

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 155° - Numero 9

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 19 febbraio 2014

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE

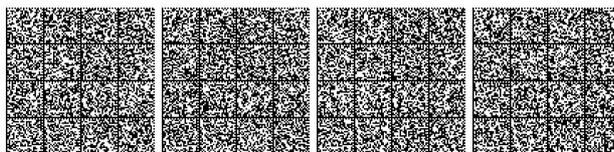




S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **19.** Sentenza 10 - 11 febbraio 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Impiego pubblico - Responsabilità amministrativa e contabile - Parchi naturali.
 - Legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 gennaio 2011, n. 1 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni), artt. 5, comma 9, 7, comma 1, 8, 12, commi 1 e 2, e 15, comma 1.
 - Pag. 1
- N. **20.** Ordinanza 10 - 11 febbraio 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Processo penale - Notificazioni del decreto di citazione a giudizio all'imputato non detenuto.
 - Art. 157, comma 8-bis, del codice di procedura penale – aggiunto dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 21 febbraio 2005, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di impugnazione delle sentenze contumaciali e dei decreti di condanna), convertito, con modificazioni, nella legge 22 aprile 2005, n. 60.
 - Pag. 8
- N. **21.** Ordinanza 10 - 11 febbraio 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Commissario regionale per gli usi civici - Potere di iniziare d'ufficio i procedimenti giudiziari che egli stesso dovrà decidere.
 - Legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751), art. 29.
 - Pag. 10
- N. **22.** Sentenza 10 - 11 febbraio 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Enti locali - Funzioni fondamentali dei Comuni - Gestione associata delle funzioni fondamentali - Unione di comuni montani.
 - 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, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 19, commi 1, 3 e 4.
 - Pag. 13
- N. **23.** Sentenza 10 - 13 febbraio 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Finanza regionale - Misure volte al contenimento della spesa - Sanzioni a carico delle Regioni che non adottano i provvedimenti richiesti - Clausola di salvaguardia per le autonomie speciali.
 - Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, art. 2, commi 1, 2, 3, 4 e 5.
 - Pag. 29



N. 24. Sentenza 10 - 13 febbraio 2014

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Segreto di Stato - Procedimento penale avente ad oggetto il fatto storico del sequestro di Abu Omar.

- Sentenza della Corte di cassazione, quinta sezione penale, del 19 settembre 2012, n. 46340; ordinanze della Corte d'appello di Milano, quarta sezione penale, del 28 gennaio 2013 e del 4 febbraio 2013; sentenza della Corte d'appello di Milano, quarta sezione penale, del 12 febbraio 2013, n. 985.

..... Pag. 40

N. 25. Ordinanza 10 - 13 febbraio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Contenzioso tributario - Tutela cautelare - Provvedimenti impositivi ed esecutivi dell'Amministrazione finanziaria, confermati dal giudice tributario.

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), art. 49, comma 1.

..... Pag. 51

N. 26. Sentenza 10 - 13 febbraio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Misure finalizzate alla crescita economica - Deduzioni IRES, IRPEF ed IRAP.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, artt. 1, commi da 1 ad 8, e 2, commi 1 e 2.

..... Pag. 54

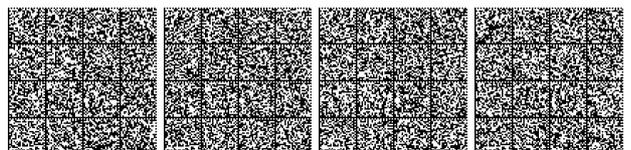
ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 2. Ricorso per conflitto depositato il 29 gennaio 2014

Corte dei conti - Sezione giurisdizionale centrale di Appello della Corte dei conti - Ordine ai capigruppi del Consiglio regionale in carica negli esercizi finanziari 2003-2008 di presentare presso la Segreteria della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Piemonte, i conti giudiziali relativi alla gestione dei contributi ricevuti per l'attività dei gruppi stessi - Denunciata violazione del principio di autonomia legislativa ed istituzionale regionale, nonché dell'autonomia statutaria del consiglio regionale e dei gruppi consiliari - Denunciata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Esorbitanza dei poteri della Corte dei conti - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Ricorso per conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Piemonte - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti del potere di ordinare il deposito del conto giudiziale da parte dei capigruppi del Consiglio regionale e di celebrare il giudizio di conto e conseguentemente di annullare il decreto emanato in data 8 novembre 2013, n. 14, dal Presidente della III sez. giurisdizionale di appello della Corte dei conti per la Regione Piemonte.

- Decreto della Corte dei conti, Sezione III giurisdizionale Centrale d'Appello, 8 novembre 2013, n. 14.

..... Pag. 59



N. 13. Ordinanza del Tribunale amministrativo della Campania del 10 luglio 2013.

Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie relative ai provvedimenti adottati ai sensi degli artt. 142 e 143 del T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (scioglimento degli organi elettivi del Comune per infiltrazioni camorristiche) - Devoluzione alla competenza inderogabile del T.A.R. Lazio - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della ragionevolezza - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio del giudice naturale - Eccesso di delega - Violazione del principio di ragionevole durata del processo.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, art. 135, comma 1, lett. q), e artt. 13, comma 4, e 15, comma 2, come modificati dall'art. 1 del d.lgs. 14 settembre 2012, n. 160.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 25, primo comma, 76 (in relazione all'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69) e 111, primo comma.....

Pag. 63

N. 14. Ordinanza del Tribunale di Tivoli del 24 giugno 2013

Locazione di immobili urbani - Contratti di locazione ad uso abitativo, comunque stipulati, non registrati entro il termine stabilito dalla legge - Disciplina applicabile a decorrere dalla tardiva registrazione - Determinazione della durata legale in quattro anni (con rinnovo automatico alla scadenza) e fissazione del canone annuo in misura pari al triplo della rendita catastale, in sostituzione del maggior importo eventualmente convenuto dalle parti - Previsione introdotta [contestualmente al regime della cedolare secca sugli affitti] da decreto legislativo in materia di federalismo fiscale - Denunciato contrasto con l'oggetto della delega ed esorbitanza dai relativi principi e criteri direttivi - Eccesso di delega - Violazione del principio di ragionevolezza sotto più profili - Detrimento delle entrate tributarie per effetto della riduzione del canone locatizio al di sotto dei valori di mercato - Disparità di trattamento fra conduttore e locatore (l'uno eccessivamente premiato, l'altro eccessivamente punito), nonché tra contratti di locazione ad uso abitativo e ad uso commerciale - Contrasto con i principi codicistici in tema di nullità del contratto.

- Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, art. 3, comma 8.
- Costituzione, artt. 3 e 76 (in relazione agli artt. 2, comma 2, 11, 12, 13, 21 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42).

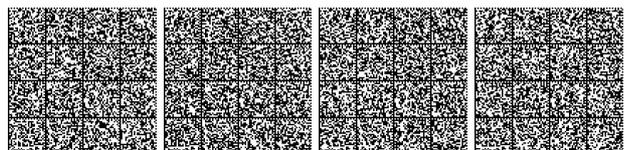
Pag. 66

N. 15. Ordinanza del Tribunale di Imperia del 22 novembre 2013

Reati e pene - Raggiungimento fra pene pecuniarie e pene detentive - Ipotesi di sostituzione di pene detentive brevi - Determinazione dell'ammontare della pena pecuniaria - Individuazione del valore giornaliero al quale può essere assoggettato l'imputato - Criteri di computo - Denunciata eccessiva onerosità del coefficiente di raggiungimento previsto - Mancata previsione che "il computo ha luogo calcolando euro 97, o frazione di euro 97, per un giorno di pena detentiva" - Disparità di trattamento tra l'imputato al quale sia comminata direttamente una pena pecuniaria e l'imputato al quale sia comminata una pena detentiva sostituita - Contraddittorietà rispetto alla complessiva finalità perseguita dal legislatore nonché rispetto al contesto normativo - Violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità della pena.

- Codice penale, art. 135, come modificato dall'art. 3, comma 62, della legge 15 luglio 2009, n. 94, limitatamente al richiamo operato dall'art. 53, comma secondo, della legge 24 novembre 1981, n. 689.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

Pag. 70



N. 16. Ordinanza del Tribunale di Roma dell'11 novembre 2013.

Sicurezza pubblica - Benefici a favore delle vittime delle richieste estorsive e dell'usura

- Sospensione per trecento giorni, nei confronti dei soggetti che abbiano richiesto l'elargizione ai sensi della legge n. 44 del 1999, dei termini sostanziali e processuali di decadenza (nella specie: sospensione del termine c.d. "di grazia" concesso dal giudice ai sensi dell'art. 55, comma secondo, della legge n. 392 del 1978) - Previsto effetto "a seguito del provvedimento favorevole del procuratore della Repubblica competente per le indagini in ordine ai delitti che hanno causato l'evento lesivo" - Conseguente potere del pubblico ministero di incidere direttamente sul corso del giudizio cui si riferisce il termine decadenziale - Violazione del principio di soggezione del giudice "soltanto alla legge" - Violazione dei principi del giusto processo e della parità delle parti - Impossibilità per il giudice della controversia di valutare l'effettiva sussistenza dei presupposti della sospensione e di "interloquire" con l'ufficio del pubblico ministero - Richiamo alla sentenza n. 457 del 2005 della Corte costituzionale.

- Legge 23 febbraio 1999, n. 44, art. 20, comma 7 [come sostituito dall'art. 2, comma 1, lett. d), n. 1), della legge 27 gennaio 2012, n. 3].
- Costituzione, artt. 101, comma secondo, e 111, commi primo e secondo.

Pag. 77



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 19

Sentenza 10 - 11 febbraio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Responsabilità amministrativa e contabile - Parchi naturali.

- Legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 gennaio 2011, n. 1 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni), artt. 5, comma 9, 7, comma 1, 8, 12, commi 1 e 2, e 15, comma 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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 9, 7, comma 1, 8, 12, commi 1 e 2, e 15, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 gennaio 2011, n. 1 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 22-28 marzo 2011, depositato in cancelleria il 24 marzo 2011 ed iscritto al n. 29 del registro ricorsi 2011.

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

udito nell'udienza pubblica del 19 novembre 2013 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

uditi l'avvocato dello Stato Paolo Grasso per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato a mezzo posta il 22-28 marzo 2011 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 24 marzo 2011, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 9, 7, comma 1, 8, 12, commi 1 e 2, e 15, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 gennaio 2011, n. 1 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni), in riferimento agli artt. 25, secondo comma, 97, 117, secondo comma, lettere l) ed s), e terzo comma, della Costituzione, nonché agli artt. 8 e 9 dello statuto di autonomia.



1.1.- In primo luogo, viene impugnato l'art. 5, comma 9, che aggiunge all'art. 26 della legge provinciale 23 aprile 1992, n. 10 (Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia Autonoma di Bolzano), il comma 12, in quanto, prescrivendo che «per il personale svolgente funzioni dirigenziali a titolo di reggenza, la misura prevista per la trasformazione dell'indennità di funzione in assegno personale e pensionabile è raddoppiata con decorrenza dall'assunzione delle funzioni dirigenziali», si porrebbe in contrasto con l'art. 9, comma 1, 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, il quale impone che per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, del pubblico impiego, compreso il trattamento accessorio, non possa superare il trattamento ordinariamente spettante nel 2010.

Tale disposizione, eccedendo la competenza statutaria di cui agli artt. 8 e 9 dello statuto di autonomia, e confliggendo con la normativa statale dettata in materia di contenimento della spesa delle pubbliche amministrazioni e di coordinamento della finanza pubblica, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost.

1.2.- Il ricorrente censura, poi, l'art. 7, comma 1, della citata legge della Provincia autonoma di Bolzano, il quale - nell'introdurre il comma 3 nell'art. 1-bis, della legge provinciale 22 ottobre 1993, n. 17 (Disciplina del procedimento amministrativo e del diritto di accesso ai documenti amministrativi) - prevede che, per gli enti pubblici di cui all'art. 79 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), la denuncia alla Corte dei conti relativamente ad ipotesi di responsabilità amministrative del personale pubblico non vada effettuata sino al raggiungimento della soglia valoriale prescritta in tale legge.

Siffatta disposizione, prevedendo un'ipotesi di esenzione di responsabilità amministrativa per effetto della mancata denuncia alla Corte dei conti della relativa violazione, si porrebbe in contrasto con la normativa statale di riferimento dettata dal d.P.R. 10 gennaio 1957, n. 3 (Testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato), che, riguardo ai dipendenti statali, all'art. 20 individua i soggetti obbligati a tale denuncia ed all'art. 22 prevede che l'impiegato è sempre personalmente obbligato a risarcire il danno ingiustamente cagionato a terzi.

Poiché la denuncia di fatti dannosi per il pubblico erario costituirebbe essenziale presupposto per l'attivazione del sistema giurisdizionale diretto all'accertamento di responsabilità amministrative, nonché elemento ineludibile, tenuto conto che l'art. 1, comma 3, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), chiama a rispondere del danno erariale coloro che, con l'aver «omesso o ritardato la denuncia», abbiano determinato la prescrizione del relativo diritto al risarcimento, la disposizione in esame sarebbe illegittima in quanto incidente sulla responsabilità amministrativa, riconducibile alla materia «ordinamento civile», di competenza esclusiva dello Stato (sentenze n. 337 del 2009, n. 184 del 2007 e n. 345 del 2004). La potestà legislativa della Provincia autonoma in materia di «ordinamento degli uffici pubblici», infatti, pur potendo stabilire obblighi la cui violazione comporti responsabilità amministrativa, non potrebbe incidere sul regime giuridico di quest'ultima o introdurre nuove cause di esenzione della responsabilità (sentenze n. 337 del 2009 e n. 345 del 2004).

Pertanto, la sospensione dell'obbligo di denuncia, in base al meccanismo compensatorio previsto nella novella all'art. 1-bis della legge provinciale n. 17 del 1993, interferirebbe direttamente sia con le competenze statali in materia di «ordinamento civile» e di «giustizia amministrativa», in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., sia con l'ordinamento della giurisdizione contabile ledendone, in violazione dei principi di ragionevolezza, buon andamento ed imparzialità ai sensi dell'art. 97 Cost., la necessaria uniformità su tutto il territorio nazionale (sentenza n. 340 del 2001).

1.3.- Il Presidente del consiglio dei ministri, censura, inoltre, l'art. 8 della citata legge prov. n. 1 del 2011, perché - novellando l'art. 4-bis della legge provinciale 7 gennaio 1977, n. 9 (Norme di procedura per l'applicazione delle sanzioni amministrative), riguardante le «violazioni amministrative che non danno luogo a danni irreversibili» e prevedendo che le autorità incaricate del controllo, nei casi in cui rilevino «violazioni amministrative che non danno luogo a danni irreversibili» possano procedere alla irrogazione delle sanzioni solo dopo aver esperito una particolare procedura finalizzata all'adeguamento al precetto della normativa violata, con ampi margini d'indeterminatezza delle fattispecie - contrasterebbe con l'art. 25, secondo comma, Cost., nonché con l'art. 1, commi 1 e 2, della legge 24 novembre 1981, n. 689 (Modifiche al sistema penale), rubricato «principio di legalità».

1.4.- Con riferimento all'art. 12 della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 1 del 2011, poi, il ricorrente ne deduce il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La norma impugnata, stabilendo che «nell'esercizio delle funzioni connesse con le iscrizioni tavolari il conservatore dei libri fondiari sia responsabile nei limiti in cui risponde il giudice tavolare», prevedrebbe una forma di limitazione patrimoniale della responsabilità del conservatore di libri fondiari che incorrerebbe nelle medesime censure di cui al punto 1.3. che precede, espresse nella sentenza di questa Corte n. 340 del 2001, in quanto in contrasto con il sistema della responsabilità amministrativa, la cui disciplina deve essere ricondotta alla materia della «giustizia amministrativa», di competenza esclusiva dello Stato.



Inoltre, anche l'art. 12, comma 2, soffrirebbe del medesimo vizio prevedendo che, anche nel caso di accertata colpa lieve e di compensazione delle spese per i procedimenti dinanzi alla Corte dei conti, le spese legali sostenute per la difesa in giudizio siano rimborsate dagli enti pubblici provinciali, nel caso di coinvolgimento del personale stesso nella fase istruttoria dei suddetti procedimenti, ove ritenuto congruo dall'avvocatura provinciale. Tale disposizione confliggerebbe con l'ordinamento della giurisdizione contabile nella parte in cui autorizza, in caso di accertata colpa lieve, la disapplicazione di un'eventuale statuizione di compensazione delle spese processuali, eccedendo dalle competenze statutarie e violando la competenza attribuita allo Stato in materia di «ordinamento civile» e «giustizia amministrativa» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

1.5.- Infine, il Presidente del Consiglio dei ministri assume che l'art. 15 della citata legge provinciale, modificando l'art. 9 della legge provinciale 12 maggio 2010, n. 6, riguardante la «Legge di tutela della natura ed altre disposizioni», e prevedendo che, fatti salvi i diritti dei proprietari, la giunta provinciale possa emanare, in casi giustificati, disposizioni in deroga ai divieti di raccolta, per effetto della mancata esplicitazione degli ambiti di applicazione rientranti nel concetto di «casi giustificati», violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in quanto disposizione idonea a garantire il rispetto dei principi di salvaguardia e conservazione previsti dagli artt. 3, 4 e 9 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), e dal decreto ministeriale 17 ottobre 2007 emesso in attuazione della direttiva 21 maggio 1992, n. 92/43/CEE (Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche), nonché del principio di uniformità nella applicazione del decreto su tutto il territorio nazionale.

Ciò in quanto, nonostante la Provincia, ai sensi dell'art. 8, comma 1, n. 16), del d.P.R. n. 670 del 1972, abbia una potestà legislativa primaria in materia di «parchi per la protezione della flora e della fauna», secondo una consolidata giurisprudenza costituzionale, la potestà di disciplinare l'ambiente nella sua interezza è affidata in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, comma secondo, lettera s), Cost. Spetterebbe dunque in via esclusiva a quest'ultimo il compito di disciplinare l'ambiente come una entità organica, con norme che costituiscono un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza (sentenza n. 380 del 2007). Il legislatore provinciale, nell'esercizio della propria competenza legislativa sarebbe, dunque, sottoposto al rispetto degli standard minimi ed uniformi di tutela posti in essere dalla legislazione nazionale, oltre che al rispetto della normativa comunitaria di riferimento secondo quanto disposto dall'art. 8, comma 1, dello statuto speciale di autonomia e dall'art. 117, primo comma, Cost.

Sulla base di queste premesse, le disposizioni della legge in esame sarebbero illegittime, non recando i necessari richiami alle norme statali di settore di cui alla legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) e al d.P.R. n. 357 del 1997.

1.6.- Da ultimo, il ricorrente ha richiesto la sospensione dell'esecuzione della legge censurata, poiché l'esecuzione delle norme impugnate sarebbe stata suscettibile di determinare un danno immediato e irreparabile all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica.

2.- Nel giudizio si è costituita la Provincia autonoma di Bolzano, chiedendo che il ricorso in esame venga dichiarato manifestamente inammissibile o, in ogni caso, infondato.

2.1.- In primo luogo, la difesa della Provincia assume che la legge provinciale, modificata dal censurato art. 5, prevede, precisamente all'art. 28, che «l'indennità di dirigenza spettante ai sensi dell'art. 47, l.p. 11 del 1981, e successive modifiche ed integrazioni, è trasformata in assegno personale nella misura maturata ai sensi dell'articolo 22, comma 5». Quindi, con l'incremento della somma riconosciuta e corrisposta a titolo di assegno personale, decrescerebbe l'entità della indennità di dirigenza, sicché con la prescrizione censurata dal ricorrente si realizzerebbe unicamente un'accelerazione della procedura di trasformazione prevista dal citato art. 28 della legge prov. n. 10 del 1992, senza che l'ammontare complessivo del trattamento percepito si modifichi, consentendo il pieno rispetto del parametro individuato dal d.l. n. 78 del 2010.

2.2.- Quanto all'art. 7, comma 1, della citata legge provinciale n. 1 del 2011, si tratterebbe di una misura di carattere finanziario, volta al contenimento della spesa pubblica, in applicazione delle all'art. 79, comma 3, dello statuto, come emergerebbe dall'*incipit* della disposizione.

La Provincia autonoma di Bolzano avrebbe adottato un peculiare sistema di copertura delle spese connesse ai risarcimenti discendenti da responsabilità amministrativa del dipendente nei confronti dei terzi, nell'ambito del quale la previsione censurata avrebbe lo scopo di individuare un sistema che consenta di perseguire l'obiettivo di contenimento, finanziando la spesa con il risparmio derivante dalla riduzione dei capitoli destinati a garantire la copertura delle spese di assicurazione.



In ogni caso, assume la resistente, la previsione di disposizioni che riguardino il profilo della responsabilità amministrativa del dipendente sarebbe comunque legittima, come affermato dalla sentenza di questa Corte n. 340 del 2001, in quanto intimamente connessa con lo svolgimento della funzione amministrativa e, quindi, con la materia dell'«ordinamento degli uffici provinciali e del personale ad essi addetto».

2.3.- Anche con riferimento alla questione di cui all'art. 8, la resistente ne deduce l'infondatezza, perché l'individuazione tanto delle «violazioni amministrative» che non danno luogo a danni irreversibili, quanto dei profili di difformità della condotta posta in essere dal soggetto agente rispetto alla norma violata e delle misure necessarie a ripristinare la legalità sarebbe stabilita ex ante dalle disposizioni recate da un decreto del Presidente della Provincia, che tassativamente ne delimiterebbe i confini.

2.4.- La Provincia resistente inoltre, con riferimento all'art. 12, premette che la disposizione non introdurrebbe una nuova o diversa ipotesi di responsabilità amministrativa, ma si limiterebbe ad applicare al conservatore dei libri fondiari, funzionario dipendente della Provincia, i limiti di imputabilità propri del giudice tavolare, di cui è coadiutore.

La norma censurata, quindi, costituirebbe espressione dei poteri legislativi in materia di «ordinamento degli uffici e del personale» assegnati, a titolo di potestà legislativa esclusiva, alla Provincia autonoma di Bolzano dallo statuto.

2.4.1.- Quanto al secondo comma dell'art. 2, la norma censurata non farebbe altro che estendere il beneficio della manleva dalle spese legali all'ipotesi in cui il dipendente sia stato condannato per una condotta solo lievemente colposa, nell'esercizio delle prerogative spettanti alla Provincia ai sensi dell'art. 8, numero 1), dello statuto, cosa che non inciderebbe sulla pronuncia del giudice, né modificherebbe l'effetto dell'art. 6, della legge provinciale 9 novembre 2001, n. 16 (Responsabilità amministrativa degli amministratori e del personale della Provincia e degli Enti provinciali), continuando a prevedere che al dipendente siano comunque rimborsate unicamente le spese sostenute per la propria difesa.

2.5.- Infine, con riguardo all'art. 15, comma 1, la resistente precisa che la disposizione costituirebbe espressione della potestà legislativa provinciale in materia di «apicoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna» (art. 8, numero 16, dello statuto), oltre che, più in generale, in materia di «tutela del paesaggio» (art. 8, numero 6, dello statuto).

Questa Corte, con la sentenza n. 378 del 2007, avrebbe infatti precisato che, ove l'esercizio della potestà legislativa assuma natura esclusiva, la Provincia è tenuta a fare applicazione dei soli principi generali dell'ordinamento e non dei principi fondamentali della materia.

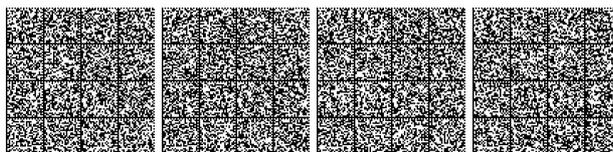
La censura sarebbe, dunque, priva di fondamento, in quanto le norme individuate dal ricorrente non individueranno certo principi fondamentali dell'ordinamento. Del resto, lo stesso citato d.m. del 17 ottobre 2007 conterrebbe un'espressa clausola di salvaguardia.

Infine, quanto all'attribuzione alla Giunta del potere di determinare le deroghe, la Provincia osserva che a tale organo non sarebbe conferita alcuna delega in bianco, restando esso vincolato alle disposizioni di legge applicabili.

2.6.- La Provincia di Bolzano ha poi depositato, in data 29 ottobre 2013, una memoria nella quale ha chiesto la dichiarazione di cessazione della materia del contendere, in riferimento alle disposizioni impugnate di cui agli artt. 15, comma 1; 7, comma 1; 8. In particolare, la resistente assume che l'art. 11, comma 1, lettera a), della legge provinciale 21 giugno 2011, n. 4 (Misure di contenimento dell'inquinamento luminoso ed altre disposizioni in materia di utilizzo di acque pubbliche, procedimento amministrativo ed urbanistica) ha abrogato il comma 4 dell'art. 9 della legge provinciale 12 maggio 2010, n. 6 (Legge di tutela della natura e altre disposizioni), aggiunto dall'art. 15, comma 1, della legge prov. n. 1 del 2011, che aveva autorizzato la Giunta provinciale ad emettere, in casi giustificati e fatti salvi i diritti dei proprietari, disposizioni in deroga ai precedenti commi 2 e 3 dello stesso art. 9 della legge prov. n. 6 del 2010. Inoltre, l'art. 11, comma 1, lettera b), della legge prov. n. 4 del 2011, avrebbe soppresso il comma 3 dell'art. 1-bis della legge provinciale 22 ottobre 1993, n. 17 (Disciplina del procedimento amministrativo e del diritto di accesso ai documenti amministrativi), aggiunto dall'art. 7, comma 1, della legge prov. n. 1 del 2011, secondo cui le denunce indicate nell'art. 5 della legge prov. n. 16 del 2001 non erano da effettuarsi fino al raggiungimento della soglia valoriale, complessivamente considerata e annualmente rivalutata sulla base degli indici ISTAT, pari alla somma delle economie realizzate da ciascun ente con il venir meno degli obblighi assicurativi. Infine, deduce che l'art. 11, comma 1, lettera c), della legge prov. n. 4 del 2011 avrebbe abrogato l'art. 8 della legge prov. n. 1 del 2011, innovativo dell'art. 4-bis della legge provinciale 7 gennaio 1977, n. 9 (Norme di procedura per l'applicazione delle sanzioni amministrative).

La Provincia, inoltre, precisa che nessuna delle tre disposizioni sopra citate avrebbe trovato applicazione durante il periodo di rispettiva validità.

Quanto alle altre due disposizioni censurate, la resistente ribadisce le conclusioni di cui all'atto di costituzione.



Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 9, 7, comma 1, 8, 12, commi 1 e 2, e 15, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 gennaio 2011, n. 1 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni), in riferimento agli artt. 25, secondo comma, 97, 117, secondo comma, lettere *l*) ed *s*), e terzo comma, della Costituzione nonché agli artt. 8 e 9 dello statuto di autonomia.

2.- In linea preliminare, occorre considerare che la Provincia autonoma di Bolzano, successivamente alla proposizione del ricorso, con l'art. 11, comma 1, della legge provinciale 21 giugno 2011, n. 4 (Misure di contenimento dell'inquinamento luminoso ed altre disposizioni in materia di utilizzo di acque pubbliche, procedimento amministrativo ed urbanistica) ha abrogato: *a*) il comma 4 dell'art. 9 della legge provinciale 12 maggio 2010, n. 6 (Legge di tutela della natura e altre disposizioni), aggiunto dall'art. 15, comma 1, della legge prov. n. 1 del 2011, che aveva autorizzato la Giunta provinciale ad emettere, in casi giustificati e fatti salvi i diritti dei proprietari, disposizioni in deroga ai precedenti commi 2 e 3 dello stesso art. 9 della legge prov. n. 6 del 2010; *b*) il comma 3 dell'art. 1-bis della legge provinciale 22 ottobre 1993, n. 17 (Disciplina del procedimento amministrativo e del diritto di accesso ai documenti amministrativi), aggiunto dall'art. 7, comma 1, della legge prov. n. 1 del 2011, secondo il quale le denunce di cui all'art. 5 della legge provinciale 9 novembre 2001, n. 16 (Responsabilità amministrativa degli amministratori e del personale della Provincia e degli Enti provinciali), non erano da effettuarsi fino al raggiungimento della soglia valoriale, complessivamente considerata e annualmente rivalutata sulla base degli indici ISTAT, pari alla somma delle economie realizzate da ciascun ente con il venir meno degli obblighi assicurativi; *c*) l'art. 8 della legge prov. n. 1 del 2011, innovativo dell'art. 4-bis della legge provinciale 7 gennaio 1977, n. 9 (Norme di procedura per l'applicazione delle sanzioni amministrative), con riguardo alle violazioni amministrative che non danno luogo a danni irreversibili.

2.1.- È necessario, dunque, verificare se l'intervenuta abrogazione dei commi impugnati abbia carattere soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso e se ricorrano, nella specie, le condizioni richieste dalla giurisprudenza di questa Corte perché possa essere dichiarata la cessazione della materia del contendere, con riferimento specifico al fatto che la normativa impugnata non abbia avuto, medio tempore, applicazione (*ex plurimis*, sentenze n. 93 del 2013 e n. 245 del 2012).

2.2.- Quanto alla disposizione relativa all'art. 15, comma 1, della legge provinciale n. 1 del 2011, appare evidente che, in mancanza della predisposizione del provvedimento demandato alla Giunta di fissazione delle disposizioni in deroga, l'effetto derogatorio della norma non si è verificato, sicché all'abrogazione totale della norma censurata, per ciò stesso soddisfacente, consegue la richiesta pronuncia di cessazione della materia del contendere.

2.3.- Nel medesimo senso deve concludersi, poi, con riguardo all'art. 8 della più volte citata legge provinciale, in quanto il contenuto precettivo della norma invocata si limitava - con riguardo a violazioni amministrative - all'esperimento di una procedura finalizzata all'adeguamento al dettato della normativa violata, senza prevedere il venir meno dell'irrogazione delle sanzioni amministrative, sicché, dato anche il breve lasso di tempo di vigenza, nessun effetto irreversibile sotto il profilo sanzionatorio si è determinato con la vigenza della norma impugnata, con conseguente difetto di applicazione e cessazione della materia del contendere.

2.4.- Quanto, invece all'art. 7, comma 1, e all'effetto sospensivo verificatosi statim, con l'entrata in vigore della disposizione censurata, consegue che la successiva abrogazione non è sufficiente ad escludere che medio tempore un qualche effetto irreversibile si sia determinato, non risultando che non abbia in concreto trovato applicazione, con la conseguenza che non ricorrono, nella specie, le condizioni richieste dalla giurisprudenza di questa Corte perché possa essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

3.- Ciò posto, nel merito le censure possono essere scrutinate secondo l'ordine ad esse attribuito dal ricorrente.

4.- Il Presidente del Consiglio dei ministri assume, in primo luogo, che l'art. 5, comma 9, che aggiunge all'art. 26 della legge provinciale 23 aprile 1992, n. 10 (Riordinamento della struttura dirigenziale della Provincia Autonoma di Bolzano) il comma 12, prescrivendo che «per il personale che svolge le funzioni dirigenziali a titolo di reggenza la misura prevista per la trasformazione dell'indennità di funzione in assegno personale pensionabile [...] è raddoppiata con decorrenza dall'assunzione delle funzioni dirigenziali in atto», si porrebbe in contrasto con l'art. 9, comma 1, 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, il quale impone che per gli anni 2011, 2012 e 2013 il trattamento economico complessivo dei singoli dipendenti, anche di qualifica dirigenziale, del pubblico impiego, compreso il trattamento accessorio, non possa superare il trattamento ordinariamente spettante per l'anno 2010.

4.1.- La questione è fondata.



4.2.- La disposizione impugnata si pone in evidente contrasto con l'art. 9, comma 1, del d.l. n. 78 del 2010, norma ricondotta dalla giurisprudenza di questa Corte nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, in quanto riguarda il trattamento economico di tutti i dipendenti delle Regioni e degli enti regionali, con l'effetto finale di fissare, per gli anni del triennio 2011-2013, l'entità complessiva degli esborsi a carico delle Regioni a titolo di trattamento economico del personale in misura non superiore al trattamento economico ordinario, per l'anno 2010, così da imporre un limite generale ad una rilevante voce del bilancio regionale (sentenze n. 217 e n. 215 del 2012). Peraltro, non v'è dubbio che il vincolo del rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica connessi ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, che grava sulle Regioni in base all'art. 119, Cost., si impone anche alle Province autonome nell'esercizio dell'autonomia finanziaria di cui allo statuto speciale, sussistendo, sotto questo aspetto, una sostanziale coincidenza tra limiti posti alla autonomia finanziaria delle Regioni di diritto comune dall'art. 119 Cost. e quelli stabiliti per le Province autonome dallo statuto speciale (sentenza n. 190 del 2008).

Nel caso di specie, la tesi della difesa provinciale, secondo cui il raddoppio dell'indennità di reggenza non comporterebbe la violazione del vincolo, in quanto costituirebbe soltanto un passo per la graduale trasformazione dell'indennità di funzione in assegno personale, di cui alla legge provinciale n. 10 del 1992 e alla legge provinciale 16 ottobre 1992, n. 36 (Riordinamento dello stato giuridico del personale), compensando la diminuzione dell'indennità di funzione, è contraddittoria e priva di rilevanza. In primo luogo, infatti, la stessa Provincia autonoma afferma che, a distanza di 11 anni dalla prevista trasformazione, l'attuazione di quella norma non è ancora completata, sicché l'indennità di funzione, in difetto di altre previsioni, continua ad essere corrisposta. Inoltre, un'indennità come quella di reggenza, meramente accessoria ed eventuale rispetto al trattamento dirigenziale ordinario, non può entrare nel gioco economico compensativo prefigurato, dovendosi invece ritenere che per ciò stesso il risultato finanziario della disposizione in esame ecceda il vincolo statale in questione.

5.- Quanto al già citato art. 7, comma 1, della legge prov. Bolzano n. 1 del 2011, a giudizio del ricorrente, la previsione che, per gli enti pubblici di cui all'art. 79 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), la denuncia alla Corte dei conti relativa ad ipotesi di responsabilità amministrative del personale pubblico non vada effettuata, sino al raggiungimento della soglia valoriale prescritta in tale legge, introdurrebbe un'ipotesi di esenzione di responsabilità amministrativa per effetto della mancata denuncia. Tale precetto violerebbe, pertanto, gli artt. 97 e 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto inciderebbe sul regime giuridico della responsabilità amministrativa, interferendo direttamente sia con le competenze statali in materia di «ordinamento civile» che di «giustizia amministrativa», ledendone, in violazione dei principi di ragionevolezza, buon andamento ed imparzialità, la necessaria uniformità su tutto il territorio nazionale.

5.1.- La questione è fondata.

5.2.- Questa Corte ha chiarito, con un ragionamento valevole anche per le Regioni ad autonomia speciale (sentenza n. 337 del 2009), che, con riferimento alla responsabilità amministrativa e contabile, nessuna fonte regionale potrebbe introdurre nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, civile o amministrativa, trattandosi di materia non disciplinata dagli statuti di autonomia speciale e riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La disciplina della responsabilità amministrativa - nella quale i profili sostanziali sono strettamente intrecciati con i poteri che la legge attribuisce al giudice chiamato ad accertarla, ovvero fanno riferimento a situazioni soggettive riconducibili alla materia dell'«ordinamento civile» (sentenza n. 345 del 2004) - in quanto materia di competenza dello Stato non rientra tra le attribuzioni della Provincia autonoma di Bolzano, come del resto si ricava dall'art. 10-bis del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto), aggiunto dall'art. 5 del decreto legislativo 14 giugno 1999, n. 212 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige recanti integrazioni e modifiche al d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, in materia di controllo e di sezioni giurisdizionali della Corte dei conti) norma a tenore della quale per l'attività giurisdizionale delle sezioni aventi sede a Trento e a Bolzano si applicano le leggi statali sulla disciplina dell'ordinamento e delle procedure della Corte dei conti.



In tale contesto, la norma impugnata, escludendo che sussista l'obbligo di denuncia in determinate ipotesi di responsabilità amministrativa e contabile del personale pubblico, rientra nell'ambito di competenza riservato allo Stato dall'art. 117, comma secondo, lettera l), Cost., relativamente alla disciplina della responsabilità amministrativa. La potestà della Provincia autonoma in materia di ordinamento dei propri uffici, se può esplicarsi nel senso di disciplinare il rapporto di impiego o di servizio dei propri dipendenti, prevedendo obblighi la cui violazione comporti responsabilità amministrativa, non può tuttavia incidere sul regime di quest'ultima (sentenza n. 345 del 2004), neppure sotto il profilo della modifica dei termini o degli obblighi attraverso i quali si consente la conoscibilità delle violazioni da parte del Procuratore regionale della Corte dei conti.

