicologiche valutate in relazione all'età, così da poter ritenere che la libertà sessuale sia stata compressa in modo non grave, come, pure, il danno arrecato anche in termini psichici (*cf.* Cass. pen. sez. 3 n. 5002 del 7 novembre 2006; Cass. pen. sez. 3 n. 45604 del 13 novembre 2007). Bisogna tener conto cioè, oltre che della materialità del fatto, di tutte le modalità della condotta criminosa e del danno arrecato alla parte lesa ovvero degli elementi indicati dal comma primo dell'art. 133 c.p., ma non possono venire in rilievo gli ulteriori elementi di cui al comma secondo dello stesso art. 133, utilizzabili solo per la commisurazione complessiva della pena (Cass. pen. sez. 3 n. 2597 del 25 novembre 2003).

Ai fini del riconoscimento dell'attenuante della minore gravità non rileva di per sé la «natura» e «l'entità» dell'abuso, essendo necessario valutare il fatto nel suo complesso (Cass. sez. 3 n. 10085 del 5 febbraio 2009).

L'accertamento della minore gravità compete al giudice che deve valutare il fatto nel suo complesso per applicare una sanzione proporzionata all'entità dell'aggressione alla sfera sessuale.

Risulta evidente, quindi, che la circostanza attenuante di cui al comma 3 dell'art. 609-*bis* c.p. rappresenti un «temperamento» della unificazione in un unico reato di condotte che si differenziano nettamente in relazione alla diversa intensità della lesione del bene giuridico tutelato.



7. La norma di cui all'art. 69, comma 4 c.p. che prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 609-*bis*, comma 3 c.p. sulla recidiva di cui all'art. 99, comma 4 c.p., impedisce sostanzialmente l'applicazione di una sanzione adeguata e proporzionata all'entità (anche se minima) dell'aggressione alla sfera sessuale della vittima, ponendo l'accento esclusivamente sulle condizioni soggettive del reo.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 251/2012 del 5 novembre 2012, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, come sostituito dalla legge 5 dicembre 2005, nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della circostanza attenuante di cui all'art. 73, comma V del decreto del Presidente della Repubblica n. 309/1990 sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma del codice penale, ha già evidenziato che «il giudizio di bilanciamento tra circostanze eterogenee consente al giudice di “valutare il fatto in tutta la sua ampiezza circostanziale, sia eliminando dagli effetti sanzionatori tutte le circostanze (equivalenza), sia tenendo conto di quelle che aggravano la *quantitas delicti*, oppure soltanto di quelle che la diminuiscono” (sentenza n. 38 del 1985). Deroghe al bilanciamento però sono possibili e rientrano nell'ambito delle scelte del legislatore, che sono sindacabili da questa Corte “soltanto ove trasmodino nella manifesta irragionevolezza o nell'arbitrio” (sentenza n. 68 del 2012), ma in ogni caso non possono giungere a determinare un'alterazione degli equilibri costituzionalmente imposti nella strutturazione della responsabilità penale; alterazione che, come si vedrà, emerge per più aspetti nella situazione normativa in questione». «La recidiva reiterata riflette i due aspetti della colpevolezza e della pericolosità, ed è da ritenere che questi, pur essendo pertinenti al reato, non possano assumere, nel processo di individualizzazione della pena, una rilevanza tale da renderli comparativamente prevalenti rispetto al fatto oggettivo: principio di offensività è chiamato ad operare non solo rispetto alla fattispecie base e alle circostanze, ma anche rispetto a tutti gli istituti che incidono sulla individualizzazione della pena e sulla sua determinazione finale. Se così non fosse, la rilevanza dell'offensività della fattispecie base potrebbe risultare “neutralizzata” da un processo di individualizzazione prevalentemente orientato sulla colpevolezza e sulla pericolosità».

8. Anche in relazione alla fattispecie in esame, per effetto, dell'applicazione dell'art. 69, comma 4 c.p. la sanzione da irrogare risulta palesemente irragionevole e non proporzionata rispetto a fatti anche di minima entità (come ad esempio lievi toccamenti, sfregamenti, baci).

Tali condotte vengono, invero, per effetto del divieto in questione, ad essere irragionevolmente sanzionate con la stessa pena, prevista dal comma 1 dell'art. 609-*bis* c.p., per le ipotesi di violenza più gravi, vale a dire per condotte, che pur aggredendo il medesimo bene giuridico, sono completamente diverse sia per le modalità che per il danno arrecato alla vittima.

Con la conseguenza che l'autore di condotte di minore gravità, che sia però recidivo ex art. 99, comma 4 c.p., viene ad essere punito con la stessa pena prevista per chi ponga in essere comportamenti di grave aggressione alla sfera sessuale della vittima.

Tale disparità di trattamento è più evidente nel caso in cui non si tratti di recidiva specifica.

L'accentuazione della condizione soggettiva dell'autore del reato si manifesta, invero, ancor di più quando il soggetto non sia incline a commettere reati della stessa indole (nella specie contro la libertà personale).

Risulta violato anche il principio di proporzionalità della pena. Come già rilevato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 251/2012, «L'incidenza della regola preclusiva sancita dall'art. 69, quarto comma cod. pen. ... attribuisce alla risposta punitiva i connotati di una pena palesemente sproporzionata e dunque inevitabilmente avvertita come ingiusta dal condannato (sent. n. 68 del 2012). Questa conclusione non può essere confutata dal rilievo dell'Avvocatura dello Stato secondo cui la previsione di trattamenti sanzionatori più severi per i recidivi reiterati non potrebbe condurre a un trattamento sanzionatorio di per sé sproporzionato. Invero, la legittimità, in via generale, di trattamenti differenziati per il recidivo, ossia per “un soggetto che delinque volontariamente pur dopo aver subito un processo ed una condanna per un delitto doloso, manifestando l'insufficienza, in chiave dissuasiva, dell'esperienza diretta e concreta del sistema sanzionatorio penale” (sentenza n. 249 del 2010), non



sottrae allo scrutinio di legittimità costituzionale le singole previsioni, e questo scrutinio nel caso in esame rivela il carattere palesemente sproporzionato del trattamento sanzionatorio determinato dall'innesto della deroga al giudizio di bilanciamento sull'assetto delineato dall'art. 73 del decreto del Presidente della Repubblica n. 309 del 1990. Perciò deve concludersi che la norma censurata è in contrasto anche con la finalità rieducativa della pena, che implica "un costante 'principio di proporzione' tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall'altra" (sentenza n. 341 del 1994)».

P. Q. M.

Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 83.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, comma 4 c.p. nella parte in cui esclude che la circostanza attenuante di cui all'art. 609-bis, comma 3 c.p. possa essere dichiarata prevalente sulla recidiva prevista dall'art. 99, comma 4 c.p., con riferimento agli articoli 3 e 27, comma 3 Costituzione.

Sospende il giudizio in corso fino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

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

Così deciso in Roma, il 26 settembre 2013

Il Presidente: TERESI

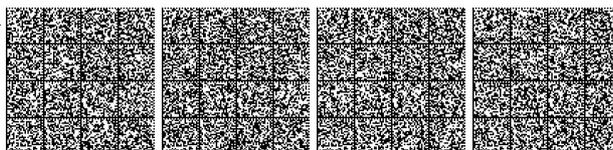
Il consigliere est.: AMORESANO

13C00403

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2013-GUR-052) 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.




GAZZETTA UFFICIALE
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	CANONE DI ABBONAMENTO
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)** - annuale € **302,47**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)** - semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

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

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

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

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo € **190,00**
 Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**
 Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00
 I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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

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

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

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



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 3 1 2 2 7 *

€ 9,00