6.- Il ricorrente censura, infine, l'art. 12 della legge prov. n. 1 del 2011, il quale prevede, al primo comma, che nell'esercizio delle funzioni connesse con le iscrizioni tavolari il conservatore dei libri fondiari sia responsabile nei limiti in cui risponde il giudice tavolare e, al secondo comma, che anche nel caso di accertata colpa lieve e di compensazione delle spese per i procedimenti dinanzi alla Corte dei conti, le spese legali sostenute per la difesa in giudizio siano rimborsate dagli enti pubblici provinciali, nel caso di coinvolgimento del personale stesso nella fase istruttoria dei suddetti procedimenti, ove ritenuto congruo dall'avvocatura provinciale. La prima disposizione contemplerebbe una forma di limitazione patrimoniale della responsabilità del conservatore dei libri fondiari, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., perché si porrebbe in contrasto con il sistema della responsabilità amministrativa, la cui disciplina deve essere ricondotta alla materia della «giustizia amministrativa», di competenza esclusiva dello Stato. La seconda disposizione violerebbe il medesimo parametro costituzionale, confliggendo con l'ordinamento della giurisdizione contabile nella parte in cui autorizza, in caso di accertata colpa lieve, la disapplicazione di un'eventuale statuizione di compensazione delle spese processuali.

6.1.- Anche tali censure sono fondate, in considerazione della medesima surrichiamata giurisprudenza di questa Corte relativa al riparto delle competenze in materia di responsabilità amministrativa, poiché, per un verso viene introdotta una limitazione della responsabilità del conservatore, per l'altro, incidendo sulla materia «ordinamento civile» e «giustizia amministrativa», si disciplina, peraltro in senso difforme dalla normativa statale, il regime delle condizioni alla presenza delle quali le spese legali sostenute dai soggetti sottoposti al giudizio della Corte dei conti sono rimborsate dall'amministrazione di appartenenza, eccedendo dalle competenze statutarie.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 5, comma 9, 7, comma 1, e 12 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 17 gennaio 2011, n. 1 (Modifiche di leggi provinciali in vari settori e altre disposizioni);

2) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 8 e 15, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Bolzano n. 1 del 2011.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

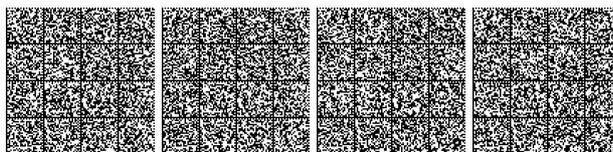
Giuseppe TESAURO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 febbraio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



n. 20

Ordinanza 10 - 11 febbraio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Notificazioni del decreto di citazione a giudizio all'imputato non detenuto.

- Art. 157, comma 8-*bis*, del codice di procedura penale – aggiunto dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 21 febbraio 2005, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di impugnazione delle sentenze contumaciali e dei decreti di condanna), convertito, con modificazioni, nella legge 22 aprile 2005, n. 60.

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,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

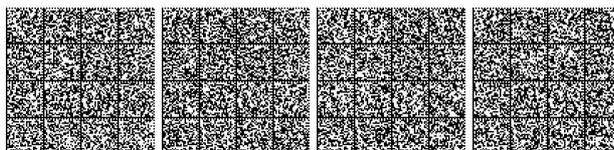
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 157, comma 8-*bis*, del codice di procedura penale - aggiunto dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 21 febbraio 2005, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di impugnazione delle sentenze contumaciali e dei decreti di condanna), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 aprile 2005, n. 60 - promosso dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione distaccata di Empoli, nel procedimento penale a carico di A.M., con ordinanza del 27 ottobre 2005, iscritta al n. 184 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 36, prima serie speciale, dell'anno 2013.

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

udito nella camera di consiglio del 15 gennaio 2014 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto che, con ordinanza emessa il 27 ottobre 2005 e pervenuta a questa Corte il 10 dicembre 2012 (r.o. n. 184 del 2013), il Tribunale ordinario di Firenze, sezione distaccata di Empoli, ha sollevato, in riferimento agli artt. 24 e 111, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 157, comma 8-*bis*, del codice di procedura penale, aggiunto dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 21 febbraio 2005, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di impugnazione delle sentenze contumaciali e dei decreti di condanna), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 aprile 2005, n. 60, nella parte in cui stabilisce che «nella forma prevista possa essere eseguita la notifica del decreto di citazione a giudizio»;

che, ad avviso del giudice rimettente, la questione di legittimità costituzionale prospettata sarebbe rilevante, in quanto «all'imputato è stato notificato il decreto di citazione a giudizio nelle forme previste dalla norma censurata ed il difensore si è pertanto opposto alla dichiarazione di contumacia che dovrebbe essere pronunciata qualora si ritenesse la validità della detta notifica»;



che la questione, inoltre, sarebbe non manifestamente infondata, perché la norma impugnata si basa sulla «previsione [...] meramente ipotetica» che «l'indagato, avendo nominato un proprio difensore, conservi con lo stesso quel rapporto fiduciario atto a garantire idonea conoscenza degli atti processuali da notificarsi nel prosieguo delle indagini»;

che l'illegittimità costituzionale della norma censurata sarebbe particolarmente evidente con riferimento alla notificazione del decreto di citazione a giudizio, trattandosi di un «atto in relazione al quale devono maggiormente sussistere le garanzie di cui all'art. 111, terzo comma, Cost.»;

che è intervenuto nel giudizio di costituzionalità, con atto depositato il 24 settembre 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo la dichiarazione d'infondatezza della questione, in quanto, con la sentenza n. 136 del 2008, la Corte costituzionale ha già dichiarato la medesima questione manifestamente infondata.

Considerato che il Tribunale ordinario di Firenze, sezione distaccata di Empoli, dubita, in riferimento agli artt. 24 e 111, terzo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 157, comma 8-bis, del codice di procedura penale, aggiunto dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 21 febbraio 2005, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di impugnazione delle sentenze contumaciali e dei decreti di condanna), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 aprile 2005, n. 60, nella parte in cui stabilisce che «nella forma prevista possa essere eseguita la notifica del decreto di citazione a giudizio»;

che la questione è manifestamente inammissibile;

che, in primo luogo, l'ordinanza di remissione presenta carenze di descrizione della fattispecie concreta e di motivazione sulla rilevanza;

che, infatti, il giudice *a quo*, pur fondando i dubbi di legittimità costituzionale sulla considerazione che la permanenza, tra difensore e assistito, di un rapporto «atto a garantire idonea conoscenza degli atti processuali» è meramente ipotetica, ben potendo tale rapporto venir meno nel corso del procedimento penale, non chiarisce se nel caso di specie questa evenienza si sia verificata, né, eventualmente, quale ne sia stata la causa e, in particolare, se ciò sia dipeso dal comportamento dell'imputato che si è reso irreperibile per il suo difensore;

che, in tal modo, si impedisce a questa Corte di verificare la rilevanza della questione (*ex multis*, sentenza n. 301 del 2012; ordinanze n. 185 e n. 150 del 2013, e n. 63 del 2011);

che, in secondo luogo, il giudice *a quo* non fornisce una motivazione adeguata sulla non manifesta infondatezza della questione, limitandosi a richiamare l'eccezione sollevata dal difensore dell'imputato e a evocarne i parametri costituzionali, senza argomentare in modo sufficiente in ordine alla loro violazione;

che, in particolare, il Tribunale rimettente non considera, da un lato, che «la nomina del difensore di fiducia implica l'insorgere di un rapporto di continua e doverosa informazione da parte di quest'ultimo nei confronti del suo cliente, che riguarda ovviamente, in primo luogo, la comunicazione degli atti e delle fasi del procedimento, allo scopo di approntare una piena ed efficace difesa», e, dall'altro, che «un minimo di cooperazione è richiesto al difensore di fiducia, nel caso in cui, pur avendo la possibilità di rifiutare le notificazioni ai sensi dell'art. 157, comma 8-bis, cod. proc. pen., accetti di riceverle e si accoli pertanto l'onere di mantenere costantemente e compiutamente informato il proprio cliente» (sentenza n. 136 del 2008);

che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la carente motivazione in ordine alla non manifesta infondatezza della questione non può essere colmata dal rinvio alle deduzioni contenute in atti di parte, essendo il rimettente tenuto ad esplicitare in modo autonomo e autosufficiente, nell'ordinanza di remissione, i motivi per i quali reputa lesi i parametri evocati (*ex multis*, ordinanza n. 321 del 2010);

che la questione va dichiarata, pertanto, manifestamente inammissibile.

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. 157, comma 8-bis, del codice di procedura penale - aggiunto dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 21 febbraio 2005, n. 17 (Disposizioni urgenti in materia di impugnazione delle sentenze contumaciali e dei decreti di condanna), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 aprile 2005, n. 60 - sollevata, in riferimento agli artt. 24 e 111, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Firenze, sezione distaccata di Empoli, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 febbraio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140020

N. 21

Ordinanza 10 - 11 febbraio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Commissario regionale per gli usi civici - Potere di iniziare d'ufficio i procedimenti giudiziari che egli stesso dovrà decidere.

- Legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751), art. 29.

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. 29 della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751) promosso dalla Corte di cassazione nel procedimento vertente tra A. S. e il Comune dell'Aquila con ordinanza del 13 giugno 2013, iscritta al n. 205 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Udito nella camera di consiglio del 15 gennaio 2014 il Giudice relatore Giuliano Amato.

Ritenuto che, con ordinanza del 13 giugno 2013, la Corte di cassazione ha sollevato, in riferimento agli artt. 111 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751), nella parte in cui consente al Commissario regionale per gli usi civici di iniziare d'ufficio i procedimenti giudiziari che egli stesso dovrà decidere, in violazione dei principi costituzionali di terzietà e imparzialità del giudice;

che la Corte di cassazione premette di essere chiamata a pronunciarsi sul ricorso promosso nei confronti della sentenza con la quale, il 28 marzo 2007, la Corte d'appello di Roma - sezione specializzata usi civici - ha rigettato il reclamo avverso la sentenza del 26 ottobre 2005 del Commissariato regionale per gli usi civici dell'Abruzzo; con tale ultima pronuncia il Commissario regionale ha definito un procedimento iniziato d'ufficio nel 1993 dallo stesso Commissario e ha dichiarato la natura demaniale civica di alcuni terreni;

che la Corte di cassazione precisa che, nell'ambito del procedimento di reclamo avverso la sentenza commissariale, è stata eccepita l'illegittima costituzione del giudice del procedimento di primo grado per essere stato iniziato d'ufficio dallo stesso Commissario decidente, in violazione del principio di terzietà del giudice; la Corte di appello ha disatteso tale eccezione, richiamando i principi enunciati da questa Corte nella sentenza n. 46 del 1995;

che in tale pronuncia si era affermato che la confluenza nel Commissario regionale di funzioni di impulso processuale e di funzioni giudicanti poteva essere transitoriamente giustificata in vista di una nuova disciplina legislativa improntata a una rigorosa tutela della terzietà del giudice e si era quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 29 della legge n. 1766 del 1927, laddove lo stesso fosse interpretato come preclusivo - una volta trasferite alle Regioni le funzioni amministrative in materia di usi civici - del potere del Commissario di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione;

che, ad avviso del giudice *a quo*, si sarebbe attualmente determinato un mutamento nel quadro normativo che imporrebbe di sottoporre il richiamato art. 29 della legge n. 1766 del 1927 ad un nuovo scrutinio di costituzionalità, poiché la confluenza in capo al Commissario di funzioni giudicanti e di funzioni di impulso processuale - confluenza che questa Corte nella sentenza n. 46 del 1995 ha ritenuto preferibile rispetto all'assenza di un organo statutale abilitato ad agire in via preventiva a tutela di interessi ambientali - si giustificava solo in via transitoria, alla stregua di un criterio di legittimità costituzionale provvisoria, in vista di una nuova disciplina legislativa improntata a una rigorosa tutela della terzietà del giudice;

che il rimettente individua tale nuova disciplina nella modifica dell'art. 111 Cost. ad opera della legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2 (Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione), nonché nella legge di ratifica della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, la quale all'art. 6 sancisce il diritto ad un equo processo; tali disposizioni avrebbero sancito e rafforzato il principio della terzietà del giudice e pertanto l'art. 29 della legge n. 1766 del 1927, nella parte in cui attribuisce poteri di impulso processuale al Commissario per gli usi civici, si porrebbe in contrasto con tali principi;

che, d'altra parte, la mancata approvazione di una legge generale di riordino in materia di usi civici non varrebbe a determinare alcun vuoto normativo in grado di pregiudicare la tutela collettiva di interessi ambientali, dal momento che il potere di dare impulso ai giudizi riguardanti gli usi civici spetta per legge a Regioni, Comuni, amministrazioni frazionali e singoli cittadini;

che nel giudizio davanti a questa Corte nessuno si è costituito.

Considerato che la Corte di cassazione ha sollevato, in riferimento agli artt. 111 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484,



che modifica l'art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751), nella parte in cui consente al Commissario regionale per gli usi civici di iniziare d'ufficio i procedimenti giudiziari che - in violazione dei principi costituzionali di terzietà e imparzialità del giudice - egli stesso dovrà decidere;

che la lamentata lesione dell'art. 24 Cost., benché prospettata nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione, non trova alcun supporto di motivazione nel corpo dell'ordinanza stessa, sicché la questione deve essere dichiarata inammissibile in riferimento a tale parametro; e va esaminata nel merito in riferimento all'unico parametro per il quale il rimettente ha addotto una motivazione, ossia quello dell'art. 111 Cost.;

che, con riferimento alla dedotta violazione dell'articolo 111 Cost., il giudice rimettente - dopo avere evidenziato la natura provvisoria del criterio di legittimità costituzionale adottato nella sentenza di questa Corte n. 46 del 1995 - chiede una rivalutazione della compatibilità costituzionale della norma dell'art. 29 della legge n. 1766 del 1927, in considerazione del mutamento del contesto normativo e ordinamentale in cui è inserita la norma censurata;

che il giudice *a quo* individua nell'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e nella nuova formulazione dell'articolo 111 Cost. - introdotta dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2 (Inserimento dei principi del giusto processo nell'articolo 111 della Costituzione) -, quel significativo mutamento del quadro normativo, tale da accordare una più rigorosa tutela alla terzietà del giudice e da determinare il superamento del criterio di legittimità provvisoria adottato da questa Corte con riferimento alla norma in esame;

che non è ravvisabile la sopravvenienza di alcun mutamento del quadro normativo che sia riconducibile ai due atti richiamati dal giudice rimettente;

che in primo luogo la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, è stata ratificata con legge 4 agosto 1955, n. 848 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), quarant'anni prima della citata sentenza n. 46 del 1995;

che d'altra parte, con riferimento al valore da attribuire all'art. 6 della CEDU, questa Corte ha affermato che «l'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo non costituisce disposizione da potere invocare come parametro al fine di affermare l'incostituzionalità delle norme denunciate, dal momento che la stessa costituisce solo norma interposta al fine di accertare la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., non invocato dal giudice *a quo*» (ordinanze n. 286 del 2012 e n. 163 del 2010);

che, pertanto, il riferimento all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali può ritenersi finalizzato non già a prospettare un'autonoma censura di illegittimità costituzionale, ma solo a rafforzare quella formulata con riguardo all'art. 111 Cost.;

che questa Corte ha ripetutamente affermato che il novellato art. 111 Cost. non introduce alcuna sostanziale innovazione o accentuazione dei valori della terzietà e della imparzialità del giudice (ordinanze n. 75 e n. 168 del 2002); ed invero la locuzione «giudice terzo e imparziale» contenuta nel nuovo art. 111 Cost. non è espressiva di un nuovo valore di livello costituzionale, ma è la sintesi di una serie di valori che connotano il modo in cui, nel suo complesso, l'ordinamento deve far sì che il giudice si ponga di fronte alla res iudicanda (sentenza n. 240 del 2003);

che, pertanto, la valutazione della sopravvenuta incompatibilità della norma censurata rispetto al principio di cui all'articolo 111 Cost. non può essere ancorata ai profili sopra evidenziati, essendo gli stessi preesistenti rispetto alla richiamata statuizione di questa Corte sul punto;

che nella sentenza n. 46 del 1995 questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 29, secondo comma, della legge n. 1766 del 1927, nella parte in cui non consente la permanenza del potere del commissario agli usi civici di esercitare d'ufficio la propria giurisdizione pur dopo il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative previste dal primo comma dell'articolo medesimo; nella medesima sentenza la Corte ha altresì affermato che «[...] la confluenza nel giudice anche di funzioni di impulso processuale può essere transitoriamente giustificata in vista di una nuova disciplina legislativa improntata a una "rigorosa tutela della terzietà del giudice"»;

che è vero che - nonostante siano passati quasi venti anni dalla sentenza n. 45 del 1995 - tale nuova disciplina legislativa non è ancora intervenuta, mentre si è rafforzato il convincimento dell'inderogabilità del principio di terzietà; tuttavia è altresì vero che il giudizio da cui trae origine la questione di legittimità costituzionale rimessa a questa Corte è stato avviato nel 1993, prima che la norma, avente indubbia natura processuale, fosse messa in discussione dinanzi a questa Corte;



che la norma processuale censurata ha avuto applicazione prima che la Corte ne affermasse la compatibilità ai principi costituzionali e censurasse come illegittima la possibile interpretazione caducatrice del potere di impulso officioso attribuito al Commissario regionale per gli usi civici;

che in definitiva risulta carente l'indicazione dei motivi della rilevanza della questione di legittimità costituzionale relativa ad una norma processuale, quale è quella denunciata, che ha avuto applicazione in un momento in cui la sua pretesa incostituzionalità non si era ancora verificata;

che la mancata considerazione dei profili sopra evidenziati si risolve nel difetto di una plausibile motivazione in ordine alla rilevanza della questione, con conseguente inammissibilità della stessa (ordinanze n. 269 e n. 173 del 2013).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29 della legge 16 giugno 1927, n. 1766 (Conversione in legge del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, riguardante il riordinamento degli usi civici nel Regno, del R. decreto 28 agosto 1924, n. 1484, che modifica l'art. 26 del R. decreto 22 maggio 1924, n. 751, e del R. decreto 16 maggio 1926, n. 895, che proroga i termini assegnati dall'art. 2 del R. decreto-legge 22 maggio 1924, n. 751), sollevata, in riferimento agli artt. 24 e 111 della Costituzione, dalla Corte di cassazione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 febbraio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140021

N. 22

Sentenza 10 - 11 febbraio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Enti locali - Funzioni fondamentali dei Comuni - Gestione associata delle funzioni fondamentali - Unione di comuni montani.

- 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, nella legge 7 agosto 2012, n. 135, art. 19, commi 1, 3 e 4.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 19 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, promossi dalle Regioni Lazio, Veneto, Campania, dalla Regione autonoma Sardegna e dalla Regione Puglia con ricorsi notificati il 12-17, il 12, il 13-17, il 12 e il 15-18 ottobre 2012, depositati in cancelleria il 16, il 17, il 18, il 19 e il 24 ottobre 2012 e rispettivamente iscritti ai nn. 145, 151, 153, 160 e 172 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 3 dicembre 2013 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati Marcello Cecchetti per la Regione Puglia, Francesco Saverio Marini per la Regione Lazio, Luigi Manzi, Daniela Palumbo e Mario Bertolissi per la Regione Veneto, Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Campania, Massimo Luciani per la Regione autonoma Sardegna e l'avvocato dello Stato Raffaele Tamiozzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Le Regioni Lazio, Veneto, Campania e Puglia, e la Regione autonoma Sardegna, con i ricorsi in epigrafe, hanno proposto questioni di legittimità costituzionale di varie disposizioni 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, dell'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, e, tra queste, dell'art. 19.

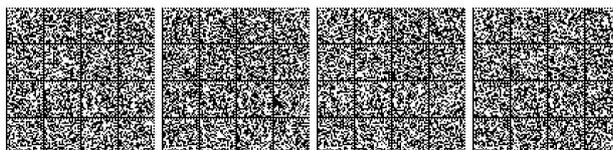
In particolare, le disposizioni censurate sono quelle di cui al comma 1, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *e)*, ed ai commi da 2 a 6, con la precisazione, però, che le questioni relative ai commi 2, 5 e 6 sono state riservate a separata trattazione nella stessa udienza pubblica del 3 dicembre 2013.

In estrema sintesi, l'art. 19, per quanto forma in questa sede oggetto di impugnazione, rispettivamente:

- al comma 1, lettera *a)* - che reca il nuovo testo del comma 27 dell'art. 14 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 - ridefinisce le funzioni fondamentali dei Comuni ai sensi della lettera *p)* dell'art. 117, secondo comma, Cost.

- al comma 1, lettera *b)* - che sostituisce il comma 28 dell'art. 14 anzidetto - dispone, con riferimento ai Comuni con popolazione fino ai 5.000 abitanti, l'esercizio obbligatorio in forma associata delle funzioni fondamentali, mediante unione di Comuni o convenzioni di durata triennale;

- al comma 1, lettera *c)* - che aggiunge il comma 28-*bis* al citato art. 14 - prevede che alle unioni di Comuni di cui al riscritto precedente comma 28 si applichi la disciplina di cui all'art. 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e successive modificazioni; e che ai Comuni con popolazione fino a 1.000 abitanti si applichi quanto previsto al comma 17, lettera *a)*, dell'art. 16 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, a norma del quale il Consiglio comunale è composto dal sindaco e da sei consiglieri;



- al comma 1, lettera *d*) - che sostituisce il comma 30 dello stesso art. 14 - dispone che le Regioni, nelle materie di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost., individuano le dimensioni territoriali ottimali per l'esercizio delle funzioni in forma obbligatoriamente associata, mediante unioni e convenzioni;

- al comma 1, lettera *e*) - che sostituisce il comma 31 del medesimo art. 14 - individua il limite demografico minimo delle unioni di Comuni in 10.000 abitanti, salva diversa determinazione da parte della Regione;

- al comma 3 - che sostituisce l'art. 32 del citato d.lgs. n. 267 del 2000 - pone una disciplina articolata delle unioni di Comuni, con differenti profili, attinenti alle procedure di istituzione ed alla struttura organizzativa delle unioni, nonché alla disciplina delle funzioni che queste ultime sono destinate a svolgere;

- al comma 4 prevede, per i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, una facoltà di scelta tra i modelli organizzativi di cui ai precedenti commi 1 e 2.

2.- La Regione Lazio deduce che la disciplina recata dall'art. 19 denunciato - e, secondo il tenore della prospettazione, in particolar modo quella di cui al comma 1, lettere da *a*) a *d*) - violerebbe il combinato disposto degli artt. 117, secondo comma, lettera *p*), terzo e quarto comma, Cost., ledendo le attribuzioni costituzionali regionali, dovendo essere ricondotta nell'alveo di siffatte attribuzioni «la regolazione delle associazioni degli enti locali», là dove lo Stato dovrebbe «limitarsi a stabilire la disciplina in tema di “legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”, restando evidentemente esclusi da tale “voce” tutti gli aspetti riguardanti l'associazionismo di tali enti».

In questi termini - sottolinea la ricorrente - si sarebbe orientata la stessa giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 456 del 2005, n. 244 del 2005 e n. 229 del 2001), mettendo in luce il carattere «puntuale» della «tassativa» elencazione «degli enti, e degli aspetti della loro disciplina, contenuta nell'art. 117, comma secondo, lettera *p*)».

E tali conclusioni la medesima ricorrente ha ribadito con memoria depositata in prossimità dell'udienza del 3 dicembre 2013 (cui è stata rinviata, a seguito di ordinanza n. 227 del 2012, la trattazione delle questioni), nella quale aggiunge che, sulla scorta dell'orientamento della giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 27 del 2010), l'esercizio associato di funzioni da parte degli enti locali è da ascrivere alla potestà legislativa residuale delle Regioni, salva l'eventualità di un intervento di contenimento della spesa pubblica in base ai principi di coordinamento della finanza pubblica, che però, nel caso di specie, non sarebbe ravvisabile, posto che la normativa denunciata risulta dettagliata e non transitoria.

3.- Anche la Regione Veneto assume che il denunciato art. 19, con le sue plurime disposizioni (e, in particolare, i commi 1, lettere da *b* ad *e*, e 3) - le quali, là dove attengono specificamente ai Comuni, sono suscettibili di essere impugnate dalla Regione, giacché i profili di illegittimità che le riguardano «si traducono in altrettante violazioni dell'autonomia regionale costituzionalmente garantita» - violerebbe, in primo luogo, l'art. 117, quarto comma, Cost., dal quale, letto in combinato disposto con il secondo e il terzo comma dello stesso art. 117, si ricaverebbe che la materia «forme associative tra gli enti locali» rientra nella potestà legislativa regionale residuale. Il che sarebbe, del resto, confermato dalla stessa giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 27 del 2010, n. 237 del 2009, n. 456 e n. 244 del 2005), che ha escluso, in riferimento alle comunità montane (e lo stesso varrebbe per le unioni di Comuni alle quali ha riguardo la norma denunciata), l'intervento della competenza statale di cui alla lettera *p*) del secondo comma dell'art. 117 Cost., ascrivendo la relativa disciplina alla competenza residuale delle Regioni.

Invero, nonostante le disposizioni di cui all'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, siano qualificate come norme di «coordinamento della finanza pubblica», esse sarebbero ben lungi dal costituire principi fondamentali di siffatta materia, posto che, per un verso, non si limitano a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, «intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente»; e, per altro verso, prevedono «in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi».

Inoltre, sarebbe violato anche l'art. 118, primo comma, Cost., il quale non fa riferimento alle unioni di Comuni o alle convenzioni tra Comuni, che, pertanto, «dovrebbero essere, soprattutto nel rispetto del fondamentale art. 114 Cost., libere forme associative cui il Comune può (non deve) ricorrere».

Infine, la Regione Veneto sostiene che il «complesso di censure avanzate nei confronti dell'art. 19» condurrebbe a ritenere sussistente anche la violazione dell'art. 119 Cost., «peraltro anche con riguardo all'autonomia finanziaria di entrata e di spesa dei Comuni», nonché degli artt. 3 e 97 Cost., «specialmente per il fatto che i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti sono obbligati tout court (e quindi in violazione del principio costituzionale di differenziazione) all'esercizio mediante unione di Comuni o convenzione delle loro funzioni fondamentali».

3.1.- In prossimità dell'udienza del 3 dicembre 2013, la Regione Veneto ha depositato memoria con la quale insiste per l'illegittimità costituzionale delle denunciate disposizioni dell'art. 19.



4.- La Regione Campania ritiene, a sua volta, illegittimo il comma 1, lettera *a*) dell'art. 19, «nella parte in cui, nel modificare la disciplina delle funzioni fondamentali dei comuni precedentemente recata dall'art. 14, comma 27, decreto-legge n. 78/2010, riconosce in materia alle Regioni le sole funzioni di programmazione e di coordinamento, spettanti nelle materie di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost., nonché quelle esercitate ai sensi dell'art. 118 Cost.».

La ricorrente osserva al riguardo che la norma denunciata, nel circoscrivere il ruolo delle Regioni a quello dell'esclusivo svolgimento dei compiti di programmazione e coordinamento, di fatto sottrarrebbe agli stessi enti «tutte le funzioni non espressamente richiamate, malgrado le stesse siano pacificamente spettanti ai sensi del chiaro disposto degli artt. 117 e 118 Cost.».

Invero, si evincerebbe dall'art. 118 Cost. che la Regione è titolare «di un ampio novero di funzioni che potrà delegare ai comuni o alle province o alle città metropolitane» e che tale attribuzione in concreto necessita di una legge di conferimento, come pure ribadito dall'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3). Sicché, il legislatore (statale e regionale) ha il compito di conferire ai Comuni le funzioni amministrative precedentemente esercitate, con contestuale trasferimento delle risorse necessarie, potendo però «provvedere all'allocatione delle funzioni medesime ad un livello diverso da quello comunale, laddove ciò permetta il loro migliore esercizio». Ciò, tuttavia, non escluderebbe che, «nella propria opera di concreta destinazione delle funzioni amministrative rientranti nelle materie di propria competenza» (ai sensi dell'art. 117, commi terzo e quarto, Cost.), la Regione possa anche riservarsi «l'esercizio di compiti diversi ed ulteriori rispetto a quelli di programmazione e coordinamento».

La norma denunciata limiterebbe, invece, il ruolo regionale allo svolgimento esclusivo di compiti di programmazione e controllo, ridimensionando in modo illegittimo il potere della Regione «di optare per un diverso sistema di riparto delle funzioni amministrative»; ciò determinando un *vulnus* agli artt. 117, commi terzo e quarto, e 118 Cost.

Ove, poi, non si intendesse riconoscere la lesione dell'art. 117, quarto comma, Cost., sussisterebbe in ogni caso quella del combinato disposto degli artt. 117 e 118 Cost. sul riparto costituzionale di competenze legislative di Stato e Regioni in materia di disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative da parte degli enti locali, «nella misura in cui la norma statale disciplina l'esercizio in forma associata, da parte dei comuni interessati, di tutte le funzioni amministrative e di tutti i servizi pubblici loro spettanti sulla base della legislazione vigente».

Difatti, non potendo revocarsi in dubbio che la competenza regionale in materia di disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative sussista «ogni qualvolta le funzioni stesse interessino ambiti materiali di diretta pertinenza regionale (esclusiva o concorrente)», il censurato art. 19, mancando di distinguere le funzioni amministrative attualmente esercitate dai Comuni interessati, ha «sicuramente ricompreso anche funzioni ricadenti in ambiti materiali regionali, violando in tal modo le attribuzioni costituzionalmente garantite alla regione».

4.1.- Peraltro, l'art. 19 prevede ulteriori disposizioni in materia di esercizio associato delle funzioni in ambito comunale, quali quelle di cui alle lettere da *b*) a *d*) del comma 1, che modificano integralmente la disciplina posta in materia dai commi 28 e seguenti dell'art. 14 del citato d.l. n. 78 del 2010. Tali disposizioni stabiliscono l'esercizio obbligatorio delle funzioni fondamentali, mediante unione o convenzione, da parte dei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (3.000 se in comunità montane), là dove il ruolo della Regione viene limitato, in relazione alle materie di cui al terzo e quarto comma dell'art. 117 Cost., «alla mera individuazione, previa concertazione con gli enti locali interessati nell'ambito del C.A.L., della dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento associato delle funzioni suddette». Inoltre, il comma 3 dell'art. 19 innova l'art. 32 del d.lgs. n. 267 del 2000, in ordine alla disciplina delle unioni di Comuni.

Secondo la ricorrente, anche tali disposizioni sarebbero, all'evidenza, in contrasto con gli artt. 117 e 118 Cost., in ragione delle considerazioni in precedenza svolte circa la competenza regionale riferita alla disciplina degli strumenti e delle modalità a disposizione dei Comuni per l'esercizio congiunto delle funzioni loro spettanti.

4.2.- Con successive memorie depositate in prossimità sia dell'udienza pubblica del 19 giugno 2013 che di quella del 3 dicembre 2013, la Regione Campania ha reiterato e ulteriormente argomentato le conclusioni già rassegnate.

In particolare ha evidenziato che, in sede di esame del progetto di legge in itinere (AC 1542), tramite il quale si intenderebbe intervenire nuovamente sulla disciplina dell'unione dei Comuni, la Corte dei conti, nell'audizione del 6 novembre 2013, avrebbe espresso dubbi sulla reale incidenza delle nuove istituzioni sul risparmio di spesa nel lungo periodo, adducendo che «la potenziale dinamica virtuosa che connota, tendenzialmente, l'esercizio associato di funzioni e servizi è frenata dai fattori di rigidità della spesa corrente». Con ciò sarebbero smentite le enunciazioni del legislatore in ordine alla riconducibilità delle disposizioni di cui all'art. 19 denunciato al «coordinamento della finanza pubblica», trattandosi, in ogni caso, di disposizioni analitiche e di dettaglio, che non terrebbero conto, nel disegno di complessivo riordino cui mirano, dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, tanto da non essere neppure in grado di assicurare «le attese riduzioni di spesa».



5.- Anche la Regione autonoma Sardegna ha impugnato l'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, il quale, «nel novellare l'art. 16 del decreto-legge n. 138 del 2011 e nel dettare ulteriori disposizioni in tema di unioni di comuni, ha ulteriormente modificato in profondità l'organizzazione politico-amministrativa dei comuni minori della Sardegna, attraverso una disciplina di estremo dettaglio e particolarmente stringente».

Le disposizioni del denunciato art. 19 - nell'istituire obbligatoriamente unioni di Comuni, nel ridurre contestualmente i consigli comunali a puri organi di partecipazione e il sindaco a semplice ufficiale di Governo - provocherebbero, di fatto, secondo la ricorrente «la soppressione dei comuni che partecipano a questa forma associativa e la loro sostituzione con un nuovo tipo di ente territoriale», con conseguente contrasto con le norme che garantiscono alla Regione Sardegna una sfera di autonomia legislativa esclusiva in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni» di cui all'art. 3, primo comma, lettera *b*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), che la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto particolarmente ampia, tanto da consentire l'istituzione di nuove Province.

Sarebbe, altresì violato l'art. 117, quarto comma, Cost., posto che la competenza esclusiva dello Stato di cui alla lettera *p*) dell'art. 117, secondo comma, Cost., così come non può riguardare - per essere tassativamente riferita a Comuni, Province e Città metropolitane (sentenze n. 456 e n. 244 del 2005) - le comunità montane (la cui disciplina rientra in quella residuale regionale, siccome garantita, per il tramite dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione», anche alla Regione Sardegna) - del pari non potrebbe attenersi alle unioni di Comuni.

Peraltro, non potrebbe far venir meno la lesività delle censurate disposizioni la clausola di salvaguardia delle competenze delle Regioni ad autonomia differenziata recata dal comma 29 dell'art. 16 del d.l. n. 138 del 2011, posta, in primo luogo, la già evidenziata competenza legislativa esclusiva della Regione Sardegna nella materia «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», nonché, ulteriormente, il fatto che l'art. 19 censurato «non introduce una normativa di carattere generale o limitata ai principi di semplificazione, accorpamento di funzioni e riduzione degli enti non necessari, bensì un'autoritativa e unilaterale determinazione delle forme e delle modalità di attuazione della c.d. intercomunalità, cui segue una regolamentazione di estremo dettaglio, della quale la Regione, anche attivando le procedure necessarie per il rispetto del proprio Statuto, e pur applicandosi quanto previsto dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, non potrebbe che prendere atto e recepire in via automatica». Sicché, sarebbe anche da escludere che la disciplina denunciata possa integrare una fondamentale riforma economico-sociale della Repubblica, ovvero esercizio della potestà legislativa di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost.

5.1.- Con successiva memoria, la ricorrente, nel ribadire le ragioni dell'impugnativa, osserva, segnatamente, che la disciplina censurata, dettata in violazione della competenza esclusiva regionale in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», di cui all'art. 3, comma 1, lettera *b*), dello statuto, non solo non prevederebbe alcun principio fondamentale in ordine «alle esigenze di semplificazione, accorpamento di funzioni e riduzione degli enti non necessari», ma verrebbe a stabilire «un'autoritativa e unilaterale determinazione del livello demografico della c.d. intercomunalità, cui segue una regolamentazione di estremo dettaglio», che la Regione non potrebbe che recepire automaticamente, senza adattamenti in base alle procedure statutarie, come previsto dalla clausola di salvaguardia di cui all'art. 24-*bis* dello stesso d.l. n. 95 del 2012.

La ricorrente esclude, inoltre, che la disposizione denunciata possa trovare titolo di legittimazione nello stesso art. 3 dello statuto, ove si prevede che la competenza legislativa regionale debba esercitarsi in armonia con i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e nel rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica stessa, non potendo i primi desumersi da una singola norma o da un singolo intervento normativo e le seconde essere ricondotte al profilo istituzionale degli enti locali anziché ai rapporti economico-sociali tra cittadini o tra cittadini e istituzioni. Ed ancora non potrebbe la norma denunciata essere giustificata come esercizio della potestà legislativa di cui alla lettera *p*) del secondo comma dell'art. 117 Cost., giacché questa regola soltanto il riparto di competenze tra Stato e Regioni ordinarie, là dove è l'art. 3 dello statuto «a definire gli ambiti di attribuzione dello Stato e della Regione Sardegna».

La difesa regionale contesta, poi, che l'intervento normativo oggetto di censura possa ricondursi alla materia del «coordinamento della finanza pubblica», osservando che, oltre ad essere di dettaglio, non sortirebbe alcun «effetto virtuoso sui saldi di finanza pubblica», come sarebbe dimostrato dal fatto che nella «relazione tecnica» di accompagnamento al d.d.l. di conversione in legge del d.l. n. 95 del 2012 si afferma che in base alla previsione di cui all'art. 19 non deriveranno ulteriori spese, ma non già «utilità dal punto di vista dei risparmi finanziari».

6.- La Regione Puglia analogamente sostiene che il comma 1, lettera *a*), dell'art. 19 denunciato violerebbe gli artt. 117, secondo comma, lettera *p*), terzo e quarto comma, e 118 Cost., «nella parte in cui include tra le funzioni fondamentali dei Comuni anche funzioni amministrative ricadenti in materie di competenza legislativa concorrente o residuale regionale».



A tal riguardo, la difesa regionale osserva che la potestà legislativa statale di cui alla lettera *p*) del secondo comma dell'art. 117 Cost., è «per sua natura, limitata», non potendo lo Stato giungere a «qualificare liberamente» qualsiasi funzione amministrativa come «funzione fondamentale» dei Comuni o delle Province, così da poterne disporre l'integrale disciplina. Ciò in quanto, diversamente opinando, si priverebbe di qualunque «contenuto precettivo gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, secondo comma, Cost., i quali prescrivono che sia la legge regionale ad allocare e disciplinare le funzioni amministrative nelle materie diverse da quelle di competenza legislativa statale».

Ad avviso della ricorrente, il carattere «limitato» della richiamata potestà legislativa statale in materia di «funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane» sarebbe stato riconosciuto anche dalla giurisprudenza costituzionale, sebbene in essa non si rinvenga una chiara individuazione di siffatti limiti. Invero, secondo la Regione Puglia, dette «funzioni fondamentali» dovrebbero in non altro consistere che nella potestà statutaria, nella potestà regolamentare e nella potestà amministrativa «a carattere “ordinamentale” concernente le funzioni essenziali che attengono alla vita stessa e al governo degli enti locali territoriali ivi espressamente contemplati». Con esclusione, quindi, delle funzioni «amministrativo-gestionali» in senso proprio, e, a maggior ragione, di «alcune di quelle individuate dalla norma legislativa qui censurata».

In tal senso deporrebbe una serie di convergenti argomenti. In primo luogo, quello «topografico» e cioè l'aver l'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost. inserito le «funzioni fondamentali» nell'ambito dello stesso testo normativo che contempla gli «organi di governo» e la «legislazione elettorale». In secondo luogo, il rilievo che assumono i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza di cui all'art. 118, primo comma, Cost. nell'allocatione (sia da parte della legge statale, che della legge regionale) delle funzioni amministrative, sicché, essendo «la *ratio* della attribuzione allo Stato di una competenza legislativa [...] da rintracciare in una esigenza unitaria di livello nazionale, risulterebbe del tutto incomprensibile individuare una tale esigenza unitaria nell'ipotesi in cui tra le funzioni fondamentali menzionate alla lettera *p*) dell'art. 117, secondo comma, Cost., fossero annoverabili anche funzioni amministrative consistenti nella concreta cura di interessi». Peraltro, ciò non pregiudicherebbe la necessità di garantire standard di uniformità di certe funzioni rilevanti per le collettività locali, che, in quanto tali, si volessero includere tra le funzioni fondamentali, potendo lo Stato attivare la propria competenza in materia di «livelli essenziali delle prestazioni» o, comunque, lo strumento del potere sostitutivo straordinario di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.

Diversamente, la qualificazione in termini di «fondamentali» delle funzioni amministrative rientranti in materie di potestà legislativa regionale equivarrebbe ad espropriare le Regioni «della possibilità di disciplinare e allocare importanti funzioni amministrative ricadenti negli ambiti materiali che la Costituzione assegna alla loro competenza legislativa». In tale lesiva direzione si sarebbe mossa la norma denunciata, comprendendo tra le funzioni fondamentali «settori di primissima importanza». Tra questi, la «organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale», che inerisce alla materia dei «servizi pubblici locali», da collocarsi nell'ambito dell'art. 117, quarto comma, Cost. Ed ancora, la «pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale», riferibile al «governo del territorio»; la «progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione della relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione», ascrivibile alla competenza residuale regionale, in materia di «servizi sociali» (come si evincerebbe dalle sentenze n. 61 e n. 40 del 2011, n. 10 del 2010 e n. 50 del 2008, di questa Corte). Inoltre, le funzioni in tema di «edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province», nonché in tema di «organizzazione e gestione dei servizi scolastici», posto che lo Stato, in materia di istruzione, dispone unicamente della competenza sulle «norme generali sull'istruzione» di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., ed i «principi fondamentali» in materia di «istruzione» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Così come le «attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi», rientranti nella competenza regionale in materia di «protezione civile», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.; e, infine, le funzioni in materia di «polizia municipale e polizia amministrativa locale», espressamente escluse, dall'art. 117, secondo comma, Cost., dalla competenza esclusiva statale e da ricondursi, invece, alla potestà legislativa regionale residuale.

La difesa regionale sostiene, poi, che dalla stessa giurisprudenza costituzionale si trarrebbe la convinzione che «importanti servizi pubblici locali non possano senz'altro essere “avocati” alla competenza legislativa dello Stato mediante la utilizzazione, da parte di quest'ultimo, della qualificazione dei medesimi come “funzioni fondamentali”». Ciò si evincerebbe, anzitutto, dalla sentenza n. 274 del 2004, che ha «escluso che le norme in tema di servizi pubblici locali possano rientrare» nella anzidetta competenza statale, in quanto la «gestione dei predetti servizi non può certo considerarsi esplicazione di una funzione propria ed indefettibile dell'ente locale». Inoltre, con la sentenza n. 325 del 2010 si è affermato chiaramente che il servizio idrico integrato «non costituisce funzione fondamentale dell'ente locale».



Donde, la considerazione che dette funzioni fondamentali non possano identificarsi con quelle aventi la «cura concreta di interessi», la cui allocazione ad un livello di governo diverso da quello ritenuto inadeguato deve avvenire per legge in forza del principio di sussidiarietà e, posto che la legge potrebbe attribuirle ad un livello «ultracomunale» (si veda, ad es., l'art. 3-bis del d.l. n. 138 del 2011), «appare chiaro che nessuna funzione di cura concreta di interessi è ontologicamente propria e indefettibile per i comuni», essendo quest'ultime solo quelle «ordinamentali».

In ogni caso, le sentenze sopra citate avrebbero escluso che lo Stato possa ascrivere ad libitum la qualifica di «fondamentale» a qualsiasi funzione delle Province, Comuni e Città metropolitane ed hanno ritenuto che detta qualificazione non possa riguardare i servizi pubblici locali e, segnatamente, il servizio pubblico integrato.

Né potrebbe valere a contrario - soggiunge la difesa regionale - quanto deciso dalla più recente sentenza n. 148 del 2012, che ha dichiarato non fondata «analoga censura» mossa proprio dalla Regione Puglia avverso l'art. 14, comma 27, del d.l. n. 78 del 2010, posto che in quell'occasione la Corte ha ritenuto che la qualificazione di «funzioni fondamentali» fosse caratterizzata dalla «transitorietà» ed orientata a «limitati fini», mentre la norma attualmente denunciata detta una disciplina generale e «a regime».

6.1.- È censurata poi, dalla medesima ricorrente, la lettera *d*) del comma 1 dell'art. 19, che affida alla Regione l'individuazione della dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento, in forma obbligatoriamente associata da parte dei Comuni delle funzioni fondamentali; la norma impugnata contrasterebbe, anzitutto, con gli artt. 117, quarto comma, e 118, secondo comma, Cost., «nella parte in cui si rivolge anche a funzioni amministrative ricadenti in ambiti materiali affidati, ex art. 117, quarto comma, Cost., alla potestà legislativa regionale residuale».

Sul presupposto che le funzioni fondamentali possano essere solo quelle «ordinamentali» e, dunque, quelle essenziali attinenti «alla vita stessa e al governo degli enti locali», la Regione Puglia sostiene che l'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost. non potrebbe legittimare lo Stato a dettare disposizioni che disciplinino l'allocazione e l'esercizio di funzioni amministrative soltanto in ragione del fatto che queste ultime siano qualificate «fondamentali» dalla stessa legge statale. Invero, lo Stato è legittimato a dettare principi di allocazione delle funzioni amministrative, che dovranno, poi, essere svolti dalla legislazione regionale ed in tal senso si declina la disciplina oggetto di censura, la quale «pone alcuni principi fondamentali sulla allocazione di funzioni amministrative». Tuttavia, detta legittimazione dovrà essere circoscritta alle materie di competenza esclusiva ovvero a quelle di competenza concorrente ex art. 117, terzo comma, Cost., ma non già investire le materie di competenza residuale delle Regioni, di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost.

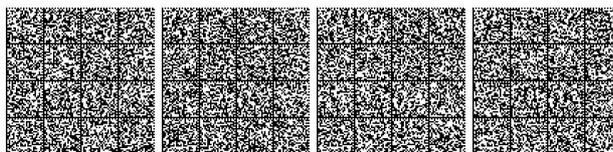
L'art. 19, comma 1, lettera *d*), del d.l. n. 95 del 2012 si porrebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 123, primo e ultimo comma, Cost., «nella parte in cui impone alla Regione di attivare una “concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali”».

Siffatta previsione invaderebbe, infatti, la riserva di potestà statutaria regionale in materia di organizzazione e di funzionamento della Regione, stabilita dal primo comma dell'art. 123 Cost., nonché sulla disciplina del Consiglio delle autonomie locali e delle sue funzioni «quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali», riconosciuta dal quarto comma dello stesso art. 123. Né, peraltro, sussisterebbe qualche titolo di legittimazione statale ad intervenire sul Consiglio delle autonomie locali, «che la Costituzione espressamente qualifica quale organo regionale necessario e indefettibile». Del resto, la normativa statale con la quale si è individuato l'organo regionale titolare di determinate funzioni è stata già oggetto di pronunce di incostituzionalità, per lesione dell'autonomia regionale quanto alla sua organizzazione interna, con le sentenze n. 22 del 2012, n. 201 del 2008 e n. 387 del 2007.

6.2.- L'esaminata impugnativa coinvolge anche la disposizione di cui alla lettera *e*) del comma 1 dello stesso art. 19, che individua il limite demografico minimo delle unioni di Comuni in 10.000 abitanti, salva diversa determinazione da parte della Regione «entro i tre mesi antecedenti il primo termine di esercizio associato obbligatorio delle funzioni fondamentali, ai sensi del comma 31-ter».

Detta norma, secondo la ricorrente, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *p*), e quarto comma, Cost., «in quanto il legislatore statale ordinario non dispone di un titolo di legittimazione a regolare l'istituzione e l'organizzazione delle unioni di comuni, poiché, in materia di ordinamento degli enti locali, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, gode soltanto della competenza a stabilire norme in tema di legislazione elettorale, funzioni fondamentali e organi di governo di Province, Comuni e Città metropolitane».

Infatti dopo la riforma costituzionale del 2001, lo Stato non avrebbe più un titolo di legittimazione generale per disciplinare «l'ordinamento degli enti locali», che ora spetta, in linea generale-residuale, alle Regioni, mentre lo Stato medesimo «può intervenire soltanto per disciplinare le funzioni fondamentali, la legislazione elettorale, e gli organi di governo dei soli enti locali costituzionalmente necessari, ovvero sia Comuni, Province e Città metropolitane», mantenendo, poi, per talune materie (ad es. il coordinamento della finanza pubblica), una competenza trasversale.



Sarebbe questa, ad avviso della Regione Puglia, una impostazione seguita anche dalla giurisprudenza costituzionale, come dimostrerebbe la ritenuta non pertinenza della lettera *p*) del secondo comma dell'art. 117 Cost. al caso delle «comunità montane», quali anch'esse «unione di Comuni» (sentenza n. 244 del 2005), al pari di quelle contemplate dalla norma denunciata. Sulla stessa scia si porrebbero le sentenze n. 173 del 2012, n. 327 del 2009, n. 326 del 2008, n. 397 del 2006 e n. 456 del 2005, concernente il «“sub settore” della “organizzazione degli uffici regionali e degli enti locali” e, all'interno di quest'ultima, dell'”organizzazione delle società dipendenti, esercenti l'industria o i servizi”».

6.3.- Quanto al comma 3 dell'art. 19 - che pone una disciplina articolata delle unioni di Comuni con differenti profili - ed al connesso successivo comma 4, sostiene la ricorrente che anche tali disposizioni sarebbero in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *p*), e quarto comma, Cost.

Lo Stato - come già evidenziato in precedenza - non potrebbe, infatti, esibire una competenza legislativa diversa da quella inerente alla legislazione elettorale, alle funzioni fondamentali e agli organi di governo di Province, Comuni e Città metropolitane, per cui non avrebbe titolo alcuno «per disciplinare l'istituzione e l'organizzazione di enti locali differenti da quelli appena menzionati, quali le unioni di comuni, tanto più e a maggior ragione se la suddetta disciplina pretende di assumere - come nel caso di specie - natura vincolante e conformativa delle potestà normative e amministrative della Regione e dei comuni interessati», così da incidere su un ambito affidato alla potestà regionale residuale di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost.

6.3.1.- La Regione Puglia, come detto, censura infine il comma 7 dell'art. 32 del d.lgs. n. 267 del 2000, come sostituito dal comma 3, dello stesso art. 19, il quale stabilisce in via generale che «Alle unioni competono gli introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi sui servizi ad esse affidati».

La disposizione richiamata, a suo avviso, contrasterebbe, infatti, con i commi primo, secondo e sesto dell'art. 119 Cost., «i quali, nel riconoscere esclusivamente agli enti autonomi costitutivi della Repubblica l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa, il potere di stabilire ed applicare “tributi ed entrate propri” (in armonia con la Costituzione e secondo “i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”), nonché la disponibilità di un proprio patrimonio, impediscono che la legge statale possa sottrarre autonomia impositiva e di entrata nonché risorse patrimoniali ai suddetti enti, attribuendole in titolarità a nuovi e diversi enti territoriali» e cioè alle unioni di Comuni.

Peraltro, in tal modo la norma censurata violerebbe anche i limiti che l'art. 117, terzo comma, Cost. impone alla potestà legislativa dello Stato in materia di «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», «fuoriuscendo dall'ambito dei “principi fondamentali” e invadendo perciò gli spazi costituzionalmente affidati alla potestà legislativa regionale sia dal terzo che dal quarto comma dell'art. 117 Cost.».

6.4.- In prossimità dell'udienza del 3 dicembre 2013 la Regione Puglia ha depositato memoria, con la quale ulteriormente argomenta l'illegittimità costituzionale delle denunciate disposizioni, osservando quanto segue.

In relazione alla censura che investe la lettera *a*) del comma 1 dell'art. 19 (denunciato giacché «concerne funzioni amministrative diverse da quelle propriamente ordinamentali, comprendendo anche funzioni amministrativo-gestionali e, in ogni caso, perché qualifica come “fondamentali” funzioni che non possono in alcun caso essere ritenute tra quelle “indefettibili” dei Comuni»), la ricorrente esclude che lo Stato possa, esso stesso, «definire ed individuare il “carattere fondamentale” delle funzioni» di cui alla lettera *p*) del secondo comma dell'art. 117 Cost., essendo queste solo quelle «proprie e indefettibili degli enti locali» e cioè quelle che l'ente «deve svolgere necessariamente e immancabilmente, in modo tale che sarebbe impensabile l'esistenza di un ente locale che non le svolgesse». Tali sarebbero le funzioni «coesenziali alla vita dell'ente» e cioè le funzioni “ordinamentali” (tra cui, quella statutaria, regolamentare, di autorganizzazione, di bilancio) e non già quelle di «gestione e cura di concreti interessi», le quali devono, invece, essere distribuite in base all'art. 118 Cost. dai legislatori di volta in volta competenti. In tal senso, del resto, parrebbe orientarsi anche la difesa erariale, allorché distingue tra funzioni attinenti alla vita dell'ente e quelle amministrative in senso stretto.

Quanto alla censura che investe la lettera *d*) del comma 1 dell'art. 19 (denunciato in quanto, «trattandosi di una disciplina di principio circa l'allocazione delle funzioni amministrative, il legislatore statale avrebbe potuto legittimamente intervenire solo ed esclusivamente nell'ambito delle materie per le quali sia titolare della potestà esclusiva o - al più - concorrente»), la Regione esclude che possa valere, a sostegno dell'infondatezza della questione, l'argomento della ascrivibilità della disciplina impugnata alla materia del «coordinamento della finanza pubblica», posto che il suo oggetto principale è «il riordino delle funzioni e la loro redistribuzione alla luce della individuazione degli ambiti ottimali», mentre il fine della riduzione della spesa non sarebbe neppure “accessorio”.

Né, secondo la ricorrente, potrebbe al riguardo invocarsi il titolo legittimante della competenza esclusiva statale di cui alla lettera *p*) del secondo comma dell'art. 117 Cost., che, in ogni caso, seppure autorizzasse lo Stato stesso alla “individuazione delle funzioni fondamentali”, non potrebbe comunque consentirgli di dettare una disciplina «di dettaglio del contenuto di quelle stesse funzioni», ove pertinenti a materie di competenza regionale.



7.- In tutti i riferiti giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, formulando - e ribadendo in successive memorie - conclusioni di inammissibilità o comunque di non fondatezza delle questioni sollevate dalle Regioni.

La difesa erariale osserva che la definizione delle funzioni fondamentali rientra nella competenza esclusiva statale e l'elenco dettato dalla norma denunciata non esorbita da siffatta competenza, ma vi include «funzioni di organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria, contabile e di controllo, che attengono alla vita ed al governo dell'ente» e che vanno distinte dalle funzioni amministrative in senso stretto. Sostiene, infatti, che le funzioni fondamentali dei Comuni di cui alla lettera *p*) del secondo comma dell'art. 117 Cost. «coincidono con le funzioni proprie di cui all'art. 118, secondo comma, Cost., sì che l'unica distinzione munita di un significato è quella tra funzioni proprie e funzioni conferite», ed il citato art. 117, secondo comma, lettera *p*), «integra, dunque, una competenza trasversale, in grado di consentire allo Stato l'individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane anche nelle materie riconducibili alla competenza legislativa regionale, residuale e concorrente».

Tale impostazione sarebbe confermata dall'art. 2, comma 4, lettera *b*), della legge n. 131 del 2003, il quale fa coincidere la nozione di funzioni fondamentali con quella di funzioni proprie, che spetta allo Stato individuare ed allocare ad un livello di governo piuttosto che ad un altro, nel rispetto del primo comma dell'art. 118 Cost., senza però incontrare il limite del riparto delle competenze legislative, «cosicché tale operazione ben può essere svolta su ogni sorta di funzione amministrativa, quale che sia l'ente cui spetta la competenza legislativa sulla materia». Il limite dell'art. 117 Cost. opererebbe, invece, per la disciplina delle funzioni fondamentali, posto che l'art. 117, sesto comma, Cost., «attribuisce a comuni, province e città metropolitane la potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite». Peraltro, ove le funzioni fondamentali siano riconducibili a materie di competenza regionale (concorrente o residuale), «spetta allo Stato individuare esclusivamente il livello di governo al quale imputare la funzione fondamentale, residuando in capo alla Regione il compito di dettare la disciplina della relativa funzione»; e tale principio risulta rispettato dalla norma denunciata.

Sarebbe altresì destituita di fondamento la censura della lettera *d*) del comma 1 dell'art. 19 per asserito contrasto con l'art. 123 Cost., giacché la norma denunciata non detta la disciplina sul funzionamento del Consiglio delle autonomie locali, ma prevede soltanto che la Regione individui la dimensione territoriale ottimale, previa concertazione con i Comuni interessati, da svolgersi nell'ambito di detto Consiglio.

La difesa erariale sostiene altresì l'infondatezza delle ulteriori doglianze riguardanti l'art. 19, e qui scrutinate, giacché le disposizioni denunciate perseguono l'obiettivo di contenimento della spesa corrente per il funzionamento degli enti locali tramite un disciplina uniforme, che viene a coordinare la disciplina di settore; si tratterebbe, dunque, di normativa di principio riconducibile alla materia del coordinamento della finanza pubblica.

Considerato in diritto

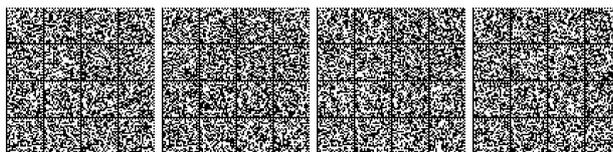
1.- Sono state proposte dalle Regioni Lazio, Veneto, Campania e Puglia, e dalla Regione autonoma Sardegna varie questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini 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.

Segnatamente, le disposizioni denunciate - seppure in misura diversa da parte di ciascuna Regione - sono quelle di cui al comma 1, lettere *a*), *b*), *c*), *d*), *e*), ed ai commi da 2 a 6.

2.- In questa sede si avrà riguardo alle questioni che attengono ai commi 1, 3 e 4, essendo state riservate a separata trattazione, nella stessa udienza del 3 dicembre 2013, quelle relative ai commi 2, 5 e 6.

2.1.- L'art. 19, comma 1, lettera *a*), è specificamente censurato dalla Regione Campania «nella parte in cui, nel modificare la disciplina delle funzioni fondamentali dei comuni precedentemente recata» dall'art. 14, comma 27, 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, «riconosce in materia alle Regioni le sole funzioni di programmazione e di coordinamento, spettanti nelle materie di cui all'art. 117, commi terzo e quarto, Cost., nonché quelle esercitate ai sensi dell'art. 118 Cost.».

Detta norma, ad avviso della ricorrente, violerebbe gli artt. 117, commi terzo e quarto, e 118 Cost., giacché, nel circoscrivere il ruolo delle Regioni a quello dell'esclusivo svolgimento dei compiti di programmazione e coordinamento, di fatto sottrarrebbe agli stessi enti «tutte le funzioni non espressamente richiamate, malgrado le stesse siano pacificamente [loro] spettanti ai sensi del chiaro disposto degli artt. 117 e 118 Cost.», così da ridimensionare in modo illegittimo il potere della Regione «di optare per un diverso sistema di riparto delle funzioni amministrative».



La stessa disposizione è denunciata dalla Regione Puglia nella parte in cui include tra le «funzioni fondamentali» dei Comuni anche funzioni amministrative ricadenti in materie di competenza legislativa concorrente o residuale regionale. Donde, la prospettata lesione degli art. 117, secondo comma, lettera *p*), terzo e quarto comma, e 118, secondo comma, Cost., essendo la potestà legislativa statale di cui alla citata lettera *p*) «per sua natura, limitata», non potendo lo Stato giungere a «qualificare liberamente» qualsiasi funzione amministrativa come «funzione fondamentale» dei Comuni o delle Province, così da poterne disporre l'integrale disciplina, tanto da privare di «contenuto precettivo gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118, secondo comma, Cost., i quali prescrivono che sia la legge regionale ad allocare e disciplinare le funzioni amministrative nelle materie diverse da quelle di competenza legislativa statale»; con l'ulteriore conseguenza che dette funzioni fondamentali non possano identificarsi con quelle aventi la «cura concreta di interessi».

2.2.- Le disposizioni di cui alle lettere da *b*) a *d*) del comma 1 dell'art. 19, là dove stabiliscono l'esercizio obbligatorio delle funzioni fondamentali, mediante unione o convenzione, da parte dei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti (3.000 se in comunità montane), sono accomunate in un'unica censura dalla Regione Campania, la quale si duole di un vulnus agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., giacché il ruolo della Regione verrebbe limitato «alla mera individuazione, previa concertazione con gli enti locali interessati nell'ambito del C.A.L. [Consiglio delle autonomie locali], della dimensione territoriale ottimale e omogenea per area geografica per lo svolgimento associato delle funzioni suddette».

2.3.- La disposizione di cui alla lettera *d*) del citato comma 1 dell'art. 19 è impugnata anche dalla Regione Puglia, sia nella parte in cui si rivolge a funzioni amministrative ricadenti in ambiti materiali affidati, ex art. 117, quarto comma, Cost., alla potestà legislativa regionale residuale, sia nella parte in cui impone alla Regione di attivare una «concertazione con i comuni interessati nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali».

Ad avviso della ricorrente sussisterebbe, quanto al primo profilo di censura, una lesione degli artt. 117, quarto comma, e 118, secondo comma, Cost., giacché, potendo le funzioni fondamentali essere solo quelle «ordinamentali» e, dunque, quelle essenziali attinenti «alla vita stessa e al governo degli enti locali», lo Stato non potrebbe che disciplinare funzioni amministrative «fondamentali» in materie di competenza esclusiva ovvero di competenza concorrente ex art. 117, terzo comma, Cost., ma non già investire le materie di competenza residuale delle Regioni.

In riferimento al secondo aspetto della doglianza, verrebbe poi in rilievo il contrasto con l'art. 123, primo e ultimo comma, Cost., che pone una riserva di potestà statutaria regionale in materia di organizzazione e di funzionamento della Regione, nonché sulla disciplina del Consiglio delle autonomie locali e delle sue funzioni «quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali».

La Regione Puglia denuncia, altresì, la lettera *e*) dello stesso comma 1 dell'art. 19, asserendo che violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *p*), e quarto comma, Cost., «in quanto il legislatore statale ordinario non dispone di un titolo di legittimazione a regolare l'istituzione e l'organizzazione delle unioni di comuni, poiché, in materia di ordinamento degli enti locali, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, gode soltanto della competenza a stabilire norme in tema di legislazione elettorale, funzioni fondamentali e organi di governo di Province, Comuni e Città metropolitane».

2.4.- Le disposizioni di cui alle lettere da *a*) a *d*) del comma 1 dell'art. 19 sono unitariamente censurate dalla Regione Lazio, che adduce, a sua volta, un vulnus all'art. 117, secondo comma, lettera *p*), terzo e quarto comma, Cost., in combinato disposto tra loro, per lesione delle attribuzioni costituzionali regionali, nell'ambito delle quali andrebbe ricondotta «la regolazione delle associazioni degli enti locali», dovendo lo Stato «limitarsi a stabilire la disciplina in tema di “legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane”, restando evidentemente esclusi da tale “voce” tutti gli aspetti riguardanti l'associazionismo di tali enti».

2.5.- Le disposizioni di cui alle lettere da *b*) ad *e*) dello stesso comma 1 dell'art. 19 sono denunciate anche dalla Regione Veneto

Pure ad avviso di detta ricorrente, il citato art. 19 violerebbe, *in parte qua*, l'art. 117, quarto comma, Cost., essendo riservata alla potestà legislativa regionale la materia «forme associative tra gli enti locali»; nonché l'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto le censurate disposizioni, ancorché qualificate come norme di «coordinamento della finanza pubblica», sarebbero ben lungi dal costituire principi fondamentali di siffatta materia, posto che, per un verso, non si limitano a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, «intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente», e, per altro verso, prevedono «in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi».



Sussisterebbe, altresì, una lesione dell'art. 118, primo comma, Cost., il quale non fa riferimento alle unioni di Comuni o alle convenzioni tra Comuni, che, pertanto, «dovrebbero essere, soprattutto nel rispetto del fondamentale art. 114 Cost., libere forme associative cui il Comune può (non deve) ricorrere»; così come sarebbero vulnerati gli artt. 3 e 97 Cost., essendo i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti «obbligati tout court (e quindi in violazione del principio costituzionale di differenziazione) all'esercizio mediante unione di Comuni o convenzione delle loro funzioni fondamentali».

2.6.- Il comma 3, ed il connesso comma 4, dell'art. 19 sono impugnati da tutte le ricorrenti Regioni a statuto ordinario, che convergono nel prospettare la violazione degli artt. 117 e 118 Cost., posto che dette censurate disposizioni inciderebbero sulla competenza regionale riferita alla disciplina degli strumenti e delle modalità a disposizione dei Comuni per l'esercizio congiunto delle funzioni loro spettanti.

In particolare la Regione Puglia argomenta la dedotta illegittimità del comma 3 dell'art. 19 con distinto riferimento alle parti in cui esso sostituisce sia i commi 1, 2, 3 e 4, sia per altro verso il comma 7 dell'art. 32 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

Sotto il primo profilo di censura, la norma violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *p*), e quarto comma, Cost., giacché lo Stato non potrebbe far valere una competenza legislativa diversa da quella inerente alla legislazione elettorale, alle funzioni fondamentali e agli organi di governo di Province, Comuni e Città metropolitane, per cui non avrebbe titolo alcuno «per disciplinare l'istituzione e l'organizzazione di enti locali differenti da quelli appena menzionati, quali le unioni di comuni, tanto più e a maggior ragione se la suddetta disciplina pretende di assumere - come nel caso di specie - natura vincolante e conformativa delle potestà normative e amministrative della Regione e dei comuni interessati», così da incidere su un ambito affidato alla potestà regionale residuale.

In relazione all'altro profilo della doglianza, sussisterebbe un contrasto sia con l'art. 119, primo, secondo e sesto comma, Cost., che impedisce che la legge statale possa sottrarre autonomia impositiva e di entrata, nonché risorse patrimoniali ai suddetti enti autonomi costitutivi della Repubblica, attribuendole in titolarità a nuovi e diversi enti territoriali e cioè alle unioni di Comuni; sia con l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., esorbitando dai principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» e invadendo perciò gli spazi costituzionalmente affidati alla potestà legislativa regionale concorrente e residuale.

2.7.- La Regione autonoma Sardegna - nell'impugnare, in forza di censure sostanzialmente indistinte, l'intero art. 19 - ha, con più specifica attinenza al suo comma 3, prospettato, anzitutto, la violazione dell'art. 3, primo comma, lettera *b*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), sul rilievo che la normativa denunciata, nell'istituire obbligatoriamente unioni di Comuni, e nel ridurre contestualmente i consigli comunali a puri organi di partecipazione e il sindaco a semplice ufficiale di Governo, provocherebbe, di fatto, «la soppressione dei comuni che partecipano a questa forma associativa e la loro sostituzione con un nuovo tipo di ente territoriale», con conseguente contrasto con le norme che garantiscono alla Regione Sardegna una sfera di autonomia legislativa esclusiva in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni».

Sarebbe lesa, altresì, secondo la ricorrente, anche l'art. 117, quarto comma, Cost., posto che la competenza esclusiva dello Stato di cui alla lettera *p*) dell'art. 117, secondo comma, Cost., così come non può riguardare le comunità montane (la cui disciplina rientra in quella residuale regionale, siccome garantita, per il tramite dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»), anche alla Regione autonoma Sardegna), così del pari non potrebbe attenere alle unioni di Comuni.

3.- Possono essere scrutinate preliminarmente le questioni proposte dalla Regione autonoma Sardegna, giacché queste, rispetto alle altre impugnazioni, presentano un profilo peculiare, derivante dalla connotazione di ente ad autonomia speciale della ricorrente.

Va, infatti, evidenziato che il d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, ha previsto all'art. 24-*bis*, la seguente «Clausola di salvaguardia»: «Fermo restando il contributo delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano all'azione di risanamento così come determinata dagli articoli 15 e 16, comma 3, le disposizioni del presente decreto si applicano alle predette regioni e province autonome secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, anche con riferimento agli enti locali delle autonomie speciali che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, agli enti ed organismi strumentali dei predetti enti territoriali e agli altri enti o organismi ad ordinamento regionale o provinciale».

Su tale clausola di salvaguardia questa Corte si è già pronunciata (sentenze n. 236, n. 225 e n. 215 del 2013), ponendo in rilievo che essa «ha la precisa funzione di rendere applicabili le disposizioni del decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che, in ultima analisi, ciò avvenga nel "rispetto" degli statuti speciali» (segnatamente, sent. n. 236 del 2013), derivandone la non fondatezza della questione sollevata sulla norma del d.l. n. 95 del 2012 anche là dove questa sia in contrasto con la normativa statutaria.



Sicché, interferendo le disposizioni censurate con la potestà esclusiva in materia di «ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni», di cui all'art. 3 dello statuto per la Sardegna, viene, nella specie, appunto, ad operare la clausola di salvaguardia di cui all'art. 24-*bis* del d.l. n. 95 del 2012, con conseguente declaratoria di non fondatezza della questione sollevata dalla Regione Sardegna.

4.- Vengono ora in esame le impugnative delle altre Regioni ricorrenti, con distinto riferimento alle varie disposizioni oggetto di censura.

4.1.- Le questioni che investono la lettera *a*) del comma 1 dell'art. 19 non sono fondate.

4.1.1.- Per meglio cogliere la portata delle censure, giova premettere una sintetica ricognizione del quadro normativo entro il quale si colloca il *thema decidendum*, rammentando anzitutto che l'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost. riserva allo Stato la potestà legislativa in materia di «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane».

Quanto alle «funzioni fondamentali di Comuni» - che interessano in questa sede - l'art. 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), modificato dall'art. 1 della legge 28 maggio 2004, n. 140 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 marzo 2004, n. 80, recante disposizioni urgenti in materia di enti locali. Proroga di termini di deleghe legislative) e, successivamente, dall'art. 5 della legge 27 dicembre 2004, n. 306 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 novembre 2004, n. 266, recante proroga o differimento di termini previsti da disposizioni legislative. Disposizioni di proroga di termini per l'esercizio di deleghe legislative), assegnava al Governo la delega, da esercitare entro il 31 dicembre 2005, per la «individuazione delle funzioni fondamentali, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione, essenziali per il funzionamento di Comuni, Province e Città metropolitane nonché per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento».

Tra i principi e criteri direttivi della delega, oltre al rispetto delle competenze legislative e costituzionali ai sensi degli artt. 114, 117 e 118 Cost., era annoverata (comma 4, lettera *b*) l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane «in modo da prevedere, anche al fine della tenuta e della coesione dell'ordinamento della Repubblica, per ciascun livello di governo locale, la titolarità di funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento dell'ente e per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento, tenuto conto, in via prioritaria, per Comuni e Province, delle funzioni storicamente svolte».

Peraltro, si prevedeva, anche una valorizzazione dei «principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione nella allocazione delle funzioni fondamentali in modo da assicurarne l'esercizio da parte del livello di ente locale che, per le caratteristiche dimensionali e strutturali, ne garantisca l'ottimale gestione anche mediante l'indicazione dei criteri per la gestione associata tra i Comuni» (comma 4, lettera *c*); la previsione di «strumenti che garantiscano il rispetto del principio di leale collaborazione tra i diversi livelli di governo locale nello svolgimento delle funzioni fondamentali che richiedono per il loro esercizio la partecipazione di più enti, allo scopo individuando specifiche forme di consultazione e di raccordo tra enti locali, Regioni e Stato» (comma 4, lettera *d*); nonché la valorizzazione delle «forme associative anche per la gestione dei servizi di competenza statale affidati ai comuni» (comma 4, lettera *n*).

La delega anzidetta non è stata esercitata, sicché la prima, provvisoria, individuazione delle funzioni fondamentali si è avuta, nell'ambito del processo di attuazione del cosiddetto «federalismo fiscale», con l'art. 21 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), orientata, in particolare, secondo il comma 2, alla «determinazione dell'entità e del riparto dei fondi perequativi degli enti locali in base al fabbisogno standard o alla capacità fiscale» di Comuni e Province.

In attesa dell'emanazione della legislazione delegata, il comma 3 dello stesso art. 21 ha «provvisoriamente» individuato per i Comuni le seguenti funzioni: «*a*) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge; *b*) funzioni di polizia locale; *c*) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; *d*) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; *e*) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato; *f*) funzioni del settore sociale».

Nell'esercizio della anzidetta delega è poi intervenuto l'art. 3 del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216 (Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province), che, per i fini specifici dello stesso decreto legislativo, ha ribadito l'individuazione «in via provvisoria» delle funzioni fondamentali di cui all'art. 21 della legge n. 42 del 2009, precisando anch'esso che ciò avveniva «fino alla data di entrata in vigore della legge statale di individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Città metropolitane e Province».



Un richiamo espresso all'art. 21 della legge n. 42 del 2009 si rinveniva nell'art. 14, comma 27 del d.l. n. 78 del 2010; disposizione che è stata poi sostituita da quella denunciata e sottoposta all'attuale esame. Anche in questo caso, il rinvio era per i fini «dei commi da 25 a 31» (cioè per l'esercizio associato delle funzioni fondamentali tramite convenzioni o unioni di Comuni) e, segnatamente, «fino alla data di entrata in vigore della legge con cui sono individuate le funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), della Costituzione».

È, dunque, con la censurata disposizione della lettera *a*) del comma 1 dell'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 135 del 2012, che, nel riscrivere il comma 27 dell'art. 14 citato, vengono individuate, non più in via dichiaratamente provvisoria, né con espressa limitazione od orientamento verso specifici fini, le funzioni fondamentali dei Comuni, tramite una elencazione più ampia di quella che recavano i citati artt. 21 della legge n. 42 del 2009 e 3 del d.lgs. n. 216 del 2010.

La nuova disposizione appare ispirata da quanto previsto dall'art. 2 del d.d.l. n. 2259 (attualmente all'esame del Senato), noto come “Carta delle autonomie”, sebbene quest'ultimo rechi un numero ancor più ampio di funzioni fondamentali dei Comuni.

4.1.2.- Questa Corte ha ritenuto, in linea più generale, che l'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost. «indica le componenti essenziali dell'intelaiatura dell'ordinamento degli enti locali, per loro natura disciplinate da leggi destinate a durare nel tempo e rispondenti ad esigenze sociali ed istituzionali di lungo periodo, secondo le linee di svolgimento dei principi costituzionali nel processo attuativo delineato dal legislatore statale ed integrato da quelli regionali» (sentenza n. 220 del 2013).

Peraltro, al di là di quale possa essere la configurazione del rapporto tra le «funzioni fondamentali» degli enti locali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *p*), e le «funzioni proprie» di cui all'art. 118, secondo comma, Cost., in ogni caso «sarà sempre la legge, statale o regionale, in relazione al riparto delle competenze legislative, a operare la concreta collocazione delle funzioni, in conformità alla generale attribuzione costituzionale ai Comuni o in deroga ad essa per esigenze di “esercizio unitario”, a livello sovracomunale, delle funzioni medesime» (sentenza n. 43 del 2004). Sicché, in tale prospettiva, si è escluso (sentenze n. 325 del 2010 e n. 272 del 2004) che la disciplina concernente le modalità dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica possa ascriversi all'ambito delle «funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e Città metropolitane», perché «la gestione dei predetti servizi non può certo considerarsi esplicazione di una funzione propria ed indefettibile dell'ente locale».

Tale assunto è stato fatto proprio anche dalla sentenza n. 307 del 2009, la quale però ha ritenuto, con specifico riferimento al servizio idrico integrato, che la non separabilità tra la gestione della rete e la gestione di detto servizio costituisca principio riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di funzioni fondamentali dei Comuni, posto che «le competenze comunali in ordine al servizio idrico sia per ragioni storico-normative sia per l'evidente essenzialità di questo alla vita associata delle comunità stabilite nei territori comunali devono essere considerate quali funzioni fondamentali degli enti locali», restando la competenza regionale nella materia di servizi pubblici locali «in un certo senso limitata dalla competenza statale suddetta», potendo «continuare ad essere esercitata negli altri settori, nonché in quello dei servizi fondamentali, purché non sia in contrasto con quanto stabilito dalle leggi statali». Diversamente si è invece opinato quanto, per l'appunto, alle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, per cui non può essere evocata la lettera *p*) del secondo comma dell'art. 117 Cost., giacché «la regolamentazione di tali modalità non riguarda un dato strutturale del servizio né profili funzionali degli enti locali ad esso interessati (come, invece, la precedente questione relativa alla separabilità tra gestione della rete ed erogazione del servizio idrico), bensì concerne l'assetto competitivo da dare al mercato di riferimento».

Sin d'ora giova inoltre rammentare che la competenza legislativa esclusiva statale di cui alla citata lettera *p*) non è invocabile in riferimento alle “comunità montane”, atteso che il richiamo limitato a Comuni, Province e Città metropolitane, ivi presente, «deve ritenersi tassativo» (sentenze n. 237 del 2009, n. 397 del 2006, n. 456 del 2005 e n. 244 del 2005).

Specifico e peculiare rilievo assume, inoltre, la sentenza n. 148 del 2012 di questa Corte, che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 27, del d.l. n. 78 del 2010, su cui è intervenuta la norma denunciata.

Si trattava, invero, di censure mosse dalla Regione Puglia in forza di argomentazioni che, in parte, sono riproposte in questa sede. La Regione allora sosteneva, infatti, che il richiamo all'art. 21, comma 3, della legge n. 42 del 2009 avrebbe consentito di estendere la qualifica di “funzioni fondamentali dei Comuni” - con conseguente attribuzione allo Stato della relativa competenza legislativa esclusiva - «anche a funzioni “amministrativo-gestionali”, o comunque, più in generale, a funzioni volte alla cura concreta di interessi». Sicché, la norma impugnata sarebbe stata in contrasto con «i limiti che caratterizzano la potestà legislativa attribuita allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., ledendo gravemente l'autonomia legislativa della Regione, riconosciuta dai commi terzo e quarto dell'art. 117 Cost. e richiamata dal comma secondo dell'art. 118 Cost., in riferimento alla disciplina ed alla allocazione delle funzioni amministrative dei Comuni».



La Corte ha ritenuto, invece, che le questioni muovessero «da un erroneo presupposto interpretativo, in quanto il richiamo operato dalla norma impugnata alla generica elencazione di cui all'art. 21, comma 3, della legge n. 42 del 2009 non è, di per sé, lesivo di competenze legislative e amministrative delle Regioni», rispondendo esso «all'esigenza di sopperire, sia pure transitoriamente ed ai limitati fini indicati nella stessa norma impugnata, alla mancata attuazione della delega contenuta nell'art. 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3)».

4.1.3.- Superata, con la norma denunciata, la provvisorietà e la settorialità degli interventi normativi precedenti in materia, ne deve, quindi, conseguire che allo Stato spetta l'individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni tra quelle che vengono a comporre l'intelaiatura essenziale dell'ente locale, cui, però, anche storicamente, non sono estranee le funzioni che attengono ai servizi pubblici locali; sicché l'elencazione di cui alla norma denunciata non si discosta da siffatto criterio elettivo.

La disciplina di dette funzioni è, invece, nella potestà di chi - Stato o Regione - è intestatario della materia cui la funzione stessa si riferisce.

In definitiva, la legge statale è soltanto attributiva di funzioni fondamentali, dalla stessa individuate, mentre l'organizzazione della funzione rimane attratta alla rispettiva competenza materiale dell'ente che ne può disporre in via regolativa.

La competenza regionale, nelle materie - di carattere concorrente o residuale - ad essa riservate, non viene, dunque, incisa dalla disposizione in esame, per cui perdono di consistenza tutte le censure proposte.

4.2.- Le questioni relative all'art. 19, comma 1, lettere *b)*, *c)*, *d)* ed *e)*, non sono fondate.

4.2.1.- Le doglianze attengono, in via generale, alla disciplina sulla gestione associata delle funzioni fondamentali.

Il comma 1, lettera *b)*, dell'art. 19, sostituendo il previgente comma 28 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, ha previsto che tutti i Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, ovvero fino a 3.000 abitanti se appartengono o sono appartenuti a comunità montane, esercitino obbligatoriamente in forma associata, mediante unioni di Comuni (art. 32 del d.lgs. n. 267 del 2000) o convenzione (art. 30 dello stesso d.lgs. n. 267 del 2000), la quasi totalità delle funzioni fondamentali, con esclusione della tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.

Rispetto alle previgente disciplina, non sussiste più la divisione tra Comuni sopra e sotto i 1000 abitanti.

La disposizione in esame ricomprende, infatti, anche i Comuni sotto i 1.000 abitanti, ai quali, tuttavia, il comma 2 dello stesso art. 19 riserva la facoltà di accedere ad un modello di unione derogatorio, regolato dall'art. 16 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, come sostituito dal citato comma 2 dell'art. 19, e non già quella dell'art. 32 del d.lgs. n. 267 del 2000, inciso dal comma 3 del medesimo art. 19, che invece, a mente della denunciata lettera *c)* del comma 1, si applica alle unioni di cui al comma 28 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, come modificato dalla lettera *b)* citata.

Le lettere *d)* ed *e)* del comma 1 introducono modifiche ai commi 30 e 31 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, concernenti sia il termine entro il quale la Regione può determinare un limite demografico minimo dell'unione dei Comuni diverso da quello pari a 10.000, sia i termini (già prorogati dal 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) entro i quali i Comuni attuano le novellate disposizioni in tema di obbligo di esercizio associato di funzioni.

In particolare:

- il limite demografico minimo delle unioni è confermato in 10.000 abitanti, salvo diverso limite determinato dalla Regione entro il 1° ottobre 2012 con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali ed entro il 1° ottobre 2013 per le altre. Le Regioni, infatti, nelle materie di competenza concorrente e residuale, potranno individuare, previa concertazione con i Comuni da svolgersi nell'ambito del Consiglio delle autonomie locali (CAL), limiti diversi;

- la durata minima delle convenzioni per l'esercizio obbligatorio delle funzioni in forma associata è fissata in tre anni. Al termine di tale periodo, qualora non si dimostri l'efficacia e l'efficienza nella gestione, i Comuni sono obbligati ad esercitare le funzioni mediante unione;

- sono stati ridefiniti i termini per dare attuazione alla gestione associata tra piccoli Comuni secondo un procedimento articolato in due fasi:

a) entro il 1° gennaio 2013 i Comuni interessati devono svolgere in forma associata almeno tre delle funzioni fondamentali;

b) entro il 1° gennaio 2014 l'obbligo di esercizio associato coinvolge anche le altre sette funzioni.



Rispetto ai termini di attuazione stabiliti, la nuova disciplina prevede che, qualora i Comuni non ottemperino, il prefetto assegna loro un termine perentorio, decorso il quale si attiva il potere sostitutivo del Governo ai sensi dell'art. 8 della legge n. 131 del 2003.

4.2.2.- La giurisprudenza di questa Corte in tema di forme associative di enti locali ha riguardato, segnatamente, le comunità montane, che rappresentano «un caso speciale di unioni di Comuni, create in vista della valorizzazione delle zone montane, allo scopo di esercitare, in modo più adeguato di quanto non consentirebbe la frammentazione dei comuni montani, “funzioni proprie”, “funzioni conferite” e funzioni comunali» (così la citata sentenza n. 244 del 2005).

Si è già detto, peraltro, come la competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost. sia, in tale ambito, inconfidente, giacché l'ordinamento delle comunità montane è riservato alla competenza legislativa residuale delle Regioni, di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost., pur in presenza della qualificazione di dette comunità come enti locali contenuta nel d.lgs. n. 267 del 2000, in quanto le stesse non sono contemplate dall'art. 114 Cost. (oltre che, come detto, dalla citata lettera *p*).

La Corte, ha, quindi, ritenuto (sentenze n. 237 del 2009 e n. 456 del 2005) che non possono venire in rilievo neppure i principi fondamentali desumibili dal Testo unico sugli enti locali (d.lgs. n. 267 del 2000) e, dunque, non può trovare applicazione la disposizione di cui all'art. 117, terzo comma, ultima parte, Cost., «la quale presuppone, invece, che si verta nelle materie di legislazione concorrente».

Tuttavia, si è pure affermato (sentenze n. 151 del 2012, n. 91 del 2011, n. 326 del 2010, n. 27 del 2010 e n. 237 del 2009) che un titolo di legittimazione statale per intervenire nell'ambito anzidetto comunque si rinviene nei principi fondamentali di «coordinamento della finanza pubblica», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., ove la disciplina dettata, nell'esercizio di siffatta potestà legislativa concorrente, sia indirizzata ad obiettivi di contenimento della spesa pubblica.

A questi fini, come messo in rilievo in molteplici occasioni da questa Corte (tra le tante, sentenze n. 236 del 2013, n. 193 del 2012, n. 151 del 2012, n. 182 del 2011, n. 207 del 2010, n. 297 del 2009), il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali. Vincoli che possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscano un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa»; e siano rispettosi del canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato.

4.2.3.- Nel caso in esame, le norme denunciate risultano, appunto, decisamente orientate ad un contenimento della spesa pubblica, creando un sistema tendenzialmente virtuoso di gestione associata di funzioni (e, soprattutto, quelle fondamentali) tra Comuni, che mira ad un risparmio di spesa sia sul piano dell'organizzazione “amministrativa”, sia su quello dell'organizzazione “politica”, lasciando comunque alle Regioni l'esercizio contiguo della competenza materiale ad esse costituzionalmente garantita, senza, peraltro, incidere in alcun modo sulla riserva del comma quarto dell'art. 123 Cost. In definitiva, si tratta di un legittimo esercizio della potestà statale concorrente in materia di «coordinamento della finanza pubblica», ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost.

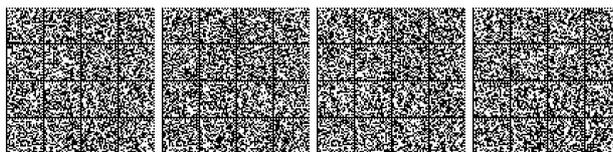
4.3.- Le questioni che investono i commi 3 e 4 dell'art. 19 non sono fondate.

4.3.1.- Le doglianze riguardano l'istituzione e disciplina delle «Unioni di comuni», di cui all'art. 32 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dal comma 3, e si estendono, di riflesso e senza specifica motivazione, al comma 4, del predetto art. 19. La disciplina impugnata prevede, anzitutto, un'unione di Comuni costituita in prevalenza da Comuni montani, che è detta «unione di comuni montani» e può esercitare anche le specifiche competenze di tutela e di promozione della montagna (ex art. 44, secondo comma, Cost.) e delle leggi in favore dei territori montani.

Stabilisce poi che ogni Comune può partecipare ad una sola unione ed è previsto che le unioni di Comuni possono stipulare apposite convenzioni tra loro o con singoli Comuni.

Individua, inoltre, nel dettaglio gli organi dell'unione e le modalità della loro costituzione. Stabilisce che lo statuto individui le funzioni svolte dall'unione e le corrispondenti risorse e non più la disciplina degli organi dell'unione; riconosce in via generale la potestà regolamentare e statutaria.

All'unione sono conferite dai Comuni le risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni ad essa attribuite e vengono, quindi, introdotti nuovi vincoli in materia di spesa di personale: infatti, fermi restando i vincoli previsti dalla normativa vigente, la spesa sostenuta per il personale dell'unione non può comportare, in sede di prima applicazione, il superamento della somma delle spese di personale sostenute precedentemente dai singoli Comuni partecipanti; inoltre, si dispone che, attraverso specifiche misure di razionalizzazione organizzativa e una rigorosa programmazione dei fabbisogni, devono essere assicurati progressivi risparmi di spesa in materia di personale.



È, inoltre, confermato che all'unione competono gli introiti derivanti da tasse, tariffe e dai contributi sui servizi ad essa affidati.

4.3.2.- Le argomentazioni che sono state già sviluppate in precedenza (segnatamente, punti 4.2.2. e 4.2.3.) sono riferibili anche al denunciato comma 3, e si riflettono sul connesso comma 4, considerato che tale disposizione è orientata finalisticamente al contenimento della spesa pubblica, siccome posta da un provvedimento di riesame delle condizioni di spesa e con contenuti armonici rispetto all'impianto complessivo della rimodulazione delle «unioni di comuni».

Dunque, opera anche in questo caso il titolo legittimante della competenza in materia di «coordinamento della finanza pubblica», di cui al comma terzo dell'art. 117 Cost., esercitata dallo Stato attraverso previsioni che si configurano come principi fondamentali e non si esauriscono in una disciplina di mero dettaglio.

Né può ravvisarsi la dedotta violazione dell'art. 119 Cost., giacché non solo è legittimo incidere con una manovra finanziaria sulle risorse degli enti territoriali, purché non siano tali da determinare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa e pregiudizievole per l'esercizio delle funzioni ad essi riservate (sentenze n. 298 del 2009, n. 381 del 2004 e n. 437 del 2001), ma rileva anche il fatto che l'attribuzione alle unioni di Comuni di «introiti derivanti dalle tasse, dalle tariffe e dai contributi» riguarda i «servizi ad esse affidati», sicché non verrebbero sottratte risorse per l'esercizio di funzioni da parte di enti che non fanno parte dell'unione stessa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto altre disposizioni del decreto-legge oggetto di impugnazione;

riuniti i giudizi;

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera a), 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, promossa, in riferimento agli artt. 117, commi terzo e quarto, e 118 della Costituzione, dalla Regione Campania con il ricorso in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera a), promossa in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, e 118, secondo comma, Cost., dalla Regione Puglia con il ricorso in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettere da a) a d), del d.l. n. 95 del 2012, promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, Cost., dalla Regione Lazio con il ricorso in epigrafe;

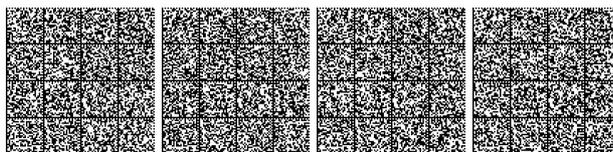
4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettere da b) a d), del d.l. n. 95 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., dalla Regione Campania con il ricorso in epigrafe;

5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettere d) ed e), del d.l. n. 95 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera p), e quarto comma, 118 e 123, primo e quarto comma, Cost., dalla Regione Puglia con il ricorso in epigrafe;

6) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, commi 1, lettere da b) ad e), e 3, del d.l. n. 95 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso in epigrafe;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19, commi 3 e 4, del d.l. n. 95 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 117, e 118 Cost., dalle Regioni Lazio, Veneto e Campania con i ricorsi in epigrafe;

8) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, promossa, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera p), terzo e quarto comma, e 119, primo, secondo e sesto comma Cost., dalla Regione Puglia con il ricorso in epigrafe;



9) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 19 del d.l. n. 95 del 2012, promosse, in riferimento all'art. 3, primo comma, lettera b), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna) ed all'art. 117, quarto comma, Cost., dalla Regione autonoma Sardegna con il ricorso in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 febbraio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140022

n. 23

Sentenza 10 - 13 febbraio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Finanza regionale - Misure volte al contenimento della spesa - Sanzioni a carico delle Regioni che non adottano i provvedimenti richiesti - Clausola di salvaguardia per le autonomie speciali.

- Decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, art. 2, commi 1, 2, 3, 4 e 5.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

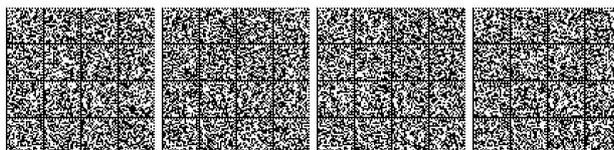
Presidente: Gaetano SILVESTRI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2, 3, 4 e 5, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, promossi dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e dalla Regione autonoma Sardegna, con ricorsi notificati il 5 febbraio 2013, rispettivamente depositati in cancelleria l'8 e il 15 febbraio 2013, ed iscritti ai nn. 17 e 20 del registro ricorsi 2013.



Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 3 dicembre 2013 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;
uditi gli avvocati Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, Tiziana Ledda per la Regione autonoma Sardegna e l'avvocato dello Stato Maria Gabriella Mangia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia (ricorso n. 17 del 2013) e Sardegna (ricorso n. 20 del 2013) hanno impugnato numerose disposizioni del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Le impugnazioni che vengono qui all'esame sono quelle relative ai commi 1, 2, 3, 4 e 5 (i commi 3 e 5 impugnati dalla sola Regione autonoma Sardegna) dell'art. 2 citato e rubricato «Riduzione dei costi della politica nelle regioni».

2.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia premette di non disconoscere l'esigenza di ridurre i costi della politica, come sarebbe dimostrato sia dalla recente approvazione, da parte della Camera dei deputati, di un disegno di legge costituzionale ad iniziativa del Consiglio regionale, mediante il quale il suo statuto è stato modificato con riduzione del numero dei consiglieri, sia dall'approvazione della legge regionale 29 ottobre 2012, n. 21 (Norme urgenti in materia di riduzione delle spese di funzionamento dei Gruppi consiliari. Modifiche all'articolo 3 della legge regionale n. 54/1973 e alla legge regionale n. 52/1980), con cui le spese di funzionamento dei gruppi consiliari sono state ridotte e assoggettate al controllo di un Collegio di revisori, ed è stata prevista la relativa pubblicità sul sito istituzionale del Consiglio regionale.

2.1.- Ciò premesso, la ricorrente osserva come i commi 1 e 2 dell'art. 2 censurato, dal punto di vista letterale, sembrano stabilire non un «obbligo» in capo alle Regioni ma soltanto un «onere» di adeguamento dei propri ordinamenti alle prescrizioni ivi dettate, ovverosia una condizione per evitare il taglio dell'ottanta per cento dei trasferimenti erariali; in realtà, prosegue la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia si tratterebbe proprio di un «obbligo», come reso palese dal successivo comma 5, in forza del quale il mancato adeguamento entro il termine previsto integra «grave violazione di legge ai sensi dell'art. 126, primo comma, della Costituzione» e conduce allo scioglimento del Consiglio regionale.

Dalla mancata realizzazione delle prescrizioni del comma 1, dunque, deriverebbero sia le sanzioni economiche ivi previste che quella «organica» del comma 5.

2.2.- La ricorrente, tuttavia, ritiene che l'art. 2 citato possa essere interpretato nel senso che i commi 1 e 2 non riguardino le autonomie speciali, dal momento che, ai sensi del successivo comma 4, «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adeguare i propri ordinamenti a quanto previsto dal comma 1 compatibilmente con i propri statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione».

Lo stesso comma 5, poi, facendo riferimento alla grave violazione di legge ai sensi dell'art. 126, primo comma, Cost., richiamerebbe una norma che vale per le sole Regioni ordinarie, mentre la materia in esame, per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, è regolata dall'art. 22 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

2.3.- La ricorrente, tuttavia, dichiara di proporre l'impugnazione dei commi 1, 2 e 4 dell'art. 2, in via «tuzioristica», dal momento che alcuni difetti redazionali, quali l'utilizzo, al comma 4, dell'ambiguo avverbio «compatibilmente» e il riferimento della clausola di salvezza solo al primo e non al secondo comma, potrebbero avallare la tesi dell'applicabilità dei meccanismi sanzionatori previsti dal legislatore anche alle Regioni autonome.

2.4.- In tale ipotesi, dunque, i commi 1 e 2 dell'art. 2 sarebbero incostituzionali per violazione della autonomia finanziaria regionale e dell'art. 3 Cost., in quanto irragionevoli.

2.4.1.- Sotto il primo profilo, deduce la ricorrente che l'art. 48 dello statuto riconosce ad essa «una propria finanza, coordinata con quella dello Stato, in armonia con i principi della solidarietà nazionale»; ai sensi dell'art. 49, poi, ad essa spettano quote fisse di entrate tributarie erariali riscosse nel suo territorio; e la disponibilità di adeguate risorse finanziarie è strumentale non solo all'esercizio delle proprie funzioni ma anche all'azione delle Province e dei Comuni, cui essa assegna, ex art. 54, quote delle proprie entrate.



Sostiene la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia che la lesione degli artt. 48 e 49 dello statuto sarebbe macroscopica, laddove il decurtamento dell'ottanta per cento dei trasferimenti erariali dovesse includere le quote delle entrate tributarie elencate dal predetto art. 49, non avendo lo Stato alcun potere di incidere sui meccanismi di finanziamento previsti in sede statutaria (si citano le sentenze della Corte n. 133 del 2010 e n. 74 del 2009).

Prosegue la Regione ricorrente evidenziando come, anche laddove si ritenesse che la riduzione dei trasferimenti non ricomprenda tali quote, le disposizioni in esame sarebbero comunque lesive della propria autonomia finanziaria: il comma 152 dell'art. 1 della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2011) prevede, infatti, che la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, nel rispetto dei principi indicati nella legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), contribuisce all'attuazione del federalismo fiscale, tra l'altro, mediante «la rinuncia alle assegnazioni statali derivanti dalle leggi di settore, individuate nell'ambito del tavolo di confronto di cui all'art. 27, comma 7, della citata legge n. 42 del 2009»: quindi in forza di un accordo tra Regione e Governo.

2.4.2.- In ordine al lamentato profilo dell'irragionevolezza, poi, andrebbe considerato, prosegue la ricorrente, che la decurtazione in esame ha carattere sanzionatorio e la giurisprudenza costituzionale ha più volte riconosciuto come le leggi di coordinamento della finanza pubblica possano stabilire sanzioni a carico degli enti inadempienti, ma a condizione che non siano, come nel caso di specie, in contrasto con le disposizioni degli statuti o delle relative norme di attuazione.

Da altra angolazione, poi, tra vincoli sostanziali e misure sanzionatorie (o premiali) dovrebbe sussistere una correlazione diretta e ragionevole (si citano le sentenze della Corte n. 8 del 2013 e n. 190 del 2008), che nel caso di specie difetterebbe: la riduzione dei trasferimenti, infatti, sarebbe connessa ad una serie assolutamente eterogenea di misure sostanziali, alcune delle quali non avrebbero neanche un significato finanziario; ancora, sotto altro profilo, l'irragionevolezza discenderebbe dal rilievo che la decurtazione è stabilita in modo fisso, quale che sia il numero delle condizioni che la Regione non abbia realizzato.

2.5.- Evidenzia ancora la ricorrente che il comma 2 dell'art. 2 censurato prevede, quale ulteriore sanzione, che la riduzione dei trasferimenti erariali a favore della Regione inadempiente sia pari «alla metà delle somme da essa destinate per l'esercizio 2013 al trattamento economico complessivo spettante ai membri del consiglio regionale e ai membri della giunta regionale».

Anche tale misura non avrebbe «alcun collegamento con un vincolo sostanziale» e sarebbe incostituzionale per le medesime ragioni evidenziate con riferimento al comma 1.

2.6.- In ordine alla clausola di salvaguardia prevista dal comma 4, prosegue la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, laddove dovesse ritenersi operante solo con riferimento alle previsioni del primo comma e non del secondo, violerebbe gli artt. 116 Cost. e 65 dello statuto, poiché molte delle disposizioni del predetto primo comma (richiamate dal secondo) richiederebbero, per la loro attuazione, modifiche statutarie.

Così la prescrizione di cui alla lettera *a*) circa il numero massimo di consiglieri regionali sarebbe in contrasto con l'art. 13, comma 2, dello statuto; la prescrizione sul numero degli assessori, nonché quelle di cui alle lettere *f*), *g*), *h*) e *l*), colliderebbe con l'art. 12; le disposizioni relative alle indennità spettanti ai titolari e ai componenti degli organi di vertice della Regione, infine, sarebbero in contrasto con gli artt. 19 e 41.

Conclude la ricorrente evidenziando come per il tramite delle prescrizioni in esame il legislatore ordinario finisca inammissibilmente con l'imporre modifiche di fonti statutarie di rango costituzionale (si cita la sentenza della Corte n. 198 del 2012).

2.7.- Da ultimo, in caso di mancato accoglimento della proposta interpretazione adeguatrice, l'art. 2, comma 4, sarebbe incostituzionale, nella parte in cui non prevede che alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia non si applichino le riduzioni dei trasferimenti erariali, anche per le stesse ragioni esposte con riferimento ai commi 1 e 2.

3.- La Regione autonoma Sardegna evidenzia come l'art. 2 in esame rechi numerose disposizioni che obbligano le Regioni ad intervenire sull'attività dei loro organi di governo e che, essendo talmente estranee alla logica della specialità, sarebbe lecito dubitare della loro applicabilità alla Regione medesima. Stante l'ambiguo tenore del comma 4, prosegue la ricorrente, si rende tuttavia necessaria l'impugnazione innanzi alla Corte costituzionale.

3.1.- La ricorrente muove alle disposizioni in esame due ordini di censure.

Da un lato, vi sarebbe una palese violazione della propria competenza legislativa nella regolazione dell'autonomia finanziaria e, specularmente, un abnorme esercizio da parte dello Stato della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica; il travalicamento dell'ambito riservato alla ricorrente, poi, avrebbe determinato anche l'invasione di alcune sue competenze statutarie.



Dall'altro, lo Stato, per il tramite dell'articolo impugnato, avrebbe imposto alla ricorrente di produrre effetti di finanza pubblica che possono darsi solo mediante la revisione dello statuto, che, essendo approvato con legge costituzionale, non è nella sua disponibilità allo stesso modo di una Regione ordinaria.

3.2.- Sostiene la Regione autonoma Sardegna, più in particolare, che con le prescrizioni di cui al primo comma dell'art. 2 impugnato lo Stato avrebbe esorbitato dalle sue attribuzioni nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica.

La piana lettura delle disposizioni impuginate, prosegue la ricorrente, «rende evidente la impossibilità di ricondurre la disposizione censurata ad un esercizio del potere legislativo di determinazione dei principi fondamentali», poiché le disposizioni normative «sono tutte assai particolareggiate ed anche in parte tra loro eterogenee» (sentenza n. 159 del 2008; si cita anche la sentenza n. 139 del 2012): di qui la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché degli artt. 7 e 8 dello statuto, che garantiscono l'autonomia finanziaria della Regione.

In via consequenziale sarebbero illegittimi i commi 2, 3 e 5, che ricollegano effetti ancor più lesivi dell'autonomia regionale alla mancata ottemperanza alle prescrizioni del comma 1: di qui, secondo la ricorrente, la violazione non solo dei parametri appena detti ma anche degli artt. 3, 4 e 5 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), perché verrebbe impedito alla Regione di svolgere le funzioni pubbliche ad essa affidate dalla Costituzione, dallo statuto speciale e dalle leggi.

3.3.- Non meno evidente, prosegue la Regione autonoma Sardegna, sarebbero le violazioni, da parte delle norme impuginate, di altre previsioni dello statuto: in particolare, il comma 1 violerebbe l'art. 16, che stabilisce il numero dei componenti del Consiglio regionale; il medesimo comma, poi, nella parte in cui prevede la determinazione del numero e degli emolumenti dei consiglieri e degli assessori, violerebbe l'art. 15, che affida alla legge regionale la determinazione della forma di governo della Regione e dei rapporti tra i suoi organi, e l'art. 26, che assegna alla legge regionale la competenza a fissare l'indennità dei consiglieri regionali.

Il comma 2, dal canto suo, violerebbe gli artt. 3 e 119 Cost., anche in relazione al combinato disposto con gli artt. 3, 4, 5 e 6 dello statuto, poiché il trasferimento dei fondi necessari per lo svolgimento delle funzioni statutarie sarebbe irragionevolmente subordinato alla rinuncia della Regione all'esplicazione della sua autonomia costituzionalmente garantita, anche finanziaria.

Ancora violato, secondo la ricorrente, sarebbe l'art. 8 dello statuto, poiché i trasferimenti erariali oggetto di potenziale blocco statale ricomprendono le compartecipazioni erariali ivi stabilite, con conseguente esorbitamento dalla materia del coordinamento della finanza pubblica.

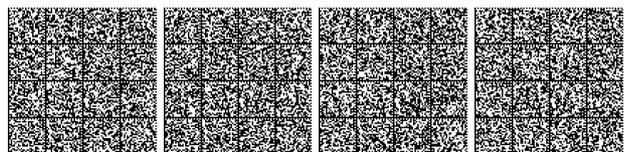
I medesimi vizi, secondo la Regione autonoma Sardegna, affliggerebbero anche il comma 3, relativo alla prova del rispetto delle condizioni imposte, da fornirsi mediante comunicazione agli organi statali indicati, in quanto strumentale all'attuazione delle previsioni dei commi 1 e 2.

3.4.- Quanto al comma 5, secondo cui il mancato adeguamento delle Regioni alle disposizioni dell'intero art. 2 determina una grave violazione di legge ai sensi dell'art. 126, primo comma, Cost., con conseguente scioglimento del Consiglio regionale e contestuale rimozione del Presidente della Regione, ritiene la ricorrente che sia lecito dubitare della sua applicabilità alle autonomie speciali, essendo richiamato un parametro costituzionale applicabile alle sole Regioni ordinarie.

Per l'ipotesi di ritenuta applicabilità, dovrebbero dirsi violati non solo lo stesso art. 126 Cost. ma anche gli artt. 15, 35 e 50 dello statuto, ove sono disciplinati i rapporti tra gli organi regionali, dettati tassativamente i casi di scioglimento del Consiglio e della Giunta regionale, nonché di fine anticipata del mandato del Presidente della Regione, e previste speciali forme di leale collaborazione tra Stato e Consiglio regionale nel caso in cui a perpetrare le violazioni sia la Giunta.

Inoltre, il comma 5 dell'art. 2 violerebbe anche l'art. 3 Cost., in combinato disposto con gli artt. 50 e 54 dello statuto e 116 Cost., perché ricollegerebbe l'ipotesi di scioglimento del Consiglio regionale e di rimozione del Presidente della Regione a eventi, quali la revisione dello statuto, che non sono nella disponibilità della ricorrente, con conseguente violazione anche del principio di eguaglianza, nella parte in cui tratta la Regione autonoma Sardegna in modo deteriore rispetto alle Regioni ordinarie, che possono liberamente modificare la propria legge fondamentale.

3.5.- Evidenzia la ricorrente, poi, più in generale, come sia la gran parte delle «condizioni» richieste dall'art. 2 a potersi avverare solo attraverso una modifica dello statuto, ma la Corte costituzionale con la sentenza n. 198 del 2012 avrebbe chiarito che una legge ordinaria non può imporre limiti e condizioni ad una fonte di rango costituzionale. Per queste ragioni, dunque, le disposizioni censurate violerebbero gli artt. 54 dello statuto e 116 Cost.



Inoltre, prosegue la ricorrente, lo statuto, a mente dell'art. 54, può essere riformato esclusivamente con il procedimento stabilito per la revisione costituzionale, procedimento che la Regione autonoma Sardegna può solo avviare; di qui l'irragionevolezza di considerarla responsabile in caso di mancato adeguamento.

3.6.- Anche il comma 4, secondo la ricorrente, sarebbe violativo di tutti i parametri statutari e costituzionali individuati in precedenza, perché non limita l'applicabilità dell'art. 2 ai soli ambiti di competenza del legislatore statale. La clausola in esame, sebbene in apparenza finalizzata alla tutela delle attribuzioni statutarie delle autonomie speciali, finirebbe per mortificarle.

Essa, infatti, nella sua formulazione letterale, differirebbe in maniera evidente da quella contenuta nell'art. 19-bis 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, analizzata dalla Corte con la sentenza n. 241 del 2012, ove si sarebbe chiarito come la funzione di clausole di questo tipo sia di escludere l'applicazione delle normative cui accedono, laddove in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione.

4.- In entrambi i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, spiegando difese ed eccezioni identiche e chiedendo il rigetto dei ricorsi.

Evidenzia la difesa erariale come l'art. 2 del d.l. n. 174 del 2012 preveda una serie di misure volte a ridurre i costi della politica; le Regioni, prosegue l'Avvocatura, sarebbero chiamate a introdurre tali misure per potere ricevere l'ottanta per cento dei trasferimenti erariali loro spettanti, ad eccezione di quelli destinati al Servizio sanitario nazionale e al trasporto pubblico locale.

Per le autonomie speciali, poi, sarebbe espressamente previsto che adeguino i rispettivi ordinamenti alle suddette misure di contenimento della spesa compatibilmente con i relativi statuti e le norme di attuazione, ovvero mediante strumenti che consentano di assicurare il rispetto della loro autonomia (art. 2, comma 4, e art. 11-bis del decreto-legge citato).

Il riconoscimento alle autonomie statutarie di un ruolo attivo e di un margine di manovra nell'adeguamento dei rispettivi ordinamenti alle nuove misure comporterebbe, secondo il Presidente del Consiglio, l'infondatezza delle questioni.

5.- In data 12 novembre 2013 la Regione autonoma Sardegna ha depositato una memoria, con cui ha evidenziato come il Presidente del Consiglio non abbia replicato alle proprie censure, limitandosi ad affermare che il decreto-legge impugnato, con le clausole di salvaguardia di cui agli artt. 2, comma 4, e 11-bis, ha riconosciuto alle autonomie speciali un certo margine di manovra nell'adeguamento alle disposizioni del decreto.

L'unico modo che possa consentire il rispetto della loro autonomia, secondo la ricorrente, è la non applicabilità in toto dell'art. 2, sia perché, non avendo esse la possibilità di riformare i propri statuti, non avrebbero alcuno strumento per soddisfare le condizioni dettate dallo Stato, sia perché l'articolo censurato conterrebbe disposizioni particolareggiate, in quanto tali esulanti dal coordinamento della finanza pubblica.

Considerato in diritto

1.- Le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di numerose disposizioni del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213.

L'esame di questa Corte è qui limitato alle questioni relative all'art. 2, commi da 1 a 5, restando riservata a separate pronunce la decisione di quelle riguardanti altre disposizioni del decreto.

L'articolo impugnato prevede, per quanto rileva in questa sede: al comma 1, il taglio dei trasferimenti erariali nella misura dell'ottanta per cento, fatta eccezione per quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, delle politiche sociali e per le non autosufficienze e al trasporto pubblico locale, laddove le Regioni non adottino, nei termini ivi indicati, tutta una serie di provvedimenti elencati dalla lettera *a*) alla lettera *m*); al comma 2, quale ulteriore sanzione, un taglio pari alla metà delle somme destinate per l'esercizio 2013 al trattamento economico complessivo spettante ai membri del Consiglio e della Giunta regionali; al comma 3, l'obbligo di comunicazione, alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze, del rispetto delle condizioni previste dal comma 1; al comma 4, l'operatività, per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, delle disposizioni del comma 1 compatibilmente con i propri statuti e le relative norme di attuazione; al comma 5, l'assegnazione alle Regioni, in caso di mancato adeguamento nei termini previsti, di un ulteriore termine di novanta giorni, il cui mancato rispetto è considerato grave violazione di legge ai sensi dell'art. 126, primo comma, della Costituzione.



Il comune presupposto interpretativo di tutte le censure risiede nella ritenuta applicabilità, prospettata in termini dubitativi, delle norme impugnate alle Regioni autonome ricorrenti.

I parametri invocati sono: 1) gli artt. 3, con riferimento ai principi di eguaglianza e ragionevolezza, 116, 117, terzo comma, 119 e 126 Cost.; 2) gli artt. 12, 13, comma 2, 19, 41, 48, 49, 54, 63 e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia); 3) gli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 16, 26, 35, 50 e 54 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna); 4) gli artt. 1, comma 152, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2011), e 27, comma 7, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione).

2.- In considerazione della parziale identità delle norme denunciate e delle censure proposte, i giudizi devono essere riuniti per essere decisi congiuntamente.

3.- In via preliminare va esaminata, d'ufficio, l'ammissibilità delle questioni sollevate con riferimento al comma 1 dell'art. 2, essendo stato il suo primo alinea modificato dall'art. 10, comma 7, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76 (Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto "IVA" e altre misure finanziarie urgenti), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 99, che ha introdotto, quale ulteriore ambito di esclusione dai tagli dei trasferimenti, quello relativo alle politiche sociali e per le non autosufficienze.

Questa Corte «ha costantemente ritenuto che, nell'ipotesi in cui le modifiche normative non siano soddisfattive rispetto alle censure, la questione di costituzionalità vada trasferita sulla nuova disposizione, salvo che quest'ultima appaia dotata di un contenuto radicalmente innovativo rispetto alla norma originaria (*ex plurimis*, sentenze n. 193 e n. 30 del 2012)» (sentenza n. 219 del 2013).

Ebbene, la natura «marginale» della modifica normativa (sentenza n. 219 del 2013), specie in relazione al perimetro e al tenore delle censure delle ricorrenti, rispetto a cui può dirsi solo minimamente soddisfattiva, rende necessario operare il trasferimento della questione di costituzionalità sulla nuova formulazione del testo dell'art. 2.

4.- Prima di procedere all'esame delle censure, occorre vagliare il presupposto interpretativo, da cui muovono le ricorrenti, dell'effettiva applicabilità delle norme impugnate alle Regioni autonome: la sua prospettazione in termini dubitativi nei giudizi in via principale non comporta, infatti, l'inammissibilità delle questioni sollevate (sentenze n. 62 del 2012, n. 412 del 2001, n. 244 del 1997).

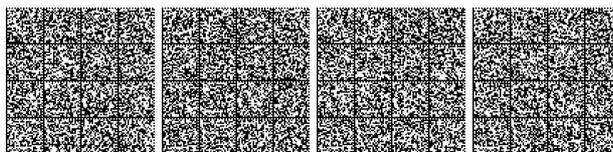
A tal fine rileva il comma 4 dell'art. 2 in esame, secondo cui «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adeguare i propri ordinamenti a quanto previsto dal comma 1 compatibilmente con i propri statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione». È questa la clausola di salvaguardia invocata dalle ricorrenti e che in effetti è applicabile per specialità, come si desume dalla stessa collocazione nell'art. 2 censurato.

Non assume rilievo, al contrario, la clausola generale contenuta nell'art. 11-*bis* - peraltro richiamata solo dalla difesa erariale e non dalle Regioni interessate - posta a chiusura del decreto-legge e alla cui stregua «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano attuano le disposizioni di cui al presente decreto nelle forme stabilite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione». Con la disposizione impugnata, infatti, non si pone un problema di recepimento, che è appunto regolato dall'art. 11-*bis*, limitandosi essa a prevedere una sanzione in mancanza dell'eventuale adeguamento.

Ebbene, a mezzo della clausola di salvaguardia di cui all'art. 2, comma 4, gli evocati parametri di rango statutario assumono «la funzione di generale limite» (sentenze n. 241 e n. 64 del 2012, n. 152 del 2011) per l'applicazione delle disposizioni del comma 1, nel senso che la prima ha la funzione di rendere queste ultime applicabili agli enti ad autonomia differenziata, «solo a condizione che, in ultima analisi, ciò avvenga nel "rispetto" degli statuti speciali» (sentenza n. 215 del 2013).

Sempre con riguardo al comma 4, va poi precisato che nonostante esso faccia riferimento solo al comma 1, deve ritenersi che la clausola di salvaguardia presidi anche i successivi commi 2 e 3; difatti, se le prescrizioni del primo comma dovessero ritenersi non operanti nei confronti delle Regioni ad autonomia speciale, non potrebbe darsi luogo neanche alle ulteriori sanzioni previste dal secondo comma, né ai conseguenti obblighi di comunicazione previsti dal terzo.

5.- Le ricorrenti contestano, allora, la legittimità costituzionale della clausola in esame poiché renderebbe applicabili le disposizioni impugnate alle autonomie speciali, in violazione della loro autonomia finanziaria e di numerose disposizioni degli statuti (artt. 3, 116, 117, 119 e 126 Cost.; artt. 12, 13, comma 2, 19, 41, 48, 49, 54, 63 e 65 della legge cost. n. 1 del 1963; artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 16, 26, 35, 50 e 54 della legge cost. n. 3 del 1948).



Aggiunge la Regione autonoma Sardegna che la clausola non sarebbe idonea a tutelare le proprie prerogative, poiché, nel limitarsi a richiamare il rispetto degli statuti e delle norme di attuazione, differirebbe dall'art. 19-bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, che, richiamando il percorso procedurale consensualistico previsto dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, porrebbe le autonomie speciali al riparo da qualsiasi intervento autoritativo del legislatore nazionale.

5.1.- Quest'ultima censura non è fondata.

L'invocato art. 27 della legge n. 42 del 2009, di attuazione del federalismo fiscale previsto dall'art. 119 Cost., pur ponendo «una vera e propria “riserva di competenza alle norme di attuazione degli statuti” speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata (sentenza n. 71 del 2012), così da configurarsi quale autentico presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti» (sentenza n. 241 del 2012), ha il rango di legge ordinaria, in quanto tale derogabile da atto successivo avente la medesima forza normativa.

Deve, allora, ritenersi che, specie in un contesto di grave crisi economica, quale quello in cui si è trovato ad operare il legislatore, esso possa discostarsi dal modello consensualistico nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica (sentenza n. 193 del 2012), fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria (sentenza n. 198 del 2012).

La clausola di salvaguardia in esame, dunque, non può essere considerata lesiva delle prerogative autonomistiche solo perché non prevede una procedura concertata, dal momento che quest'ultima non è costituzionalmente necessitata.

5.2.- Quanto alle rimanenti censure, esse, sebbene formalmente dirette contro la clausola di salvaguardia, sono in realtà rivolte avverso le disposizioni sostanziali da essa rese applicabili, con la conseguenza che è rispetto a queste ultime che vanno esaminate.

6.- Entrambe le ricorrenti lamentano che i tagli previsti ai commi 1 e 2 dell'art. 2 impugnato sarebbero in contrasto con i parametri costituzionali, statutari e interposti, invocati a garanzia della loro autonomia finanziaria (artt. 117, terzo comma, e 119 Cost.; artt. 48, 49, 54 e 63, quinto comma, della legge cost. n. 1 del 1963; artt. 3, 4, 5, 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948; artt. 1, comma 152, della legge n. 220 del 2010 e 27, comma 7, della legge n. 42 del 2009).

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia prospetta la questione in via alternativa, a seconda che l'espressione «trasferimenti erariali» venga intesa come ricomprensiva o meno delle spettanze finanziarie previste in sede statutaria: nel primo caso, si inciderebbe sulla sua autonomia finanziaria e sulle relative norme statutarie (artt. 48 e 49) che prevedono diverse quote di compartecipazione al gettito dei tributi ivi indicati; nel secondo, sull'autonomia finanziaria e sul principio consensualistico che reggerebbe il federalismo fiscale.

Secondo la Regione autonoma Sardegna, invece, il taglio dell'ottanta per cento dei trasferimenti erariali determinerebbe la compressione della sua autonomia finanziaria, impedendole di svolgere le funzioni ad essa affidate dallo statuto e dalla Costituzione.

6.1.- Quanto alla prospettazione della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in effetti le norme impuginate non specificano di quali trasferimenti erariali si tratti, se non in negativo e solo parzialmente, per escludere dal “taglio” quelli relativi al trasporto pubblico locale, al servizio sanitario e alle politiche sociali e per le non autosufficienze. L'espressione utilizzata dal legislatore, dunque, anche avuto riguardo al suo impiego nella redazione del bilancio dello Stato, può ingenerare il dubbio che si sia inteso fare riferimento a qualsiasi passaggio di denaro alle Regioni, e quindi anche alle somme devolute alle autonomie speciali a titolo di compartecipazioni ai tributi erariali.

È noto, tuttavia, «il costante insegnamento di questa Corte - espresso soprattutto nei giudizi incidentali, ma che vale, per ciò che attiene alla decisione di merito, anche nei giudizi in via principale (sentenza n. 21 del 2013, ordinanze n. 255 del 2012, n. 287 del 2011 e n. 110 del 2010) - che di una disposizione legislativa non si pronuncia l'illegittimità costituzionale quando se ne potrebbe dare un'interpretazione in violazione della Costituzione, ma quando non se ne può dare un'interpretazione conforme a Costituzione» (sentenza n. 46 del 2013). Ebbene, un'interpretazione costituzionalmente conforme impone di ritenere che la locuzione in esame non abbia riguardo anche alle compartecipazioni previste in sede statutaria per le Regioni ad autonomia speciale, il che sarebbe costituzionalmente illegittimo, dal momento che il legislatore ordinario non può imporre limiti o condizioni ad una fonte di rango costituzionale (sentenza n. 198 del 2012).

Così circoscritto l'ambito operativo dei meccanismi sanzionatori previsti dal legislatore, deve escludersi che esso contrasti con gli statuti e quindi, in questi termini, la questione non è fondata.

6.2.- Ferma, per le ragioni già chiarite, la non fondatezza della dedotta violazione del principio consensualistico, la restante parte della censura, comune a entrambe le Regioni autonome e relativa ai trasferimenti erariali diversi dalle spettanze finanziarie previste dagli statuti speciali, è inammissibile per genericità e indeterminatezza dell'oggetto (sentenza n. 241 del 2012).



L'assunto che i tagli incidono sull'autonomia finanziaria delle ricorrenti, sottraendo ad esse risorse indispensabili per l'esercizio delle rispettive funzioni, non è sorretto da qualsivoglia sforzo argomentativo (sentenze n. 184 del 2012; n. 185, n. 129, n. 114 e n. 68 del 2011; n. 278 e n. 45 del 2010), volto a chiarire, quanto meno, l'incidenza della disposizione impugnata sui rispettivi bilanci.

6.3.- Per le stesse ragioni è inammissibile la censura rivolta dalla Regione autonoma Sardegna ai commi 2, 3 e 5 dell'art. 2, nella parte in cui ricollegherebbero all'inottemperanza alle condizioni imposte dal comma 1 effetti lesivi delle proprie competenze e dell'autonomia finanziaria (artt. 117 e 119 Cost., nonché artt. 3, 4, 5, 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948), determinando l'impossibilità di svolgimento delle funzioni ad essa affidate.

7.- Sono invece specifiche ma non fondate la censura della Regione autonoma Sardegna rivolta al comma 1 dell'art. 2 impugnato, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché 7 e 8 dello statuto, e la connessa censura della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, rivolta ai commi 1 e 2 dell'art. 2, per violazione dell'art. 3 Cost.: lo Stato, secondo le ricorrenti, avrebbe esorbitato dalle sue attribuzioni nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, non essendosi limitato a dettare disposizioni di principio, ma essendo arrivato, con prescrizioni irragionevoli e prive di significato finanziario, «a definire il più minuto dettaglio».

7.1.- È pur vero, in proposito, che nell'esercitare tale funzione lo Stato deve limitarsi a porre obiettivi di contenimento senza prevedere in modo esaustivo strumenti e modalità per il loro perseguimento, in modo che rimanga uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale (sentenza n. 182 del 2011); che i vincoli imposti con tali norme possono «considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un "limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa" (sentenza n. 182 del 2011, nonché sentenze n. 297 del 2009; n. 289 del 2008; n. 169 del 2007)» (sentenza n. 236 del 2013); e che la disciplina dettata dal legislatore non deve ledere il canone generale della ragionevolezza e proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato (sentenze n. 236 del 2013 e n. 326 del 2010).

Occorre, però, tenere presente la struttura della norma censurata, che è ispirata alla logica premiale e sanzionatoria già delineata dal legislatore all'art. 2, comma 2, lettera z), della legge n. 42 del 2009, quale criterio direttivo generale nell'esercizio della delega al Governo in materia di federalismo fiscale. Il censurato art. 2, comma 1, infatti, pur contenendo alcune previsioni puntuali, le configura non come obblighi bensì come oneri. Esso non utilizza, dunque, la tecnica tradizionale d'imposizione di vincoli alla spesa ma un meccanismo indiretto che lascia alle Regioni la scelta se adeguarsi o meno, prevedendo, in caso negativo, la conseguenza sanzionatoria del taglio dei trasferimenti erariali.

Né inficia tale ricostruzione, come pure prospettato dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, l'ulteriore conseguenza dello scioglimento del Consiglio regionale prevista dal comma 5 dell'art. 2, dal momento che essa non è applicabile alle Regioni ricorrenti, come si dirà in seguito.

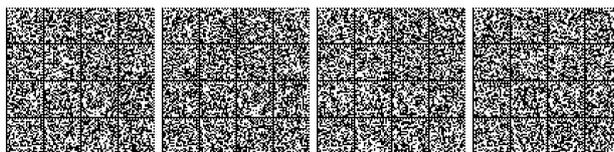
Il meccanismo così delineato realizza il duplice obiettivo di indurre a tagli qualitativamente determinati e di garantire il contenimento della spesa pubblica secondo la tradizionale logica quantitativa: in linea di principio, dunque, le norme censurate non esorbitano dai limiti propri della competenza statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

8.- Rimane da verificare se esse violino l'art. 3 Cost., nella misura in cui l'imposizione degli oneri in esame costituirebbe una irragionevole compressione dell'autonomia finanziaria delle Regioni ad autonomia speciale.

Il comma 1 censurato, introdotto nel notorio quadro di necessario rispetto dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'appartenenza all'Unione europea e dell'equilibrio di bilancio, prevede innanzitutto una serie di risparmi relativi al funzionamento del sistema politico che possono essere senza dubbio ricondotti ad una «scelta di fondo» (sentenza n. 151 del 2012) del legislatore nazionale.

Ebbene, tale scelta può essere considerata un principio di coordinamento della finanza pubblica, poiché, secondo la giurisprudenza di questa Corte, «la stessa nozione di principio fondamentale non può essere cristallizzata in una formula valida in ogni circostanza, ma deve tenere conto del contesto, del momento congiunturale in relazione ai quali l'accertamento va compiuto e della peculiarità della materia» (sentenza n. 16 del 2010); di guisa che «la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure può escludere il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione (sentenze n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007)» (sentenza n. 16 del 2010); in quest'ottica, «possono essere ricondotti nell'ambito dei principi di coordinamento della finanza pubblica "norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali" (sentenza n. 237 del 2009 e già sentenza n. 417 del 2005)» (sentenza n. 52 del 2010).

Pertanto, le prescrizioni dell'art. 2, comma 1, che costituiscono espressione di tale principio, nonché le conseguenze del mancato adeguamento, essendo legate al principio medesimo da un «evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione» (sentenze n. 16 del 2010, n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007), non possono considerarsi una irragionevole limitazione dell'autonomia finanziaria regionale.



Si tratta, in particolare, delle disposizioni relative alla fissazione del numero massimo dei consiglieri e degli assessori regionali, alla commisurazione del trattamento economico dei primi all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio, alla definizione dell'importo delle indennità di funzione e di carica, nonché delle spese di esercizio del mandato, alla regolamentazione dell'assegno di fine mandato, al divieto di cumulo di indennità o emolumenti, alla gratuità per i consiglieri della partecipazione alle commissioni, all'obbligo di introdurre modalità di pubblicità e trasparenza dello stato patrimoniale dei titolari di cariche pubbliche elettive e di governo, alla definizione dell'importo dei contributi in favore dei gruppi consiliari e delle spese per il relativo personale, al passaggio al sistema previdenziale contributivo dei consiglieri regionali e all'esclusione dell'erogazione del vitalizio in favore di chi sia stato condannato in via definitiva per delitti contro la pubblica amministrazione [rispettivamente, lettera *a*), nella parte in cui richiama l'art. 14, comma 1, lettere *a*), *b*) e *d*), del d.l. n. 138 del 2011, nonché lettere *b*), *c*), *d*), *e*), *f*), *g*), *h*), *m*) e *n*)].

9.- Le stesse censure rivolte all'art. 2, comma 1, lettera *i*), che richiama numerosi articoli di legge [artt. 6 e 9, comma 28, 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, e successive modificazioni; artt. 22, commi da 2 a 4, 23-bis, commi 5-bis, 5-ter, e 23-ter 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; artt. 3, commi 4, 5, 6 e 9; 4, 5, comma 6, e 9, comma 1, 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 nel settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135], sono invece inammissibili per genericità.

Si tratta di una vasta congerie di disposizioni ispirate da successive manovre finanziarie e accomunate solo dall'esigenza di contenimento della spesa pubblica. Esse presentano tecniche e contenuti precettivi differenti, incidendo su svariati settori pubblici e su materie non omogenee (a titolo esemplificativo: dalla riduzione del numero delle società sottoposte a controllo pubblico, all'entità dei gettoni di presenza, alla gratuità della partecipazione a commissioni, all'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, all'acquisto di buoni taxi, all'imposizione di limiti nell'assunzione di personale, alla soppressione e/o riduzione di enti, agenzie e organismi), sicché è impossibile procedere allo scrutinio della loro legittimità costituzionale in assenza di argomentazioni specifiche delle ricorrenti.

10.- Le restanti prescrizioni non possono, poi, considerarsi irragionevolmente lesive dell'autonomia finanziaria delle Regioni ricorrenti, in quanto risultano poste dal legislatore nazionale in attuazione di altri precetti costituzionali ovvero nell'esercizio di una potestà legislativa esclusiva.

10.1.- Quanto all'istituzione di un Collegio di revisori dei conti in raccordo con la Corte dei conti, questa Corte, con la già citata sentenza n. 198 del 2012, ha affermato, in relazione alle Regioni ordinarie e con riferimento proprio all'art. 14, comma 1, lettera *e*), del d.l. n. 138 del 2011 richiamato dalla disposizione impugnata, che il controllo esterno così configurato, sul modello già sperimentato per gli enti locali, «è “ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità”, e che esso concorre “alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno” (sentenza n. 179 del 2007)».

Si è ivi ritenuto, poi, che tale attribuzione trovi «diretto fondamento nell'art. 100 Cost., il quale “asigna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale” e che il riferimento dello stesso art. 100 Cost. al controllo “sulla gestione del bilancio dello Stato” debba intendersi oggi esteso ai bilanci di tutti gli enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata».

In altri termini e conclusivamente, «l'art. 14, comma 1, lettera *e*), del decreto-legge n. 138 del 2011 consente alla Corte dei conti, organo dello Stato-ordinamento (sentenze n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995), il controllo complessivo della finanza pubblica per tutelare l'unità economica della Repubblica (art. 120 Cost.) ed assicurare, da parte dell'amministrazione controllata, il “riesame” (sentenza n. 179 del 2007) diretto a ripristinare la regolarità amministrativa e contabile» (sentenza n. 198 del 2012).

10.2.- L'istituzione di un sistema informativo, al quale affluiscono i dati relativi al finanziamento dell'attività dei gruppi politici, da pubblicarsi sul sito istituzionale e resi disponibili per via telematica al sistema informativo della Corte dei conti, al Ministero dell'economia e delle finanze, nonché alla Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti (art. 2, comma 1, lettera *l*), è invece riconducibile alla materia del coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale (art. 117, secondo comma, lettera *r*, Cost.), di competenza esclusiva dello Stato.

11.- Le ricorrenti sollevano, poi, nei confronti di alcune specifiche previsioni dell'art. 2, comma 1, impugnato (e, come si è detto sopra, del comma 4 che ne consentirebbe l'applicazione), la censura di violazione dell'art. 116 Cost. e di diverse disposizioni dei rispettivi statuti (artt. 12, 13, comma 2, 19, 41, 48, 49, 54, 63 e 65 della legge cost. n. 1 del 1963; artt. 3, 4, 5, 7, 8, 15, 16 e 26, della legge cost. n. 3 del 1948).



11.1.- Quanto alla fissazione del numero massimo dei consiglieri prevista dall'art. 2, comma 1, lettera *a*), nella parte in cui richiama l'art. 14, comma 1, lettera *a*), del d.l. n. 138 del 2011, si deduce, rispettivamente, la violazione degli artt. 13 dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e 16 dello statuto speciale della Regione autonoma Sardegna.

La materia è in effetti regolata dagli articoli invocati: il primo prevede che «il numero dei consiglieri regionali è determinato in ragione di uno ogni 20.000 abitanti o frazioni superiori a 10.000 abitanti, secondo i dati ufficiali dell'ultimo censimento». Il secondo, invece, fissa direttamente in sessanta il numero dei consiglieri regionali.

Ne consegue che nei confronti della disposizione censurata opera la clausola di salvaguardia e pertanto la questione non è fondata.

11.2.- La censura è poi rivolta all'art. 2, comma 1, lettera *a*), nella parte in cui richiama l'art. 14, comma 1, lettera *b*), del citato d.l. n. 138 del 2011, secondo il quale il numero degli assessori regionali deve essere pari o inferiore ad un quinto del numero dei componenti del Consiglio regionale, con arrotondamento all'unità superiore.

Entrambi gli statuti speciali, al riguardo, rinviano ad una legge (cosiddetta statutaria) regionale rinforzata, in quanto approvata dalla maggioranza assoluta dei componenti il Consiglio regionale, avente ad oggetto la determinazione della forma di governo (così gli artt. 12 dello statuto della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e 15 dello statuto della Regione autonoma Sardegna); legge che, in quanto integrante lo statuto nella definizione degli aspetti fondamentali dell'organizzazione interna della Regione, deve ritenersi, con riferimento al suo contenuto necessario, ricompresa nell'ambito della salvaguardia prevista dal comma 4.

11.2.1.- La legge statutaria del Friuli-Venezia Giulia 18 giugno 2007, n. 17 (Determinazione della forma di governo della Regione Friuli-Venezia Giulia e del sistema elettorale regionale, ai sensi dell'articolo 12 dello Statuto di autonomia), all'art. 15, comma 1, secondo periodo, prevede che «Il numero minimo e massimo degli assessori è stabilito dalla legge regionale».

Il legislatore regionale ha, dunque, collocato fuori dalla legge statutaria la disciplina del numero degli assessori, così affidando a maggioranze semplici un assetto che evidentemente non viene considerato come qualificante la «forma di governo».

La censura, dunque, non è fondata.

11.2.2.- La legge statutaria della Regione autonoma Sardegna 10 luglio 2008, n. 1 (Disciplina riguardante la forma di governo e i rapporti fra gli organi, i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento della Regione, l'esercizio del diritto di iniziativa legislativa popolare e i referendum regionali, i casi di ineleggibilità e incompatibilità alla carica di Presidente della Regione, consigliere e assessore regionale) dal canto suo, all'art. 19, comma 1, stabiliva che la Giunta è composta da «non meno di otto e non più di dieci assessori».

Con la sentenza n. 149 del 2009 questa Corte, decidendo in sede di conflitto di attribuzione sollevato dallo Stato nei confronti della Regione autonoma Sardegna, ha dichiarato che non spettava al Presidente della Regione stessa procedere alla promulgazione della suddetta legge statutaria e, per l'effetto, ha annullato la promulgazione medesima.

Il numero degli assessori, pertanto, risulta allo stato essere fissato dalla legge regionale 7 gennaio 1977, n. 1 (Norme sull'organizzazione amministrativa della Regione sarda e sulle competenze della Giunta, della Presidenza e degli Assessorati regionali).

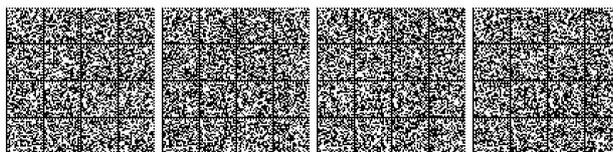
Valgono, dunque, le medesime considerazioni svolte al punto che precede, con la conseguenza che, anche con riferimento alla Regione autonoma Sardegna, la censura non è fondata.

11.3.- Non fondata è anche la censura di violazione delle norme statutarie riferita alle disposizioni relative alla determinazione del trattamento economico dei consiglieri e alla percezione di indennità o altri emolumenti comunque denominati [art. 2, comma 1, lettera *a*), nella parte in cui richiama l'art. 14, comma 1, lettera *d*), del d.l. n. 138 del 2011, nonché, lettere *b*), *c*), *d*), *e*), *n*)].

Gli statuti, infatti, si limitano a prevedere la fissazione, mediante legge regionale, di una indennità di carica (art. 26 dello statuto della Sardegna) o di presenza (art. 19 dello statuto del Friuli-Venezia Giulia), tacendo sulla loro misura e su altre eventuali spettanze. Valgono in proposito le stesse considerazioni sopra svolte al punto 11.2.1.

11.4.- È egualmente non fondata la censura di violazione dell'art. 12 dello statuto, sollevata dalla sola Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con riferimento tanto alla disposizione che disciplina le modalità di pubblicità e trasparenza dello stato patrimoniale dei titolari di cariche elettive e di governo (art. 2, comma 1, lettera *f*), quanto a quelle relative ai rimborsi e alle spese dei gruppi politici (art. 2, comma 1, lettere *g* ed *h*).

Difatti, né l'art. 12 invocato, né la legge statutaria cui esso rimanda, si occupano di queste materie, con la conseguenza che anche su tale punto deve escludersi la lamentata violazione dello statuto.



12.- Una censura specifica, infine, viene rivolta avverso l'art. 2, comma 5, nella parte in cui prevede che il mancato adeguamento delle Regioni alle disposizioni dell'intero art. 2 citato determina «una grave violazione di legge ai sensi dell'art. 126, primo comma, della Costituzione», con conseguente scioglimento del Consiglio regionale e contestuale rimozione del Presidente della Regione, laddove ritenuto applicabile anche alle Regioni ad autonomia speciale.

La norma contrasterebbe con gli artt. 3 e 126 Cost., nonché con gli artt. 15, 35 e 50 dello statuto, ove sono disciplinati i rapporti tra gli organi regionali, e, fra l'altro, i casi di scioglimento del Consiglio e della Giunta regionale, nonché di fine anticipata del mandato del Presidente della Regione.

La questione non è fondata per erroneità del presupposto interpretativo, dal momento che la disposizione censurata richiama l'art. 126 Cost., che è pacificamente applicabile alle sole Regioni ordinarie (sentenza n. 219 del 2013), mentre la disciplina dello scioglimento dei Consigli regionali delle autonomie speciali è contenuta nei rispettivi statuti.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale riguardanti le ulteriori disposizioni contenute nel decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213;

riuniti i giudizi,

1) *dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4, del medesimo d.l. n. 174 del 2012, promosse, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, in riferimento all'art. 116 della Costituzione ed agli artt. 12, 13, comma 2, 19, 41, 48, 49, 54, 63 e 65 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), e dalla Regione autonoma Sardegna, in riferimento agli artt. 3, 116, 117, 119 e 126 Cost., e agli artt. 3, 4, 5, 6, 7, 8, 15, 16, 26, 35, 50 e 54 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), con i ricorsi indicati in epigrafe;*

2) *dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, del d.l. n. 174 del 2012, nella parte relativa alle spettanze finanziarie previste dagli statuti speciali, promosse, in riferimento agli artt. 48, 49, 54 e 63, quinto comma, della legge cost. n. 1 del 1963, anche in relazione agli artt. 1, comma 152, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2011), e 27, comma 7, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, e, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché agli artt. 3, 4, 5, 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948, dalla Regione autonoma Sardegna, con i ricorsi indicati in epigrafe;*

3) *dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, lettere a), b), c), d), e), f), g), h), l), m) ed n), e 2, del d.l. n. 174 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché agli artt. 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948, dalla Regione autonoma Sardegna, e, in riferimento all'art. 3 Cost., dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con i ricorsi indicati in epigrafe;*

4) *dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2 e 4, del d.l. n. 174 del 2012, promosse, in riferimento all'art. 116 Cost. e agli artt. 12, 13, comma 2, 19, 41, 48, 49, 54, 63 e 65 della legge cost. n. 1 del 1963, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, nonché in riferimento agli artt. 3, 4, 5, 7, 8, 15, 16 e 26, primo comma, lettera b), della legge cost. n. 3 del 1948, dalla Regione autonoma Sardegna, con i ricorsi indicati in epigrafe;*

5) *dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5, del d.l. n. 174 del 2012, promossa, in riferimento agli artt. 3 e 126 Cost., nonché agli artt. 15, 35 e 50 della legge cost. n. 3 del 1948, dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;*

6) *dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, del d.l. n. 174 del 2012, nella parte relativa ai trasferimenti erariali diversi dalle spettanze finanziarie previste dagli statuti speciali, promosse, in riferimento agli artt. 48, 49, 54 e 63, quinto comma, della legge cost. n. 1 del 1963, anche in relazione agli artt. 1, comma 152, della legge n. 220 del 2010, e 27, comma 7, della legge n. 42 del 2009, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, e, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché agli artt. 3, 4, 5, 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948, dalla Regione autonoma Sardegna, con i ricorsi indicati in epigrafe;*



7) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 2, 3 e 5, del d.l. n. 174 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 117 e 119 Cost., nonché agli artt. 3, 4, 5, 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948, dalla Regione autonoma Sardegna, con il ricorso indicato in epigrafe;

8) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera i), del d.l. n. 174 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., nonché agli artt. 7 e 8 della legge cost. n. 3 del 1948, dalla Regione autonoma Sardegna, e, in riferimento all'art. 3 Cost., dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 febbraio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140023

N. 24

Sentenza 10 - 13 febbraio 2014

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Segreto di Stato - Procedimento penale avente ad oggetto il fatto storico del sequestro di Abu Omar.

- Sentenza della Corte di cassazione, quinta sezione penale, del 19 settembre 2012, n. 46340; ordinanze della Corte d'appello di Milano, quarta sezione penale, del 28 gennaio 2013 e del 4 febbraio 2013; sentenza della Corte d'appello di Milano, quarta sezione penale, del 12 febbraio 2013, n. 985.

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,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nei giudizi per conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato sorti a seguito della sentenza della Corte di cassazione, quinta sezione penale, del 19 settembre 2012, n. 46340, delle ordinanze della Corte d'appello di Milano, quarta sezione penale, del 28 gennaio 2013 e del 4 febbraio 2013 e della sentenza della Corte d'appello di Milano, quarta sezione penale, del 12 febbraio 2013, n. 985, promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 24 aprile ed il 24 ottobre 2013, depositati in cancelleria il 9 maggio e il 31 ottobre 2013 ed iscritti ai numeri 4 e 8 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2013, fase di merito.

Udito nell'udienza pubblica del 14 gennaio 2014 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi gli avvocati dello Stato Massimo Giannuzzi e Raffaele Tamiozzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso depositato, per la fase di ammissibilità, l'11 febbraio 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, ha proposto ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Corte di cassazione in riferimento alla sentenza n. 46340 del 19 settembre 2012, con la quale la quinta sezione penale della medesima Corte - in accoglimento dei ricorsi proposti dal Procuratore generale presso la Corte d'appello di Milano e, parzialmente, dalle parti civili - ha annullato con rinvio la sentenza pronunciata dalla Corte d'appello di Milano il 15 dicembre 2010, con la quale era stata confermata la declaratoria di improcedibilità della azione penale, ai sensi dell'art. 202 del codice di procedura penale, nei confronti di Pollari Nicolò, Di Troia Raffaele, Ciorra Giuseppe, Mancini Marco e Di Gregori Luciano. La sentenza della Corte di cassazione viene censurata anche nella parte in cui - puntualizza il ricorso - aveva annullato «le ordinanze del 22 e 26 ottobre 2010, con cui la Corte d'appello di Milano aveva ritenuto l'inutilizzabilità delle dichiarazioni rese dagli allora indagati Ciorra, Di Troia, Di Gregori e Mancini nel corso degli interrogatori cui erano stati sottoposti nella fase delle indagini preliminari».

Il ricorso viene proposto anche contro la Corte d'appello di Milano, quale giudice di rinvio, in riferimento, anzitutto, alla ordinanza emessa il 28 gennaio 2013, con la quale è stata accolta la richiesta di produzione dei verbali degli interrogatori resi dai predetti imputati, avanzata dalla locale Procura generale, in ossequio alla sentenza della Corte di cassazione di cui si è detto, ammettendo altresì la produzione, da parte della difesa dell'imputato Mancini, della nota dell'Agenzia informazioni e sicurezza esterna (AISE) del 25 gennaio 2013, prot. n. 15631/2.24/GG.02, recante la comunicazione al predetto imputato del contenuto della nota del Dipartimento informazioni della sicurezza (DIS). In tale nota - sottolinea il ricorrente -, il DIS aveva rappresentato che il Presidente del Consiglio dei ministri aveva rilevato «la perdurante vigenza del segreto di Stato, così come apposto, opposto e confermato nel corso del procedimento penale avente ad oggetto il fatto storico del sequestro di Abu Omar dai Presidenti del Consiglio dei ministri *pro tempore*, su tutti gli aspetti attinenti a qualsiasi rapporto intercorso tra Servizi di intelligence nazionali e stranieri, ancorché in qualche modo collegati o collegabili con il fatto storico costituito dal sequestro in questione, nonché agli interna corporis, intesi quali modalità organizzative ed operative».

Rievocate le articolate vicende che avevano contrassegnato l'*iter* del procedimento penale, il ricorrente osserva come tanto la sentenza della Corte di cassazione quanto l'ordinanza pronunciata dalla Corte d'appello di Milano, quale giudice di rinvio, il 28 gennaio 2013 (nella parte in cui ha ammesso la produzione degli atti di cui era stata disposta la restituzione al Procuratore generale da parte della stessa Corte con le ordinanze del 22 e 26 ottobre 2010) nonché l'ordinanza con cui, il 4 febbraio 2013, la medesima Corte territoriale ha omesso di procedere all'interpello del Presidente del Consiglio dei ministri ai fini della conferma del segreto di Stato opposto dagli imputati, a norma dell'art. 41 della legge 3 agosto 2007, n. 124 (Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto), risulterebbero «gravemente lesive delle attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri, quale autorità preposta all'apposizione, alla tutela ed alla conferma del segreto di Stato, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettere *b*) e *c*) della legge n. 124/2007».

Da qui il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto per violazione degli artt. 1, 5, 52, 94 e 95 della Costituzione e con riguardo agli artt. 1, comma 1, lettere *b*) e *c*), 39, 40 (sostitutivo dell'art. 202 cod. proc. pen.) e 41 della richiamata legge n. 124 del 2007.



In punto di ammissibilità, il ricorrente rievoca la giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di legittimazione attiva del Presidente del Consiglio dei ministri, mentre, quanto alla legittimazione delle altre parti del conflitto - certamente competenti a manifestare in via definitiva la volontà del potere cui appartengono -, si sottolinea la funzione costituzionale della Corte di cassazione come organo di ultima istanza cui è deputato il controllo della legittimità delle sentenze e dei provvedimenti in materia di libertà personale, e la competenza della Corte d'appello ad adottare provvedimenti istruttori destinati a diventare definitivi.

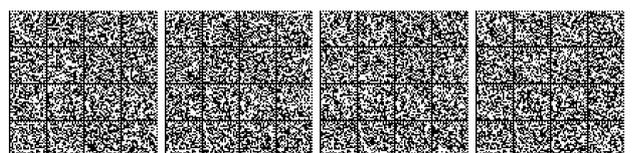
Quanto alla ammissibilità del ricorso sotto il profilo oggettivo, si rivendica il ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri in tema di sicurezza dello Stato - nella specie concretizzatosi nella apposizione del segreto di Stato e nella conferma di esso con riferimento ai rapporti tra i Servizi italiani e la Central intelligence agency (CIA) nonché agli interna corporis del Servizio, anche in ordine al fatto storico del sequestro di Nasr Osama Mustafà, alias Abu Omar - che nella specie sarebbe stato leso dai provvedimenti giurisdizionali oggetto di censura.

Nel merito, si osserva come, a far tempo dalla sentenza n. 86 del 1977, la Corte costituzionale, nell'evidenziare il livello supremo dei valori tutelabili con il presidio del segreto di Stato, ha individuato nel Presidente del Consiglio dei ministri il titolare del potere, di natura squisitamente politica, di segretezza: la strumentalità di tale potere alla salvaguardia dei valori supremi per la *salus rei publicae* giustifica, poi, la «non segretabilità dei fatti eversivi dell'ordine costituzionale». Di ciò è espressione la legge n. 124 del 2007 che, all'art. 1, attribuisce appunto al Presidente del Consiglio dei ministri la responsabilità generale della politica della informazione per la sicurezza ed il compito di apporre e tutelare il segreto di Stato e di confermarne la opposizione. Il ricorrente puntualizza, poi, il contenuto degli artt. 39, 40 e 41 della stessa legge, segnalandone i profili di rilevanza agli effetti dell'oggetto del ricorso.

Ebbene, alla luce del richiamato quadro normativo, la Corte di cassazione, mentre afferma correttamente - secondo quanto precisato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 106 del 2009 - che il segreto di Stato è stato apposto su documenti e notizie riguardanti i rapporti tra Servizi italiani e stranieri e sugli interna corporis, anche se relativi alla vicenda delle renditions e del sequestro di Abu Omar, erra nel ritenere che il segreto sia limitato ai rapporti tra Servizi che si siano estrinsecati nella realizzazione di operazioni comuni, dal momento che una simile conclusione non può fondarsi sulla circostanza - risultante da una nota dell'11 novembre 2005 - della assoluta estraneità del Governo italiano e del Servizio al sequestro di Abu Omar. Sarebbe dunque arbitrario circoscrivere il segreto alle sole operazioni cogestite dai Servizi e legittimamente approvate dai vertici dei Servizi italiani, con conseguente lesione della sfera delle attribuzioni spettanti in materia al Presidente del Consiglio dei ministri, in particolare per ciò che attiene alla determinazione in concreto dell'ambito di operatività del segreto di Stato.

Risulterebbe a sua volta lesivo di tali prerogative, ancorché sotto altro profilo, anche l'annullamento delle statuizioni con cui la Corte d'appello di Milano aveva dichiarato l'improcedibilità dell'azione penale esercitata nei confronti degli imputati italiani che avevano opposto il segreto di Stato, nonché delle ordinanze del 22 e 26 ottobre 2010, con le quali la medesima Corte d'appello aveva ritenuto inutilizzabili le dichiarazioni rese, quali indagati, da Mancini, Ciorra, Di Troia e Di Gregori, malgrado il segreto di Stato da loro opposto fosse stato confermato; annullamento cui ha fatto seguito, da parte del giudice del rinvio, la pronuncia della ordinanza del 28 gennaio 2013, con la quale è stata ammessa la produzione di tali dichiarazioni. Ciò avrebbe determinato la arbitraria esclusione della operatività del segreto in ordine ai rapporti tra Servizio italiano e CIA e in merito alle direttive impartite dal direttore del SISMI circa il fatto storico del sequestro di Abu Omar, dal momento che era precluso per l'autorità giudiziaria utilizzare, anche indirettamente, le notizie coperte dal segreto. Non sarebbe corretta l'affermazione - contenuta nella richiamata ordinanza del 28 gennaio 2013 - secondo la quale la restituzione dei verbali degli interrogatori resi nel corso delle indagini sarebbe stata disposta in quanto irrilevanti ai fini del decidere: ciò riguarderebbe, infatti, le sole circostanze che nel caso specifico non fossero coperte da segreto di Stato, nei termini innanzi detti e ricostruiti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 106 del 2009, la cui vigenza - ribadita dal Presidente del Consiglio dei ministri in sede di interpello formulato dal Giudice della udienza preliminare - è stata da ultimo riaffermata dalla nota AISE prodotta dalla difesa di Mancini nel corso della udienza del 28 gennaio 2013.

La sentenza della Corte di cassazione - puntualizza ancora il ricorrente - sarebbe censurabile anche nella parte in cui afferma la tardività dell'apposizione del segreto agli atti ed ai documenti acquisiti in riferimento al sequestro di Abu Omar, essendo una simile affermazione in contrasto con la citata sentenza n. 106 del 2009. La Cassazione, infatti, avrebbe stravolto il significato di tale ultima pronuncia, nel senso che, avendo i soggetti tenuti alla opposizione del segreto formulato tale opposizione solo successivamente alla acquisizione dei documenti da parte della autorità giudiziaria, gli atti, essendo stati legittimamente acquisiti, non sarebbero inutilizzabili, ma comporterebbero l'uso di cautele atte ad impedire la divulgazione del segreto. La Corte costituzionale, infatti, pur avendo negato la portata di una retroattiva demolizione della attività di indagine, aveva puntualizzato come l'opposizione del segreto successiva alla acquisizione non fosse una evenienza processualmente indifferente: tanto che si dichiarò che non spettava alla



autorità precedente porre i documenti non “omissati” a fondamento della richiesta di rinvio a giudizio e del decreto che dispone il giudizio. Ciò risulterebbe anche da altro passo della sentenza della Corte costituzionale n. 106 del 2009, ove si è puntualizzato come anche la legittima acquisizione di elementi di prova - nella specie riferita alle intercettazioni telefoniche disposte “a tappeto” su utenze intestate al SISMI - non escludesse la necessità di non utilizzare quegli elementi che dovessero risultare coperti dal segreto, posto che questo funge da «sbarramento al potere giurisdizionale, nel senso di “inibire all’Autorità giudiziaria di acquisire e conseguentemente di utilizzare gli elementi di conoscenza e di prova coperti dal segreto”».

Da qui lo iato tra la sentenza della Corte di cassazione ed i principi affermati dalla Corte costituzionale, con conseguente lesione delle prerogative del ricorrente, «mantenendo all’interno del circuito divulgativo del processo documenti in relazione ai quali era stato opposto e confermato il segreto di Stato».

La sentenza della Corte di cassazione sarebbe censurabile anche laddove ha limitato l’inutilizzabilità delle testimonianze, delle dichiarazioni e degli altri elementi di prova sugli interna corporis, facendo salva la utilizzabilità di quegli elementi in relazione alle condotte poste in essere a titolo individuale dagli agenti del Servizio, al di fuori di operazioni riconducibili al SISMI. Ciò risponde, infatti, alla già confutata tesi secondo la quale il segreto avrebbe coperto soltanto le operazioni approvate dal Servizio.

Da tutto ciò, la lesione delle prerogative del ricorrente, anche in relazione alla ordinanza del 28 gennaio 2013, con la quale la Corte d’appello aveva accolto, proprio in ossequio alla sentenza della Corte di cassazione, la produzione dei verbali di interrogatorio degli indagati già menzionati, trattandosi di fonti di prova certamente coperte da segreto di Stato. Lesione che si lamenta anche in relazione alla ordinanza del 4 febbraio 2013, con la quale la Corte milanese ha ommesso di chiedere la conferma del segreto di Stato, opposto dagli imputati, senza conseguentemente sospendere ogni iniziativa volta ad acquisire la notizia oggetto di segreto, consentendo così al Procuratore generale di svolgere la propria requisitoria, ripresa dagli organi di informazione, utilizzando ampiamente le fonti di prova coperte dal segreto di Stato.

Conclusivamente, viene formulata istanza di sospensione della sentenza della Corte di cassazione e del giudizio di rinvio, al fine di non aggravare la lesione delle attribuzioni costituzionali del Presidente del Consiglio dei ministri.

Il ricorrente chiede, dunque, dichiararsi che:

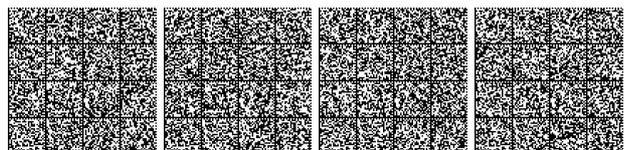
a) non spettava alla Corte di cassazione annullare i proscioglimenti degli imputati Pollari, Ciorra, Di Troia, Di Gregori e Mancini nonché le ordinanze del 22 e 26 ottobre 2010, con le quali la Corte d’appello di Milano aveva ritenuto l’inutilizzabilità delle dichiarazioni rese dagli indagati nel corso delle indagini preliminari, sul presupposto che il segreto di Stato apposto in relazione alla vicenda del sequestro di Abu Omar concernerebbe solo i rapporti tra Servizio italiano e CIA, nonché gli interna corporis che hanno tratto ad operazioni autorizzate dal Servizio, e non anche quelli che attengono comunque al fatto storico del sequestro in questione, e che sarebbe tutt’ora utilizzabile la documentazione legittimamente acquisita dall’autorità giudiziaria nel corso del procedimento avente ad oggetto il sequestro in questione, sulla quale era stato successivamente opposto il segreto di Stato;

b) non spettava alla Corte d’appello di Milano né ammettere la produzione, da parte della Procura generale, dei verbali relativi agli interrogatori resi nel corso delle indagini da Mancini, Ciorra, Di Troia e Di Gregori - atti dei quali era stata disposta la restituzione al Procuratore generale da parte della stessa Corte d’appello con ordinanze del 22 e 26 ottobre 2010 - né omettere l’interpello del Presidente del Consiglio dei ministri ai fini della conferma del segreto di Stato opposto dagli imputati Pollari, Mancini, Ciorra, Di Troia e Di Gregori nel corso della udienza del 4 febbraio 2013, invitando il Procuratore generale a concludere, consentendogli in tal modo di svolgere la sua requisitoria utilizzando fonti di prova coperte dal segreto di Stato.

Correlativamente, si domanda l’annullamento, *in parte qua*, previa sospensione della relativa efficacia, della sentenza della Corte di cassazione n. 46340 del 2012, nonché, previa sospensione della relativa efficacia, delle ordinanze pronunciate dalla Corte d’appello di Milano in data 28 gennaio 2013 e 4 febbraio 2013, in riferimento ai profili e per le parti innanzi indicate.

1.1.- Il ricorso è stato dichiarato ammissibile con l’ordinanza n. 69 del 2013 e poi nuovamente depositato presso la cancelleria di questa Corte, dopo le rituali notifiche, il 9 maggio 2013.

2.- Con ricorso depositato, per la fase di ammissibilità, il 3 luglio 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, ha proposto conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Corte d’appello di Milano, in persona del Presidente *pro tempore*, in riferimento alla sentenza n. 985 del 12 febbraio 2013, con la quale la medesima Corte (nel processo penale a carico di Pollari Nicolò, Di Troia Raffaele, Ciorra Giuseppe, Mancini Marco e Di Gregori Luciano, per sequestro di persona in danno di Abu Omar), pur resa edotta dell’intervenuto deposito in data 11 febbraio 2013 di un ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, ha affermato la responsabilità di detti imputati, non ravvisando la sussistenza di una causa di sospensione del processo in corso.



Rievocate le articolate vicende che hanno contrassegnato l'iter del procedimento penale in esame, il ricorrente osserva che anche la sentenza della Corte d'appello di Milano risulterebbe «gravemente lesiva delle attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri, quale autorità preposta all'opposizione, alla tutela ed alla conferma del segreto di Stato, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettere b) e c) della legge n. 124/2007»; per cui risulterebbero violati gli artt. 1, 5, 52, 94 e 95 Cost., in riferimento agli artt. 1, comma 1, lettere b) e c), 39, 40 (sostitutivo dell'art. 202 cod. proc. pen.) e 41 della richiamata legge n. 124 del 2007.

In punto di ammissibilità, il ricorrente - richiamata la giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di legittimazione attiva e passiva -, quanto alla sussistenza del requisito oggettivo del conflitto, rivendica le prerogative del Presidente del Consiglio dei ministri in tema di sicurezza dello Stato - nella specie concretizzatesi nella apposizione del segreto di Stato e nella conferma di esso con riferimento ai rapporti tra i Servizi italiani e la CIA nonché agli interna corporis del Servizio, anche in ordine al fatto storico del sequestro di Abu Omar - che sarebbero state lese dai provvedimenti giurisdizionali impugnati.

Nel merito, il ricorrente - rilevato come da molto tempo la giurisprudenza costituzionale abbia evidenziato il livello supremo dei valori tutelabili col presidio del segreto di Stato, individuando nel Presidente del Consiglio dei ministri il titolare del potere di segretazione, di natura squisitamente politica - ha osservato come a questo orientamento si conformi la ricordata legge n. 124 del 2007, dei cui articoli 39, 40 e 41 segnala i profili di rilevanza agli effetti del *thema decidendum*.

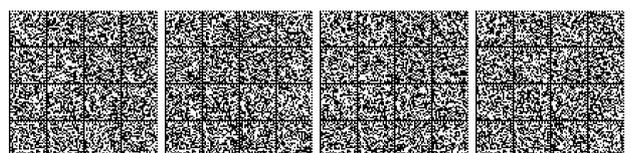
Secondo il Presidente del Consiglio la sentenza impugnata con il presente ricorso è affetta da illegittimità derivata, in primo luogo in quanto ha applicato alla fattispecie concreta i criteri seguiti dalla Corte di cassazione nella sentenza del 19 febbraio 2012, impugnata con il già menzionato ricorso per conflitto di attribuzione, depositato l'11 febbraio 2013 (ammesso da questa Corte con ordinanza n. 69 del 2013).

Alla luce del richiamato quadro normativo, la Corte di cassazione avrebbe correttamente affermato che il segreto di Stato è stato apposto su documenti e notizie riguardanti i rapporti tra Servizi italiani e stranieri e sugli interna corporis, anche se relativi alla vicenda delle renditions e del sequestro di Abu Omar; e avrebbe, invece, errato nel ritenere il segreto limitato ai rapporti tra Servizi, tendenti alla realizzazione di operazioni comuni. Proprio questo, infatti, sarebbe all'origine della lesione della sfera delle attribuzioni spettanti al Presidente del Consiglio dei ministri, in particolare per ciò che attiene alla determinazione del concreto ambito di operatività del segreto.

Si ribadisce altresì che risulterebbe, a sua volta, lesivo di tali prerogative, ancorché sotto altro profilo, anche l'annullamento delle statuizioni con cui la Corte d'appello di Milano aveva dichiarato l'improcedibilità dell'azione penale esercitata nei confronti degli imputati italiani che avevano opposto il segreto di Stato, nonché delle ordinanze del 22 e 26 ottobre 2010, con le quali la medesima Corte d'appello aveva ritenuto inutilizzabili le dichiarazioni rese, quali indagati, da Mancini, Ciorra, Di Troia e Di Gregori, malgrado il segreto di Stato da loro opposto fosse stato confermato; annullamento cui ha fatto seguito, da parte del giudice del rinvio, la pronuncia della ordinanza del 28 gennaio 2013, con la quale è stata ammessa la produzione di tali dichiarazioni. Risulterebbero, infatti, così, esclusi dall'operatività del segreto i rapporti tra Servizio italiano e CIA e le direttive impartite dal direttore del SISMI circa il fatto storico del sequestro di Abu Omar, essendo precluso all'autorità giudiziaria utilizzare, anche indirettamente, le notizie coperte dal segreto. Né sarebbe corretta l'affermazione secondo cui la restituzione dei verbali degli interrogatori resi nel corso delle indagini sarebbe stata disposta sul presupposto che questi fossero irrilevanti ai fini del decidere: ciò riguarderebbe, infatti, soltanto le circostanze, nel caso specifico, non coperte dal segreto di Stato, nei termini innanzi detti.

La sentenza impugnata sarebbe inoltre censurabile nella parte in cui riafferma (in conformità a quanto statuito dalla Corte di cassazione) la tardività della apposizione del segreto di Stato agli atti ed ai documenti acquisiti in riferimento al sequestro di Abu Omar, essendo una simile affermazione in contrasto con la sentenza n. 106 del 2009. La Cassazione, infatti, avrebbe stravolto il significato della pronuncia della Corte costituzionale, nel senso che, avendo i soggetti tenuti alla opposizione del segreto formulato tale opposizione solo successivamente alla acquisizione dei documenti da parte della autorità giudiziaria, gli atti, essendo stati legittimamente acquisiti, non sarebbero inutilizzabili, ma comporterebbero l'uso di cautele atte ad impedire la divulgazione del segreto. In realtà la Corte costituzionale, pur avendo negato la portata di una retroattiva demolizione della attività di indagine, aveva puntualizzato come l'opposizione del segreto successiva alla acquisizione non fosse una evenienza processualmente indifferente. Su questa base, del resto, si affermò che il segreto funge da «sbarramento al potere giurisdizionale, nel senso di "inibire all'Autorità giudiziaria di acquisire e conseguentemente utilizzare gli elementi di conoscenza e di prova coperti dal segreto"».

Sarebbe altresì censurabile la decisione impugnata là dove ha limitato l'inutilizzabilità delle testimonianze, delle dichiarazioni e degli altri elementi di prova sugli interna corporis, facendo salva la utilizzabilità di quegli elementi in relazione alle condotte poste in essere a titolo individuale dagli agenti del Servizio, al di fuori di operazioni riconducibili al SISMI, giacché ciò risponderrebbe alla già confutata tesi secondo la quale il segreto avrebbe coperto soltanto le operazioni approvate dal Servizio.



La sentenza, ancora, sarebbe viziata per effetto della illegittimità della ricordata ordinanza del 28 gennaio 2013 e parimenti lesiva risulterebbe l'ordinanza del 4 febbraio 2013, con la quale la Corte milanese ha omesso di chiedere la conferma del segreto di Stato, opposto dagli imputati, consentendo di utilizzare ampiamente le fonti di prova coperte dal segreto di Stato.

Infine, il ricorrente lamenta la violazione del principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato (al quale non sfugge neppure l'ordine giudiziario: sentenze n. 87 del 2012, n. 149 del 2007, n. 110 del 1998 e n. 403 del 1994), in cui sarebbe incorsa la Corte d'appello di Milano, per avere omesso di sospendere il procedimento penale in corso di celebrazione, in attesa della decisione del ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, del cui deposito presso la cancelleria della Corte costituzionale, la Corte d'appello era stata informata dall'Avvocatura dello Stato il giorno prima della emissione della sentenza impugnata.

Viene, altresì, formulata istanza di sospensione della impugnata sentenza della Corte d'appello di Milano, al fine di non aggravare la lesione delle attribuzioni costituzionali del Presidente del Consiglio dei ministri.

Il ricorrente chiede, dunque, dichiararsi che:

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

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

c) non spettava alla Corte d'appello di Milano emettere la sentenza impugnata in questa sede, senza aver sospeso il processo penale in questione fino alla definizione del giudizio sul conflitto di attribuzione.

Chiede altresì che si annulli - previa sospensione dell'efficacia della sentenza n. 985 del 2013 della Corte d'appello di Milano e conseguente sospensione del processo penale attualmente pendente dinanzi alla Corte di cassazione - la predetta sentenza della Corte ambrosiana.

2.1. - Il ricorso è stato dichiarato ammissibile con l'ordinanza n. 244 del 2013 e poi nuovamente depositato presso la cancelleria di questa Corte, dopo la rituale notifica, il 31 ottobre 2013.

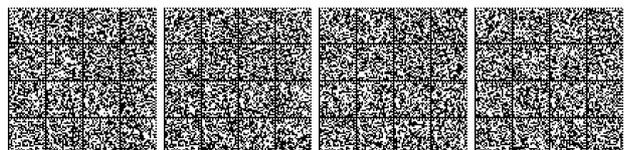
2.2.- La Corte di cassazione e la Corte d'appello di Milano non si sono costituite in giudizio.

Considerato in diritto

1.- I ricorsi proposti dal Presidente del Consiglio dei ministri - la cui ammissibilità va preliminarmente confermata -, ancorché indirizzati contro distinti atti giurisdizionali - assunti come lesivi delle prerogative costituzionali del ricorrente in tema di esercizio delle attribuzioni relative al segreto di Stato e alla determinazione in concreto del relativo ambito di operatività - presentano un nucleo comune, riguardando entrambi la stessa vicenda processuale e fondandosi su censure in larga parte convergenti.

Tenuto conto dei profili di evidente connessione soggettiva ed oggettiva, appare necessario procedere alla trattazione congiunta dei relativi giudizi: gli stessi vanno pertanto riuniti per essere definiti con un'unica pronuncia.

2.- A proposito della sentenza pronunciata dalla Corte di cassazione il 19 settembre 2012, il ricorrente reputa essersi realizzata - attraverso la pronuncia di annullamento con rinvio delle statuizioni di proscioglimento adottate dai giudici di entrambi i gradi di merito, che avevano, al contrario, riconosciuto l'esistenza di una preclusione processuale derivante dal vincolo del segreto, secondo le puntualizzazioni offerte, nell'ambito dello stesso procedimento, dalla sentenza di questa Corte n. 106 del 2009 - una menomazione del munus spettante al Presidente del Consiglio dei ministri in tema di segreto di Stato, sotto più profili ed in rapporto a diversi punti del decisum.



Sarebbe infatti anzitutto arbitrario, e dunque invasivo delle prerogative del ricorrente, l'assunto - centrale agli effetti della decisione rescindente - secondo il quale il vincolo del segreto dovrebbe intendersi circoscritto alle sole operazioni che avessero coinvolto ufficialmente i Servizi nazionali e stranieri, legittimamente approvate dai vertici dei Servizi italiani: una simile affermazione - fondata esclusivamente su una nota dell'11 novembre 2005, con la quale era stata affermata la assoluta estraneità del Governo italiano e del Servizio al sequestro di Abu Omar - finirebbe per incidere direttamente sul potere di determinazione di quale fosse il reale ambito dei fatti e delle notizie coperte dal segreto, da parte di un organo diverso da quello cui è riservato detto compito.

Strettamente collegata a tale rivendicazione è quella che deduce il medesimo vulnus anche in riferimento all'annullamento della sentenza pronunciata dalla Corte d'appello di Milano il 15 dicembre 2010 (con la quale era stata confermata la declaratoria di improcedibilità della azione penale nei confronti degli imputati italiani che avevano opposto il segreto di Stato), nonché delle ordinanze pronunciate il 22 e 26 ottobre 2010, nelle quali la medesima Corte territoriale aveva ritenuto inutilizzabili le dichiarazioni rese nel corso delle indagini preliminari da Mancini, Ciorra, Di Troia e Di Gregori.

Considerato, dunque - assume il ricorrente - che non spettava alla Corte di cassazione reputare che il segreto fosse limitato alle sole operazioni ufficiali dei Servizi, e che pertanto non si potesse ritenere estraneo all'oggetto del segreto il tema dei rapporti tra il Servizio italiano e la CIA e degli interna corporis ove non riconducibili ad attività regolarmente approvate dai vertici dei Servizi, risulterebbe illegittima la decisione anche nella parte in cui ha limitato la inutilizzabilità delle testimonianze e delle altre acquisizioni in merito agli interna corporis, affermando la utilizzabilità processuale di quegli elementi in relazione alle condotte poste in essere a titolo individuale, in quanto realizzate senza l'approvazione del SISMI.

Sarebbe per tale ragione lesiva delle prerogative del ricorrente anche l'ordinanza pronunciata, in sede di giudizio di rinvio, dalla Corte d'appello di Milano il 28 gennaio 2013, con la quale - aderendo ai dicta della Corte di cassazione - era stata accolta la produzione dei verbali di interrogatorio resi nel corso delle indagini dagli imputati di cui si è detto, trattandosi di fonti certamente coperte dal segreto.

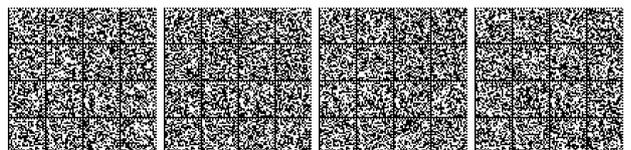
Detta lesione viene denunciata anche in riferimento alla ordinanza del 4 febbraio 2013, con la quale la Corte milanese aveva omesso di chiedere la conferma del segreto di Stato opposto dagli imputati, senza sospendere ogni attività volta ad acquisire la notizia oggetto di segreto, permettendo così la discussione, diffusa dagli organi di informazione, nel corso della quale il Procuratore generale ampiamente utilizzava fonti di prova coperte dal segreto di Stato.

Si ritiene infine menomativo delle attribuzioni del ricorrente anche l'assunto secondo il quale la sentenza n. 106 del 2009 di questa Corte andrebbe interpretata nel senso che non era inibita la utilizzazione processuale degli atti successivamente coperti da "omissis", salva l'adozione delle opportune cautele volte ad impedire la divulgazione delle parti occultate: reputa, infatti, il ricorrente che una simile affermazione consentirebbe comunque di mantenere - in contrasto con quanto affermato da questa Corte nella richiamata sentenza - «all'interno del circuito divulgativo del processo documenti in relazione ai quali era stato opposto e confermato il segreto di Stato».

3.- L'intera gamma delle censure è stata poi ripresa anche nel secondo ricorso, rivolto contro la sentenza pronunciata all'esito del giudizio di rinvio dalla Corte d'appello di Milano il 12 febbraio 2013 e con la quale gli imputati Pollari, Di Troia, Ciorra, Mancini e Di Gregori erano stati condannati per il sequestro Abu Omar, nonché contro le già richiamate ordinanze con le quali erano stati acquisiti gli interrogatori resi dagli imputati nel corso delle indagini, senza procedere all'interpello del Presidente del Consiglio dei ministri per la conferma del segreto di Stato opposto dagli imputati medesimi nel corso della udienza del 4 febbraio 2013.

L'unica censura nuova, posta a base di tale secondo ricorso, ha riguardato la pretesa violazione del principio di leale collaborazione, che sarebbe stata posta in essere dalla Corte d'appello di Milano laddove aveva omesso di sospendere il procedimento in corso di celebrazione, in attesa della decisione sul primo ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri, e del cui deposito presso la cancelleria di questa Corte era stata data contezza al giudice precedente, da parte della Avvocatura dello Stato, il giorno prima della pronuncia della sentenza impugnata.

4.- Il nucleo centrale delle doglianze proposte dal ricorrente in entrambi i ricorsi ruota, dunque, essenzialmente, attorno all'assunto cui conclusivamente è pervenuta la Corte di cassazione, nella parte in cui ha pronunciato, *in parte qua*, l'annullamento con rinvio della sentenza pronunciata dalla Corte d'appello di Milano il 15 dicembre 2010 (con la quale veniva fra l'altro - e per ciò che qui interessa - confermata la sentenza di primo grado nella parte in cui, nei confronti degli imputati di cui si è detto, veniva dichiarata la improcedibilità della azione penale a norma dell'art. 202 cod. proc. pen. per la sussistenza del segreto di Stato) sul rilievo che «l'opposizione e la conferma del segreto avevano creato una sorta di indecidibilità perché sul materiale probatorio raccolto era calato un "sipario nero"» (pag. 16 della sentenza della Corte di cassazione).



È del tutto evidente, infatti, che le “conclusioni” cui è pervenuta la Corte di cassazione nella pronuncia rescindente, hanno poi costituito il “principio di diritto” al quale si è conformata la Corte d’appello di Milano quale giudice di rinvio nell’adottare le ordinanze e la sentenza di condanna, parimenti oggetto di ricorso.

Secondo i giudici di legittimità, dunque, il segreto di Stato sarebbe stato apposto «su documenti e notizie che riguardino i rapporti tra i Servizi italiani e quelli stranieri [...] e sugli interna corporis del Servizio, ovvero sulla organizzazione dello stesso e sulle direttive impartite dal direttore dei Servizi, anche se relative alla vicenda delle renditions e del sequestro di Abu Omar» (pag. 121 della sentenza).

Il segreto, peraltro, contrariamente a quanto ritenuto dalla Corte di merito, non sarebbe stato apposto «sull’operato di singoli funzionari che abbiano agito al di fuori delle proprie funzioni» (pag. 122 della sentenza). Considerato, dunque, che il Presidente del Consiglio dei ministri aveva proclamato, nella propria nota dell’11 novembre 2005, la estraneità del Governo e del SISMI ai fatti relativi al sequestro di Abu Omar, se ne doveva concludere che la partecipazione di agenti del Servizio a quella azione era avvenuta «a titolo personale» (pag. 123 della sentenza in esame).

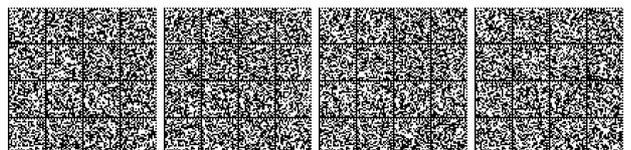
Da ciò il corollario per il quale «sulle fonti di prova afferenti ad eventuali singole e specifiche condotte criminose poste in essere da agenti del SISMI, anche in accordo con appartenenti a Servizi stranieri, ma al di fuori dei doveri funzionali ed in assenza di autorizzazione da parte dei vertici del SISMI non [sarebbe] stato apposto alcun segreto, che, invece, riguardava i rapporti tra Servizi italiani e stranieri e gli scambi di informazione e gli atti di reciproca assistenza posti in essere in relazione a singole e specifiche operazioni, dovendosi intendere per operazioni le azioni legittimamente approvate dai vertici del SISMI» (pagg. 123-124 della sentenza).

Contro tale tesi - che, come già si è detto, ha costituito la “base” della pronuncia di annullamento con rinvio, refluendo, poi, sulle consequenziali decisioni adottate in sede “rescissoria” - la Presidenza del Consiglio dei ministri insorge contestandone il fondamento.

Si sottolinea, infatti, la circostanza che la sentenza n. 106 del 2009 ha correttamente riferito il segreto di Stato ai rapporti tra SISMI e CIA, anche se relativi alle extraordinary renditions, con la conseguenza che risulterebbe arbitrario circoscrivere l’ambito di operatività del segreto «ai soli rapporti tra Servizi che si siano estrinsecati nella partecipazione ad operazioni gestite da entrambi i Servizi, legittimamente approvate dai vertici del Servizio italiano». L’autorità giudiziaria avrebbe, in tal modo, finito per sostituirsi «all’autorità politica nella concreta determinazione di ciò che costituisce oggetto del segreto di Stato in relazione alla vicenda del sequestro Abu Omar».

5.- L’assunto del ricorrente è fondato. Come, infatti, puntualmente ricordato dalla difesa erariale, nella sentenza n. 106 del 2009 - con la quale (va nuovamente rammentato) sono stati decisi ben cinque conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato sollevati da varie autorità giudiziarie e dallo stesso Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento alla medesima vicenda processuale - questa Corte ha avuto modo di sottolineare come dovesse affermarsi la perdurante attualità dei principi tradizionalmente enunciati dalla giurisprudenza costituzionale, a far tempo dalla sentenza n. 86 del 1977, in materia di segreto di Stato, pur a seguito della introduzione delle nuove disposizioni di cui alla legge 3 agosto 2007, n. 124 (Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto). In particolare, si è ribadito che la disciplina del segreto involge il supremo interesse della sicurezza dello Stato-comunità alla propria integrità ed alla propria indipendenza, interesse che trova espressione nell’art. 52 della Costituzione in relazione agli artt. 1 e 5 della medesima Carta. D’altra parte, tenuto conto della ampiezza e della intensità del vincolo che consegue alla apposizione e conferma di tale particolare figura di segreto, scaturiscono necessariamente dal relativo regime profili di interferenza con altri principi costituzionali, inclusi quelli che reggono la funzione giurisdizionale. In questo specifico ambito, si è più volte osservato, da parte di questa Corte, come l’apposizione del segreto da parte del Presidente del Consiglio dei ministri - cui spetta in via esclusiva l’esercizio della relativa attribuzione di rango costituzionale (salve le attribuzioni di cui agli artt. 30 e seguenti e 41 della legge n. 124 del 2007), in quanto afferente la tutela della *salus rei publicae*, e, dunque, tale da coinvolgere un interesse preminente su qualunque altro, perché riguardante «la esistenza stessa dello Stato, un aspetto del quale è la giurisdizione» (sentenza n. 86 del 1977) - non può impedire che il pubblico ministero indaghi sui fatti di reato, ma può inibire all’autorità giudiziaria di acquisire ed utilizzare gli elementi di conoscenza coperti dal segreto. Un ambito, questo, nel quale il Presidente del Consiglio dei ministri gode di un ampio potere discrezionale, sul cui esercizio è escluso qualsiasi sindacato dei giudici comuni, poiché il giudizio sui mezzi idonei a garantire la sicurezza dello Stato ha natura politica.

D’altra parte, quando pure la fonte di prova segretata risultasse essenziale e mancassero altre fonti di prova - con conseguente applicabilità (come correttamente avevano ritenuto i giudici, tanto di primo che di secondo grado) delle disposizioni che impongono la pronuncia di una sentenza di non doversi procedere per l’esistenza del segreto di Stato, a norma degli artt. 202, comma 3, cod. proc. pen. e 41, comma 3, della legge n. 124 del 2007 - non potrebbe scorgersi in ciò alcuna antinomia con i concorrenti principi costituzionali, proprio perché un tale esito - espressamente previsto dalla legge - non è altro che il portato della già evidenziata preminenza dell’interesse della sicurezza nazionale, alla cui salvaguardia il segreto di Stato è preordinato, rispetto alle esigenze dell’accertamento giurisdizionale (sentenza n. 40 del 2012).



Il fatto-reato resta, dunque, immutato in tutta la sua intrinseca carica di disvalore, così come inalterato resta il potere-dovere del pubblico ministero di svolgere le indagini in vista dell'eventuale esercizio della azione penale: ciò che risulta inibito agli organi della azione e della giurisdizione è l'espletamento di atti che incidano - rimuovendolo - sul perimetro tracciato dal Presidente del Consiglio dei ministri, nell'atto o negli atti con i quali ha indicato l'«oggetto» del segreto; un oggetto che, come è evidente, soltanto a quell'organo spetta individuare, senza che altri organi o poteri possano ridefinirne la portata, adottando comunque comportamenti nella sostanza elusivi dei vincoli che dal segreto devono - in relazione a quello specifico «oggetto» - scaturire, anche nell'ambito della pur doverosa persecuzione dei fatti penalmente rilevanti.

6.- Ebbene, la affermazione della Corte di cassazione, secondo la quale il segreto non coprirebbe le condotte «extrafunzionali» che sarebbero state poste in essere dagli agenti del SISMI, in quanto l'operazione Abu Omar non sarebbe riconducibile né al Governo né al SISMI medesimo alla luce della predetta nota dell'11 novembre 2005, equivale ad una sostanziale modifica (di contenuto e di portata) di quello che, al contrario, era stato il perspicuo «oggetto» del segreto. Considerato, infatti, che il segreto era stato apposto su documenti e notizie riguardanti i rapporti tra i Servizi italiani e quelli stranieri, nonché sugli interna corporis del Servizio, ovvero sulla organizzazione dello stesso e sulle direttive impartite dal direttore dei Servizi, anche se relative alla vicenda delle renditions e del sequestro di Abu Omar, nessuna limitazione poteva derivare in ordine a tali «fatti» in dipendenza di una riconducibilità o meno degli stessi a formali «deliberazioni» governative o dei vertici dei Servizi, posto che - a tacer d'altro - l'esistenza o meno di tali deliberazioni avrebbe, a fortiori, formato oggetto essa stessa di segreto.

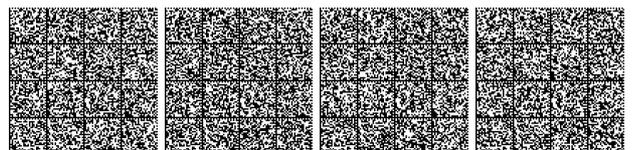
D'altra parte, la tesi secondo la quale il segreto non opererebbe, in quanto gli imputati avrebbero agito «a titolo personale», e non nell'ambito di un collegamento funzionale con il Servizio, risulta contraddetta dal fatto che nei confronti degli stessi è stata contestata e ritenuta l'aggravante di cui all'art. 605, secondo comma, n. 2), del codice penale (sequestro di persona aggravato se il fatto è commesso da un pubblico ufficiale, con abuso di poteri inerenti alle sue funzioni): come emerge dal capo di imputazione, l'aggravante stessa è stata, infatti, configurata in ragione proprio del fatto che il delitto era stato commesso con abuso dei poteri inerenti alle funzioni di appartenenti al SISMI.

Prospettare, poi, la estraneità del Servizio ai fatti oggetto del procedimento penale, appare, allo stesso modo, intimamente contraddetto dalle circostanze evocate nel capo di imputazione, ove si formula un espresso riferimento, non soltanto alle qualità soggettive dei singoli imputati e al ruolo concretamente svolto in collegamento con la rete CIA in Italia, ma, anche, all'utilizzo, per la relativa operazione, di una struttura del SISMI, oltre che dell'apparato logistico di cui disponeva la rete CIA.

Sembra opportuno, del resto, sottolineare un ulteriore profilo sul quale la sentenza della Corte di cassazione non pare essersi soffermata. A proposito della cosiddetta immunità funzionale degli appartenenti ai Servizi, l'art. 204, comma 1-bis, del codice di procedura penale (inserito dall'art. 40 della legge n. 124 del 2007, successiva al fatto-reato ma di gran lunga antecedente alla sentenza di primo grado) stabilisce che non possono formare oggetto del segreto i fatti, le notizie o i documenti relativi alle condotte poste in essere da appartenenti ai Servizi di informazione per la sicurezza in violazione della disciplina concernente la speciale causa di giustificazione prevista per l'attività del personale dei Servizi di informazione per la sicurezza. Puntualizza la norma che «si considerano violazioni della predetta disciplina le condotte per le quali, essendo stata esperita l'apposita procedura prevista dalla legge, risulta esclusa l'esistenza della speciale causa di giustificazione».

Ebbene, l'art. 18 della stessa legge n. 124 del 2007, nello stabilire le «procedure di autorizzazione delle condotte previste dalla legge come reato», espressamente prevede, al comma 6, che «nei casi in cui la condotta prevista dalla legge come reato sia stata posta in essere in assenza ovvero oltre i limiti delle autorizzazioni previste dal presente articolo, il Presidente del Consiglio dei ministri adotta le misure necessarie e informa l'autorità giudiziaria senza ritardo».

Il divieto di segreto sulle attività «illecite» poste in essere dagli agenti dei Servizi in assenza ovvero oltre i limiti tracciati dalle direttive autorizzatorie - con il correlativo obbligo di informativa, come si è appena osservato, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri - avrebbe dovuto, dunque, imporre - ove l'assunto della Corte di cassazione fosse considerato corretto - una condotta del tutto antitetica rispetto a quella mantenuta nella vicenda da parte del ricorrente: la ribadita e confermata sussistenza del segreto, invece, ed il correlativo promovimento dei vari conflitti, attestano, di per sé, la implausibilità della tesi che vorrebbe ricondurre i fatti nel quadro di una iniziativa adottata «a titolo personale» dai vari imputati; e comunque escludono, anche sul piano logico, la possibilità che lo spazio operativo del segreto possa essere «interpretato» nei sensi additati dalla Corte di cassazione.



D'altra parte, la portata "oggettiva" del segreto risulta già univocamente tracciata, con riferimento alla vicenda di specie, dalla più volte ricordata sentenza n. 106 del 2009. In essa si è, fra l'altro, ricordato (punto 12.3. del Considerato in diritto), che il segreto di Stato non aveva mai avuto, appunto, ad oggetto «il reato di sequestro in sé, accertabile dall'Autorità giudiziaria competente nei modi ordinari, bensì, da un lato, i rapporti tra i Servizi segreti italiani e quelli stranieri e, dall'altro, gli assetti organizzativi ed operativi del SISMI, con particolare riferimento alle direttive e agli ordini che sarebbero stati impartiti dal suo Direttore agli appartenenti al medesimo organismo, pur se tali rapporti, direttive ed ordini fossero in qualche modo collegati al fatto di reato stesso; con la conseguenza [...] dello "sbarramento" al potere giurisdizionale derivante dalla opposizione e dalla conferma, ritualmente intervenuti, del segreto di Stato».

In tale prospettiva, quindi, pare arduo negare che la copertura del segreto - il cui effettivo ambito non può, evidentemente, che essere tracciato dalla stessa autorità che lo ha apposto e confermato e che è titolare del relativo munus - si proietti su tutti i fatti, notizie e documenti concernenti le eventuali direttive operative, gli interna corporis di carattere organizzativo e operativo, nonché i rapporti con i Servizi stranieri, anche se riguardanti le renditions ed il sequestro di Abu Omar. Ciò, ovviamente, a condizione che gli atti e i comportamenti degli agenti siano oggettivamente orientati alla tutela della sicurezza dello Stato.

7.- Alla stregua dei riferiti rilievi deve pertanto essere dichiarato che non spettava alla Corte di cassazione annullare il proscioglimento degli imputati Pollari, Ciorra, Di Troia, Di Gregori e Mancini e di annullare le ordinanze pronunciate il 22 ed il 26 ottobre 2010, con le quali la Corte d'appello di Milano aveva ritenuto inutilizzabili le dichiarazioni rese dagli indagati nel corso delle indagini preliminari. Conseguentemente, va pure dichiarato che non spettava alla Corte d'appello di Milano, in sede di giudizio di rinvio, affermare - in ottemperanza ai dicta della sentenza di annullamento pronunciata dalla Corte di cassazione - la penale responsabilità degli imputati anzidetti in relazione al sequestro di Abu Omar; così come non spettava - tenuto conto della esistenza del segreto di Stato - pronunciare la condanna sulla base della utilizzazione processuale dei verbali relativi agli interrogatori resi dagli imputati nel corso delle indagini (dei quali era stata disposta la restituzione al Procuratore generale della Repubblica presso la medesima Corte con le ordinanze del 22 e 26 ottobre 2010, poi annullate dalla Corte di cassazione, senza che fosse dato corso all'interpello del Presidente del Consiglio dei ministri ai fini della conferma del segreto di Stato, opposto dagli imputati Pollari, Mancini, Ciorra, Di Troia e Di Gregori nella udienza del 4 febbraio 2013: udienza nel corso della quale il Procuratore generale era stato invitato a rassegnare le proprie conclusioni, utilizzando fonti di prova coperte dal segreto di Stato).

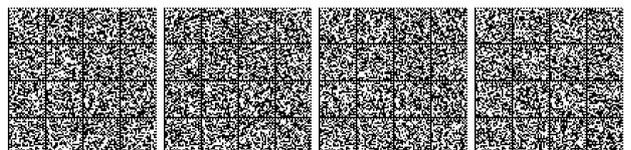
A questa dichiarazione di non spettanza consegue l'annullamento, *in parte qua*, dei corrispondenti atti giurisdizionali, menomativi delle attribuzioni del ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri in materia di apposizione del segreto di Stato. Parimenti menomativa deve intendersi anche la surricordata condotta omissiva della Corte d'appello di Milano, laddove ha mancato di procedere all'interpello del Presidente del Consiglio dei ministri in ordine alla conferma del segreto di Stato opposto da taluni imputati.

8.- Non appare, per contro, fondata la censura secondo la quale la Corte d'appello di Milano, quale giudice del rinvio, avrebbe violato il principio di "leale collaborazione" tra poteri dello Stato, per aver omesso di sospendere il procedimento penale in attesa della decisione della Corte costituzionale sul conflitto già proposto in riferimento alla sentenza di annullamento pronunciata dalla Corte di cassazione, e del cui deposito la Corte d'appello era stata informata il giorno prima di quello in cui aveva emesso la sentenza qui censurata.

Da un lato, infatti, il principio di leale collaborazione non impone, di per sé, in linea generale, la paralisi nell'esercizio delle attribuzioni contestate; dall'altro, la sospensione del processo da parte della autorità giudiziaria precedente non è prevista per tale ipotesi di "contenzioso"; con la conseguenza che la stessa - ove disposta - si sarebbe tradotta in un provvedimento *praeter legem*, se non, addirittura, *contra legem*, avuto riguardo al regime tassativo che disciplina i casi di sospensione del processo e che automaticamente coinvolgono, fra l'altro, la disciplina di diritto sostanziale della prescrizione del reato.

9.- All'accertamento dell'avvenuta lesione delle attribuzioni del Presidente del Consiglio dei ministri segue l'annullamento degli atti che hanno integrato la menomazione, nella parte e per i profili che qualificano ciascuna dichiarazione di "non spettanza".

Competerà, poi, alla autorità giudiziaria valutare le conseguenze che, sul piano processuale, scaturiscono dalla pronuncia di annullamento.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,
dichiara

1) che non spettava alla Corte di cassazione annullare - con la sentenza n. 46340/12 del 19 settembre 2012 - il proscioglimento degli imputati Pollari Nicolò, Ciorra Giuseppe, Di Troia Raffaele, Di Gregori Luciano e Mancini Marco, nonché le ordinanze emesse il 22 ed il 26 ottobre 2010, con le quali la Corte d'appello di Milano aveva ritenuto inutilizzabili le dichiarazioni rese dagli indagati nel corso delle indagini preliminari, sul presupposto che il segreto di Stato apposto in relazione alla vicenda del sequestro Abu Omar concernerebbe solo i rapporti tra il Servizio italiano e la CIA, nonché gli interna corporis che hanno tratto ad operazioni autorizzate dal Servizio, e non anche al fatto storico del sequestro in questione;

2) che non spettava alla Corte d'appello di Milano, quale giudice del rinvio, ammettere - con l'ordinanza del 28 gennaio 2013 - la produzione, da parte della Procura generale della Repubblica presso la medesima Corte, dei verbali relativi agli interrogatori resi nel corso delle indagini da Mancini, Ciorra, Di Troia e Di Gregori - atti dei quali era stata disposta la restituzione al Procuratore generale da parte della stessa Corte d'appello con le ordinanze del 22 e 26 ottobre 2010, poi annullate dalla Corte di cassazione con la sentenza innanzi indicata;

3) che non spettava alla Corte d'appello di Milano - in riferimento alla ordinanza pronunciata il 4 febbraio 2013 - omettere l'interpello del Presidente del Consiglio dei ministri ai fini della conferma del segreto di Stato opposto dagli imputati Pollari, Mancini, Ciorra, Di Troia e Di Gregori nel corso della udienza dello stesso 4 febbraio 2013, invitando il Procuratore generale a concludere e a svolgere la sua requisitoria con l'utilizzo di fonti di prova coperte da segreto di Stato;

4) che non spettava alla Corte d'appello di Milano - in relazione alla sentenza n. 985 del 12 febbraio 2013 - affermare la penale responsabilità degli imputati Pollari Nicolò, Di Troia Raffaele, Ciorra Giuseppe, Mancini Marco e Di Gregori Luciano, in ordine al fatto-reato costituito dal sequestro di Abu Omar, sul presupposto che il segreto di Stato apposto dal Presidente del Consiglio dei ministri, in relazione alla relativa vicenda, concernerebbe solo i rapporti tra il Servizio italiano e la CIA, nonché gli interna corporis che hanno tratto ad operazioni autorizzate dal Servizio, e non anche quelli che attengono comunque al fatto storico del sequestro in questione;

5) che non spettava alla Corte d'appello di Milano emettere la sentenza innanzi indicata sulla base dell'utilizzazione dei verbali relativi agli interrogatori resi dagli imputati nel corso delle indagini preliminari - di cui era stata disposta la restituzione al Procuratore generale da parte della stessa Corte d'appello con le ricordate ordinanze del 22 e 26 ottobre 2010 - senza che si fosse dato corso all'interpello del Presidente del Consiglio dei ministri ai fini della conferma del segreto di Stato opposto dagli anzidetti imputati nel corso della udienza del 4 febbraio 2013, essendosi invitato il Procuratore generale a concludere, in modo tale da consentirgli di svolgere la sua requisitoria utilizzando fonti di prova coperte dal segreto di Stato;

6) che spettava alla Corte d'appello di Milano non sospendere il procedimento penale a carico degli imputati Pollari, Mancini, Ciorra, Di Troia e Di Gregori in pendenza del giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato; annulla, nelle corrispondenti parti, la sentenza della Corte di cassazione e quella della Corte d'appello di Milano, innanzi indicate, nonché le ordinanze anzidette, anch'esse nelle rispettive parti.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

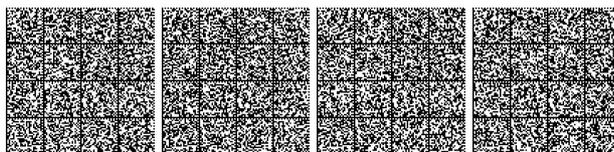
Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 febbraio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



n. 25

Ordinanza 10 - 13 febbraio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Contenzioso tributario - Tutela cautelare - Provvedimenti impositivi ed esecutivi dell'Amministrazione finanziaria, confermati dal giudice tributario.

- Decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), art. 49, comma 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,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 49, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), promosso dalla Commissione tributaria regionale per la Campania, sezione staccata di Salerno, nel procedimento vertente tra O. F. s.r.l. e l'Agenzia delle entrate, Direzione provinciale di Avellino, con ordinanza del 5 marzo 2013, iscritta al n. 109 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2013.

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

udito nella camera di consiglio del 15 gennaio 2014 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio.

Ritenuto che, nel corso di un procedimento instaurato a séguito dell'istanza proposta da O. F. s.r.l. per ottenere, in via cautelare, la sospensione dell'esecuzione di una sentenza tributaria di secondo grado, impugnata per cassazione, che aveva accolto in parte l'appello proposto dall'Agenzia delle entrate nei confronti della contribuente, la Commissione tributaria regionale della Campania, sezione staccata di Salerno, con ordinanza del 5 marzo 2013, ha sollevato - in riferimento agli artt. 2 e 4 della Costituzione, e all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata ed eseguita con legge 4 agosto 1955, n. 848, quale norma interposta all'art. 10 Cost. - questione di legittimità dell'art. 49, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413);

che la disposizione denunciata stabilisce che «Alle impugnazioni delle sentenze delle commissioni tributarie si applicano le disposizioni del titolo III, capo I, del libro II del codice di procedura civile, escluso l'art. 337 e fatto salvo quanto disposto nel presente decreto»;

che, in particolare, la Commissione tributaria regionale ha denunciato il menzionato art. 49, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992, di cui è chiamata a fare applicazione con riguardo alla sospensibilità della sentenza di appello, nella parte in cui tale norma «non prevede la possibilità di sospensione dell'efficacia di provvedimenti impositivi ed esecutivi dell'Amministrazione finanziaria, confermati da sentenze pronunciate in primo grado ed in appello, qualora dalla loro esecuzione derivi pericolo di grave ed irreparabile danno, con carattere di irreversibilità e non altrimenti evitabile, ad uno dei diritti inviolabili», riconosciuti e tutelati dai parametri costituzionali invocati;



che la Commissione tributaria riferisce, in punto di fatto, che nella pendenza del ricorso per cassazione, l'Amministrazione finanziaria aveva notificato alla contribuente cartella di pagamento per la riscossione provvisoria dell'IVA e dell'IRAP, in ragione della sentenza tributaria di secondo grado;

che secondo la Commissione tributaria, nella specie, in ragione del solo parziale accoglimento dell'appello e delle precarie condizioni economiche della contribuente, sussisterebbero i presupposti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*, per accogliere l'istanza di sospensione della efficacia della sentenza, ai sensi dell'art. 373 cod. proc. civ., ma che la norma impugnata precluderebbe tale possibilità;

che il giudice *a quo*, in punto di diritto, osserva che l'orientamento giurisprudenziale dominante, al quale ritiene di aderire in ragione di una più fedele applicazione delle regole ermeneutiche, sarebbe contrario all'applicabilità al processo tributario dell'art. 283 cod. proc. civ., sulla sospensione in appello della sentenza di primo grado impugnata, in presenza di «gravi e fondati motivi», e dell'art. 373 cod. proc. civ., sulla sospensione della sentenza d'appello durante la pendenza del ricorso per cassazione al processo tributario, in quanto richiamati nell'art. 337 cod. proc. civ., oggetto di esplicita esclusione da parte della norma impugnata;

che, peraltro, gli artt. 47, 49, comma 1, e 61, del d.lgs. n. 546 del 1992, nel limitare al solo giudizio di primo grado, e fino alla pubblicazione della relativa sentenza, il potere del giudice di sospendere l'atto impositivo o esecutivo oggetto di ricorso dinanzi alla giurisdizione tributaria, confermano lo stretto ambito del potere sospensivo del giudice tributario;

che secondo la Commissione tributaria regionale non sarebbe dirimente in senso contrario, a fronte di un così chiaro dato normativo, la sentenza n. 217 del 2010 della Corte costituzionale, con la quale veniva dichiarata non fondata (*recte*: inammissibile) la questione di legittimità costituzionale dell'art. 49, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992 (in riferimento agli artt. 3, 10, 23, 24, 111 e 113 Cost.) affermandosi la possibilità di un'interpretazione alternativa, secondo cui la norma impugnata non costituirebbe ostacolo all'applicazione al processo tributario dell'inibitoria cautelare di cui all'art. 373 cod. proc. civ., atteso che l'esclusione dell'art. 337 cod. proc. civ. non implicherebbe anche quella degli artt. 283 e 373 cod. proc. civ., «eccezioni» alla regola»;

che, ritenuta la rilevanza della questione, quanto alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* prospetta la lesione dell'art. 2 Cost., quale norma fondamentale dai contenuti variabili, la cui individuazione è rimessa alla prudenza del giudice;

che per la Commissione rimettente, infatti, l'esercizio del potere impositivo dello Stato deve arrestarsi, nella fase esecutiva, quando può sacrificare i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo che nelle formazioni sociali dove si svolge la sua personalità;

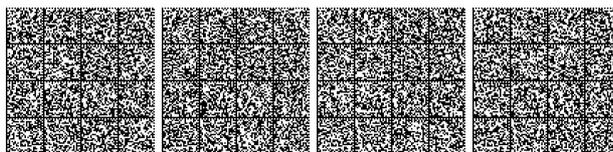
che ai diritti inviolabili dell'uomo - prosegue il giudice *a quo* - deve essere ricondotto anche il diritto al lavoro, riconosciuto dall'art. 4 Cost., posto in pericolo per i dipendenti della contribuente dalla paventata esecuzione della sentenza d'appello, in quanto il suo sacrificio priverebbe il cittadino dei mezzi di sostentamento in una società che l'art. 1 Cost. proclama fondata sul lavoro;

che ad avviso della Commissione tributaria regionale, analogamente al diritto inviolabile della libertà personale, al cittadino deve essere garantito anche il diritto ad un'esistenza libera e dignitosa, di talché una sentenza sfavorevole non può consentire all'Amministrazione finanziaria di aggredire esecutivamente diritti e posizioni giuridiche a ciò indispensabili;

che, secondo il giudice *a quo*, altri diritti inviolabili, lesi dalla norma impugnata, sarebbero ravvisabili nell'avere un'abitazione e nella disponibilità di un mezzo di trasporto, rispettivamente lesi dalla vendita in sede di esecuzione fiscale, e dal provvedimento di fermo amministrativo;

che ha spiegato intervento il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata in ragione delle pronunce della Corte costituzionale intervenute su analoghe questioni (sentenza n. 109 e ordinanza n. 245 del 2012, ordinanza n. 217 del 2010), e della giurisprudenza di legittimità (è richiamata la sentenza della Corte di cassazione, n. 2845 del 2012).

Considerato che con ordinanza del 5 marzo 2013, la Commissione tributaria regionale della Campania, sezione staccata di Salerno, ha sollevato - in riferimento agli artt. 2 e 4 della Costituzione, e all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata ed eseguita con legge 4 agosto 1955, n. 848, quale norma interposta all'art. 10 Cost. - questione di legittimità dell'art. 49, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413);



che la Commissione rimettente, nell'esaminare la domanda di sospensione dell'efficacia della sentenza di secondo grado proposta dalla contribuente, muove dal presupposto interpretativo che il denunciato comma 1 dell'art. 49 del d.lgs. n. 546 del 1992 escluda l'applicabilità dell'art. 373 cod. proc. civ. alla sentenza tributaria di appello e, quindi, la possibilità, prevista da tale articolo, di sospendere l'esecuzione della sentenza di appello impugnata con ricorso per cassazione, nel caso in cui dalla sua esecuzione possa derivare un «grave ed irreparabile danno»;

che con la sentenza n. 217 del 2010 questa Corte ha prospettato la possibilità di interpretare il comma 1 dell'art. 49 del d.lgs. n. 546 del 1992 nel senso che esso non impedisce al giudice di sospendere l'esecuzione delle sentenze tributarie d'appello ai sensi dell'art. 373 cod. proc. civ.;

che la giurisprudenza è ormai prevalentemente orientata a ritenere possibile tale interpretazione;

che, in particolare, la Corte di cassazione, con la pronuncia n. 2845 del 2012, richiamando la sentenza di questa Corte n. 217 del 2010, ha pronunciato, nell'esercizio della propria funzione nomofilattica, il seguente principio di diritto: «Al ricorso per cassazione avverso una sentenza delle commissioni tributarie regionali si applica la disposizione di cui all'art. 373 cod. proc. civ., comma 1, secondo periodo, giusta la quale il giudice che ha pronunciato la sentenza impugnata può, su istanza di parte e qualora dall'esecuzione possa derivare grave e irreparabile danno, disporre con ordinanza non impugnabile che l'esecuzione sia sospesa o che sia prestata congrua cauzione»;

che, con la successiva sentenza n. 109 del 2012, questa Corte ha dichiarato non fondata questione analoga all'odierna, sul rilievo della «riscontrata possibilità di un'interpretazione conforme a Costituzione della disposizione denunciata» nei termini indicati dall'organo di nomofilachia;

che, come riaffermato nella ordinanza n. 254 del 2012, la questione risulta, dunque, superata dalla successiva evoluzione della giurisprudenza, che ha individuato un'interpretazione della norma censurata compatibile con i principi evocati;

che l'ordinanza di rimessione della Commissione tributaria regionale non introduce argomenti per rimeditare queste conclusioni;

che, pertanto, la questione è manifestamente infondata.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 49, comma 1, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413), sollevata, in riferimento agli artt. 2 e 4 della Costituzione, nonché all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, quale norma interposta all'art. 10 Cost., dalla Commissione tributaria regionale per la Campania, sezione staccata di Salerno, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 febbraio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 26

Sentenza 10 - 13 febbraio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Misure finalizzate alla crescita economica - Deduzioni IRES, IRPEF ed IRAP.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, nella legge 22 dicembre 2011, n. 214, artt. 1, commi da 1 ad 8, e 2, commi 1 e 2.

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. 1, commi da 1 ad 8, 2, commi 1 e 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, promosso dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con ricorso notificato il 25 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 5 marzo 2012 ed iscritto al n. 50 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 28 gennaio 2014 il Giudice relatore Paolo Grossi;

udito l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 25 febbraio 2012 e depositato il successivo 5 marzo, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha impugnato, tra gli altri, gli artt. 1, commi da 1 a 8, e 2, commi 1 e 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Le norme censurate prevedono deduzioni che vanno ad abbassare la base imponibile delle imposte IRES, IRPEF ed IRAP, con l'effetto di diminuirne il gettito, destinato pro quota o interamente ad essa Regione, in virtù di quanto disposto dalla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), che - dopo aver stabilito che «La Regione ha una propria finanza, coordinata con quella dello Stato, in armonia con i principi della solidarietà nazionale, nei modi stabiliti dagli articoli seguenti» (art. 48) - prevede che «Spettano alla Regione le seguenti quote fisse delle sottoindicate entrate tributarie erariali riscosse nel territorio della Regione stessa: 1) sei decimi del gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche; 2) quattro decimi e mezzo del gettito dell'imposta sul reddito delle persone giuridiche; 3) sei decimi del gettito delle ritenute alla fonte di cui agli artt. 23, 24, 25 e 29 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, ed all'art. 25-bis aggiunto allo stesso decreto; [...]» (art. 49).



La ricorrente osserva che le norme censurate incidono negativamente sui predetti meccanismi di compartecipazione, che rappresentano la fondamentale forma di finanziamento di essa Regione, la quale subisce così una rilevante riduzione di entrate, senza che sia previsto alcun meccanismo compensativo. Tanto più che ciò si ripercuote, quanto alle deduzioni relative all'IRPEF ed all'IRES, in modo differente rispetto alle Regioni ordinarie, che non godono della compartecipazione a quelle imposte; mentre la finanza di tali Regioni non è pregiudicata neppure dalla deduzione IRAP, giacché la diminuzione del relativo gettito viene compensata da un corrispondente aumento della compartecipazione IVA, con garanzia di integrale finanziamento della spesa sanitaria regionale.

La ricorrente precisa di non contestare la previsione di deduzioni in sé, ma la mancata compensazione in favore delle Regioni speciali, in quanto - seppure lo stesso decreto-legge n. 201 del 2011 contiene anche altre norme volte ad aumentare le entrate tributarie, quali l'art. 48 (anch'esso impugnato), secondo cui «Le maggiori entrate erariali derivanti dal presente decreto sono riservate all'Erario, per un periodo di cinque anni, per essere destinate alle esigenze prioritarie di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea, anche alla luce della eccezionalità della situazione economica internazionale» - i previsti effetti economici favorevoli (a titolo di compartecipazione ai tributi erariali) delle relative entrate tributarie sarebbero "annullati" (almeno) per cinque anni; così traducendosi la manovra in una mera riduzione di entrata, non compensata dall'aumento di imposte al cui gettito la Regione ricorrente dovrebbe partecipare.

Per la ricorrente, dunque, risulta violato, innanzitutto, l'art. 3, primo comma, della Costituzione (che la Regione si ritiene legittimata ad evocare, lamentando la disparità di trattamento fra Regioni, che si riflette in lesione della sua autonomia finanziaria), poiché, da un lato, l'istituzione rappresentativa della comunità regionale del Friuli-Venezia Giulia "partecipa" al peso della riduzione delle imposte dirette in misura più rilevante del resto della comunità nazionale; e, dall'altro lato (nonostante i cittadini della Regione paghino, come tutti gli altri, il previsto aumento delle imposte), tale aumento di entrata non si traduce affatto in un corrispondente aumento della capacità di spesa della Regione.

In secondo luogo - ricordato che l'art. 63 dello statuto speciale prevede che le disposizioni finanziarie di cui al Titolo IV «possono essere modificate con leggi ordinarie, su proposta di ciascun membro delle Camere, del Governo e della Regione» ma, «in ogni caso, sentita la Regione» -, le norme impugnate contrasterebbero con tale articolo e con «l'insieme delle disposizioni del titolo IV», in quanto (pur non verificandosi una formale modificazione delle disposizioni statutarie), il loro effetto equivale ad una riduzione della quota di partecipazione, che determina una alterazione del rapporto tra finanza statale e finanza regionale quale fissato dall'art. 49 dello statuto. Per cui, la mancata attivazione di una procedura di consultazione comporta, ad avviso della ricorrente Regione, la violazione dell'art. 63 dello statuto e del principio di leale collaborazione.

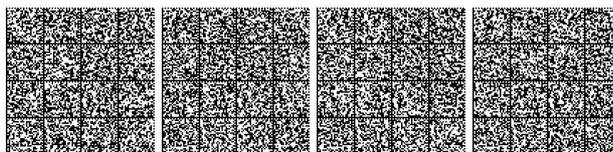
Infine, per la ricorrente, le norme in questione ledono anche il principio di corrispondenza tra entrate e funzioni, implicito nel sistema statutario (di cui richiama l'art. 50) ed espresso nell'art. 119, quarto comma, Cost., essendo evidente come la dimensione quantitativa delle entrate regionali sia correlata alla ampiezza delle funzioni proprie della stessa Regione, e come un "taglio" delle risorse a sua disposizione comporti lo squilibrio tra queste e le funzioni. Sul punto, peraltro, la Regione - pur consapevole del precedente ostativo di cui alla sentenza n. 155 del 2006 (secondo cui, «a seguito di manovre di finanza pubblica, possono anche determinarsi riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché esse non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale e, in definitiva, rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione stessa dispone per l'adempimento dei propri compiti») osserva che quella richiesta alla Regione, in ordine all'insufficienza dei mezzi finanziari, è una probatio diabolica e che lo Stato non può diminuire unilateralmente le risorse senza alcuna valutazione di adeguatezza finanziaria, cioè di una diminuita necessità finanziaria della Regione.

2.- Con atto depositato l'11 maggio 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito fuori termine.

3.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha depositato in data 16 ottobre 2012 e 3 gennaio 2014 due memorie in cui ribadisce le censure proposte nel ricorso.

Considerato in diritto

1.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha impugnato numerose norme 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, tra le quali l'art. 1, commi da 1 ad 8, e l'art. 2, commi 1 e 2.



1.1.- I commi da 1 ad 8 dell'art. 1 prevedono quanto segue: «1. In considerazione della esigenza di rilanciare lo sviluppo economico del Paese e fornire un aiuto alla crescita mediante una riduzione della imposizione sui redditi derivanti dal finanziamento con capitale di rischio, nonché per ridurre lo squilibrio del trattamento fiscale tra imprese che si finanziano con debito ed imprese che si finanziano con capitale proprio, e rafforzare, quindi, la struttura patrimoniale delle imprese e del sistema produttivo italiano, ai fini della determinazione del reddito complessivo netto dichiarato dalle società e dagli enti indicati nell'articolo 73, comma 1, lettere *a*) e *b*), del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, è ammesso in deduzione un importo corrispondente al rendimento nozionale del nuovo capitale proprio, secondo le disposizioni dei commi da 2 a 8 del presente articolo. Per le società e gli enti commerciali di cui all'articolo 73, comma 1, lettera *d*), del citato testo unico le disposizioni del presente articolo si applicano relativamente alle stabili organizzazioni nel territorio dello Stato.»; «2. Il rendimento nozionale del nuovo capitale proprio è valutato mediante applicazione dell'aliquota percentuale individuata con il provvedimento di cui al comma 3 alla variazione in aumento del capitale proprio rispetto a quello esistente alla chiusura dell'esercizio in corso al 31 dicembre 2010.»; «3. Dal settimo periodo di imposta l'aliquota percentuale per il calcolo del rendimento nozionale del nuovo capitale proprio è determinata con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da emanare entro il 31 gennaio di ogni anno, tenendo conto dei rendimenti finanziari medi dei titoli obbligazionari pubblici, aumentabili di ulteriori tre punti percentuali a titolo di compensazione del maggior rischio. In via transitoria, per il primo triennio di applicazione, l'aliquota è fissata al 3 per cento; per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2014, al 31 dicembre 2015 e al 31 dicembre 2016 l'aliquota è fissata, rispettivamente, al 4 per cento, al 4,5 per cento e al 4,75 per cento.»; «4. La parte del rendimento nozionale che supera il reddito complessivo netto dichiarato è computata in aumento dell'importo deducibile dal reddito dei periodi d'imposta successivi.»; «5. Il capitale proprio esistente alla chiusura dell'esercizio in corso al 31 dicembre 2010 è costituito dal patrimonio netto risultante dal relativo bilancio, senza tener conto dell'utile del medesimo esercizio. Rilevano come variazioni in aumento i conferimenti in denaro nonché gli utili accantonati a riserva ad esclusione di quelli destinati a riserve non disponibili; come variazioni in diminuzione: *a*) le riduzioni del patrimonio netto con attribuzione, a qualsiasi titolo, ai soci o partecipanti; *b*) gli acquisti di partecipazioni in società controllate; *c*) gli acquisti di aziende o di rami di aziende.»; «6. Gli incrementi derivanti da conferimenti in denaro rilevano a partire dalla data del versamento; quelli derivanti dall'accantonamento di utili a partire dall'inizio dell'esercizio in cui le relative riserve sono formate. I decrementi rilevano a partire dall'inizio dell'esercizio in cui si sono verificati. Per le aziende e le società di nuova costituzione si considera incremento tutto il patrimonio conferito.»; «7. Il presente articolo si applica anche al reddito d'impresa di persone fisiche, società in nome collettivo e in accomandita semplice in regime di contabilità ordinaria, con le modalità stabilite con il decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze di cui al comma 8 in modo da assicurare un beneficio conforme a quello garantito ai soggetti di cui al comma 1.»; «8. Le disposizioni di attuazione del presente articolo sono emanate con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. Con lo stesso provvedimento possono essere stabilite disposizioni aventi finalità antielusiva specifica».

A loro volta, i commi 1 e 2 dell'art. 2 prevedono che: «1. A decorrere dal periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2012 è ammesso in deduzione ai sensi dell'articolo 99, comma 1, del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con il decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, un importo pari all'imposta regionale sulle attività produttive determinata ai sensi degli articoli 5, 5-bis, 6, 7 e 8 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, relativa alla quota imponibile delle spese per il personale dipendente e assimilato al netto delle deduzioni spettanti ai sensi dell'articolo 11, commi 1, lettera *a*), 1-bis, 4-bis, 4-bis.1 del medesimo decreto legislativo n. 446 del 1997.»; «2. All'articolo 11, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, sono apportate le seguenti modificazioni: *a*) al numero 2), dopo le parole "periodo di imposta" sono aggiunte le seguenti: ", aumentato a 10.600 euro per i lavoratori di sesso femminile nonché per quelli di età inferiore ai 35 anni"; *b*) al numero 3), dopo le parole "Sardegna e Sicilia" sono aggiunte le seguenti: ", aumentato a 15.200 euro per i lavoratori di sesso femminile nonché per quelli di età inferiore ai 35 anni"».

1.2.- Tali disposizioni sono state censurate in quanto (senza che sia previsto alcun meccanismo compensativo) stabiliscono deduzioni che vanno ad abbassare la base imponibile delle imposte IRES, IRPEF ed IRAP, con l'effetto di diminuirne il gettito, destinato pro quota o interamente ad essa Regione, in virtù di quanto disposto dalla legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), che (all'art. 49) prevede la spettanza di determinate quote fisse di entrate tributarie erariali (quali quelle in esame) riscosse nel territorio della Regione stessa.

Secondo la ricorrente, che non contesta la previsione di deduzioni in sé, ma la mancata compensazione a favore delle Regioni speciali, le norme impugnate si pongono in contrasto: *a*) con l'art. 3, primo comma, della Costituzione, poiché, da un lato, l'istituzione rappresentativa della comunità regionale del Friuli-Venezia Giulia "partecipa" al peso della riduzione delle imposte dirette in misura più rilevante del resto della comunità nazionale; e, dall'altro lato (nono-



stante i cittadini della Regione paghino, come tutti gli altri, il previsto aumento delle imposte), tale aumento di entrata non si traduce affatto in un corrispondente aumento della capacità di spesa della Regione; *b*) con l'art. 63 dello statuto speciale (che prevede che le disposizioni finanziarie di cui al Titolo IV «possono essere modificate con leggi ordinarie, su proposta di ciascun membro delle Camere, del Governo e della Regione» ma, «in ogni caso, sentita la Regione») e con il principio di leale collaborazione, in quanto (pur non apportando una formale modificazione delle disposizioni statutarie), il loro effetto equivale ad una riduzione della quota di partecipazione, che determina un'alterazione del rapporto tra finanza statale e finanza regionale quale fissato dall'art. 49 dello statuto, senza alcuna attivazione di una procedura di consultazione; *c*) con il principio di corrispondenza tra entrate e funzioni, implicito nel sistema statutario (art. 50) ed espresso nell'art. 119, quarto comma, Cost., essendo evidente come la dimensione quantitativa delle entrate regionali sia correlata all'ampiezza delle funzioni proprie della stessa Regione, e come un "taglio" delle risorse a sua disposizione comporti lo squilibrio tra queste e le funzioni.

2.- La trattazione della suddetta questione di legittimità costituzionale va affrontata in modo distinto rispetto a quella delle altre questioni proposte con il medesimo ricorso, riservate a separate pronunce.

3.- La questione non è fondata.

3.1.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ripropone (mutandone, finanche letteralmente, le medesime proposizioni argomentative) altra questione già proposta e decisa, nel senso della non fondatezza, dalla sentenza n. 155 del 2006 sulla base di argomentazioni motivazionali che vanno integralmente ribadite in questa sede, data la sostanziale identità del *thema decidendum*.

Ora come allora, gli evocati profili di censura sono tra loro essenzialmente collegati da un unico e comune motivo di doglianza e cioè dal rilievo che le norme oggetto di denuncia abbiano alterato il rapporto tra finanza statale e finanza regionale, con conseguente lesione dell'autonomia regionale - garantita dagli artt. 49 e seguenti dello statuto speciale di cui alla legge costituzionale n. 1 del 1963 - quanto alla capacità di finanziare i propri compiti. Ed, in tal senso, è da apprezzarsi anche la dedotta violazione dell'art. 3, primo comma, Cost.: la quale non assume autonomo rilievo rispetto alle altre censure e si palesa ammissibile proprio perché la prospettazione che la sorregge intende evidenziare e far valere (non già, o non solo, una mera diversità di trattamento rispetto alla Regioni ordinarie) bensì un *vulnus* alla sfera di competenza della ricorrente in ambito finanziario.

La tesi che sostanzia dette censure è nuovamente, in sintesi, quella per cui il legislatore statale, nell'esercizio della sua potestà esclusiva in materia tributaria, in forza dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., avrebbe dovuto contemplare - a fronte di misure, quali quelle dettate dalle disposizioni denunciate, che riducono il gettito fiscale derivante dalle imposte dirette oggetto dell'intervento legislativo - anche misure compensative in favore della Regione che su quel gettito fa affidamento per finanziare la realizzazione dei propri compiti. Pertanto, anche nell'odierno giudizio, è alla luce di tale premessa che va letto il *petitum* sottoposto alla Corte, avente ad oggetto la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme denunciate proprio a causa della mancata previsione, diversamente da quanto disposto in favore delle Regioni ordinarie, di un riequilibrio della finanza regionale.

3.2.- Ciò premesso, va sottolineato che, anche nel presente giudizio, la ricorrente non contesta che la disciplina dei tributi su cui incidono le norme denunciate appartenga alla competenza esclusiva dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., la quale consente al legislatore statale di variarne la disciplina, incidendo sulle aliquote, e persino di sopprimerli (sentenza n. 97 del 2013).

Orbene, nell'esercizio di tale potestà esclusiva (e dunque, come nel caso di specie, nella modulazione del prelievo fiscale), non può reputarsi che ogni intervento su un tributo che, in ragione di siffatta modificazione, comporti un minor gettito per le Regioni, debba «essere accompagnato da misure compensative per la finanza regionale, la quale - diversamente - verrebbe ad essere depauperata» (così la citata sentenza n. 431 del 2004). Ciò in quanto deve escludersi, da un lato, che possa essere effettuata una atomistica considerazione di isolate disposizioni incidenti sul tributo, senza valutare nel suo complesso la manovra fiscale entro la quale esse trovano collocazione, ben potendosi verificare che, per effetto di plurime disposizioni, contenute nella stessa legge oggetto di impugnazione principale, o in altre leggi dirette a governare la medesima manovra finanziaria, il gettito complessivo destinato alla finanza regionale non subisca riduzioni (sentenze n. 298 del 2009, n. 155 del 2006 e n. 431 del 2004). E dall'altro lato, che, dalla evocata previsione statutaria (art. 49) di spettanza alla Regione di quote fisse di entrate tributarie erariali riscosse nel territorio della stessa, sia desumibile un principio di invarianza del gettito per la Regione in caso di modifica di tributi erariali, che si traduca in una rigida garanzia "quantitativa" di disponibilità di entrate tributarie non inferiori a quelle ottenute in passato (sentenza n. 241 del 2012).

E va nuovamente ribadito come, a seguito di manovre di finanza pubblica, ben possano anche determinarsi riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché esse non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale e, in definitiva, rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la



Regione stessa dispone per l'adempimento dei propri compiti (sentenze n. 97 del 2013, n. 241 del 2012, n. 298 del 2009 e n. 256 del 2007). Evenienza, questa, che non è possibile verificare, giacché - al di là di una generica contestazione in ordine al fatto che, quella richiesta alla Regione, sarebbe una probatio diabolica - l'assunto riguardante l'inadeguatezza finanziaria della manovra non è stato oggetto neppure di un tentativo di dimostrazione da parte della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la quale non ha fornito alcun dato quantitativo concreto, dal quale poter desumere l'effettiva incidenza negativa della diminuzione del gettito derivante dalle norme impugnate rispetto allo svolgimento delle sue funzioni costituzionali di ente dotato di autonomia speciale.

3.3.- Altrettanto infondato risulta, infine, il correlato profilo di doglianza riguardante la dedotta violazione dell'art. 63, quinto comma, dello statuto (secondo cui «Le disposizioni contenute nel titolo IV possono essere modificate con leggi ordinarie, su proposta di ciascun membro delle Camere, del Governo e della Regione, e, in ogni caso, sentita la Regione») e del principio di leale collaborazione, proposto in ragione della mancata attivazione, nella specie, della procedura di consultazione, prevista dalla citata norma, allorchando si debba provvedere alla modificazione delle disposizioni finanziarie di cui al Titolo IV dello statuto medesimo.

In merito a tale censura risulta, di per sé, dirimente la considerazione che, nella specie, nessuna delle norme statutarie è stata oggetto di alcuna modificazione, né formale, né sostanziale, da parte delle disposizioni impugnate, che, come detto, hanno per oggetto la determinazione della base imponibile di tributi erariali, di competenza esclusiva del legislatore statale. D'altronde, questa Corte ha ripetutamente e costantemente escluso che le procedure collaborative fra Stato e Regioni (salvo che l'osservanza delle stesse sia imposta direttamente o indirettamente da norme costituzionali) trovino applicazione nell'attività legislativa esclusiva dello Stato, per cui non vi è concorso di competenze diversamente allocate, né ricorrono i presupposti per la chiamata in sussidiarietà (sentenze n. 121 e n. 8 del 2013, n. 207 del 2011); e che l'esclusione della rilevanza di tali procedure, che è formulata in riferimento al procedimento legislativo ordinario, «vale a maggior ragione per una fonte come il decreto-legge, la cui adozione è subordinata, in forza del secondo comma dell'art. 77 Cost., alla mera occorrenza di “casi straordinari di necessità e d'urgenza”» (sentenze n. 79 del 2011 e n. 298 del 2009).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con il ricorso in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, commi da 1 ad 8, e 2, commi 1 e 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, promossa - in riferimento agli artt. 3, primo comma, e 119, quarto comma, della Costituzione, nonché agli artt. 49 e 63 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) ed al principio di leale collaborazione - dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con il medesimo ricorso.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 febbraio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 2

Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 29 gennaio 2014
(dalla Regione Piemonte)

Corte dei conti - Sezione giurisdizionale centrale di Appello della Corte dei conti - Ordine ai capigruppi del Consiglio regionale in carica negli esercizi finanziari 2003-2008 di presentare presso la Segreteria della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Piemonte, i conti giudiziali relativi alla gestione dei contributi ricevuti per l'attività dei gruppi stessi - Denunciata violazione del principio di autonomia legislativa ed istituzionale regionale, nonché dell'autonomia statutaria del consiglio regionale e dei gruppi consiliari - Denunciata violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione - Esorbitanza dei poteri della Corte dei conti - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Ricorso per conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Piemonte - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti del potere di ordinare il deposito del conto giudiziale da parte dei capigruppi del Consiglio regionale e di celebrare il giudizio di conto e conseguentemente di annullare il decreto emanato in data 8 novembre 2013, n. 14, dal Presidente della III sez. giurisdizionale di appello della Corte dei conti per la Regione Piemonte.

- Decreto della Corte dei conti, Sezione III giurisdizionale Centrale d'Appello, 8 novembre 2013, n. 14.
- Costituzione, artt. 5, 97, 103, 114, 117, 118, 119, 121, 122 e 123.

Ricorso della Regione Piemonte, con sede in Torino, P.zza Castello n. 165, Cod. Fisc. 80087670016 - P. IVA 02843860012 in persona del Presidente della Giunta legale rappresentante pro-tempore On.le Avv. Roberto Cota, a ciò autorizzato con deliberazione assunta dalla Giunta regionale in data 30 dicembre 2013, n. 2-6970, rappresentata e difesa ai fini del presente giudizio dall'Avv. Prof. Carlo Emanuele Gallo (Cod. Fisc. GLLCLM51R12L219K - pec. avvcarloemanuelegallo01@pec.ordineavvocatitorino.it - Fax. 011/4333081), dall'Avv. Prof. Roberto Cavallo Perin (Cod. Fisc. CVLRRT59E29E379L - pec. robertocavalloperin@pec.ordineavvocatitorino.it - Fax. 011/8600018) e dall'Avv. Carlo MERANI (Cod. Fisc. MRNCLL63H23F205J - pec. carlomerani@pec.ordineavvocatitorino.it - Fax. 011/5075818), tutti del Foro di Torino, ed elettivamente domiciliata presso lo studio dell'Avv. Gabriele Pafundi del Foro di Roma (Cod. Fisc. PFNGRL57B09H501K - pec. gabrielepafundi@ordineavvocatiroma.org - fax: 06/3212646), in Roma, Viale Giulio Cesare n. 14, come da procura speciale a margine del presente atto;

Avverso il decreto pronunciato dalla Corte dei Conti, Sez. III Giurisdizionale Centrale d'Appello, in data 8 novembre 2013, n. 14. comunicata alla Regione Piemonte il 21 novembre successivo, che ha ordinato ai Capigruppo del Consiglio Regionale del Piemonte in carica nel quinquennio 2003 - 2008 di depositare presso la Segreteria della Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti per la Regione Piemonte i conti giudiziali relativi alla gestione dei fondi dei rispettivi gruppi.

FATTO

Con nota in data 21 novembre 2013, prot. n. G/19247, la Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale per il Piemonte della Corte dei Conti ha trasmesso al Presidente della Regione Piemonte il decreto pronunciato dalla Corte dei Conti, Sez. III Giurisdizionale Centrale d'Appello, in data 8 novembre 2013, n. 14 che ha ordinato ai Capigruppo del Consiglio Regionale del Piemonte in carica negli esercizi finanziari 2003 - 2008 di presentare presso la Segreteria della Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti per la Regione Piemonte i conti giudiziali relativi alla gestione dei contributi ricevuti per l'attività del gruppo stesso.

Il decreto, come emerge dal medesimo, ha fatto seguito ad un reclamo proposto dalla Procura Regionale della Corte dei Conti del Piemonte avverso l'ordinanza della Sezione giurisdizionale regionale per la Regione Piemonte in data 4 luglio 2013, n. 17, che aveva respinto la medesima istanza (né il reclamo della Procura Regionale né la pronunzia della Sezione regionale per il Piemonte erano stati comunicati alla Regione).



Ritiene la Regione Piemonte che il decreto della III Sezione Giurisdizionale Centrale d'Appello violi le attribuzioni della Regione Piemonte, costituzionalmente garantite.

La violazione viene contestata con riferimento a due distinti motivi: in primo luogo, perché la Corte dei Conti pretende di assoggettare al rendiconto contabile l'attività dei gruppi del Consiglio regionale del Piemonte in assenza di qualsivoglia disciplina statutaria o legislativa anche regionale in merito, in violazione degli artt. 103, 121, 122 e 123 della Costituzione; in secondo luogo, perché la Corte dei conti pretende di attribuire la qualifica di agente contabile al Presidente dei gruppi del Consiglio regionale in assenza di qualsivoglia intermediazione statutaria o legislativa regionale, in violazione degli artt. 5, 97, 114, 119 della Costituzione.

Per questa ragione, onde ottenere l'annullamento del richiamato decreto, la regione Piemonte, a ciò autorizzata con deliberazione della Giunta regionale, su sollecitazione del Consiglio di Presidenza del Consiglio regionale, impugna il decreto di cui in epigrafe, per i seguenti motivi di Diritto

1) *Violazione di legge, con riferimento agli artt. 103, 121, 122, 123 della Costituzione.*

I gruppi del Consiglio regionale sono articolazioni interne del Consiglio regionale medesimo e partecipano all'attività politica, legislativa e amministrativa del Consiglio regionale stesso.

Si tratta di entità particolarmente rilevanti, come è stato autorevolmente riconosciuto anche in letteratura, in tempi non sospetti: «l'importanza dei gruppi — testimoniata dalla circostanza che in varie regioni essi traggono dal bilancio consiliare i mezzi necessari per lo svolgimento delle loro funzioni — è determinante sia nell'esercizio delle attività sia nella costituzione degli altri organi interni del Consiglio» (L. Paladin, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 1992, p. 331).

Lo statuto della regione Piemonte disciplina l'attività dei gruppi in più punti ed attribuisce ad essi anche una apposita contribuzione, come risulta dagli artt. 18, 21, 24 e 29 dello Statuto.

In tutta la loro attività, anche per quanto concerne la gestione dei contributi ad essi assegnati, i gruppi rispondono al Consiglio regionale, come stabilisce, appunto, il precitato art. 29.

La rendicontazione al Consiglio regionale costituisce l'unica forma di rendiconto prevista dallo Statuto, come è, del resto, confermato dalla legge regionale specifica in materia, che è la legge regionale 10 novembre 1972, n. 12.

Il ruolo ed il valore dei gruppi regionali è stato riconosciuto anche dal legislatore statale, che ha parimenti disciplinato la relativa contribuzione, rimettendo ogni verifica alla regione ed escludendo qualsivoglia controllo amministrativo, secondo quanto stabilito dalla legge statale 6 dicembre 1973, n. 853.

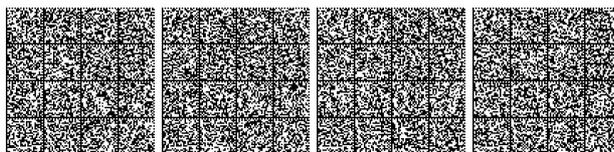
Il ruolo e la funzione svolti dai gruppi del Consiglio regionale, richiedono, per poter essere esercitati con l'autonomia che è riconosciuta al legislatore, sia pure nel quadro costituzionale, una specifica garanzia, che è costituita dalla immunità stabilita dall'art. 122 della Costituzione.

Codesta stessa ecc.ma Corte costituzionale ha invero affermato che nell'ambito di quella immunità vi è in generale l'attività dei gruppi, anche per quanto concerne la gestione delle proprie spese, e cioè l'utilizzazione dei contributi che vengono loro assegnati.

Questa garanzia vale anche nei confronti dell'attività giurisdizionale della Corte dei conti, poiché codesta ecc.ma Corte costituzionale ha in più occasioni affermato che non è possibile riconoscere in capo al procuratore della Corte dei conti «un munus di controllo generalizzato su qualsiasi atto di gestione ordinaria o straordinaria facenti capo all'entità genericamente individuata nel gruppo parlamentare recante una certa denominazione; così ineluttabilmente compromettendo anche la sfera della dimensione funzionale che caratterizza l'attività dei gruppi, come articolazione dell'assemblea regionale e come momento aggregativo strettamente raccordato alle attribuzioni politico parlamentari dell'assemblea stessa, presidiate a livello di normativa di rango costituzionale» (in questi esatti termini è la sentenza 25 luglio 2005, n. 337).

Ora, la pretesa della Corte dei Conti di esercitare il controllo contabile, attraverso il relativo giudizio, su tutta l'attività dei Gruppi consiliari, ordinando il deposito del rendiconto, costituisce proprio quel controllo generalizzato di natura giurisdizionale che codesta Ecc.ma Corte ha ritenuto non possa essere esercitato.

Ciò non comporta che l'immunità riconosciuta ai Consiglieri Regionali e ai gruppi consiliari sia assoluta, tale da impedire qualunque iniziativa giurisdizionale in merito; comporta soltanto che non è possibile un controllo generalizzato qual è il giudizio di conto, essendo ammissibile soltanto un'azione puntuale del competente organo della responsabilità amministrativo-patrimoniale, allorché siano accertati o quanto meno esattamente identificati episodi nei quali la gestione dei fondi non sia riconducibile alle regole di correttezza che devono ispirare il comportamento di organi costituzionali.



Al di fuori di questa ipotesi nessun sindacato è possibile, come, del resto, codesta Ecc.ma Corte Costituzionale ha riconosciuto allorché ha ritenuto impossibile la sottoposizione al giudizio di responsabilità dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale con riferimento a determinate spese per attrezzature necessarie al funzionamento dell'organo regionale (sentenza 30 luglio 1997, n. 289) o allorché ha ritenuto che non sia possibile sindacare l'opportunità dell'autorizzazione ai viaggi dei componenti dell'Ufficio di Presidenza se non allorché sia dimostrata la loro estraneità all'autonomia funzionale del Consiglio Regionale (sentenza 22 ottobre 1999, n. 392).

È perciò da escludere che alla Corte dei Conti spetti il potere di sottoporre al giudizio di conto i Presidenti dei Gruppi consiliari, poiché il giudizio di conto, così come strutturato, è per l'appunto il controllo generalizzato dell'intera gestione del gruppo, che è quel tipo di incidenza nella sfera dell'autonomia del gruppo stesso che non è riconosciuta ad alcuno se non allo stesso Consiglio Regionale.

Non valgono, in contrario, gli argomenti sviluppati dalla Corte dei Conti, Sez. III Giurisdizionale Centrale d'Appello, nel decreto qui impugnato.

Sostiene, infatti, la Corte dei Conti, nella motivazione del provvedimento, che il giudizio di conto costituirebbe un naturale risvolto del maneggio di pubblico denaro, di cui sarebbe una naturale e par di comprendere imprescindibile conseguenza.

Un'affermazione di questo genere, invero, è totalmente dimentica del sistema della immunità, che in quanto immunità significa esclusione dalla generalizzata sottoposizione a controllo.

Quello che per tutti coloro che maneggiano pubblico denaro è naturale, e cioè la sottoposizione al giudizio di conto, non è invece previsto per chi è immune, e cioè escluso da ciò che è naturale per essere assoggettato soltanto a quanto il legislatore costituzionale ritiene indispensabilmente necessario.

L'orientamento di codesta ecc.ma Corte, laddove, nelle pronunzie già richiamate, ha escluso il generalizzato controllo vale anche con riferimento a questa concezione del giudizio contabile come generalizzata conseguenza del maneggio di denaro.

Né rileva il fatto che il giudizio contabile sia svolto, sia pure attraverso forme improprie che necessiterebbero di un ben incisivo adeguamento ai nuovi principi costituzionali, dalla Corte dei conti.

Ciò che rileva con riferimento all'immunità è che il controllo contabile è configurato come generalizzato: l'immunità esclude il controllo generalizzato, si ripete, e consente soltanto il riscontro puntuale di fattispecie devianti.

In contrario non vale quanto affermato da codesta ecc.ma Corte nella sentenza 25 luglio 2001, n. 292.

Questa pronunzia, infatti, dopo aver ribadito l'esistenza della immunità dei consiglieri, afferma che può essere sottoposta al giudizio di conto «l'Amministrazione consiliare» e cioè l'apparato amministrativo servente il consiglio.

In quella fattispecie, l'apparato amministrativo era un istituto di credito, in quanto tale perciò ben distinto dal consiglio stesso; la Corte afferma che assoggettabile al giudizio può essere anche il funzionario del consiglio e non esclude, ma in via ipotetica, che possano essere sottoposti al giudizio di conto anche componenti del consiglio, che svolgano funzioni di operatori finanziari e contabili.

Si tratta di una vicenda che non è comparabile a quella in esame, nella quale la Corte dei conti pretende di sottoporre al giudizio di conto tutti i capi dei gruppi consiliari, e cioè soggetti che hanno una funzione squisitamente politica e non hanno invece una funzione amministrativa.

Attraverso il controllo sui capi dei gruppi consiliari si viene a organizzare un controllo generalizzato sul versante politico del consiglio regionale, controllo generalizzato che non è possibile.

La Corte dei conti da per assodato, in via generale e astratta, che ogni attività di spesa sia riconducibile al capogruppo, senza nemmeno porsi il problema se vi siano per caso soggetti diversi coinvolti o se la riconducibilità al capogruppo delle operazioni cosiddette finanziarie o contabili non sia se non un istituzionale risvolto della sua funzione politica.

Mai codesta ecc.ma Corte, nella sentenza n. 292 del 2001, è giunta a queste conclusioni.

L'argomentare della sentenza, laddove fa riferimento al consigliere regionale, considera un'ipotesi che nella fattispecie non si verificava ed ammette in astratto che un consigliere che sia incaricato di operazioni finanziarie e contabili nell'interesse del consiglio.

Nei gruppi consiliari il Presidente non è un consigliere delegato alla spesa, ma è il vertice del gruppo, che cumula in sé le funzioni politiche e organizzative.

Ipotizzare il suo generalizzato coinvolgimento nel giudizio di conto significa eliminare in radice l'immunità di gruppo consiliare.



Quanto detto, del resto, è comprovato da una circostanza che il decreto della Sezione regionale ha senza ragione svilito, e cioè dal fatto che, sino ad ora, nessuna Procura Regionale della Corte dei Conti e nessuna Sezione Regionale della Corte dei Conti hanno mai avviato un giudizio di conto nei confronti dei capigruppo consiliari.

Il giudizio di conto è stato avviato soltanto nell'anno 2013 prima dalla Procura della Corte dei Conti per la Regione Toscana (e il relativo giudizio sul conflitto pende avanti codesta ecc.ma Corte) poi dalla Procura della Corte dei Conti della Regione Piemonte, nell'atto sul quale si è pronunciata la III Sezione Giurisdizionale d'Appello con il decreto qui contestato.

Il fatto che mai nessuno abbia attivato il giudizio di conto, pur in presenza di una gestione dei conti affidata esclusivamente al riscontro del Consiglio regionale, avrà pur un significato: si tratta di un orientamento che corrisponde alla convinzione diffusa che il giudizio di conto non fosse praticabile.

Nei rapporti tra i poteri dello Stato nonché tra i poteri dello Stato e le Regioni hanno rilievo anche aspetti giuridici non consacrati in fonti formali ma affidati a comportamenti, vuoi consuetudinari vuoi convenzionali.

Codesta ecc.ma Corte costituzionale, nella sentenza 10 luglio 1981, n. 129, relativa all'esonero dei tesoreri della Camera dal controllo della Corte dei Conti, ha affermato che si era instaurata una ormai «antica prassi» che escludeva detti tesoreri dal controllo contabile.

Questa antica prassi si è sicuramente instaurata anche con riferimento ai Capigruppo del Consiglio Regionale, questa prassi è perdurata fino all'approvazione del d.-l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213, che ha previsto per la prima volta un obbligo di rendicontazione da parte dei Gruppi Consiliari.

È evidente, alla luce di quanto detto, che viola l'autonomia della Regione e costituisce l'esercizio di un potere che la Costituzione non attribuisce allo Stato il comportamento della Corte dei Conti, consacrato nel decreto qui impugnato, che per il periodo antecedente pretende di applicare il medesimo meccanismo introdotto dalla disciplina del 2012.

Quest'applicazione retroattiva non è possibile, come del resto ha riconosciuto a proposito del controllo la stessa Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti nella deliberazione 5 luglio 2013, n. 15 (anche se da quell'affermazione non ha tratto tutte le necessarie conseguenze), anche perché, come è ben noto, i mutamenti di orientamento giurisprudenziale non possono avere effetto retroattivo, stante il noto divieto di overruling.

Da ciò, innanzitutto, le censure di cui in rubrica.

2) *Violazione di legge, con riferimento agli artt. 5, 97, 114, 117, 118, 119 Cost.*

L'affermazione della Corte dei Conti, sez. III Centrale Giurisdizionale d'Appello, laddove qualifica i Presidenti dei Gruppi Consiliari come agenti contabili, costituisce una violazione delle attribuzioni regionali perché individua all'interno dell'Amministrazione regionale e per di più all'interno del Consiglio regionale un agente contabile in difetto di qualsivoglia previsione legislativa o statutaria regionale (e per il vero il difetto di ogni e qualsivoglia previsione statale).

È ben noto che per le Amministrazioni regionali, che godono di autonomia legislativa, è a maggior ragione applicabile il dettato della legge statale secondo la quale mentre per l'Amministrazione statale il contabile è individuato in colui che gestisce i fondi, per le Amministrazioni diverse dallo Stato occorre una apposita previsione normativa.

In questi termini statuisce, infatti, l'art. 44, comma primo, del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, che dispone che la Corte dei conti giudica sui conti dei tesoreri e agenti di altre pubbliche amministrazioni, diverse da quelle statali, «per quanto le spettano a termini di leggi speciali».

La necessità della *interpositio legislatoris*, se può non rilevare ai fini della competenza giurisdizionale, rileva senz'altro in ordine alla individuazione del contabile.

A' sensi dell'art. 117 Cost., infatti, la materia della tutela in sede giurisdizionale, volendo ricomprendere in quest'ambito anche il giudizio di contabilità, è materia statale, ma l'individuazione dell'agente contabile non è materia statale ma è materia attribuita alle singole Regioni.

In questi termini, del resto, dispone l'art. 119, primo comma, della Costituzione.

Nella Regione Piemonte è pacifico, per quanto già si è detto, che i Presidenti dei Gruppi consiliari non sono agenti contabili: ad essi, infatti, la legislazione regionale, a partire dalla legge n. 12 del 1972, non ha mai attribuito questa qualifica e non ha mai attribuito le conseguenti funzioni e responsabilità.

La qualificazione quali agenti contabili, in difetto di espressa attribuzione, non può perciò essere effettuata nei confronti dei Presidenti dei Gruppi consiliari in via interpretativa.

Ciò non significa che la Corte dei conti, ove lo ritenga, non possa effettuare il giudizio di conto sull'Amministrazione regionale, ma significa soltanto che questo giudizio di conto potrà celebrarlo soltanto se individuerà un altro soggetto diverso dal Presidente del gruppo consiliare, al quale imputare questa funzione e responsabilità.



In contrario non vale il fatto che la legge regionale attribuisca al Presidente del Gruppo il compito di riferire al Consiglio regionale in ordine alle spese del Gruppo stesso, poiché questo riferire è un riferire che nasce e muore all'interno del Consiglio regionale e non ha nessuna altra rilevanza: si tratta, del resto, a' sensi dell'art. 4 della legge n. 12 del 1972, sostituito dalla legge 9 dicembre 1980, n. 77 e più volte modificato, di una semplice «nota riepilogativa», che contiene «notizie» fornite all'ufficio di Presidenza.

È questo un rapporto interno ad un corpo legislativo, che assume rilievo in ordine all'attribuzione delle risorse, alla verifica sulla loro utilizzazione, alla gestione dei residui, ma che non ha nessuna rilevanza esterna, in quanto non può essere assimilato ad un conto giudiziale.

L'attività del Presidente del gruppo consiliare potrebbe avere rilevanza esterna soltanto se la legge regionale lo prevedesse: ma la legge regionale, nello stabilire che il Presidente del Gruppo Consiliare riferisca soltanto al Consiglio Regionale, esclude appunto questa possibilità.

Anche per questa ragione, pertanto, il giudizio di conto non può essere celebrato e l'iniziativa della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti lede le attribuzioni della Regione Piemonte, unica competente a deliberare in merito (compilazione perciò anche degli artt. 5, 114, 117 e 118 Cost.), così alterando la normale qualificazione dell'Amministrazione regionale (con violazione dell'art. 97 della Costituzione).

P. Q. M.

Insta:

1) *dichiarare che non rientra nelle attribuzioni dello Stato, e per esso della Corte dei conti, ordinare il deposito del conto giudiziale da parte dei Capigruppo del Consiglio Regionale e celebrare il giudizio di conto;*

2) *annullare il decreto pronunciato dalla Corte dei Conti, Sez. giurisdizionale centrale d'Appello, in data 8 novembre 2013, n. 14.*

Salvis juribus.

Il prof. avv.: GALLO - PROF. avv.: Perin - avv.: Merani

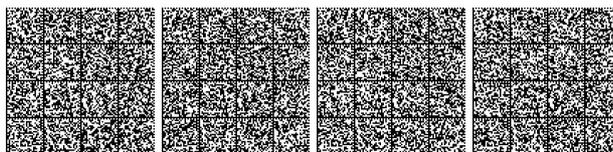
14C00025

N. 13

Ordinanza del 10 luglio 2013 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Campania sul ricorso proposto da Arzillo Antonio, Ragosta Rosario e Palumbo Alfonso contro UTG - Prefettura di Napoli ed altri

Giustizia amministrativa - Riordino del processo amministrativo - Controversie relative ai provvedimenti adottati ai sensi degli artt. 142 e 143 del T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (scioglimento degli organi elettivi del Comune per infiltrazioni camorristiche) - Devoluzione alla competenza inderogabile del T.A.R. Lazio - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della ragionevolezza - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione del principio del giudice naturale - Eccesso di delega - Violazione del principio di ragionevole durata del processo.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, art. 135, comma 1, lett. q), e artt. 13, comma 4, e 15, comma 2, come modificati dall'art. 1 del d.lgs. 14 settembre 2012, n. 160.
- Costituzione, artt. 3, 24, primo comma, 25, primo comma, 76 (in relazione all'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69) e 111, primo comma.



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 2999 del 2013, proposto da:

Antonio Arzillo, Rosario Ragosta ed Alfonso Palumbo, rappresentati e difesi dagli avv. Felice Laudadio e Ferdinando Scotto, con domicilio eletto presso il primo in Napoli, via Caracciolo n. 15;

Contro U.T.G. - Prefettura di Napoli, Ministero dell'interno, Presidente del Consiglio dei Ministri, Presidente della Repubblica, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura di Stato, domiciliata in Napoli, via Diaz n. 11;

Comune di Giugliano in Campania, in persona del Sindaco P.T., n.c.;

Nei confronti di Giuseppe Guetta, Fabio Giombini, Luigi Colucci, n.c.;

Per l'annullamento del decreto del Presidente della Repubblica del 24 aprile 2013, pubblicato in *G.U.* del 15 maggio 2013, di scioglimento degli organi elettivi del Comune di Giugliano in Campania e di nomina della Commissione straordinaria incaricata della gestione del Comune di Giugliano in Campania per la durata di 18 mesi;

Di tutti gli atti presupposti ed in particolare del decreto prefettizio n. 63060/Area II/EE.LL. del 28 settembre 2012, della relazione della Commissione di accesso e del Ministro dell'interno del 22 aprile 2013 e della relazione del Prefetto di Napoli n. 21647/Area II/EE.LL. del 5 aprile 2013;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive e tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Prefettura di Napoli, di Ministero dell'interno, del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Presidente della Repubblica;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 10 luglio 2013 il dott. Michele Buonauro e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Premesso che:

i ricorrenti, cittadini iscritti nelle liste elettorali del Comune di Giugliano in Campania, impugnano gli atti in epigrafe emarginati, con i quali è stato disposto lo scioglimento degli organi elettivi del Comune per infiltrazioni camorristiche ai sensi dell'articolo 143 del t.u.e.l. ;

a fondamento dell'impugnazione, corredata da istanza cautelare, sono stati dedotti profili di violazione della normativa di riferimento, oltre a profili di eccesso di potere sotto svariate angolature;

Rilevato che:

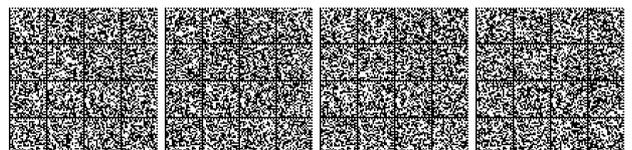
in base all'art. 135, co. 1, lett. *q*), in relazione all'art. 14, co. 1, del codice del processo amministrativo approvato con d.lgs. n. 104 del 2010, è devoluta alla competenza funzionale inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, la cognizione delle «controversie relative ai provvedimenti adottati ai sensi degli articoli 142 e 143 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti, di cui al decreto legislativo del 18 agosto 2000, n. 267;

l'art. 13, comma 4, del codice del processo amministrativo, come sostituito dall'art. 1, lett. *a*), d.lgs. 14 settembre 2012, n. 160 prevede che «la competenza di cui al presente articolo e all'articolo 14 è inderogabile anche in ordine alle misure cautelari»;

l'art. 15 del codice del processo amministrativo, come sostituito dall'art. 1, lett. *b*), d.lgs. 14 settembre 2012, n. 160, prevede che «in ogni caso il giudice decide sulla competenza prima di provvedere sulla domanda cautelare e, se non riconosce la propria competenza ai sensi degli articoli 13 e 14, non decide sulla stessa» (co. 2) e «il difetto di competenza è rilevato d'ufficio finché la causa non è decisa in primo grado» (co. 1);

Ritenuto che:

l'art. 135, co. 1, lett. *q*) del codice del processo amministrativo risulta in contrasto con l'art. 76 cost. nella parte in cui sancisce che l'esercizio della funzione legislativa delegata al Governo sia aderente ai principi e criteri direttivi stabiliti dal Parlamento; infatti l'art. 44 della legge n. 69 del 2009; recante la delega al Governo per il riassetto della disciplina del processo amministrativo, non contempla tra i principi e criteri direttivi l'introduzione di ulteriori ipotesi di competenza funzionale del Tribunale amministrativo del Lazio, limitandosi a prevedere di «razionalizzare e unificare la disciplina della riassunzione del processo e dei relativi termini, anche a seguito di sentenze di altri ordini giurisdizionali, nonché di sentenze dei tribunali amministrativi regionali o del Consiglio di Stato che dichiarano l'incompetenza funzionale» (co. 2, lett. *e*); né l'ampliamento della competenza del Tribunale amministrativo di Roma può essere considerata come misura rispondente alla finalità di «assicurare la snellezza, concentrazione, ed effettività della tutela, anche al fine di garantire la ragionevole durata del processo...» (co. 2, lett. *a*), ovvero inquadrata in alcuno degli altri principi e criteri direttivi enunciati dal citato art. 44, co. 1 e 2;



l'art. 135, co. 1, lett. *q*), del codice del processo amministrativo appare in conflitto con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost. sotto il profilo della ragionevolezza della legge; infatti la deroga agli ordinari canoni di riparto tra i diversi tribunali amministrativi regionali, fondati sulla efficacia territoriale dell'atto e sulla sede dell'autorità emanante, non appare sorretta da alcun adeguato fondamento giustificativo e si risolve, perciò, in una manifesta violazione di quel principio di ragionevolezza che costituisce limite alla discrezionalità legislativa in materia di determinazione della competenza territoriale; infatti, il Giudice delle leggi, nel riconoscere al legislatore ampia discrezionalità nell'operare il riparto di competenza fra gli organi giurisdizionali, ha nondimeno evidenziato l'esigenza di osservare il rispetto del principio di uguaglianza e, segnatamente, del canone di ragionevolezza (*cf.* Corte cost., 22 aprile 1992, n. 189); tant'è che la disposizione in quella circostanza sottoposta allo scrutinio di costituzionalità venne dichiarata immune da vizi sotto questi profili in quanto era riscontrabile la sussistenza di un adeguato fondamento giustificativo per la deroga agli ordinari criteri di determinazione della competenza; non costituisce giustificazione razionale della disciplina in esame una presunta esigenza di uniformità d'indirizzo giurisprudenziale in materia, in quanto nel sistema della giustizia amministrativa la funzione nomofilattica appartiene al giudice di appello; né peraltro sembra ipotizzabile una diversa qualità del T.a.r. del Lazio insediato nella Capitale, con la configurazione di una sorta di supremazia rispetto agli altri Tribunali amministrativi periferici portata da una proliferazione di materie che sono state progressivamente accentrate nel Tribunale romano, fino ad arrivare all'attuale art. 135 del codice del processo amministrativo; infatti un tale disegno creerebbe una evidente asimmetria tra i Tribunali amministrativi che andrebbe ben oltre le questioni relative ai criteri di riparto delle competenze, finendo anche con l'incidere sull'assetto ordinamentale della giustizia amministrativa, delineato nell'art. 125 Cost., che pone sullo stesso piano tutti gli organi giudiziari di primo grado, aventi pari funzioni ed ugualmente sottoposti al sindacato del Consiglio di Stato, come giudice di appello;

l'assenza di un adeguato fondamento giustificativo della nuova competenza funzionale attribuita al T.a.r. del Lazio, slegata da un razionale criterio di collegamento col giudice designato, induce a dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 135, co. 1, lett. *q*), del codice del processo amministrativo anche per contrasto con il principio del giudice naturale posto dall'art. 25, co. 1, Cost.; anche se i lavori preparatori della Costituzione non chiariscono il significato che si intese attribuire all'uso del termine «naturale» accanto a quello «precostruito» nell'art. 25, co. 1, Cost. nel definire la garanzia della certezza e dell'obiettività del giudice, sembra nondimeno che l'introduzione della formula attuale («giudice naturale precostituito»), dopo che entrambe le Sottocommissioni dell'Assemblea costituente avevano abbandonato il termine «naturale» in favore del termine «precostruito», deponga a favore delle tesi che negano l'identificazione tra i due termini; pertanto la formula «giudice naturale precostituito» non rappresenterebbe un'endiadi, ma implicherebbe la necessità che la precostituzione del giudice ad opera del Legislatore avvenga nel rispetto di un principio di naturalità, nel senso di razionale maggior idoneità del giudice rispetto alla risoluzione di determinate controversie; nel caso della competenza territoriale, l'individuazione del giudice razionalmente più idoneo a decidere la controversia non sembra poter prescindere dalla considerazione (in positivo, come in negativo) dell'esistenza di un criterio di collegamento effettivo, ragionevole ed appropriato, tra la controversia stessa e l'organo giurisdizionale, che valga a tracciare i confini entro i quali possa poi dispiegarsi legittimamente la discrezionalità del legislatore; ciò appare ancor più evidente allorché, come nella specie, si tratta di provvedimenti aventi rilievo marcatamente locale, con riferimento a interessi sostanziali pure di ambito, strettamente locale, rientranti nella sfera giuridica di soggetti (parti ricorrenti e soggetto inciso) che tutti normalmente gravitano nella stessa dimensione territoriale locale e che non hanno aggancio con una circoscrizione territoriale extraregionale;

l'allontanamento del giudice competente a conoscere della controversia, sradicando la causa dalla sua sede ordinaria e naturale, comporta un grave disagio per le parti processuali, non giustificato dalla natura accentrata della pubblica amministrazione o dall'efficacia ultraregionale dei provvedimenti sui quali deve esercitarsi la cognizione del T.a.r. del Lazio; ciò incide, tra l'altro, anche sull'accesso alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, per la maggiore difficoltà ed i maggiori costi che devono essere sopportati dagli interessati per esercitare l'azione o per resistere innanzi al T.a.r. del Lazio;

gli articoli 13 e 15 c.p.a., nella parte in cui inibiscono al giudice adito di pronunciarsi sull'istanza cautelare, sia pure nelle more della pronuncia del giudice dichiarato competente sulla controversia, risultano in contrasto con l'art. 24, co. 1, e con l'art. 111, co. 1, Cost.; infatti la tutela cautelare è garanzia essenziale e strumento necessario per l'effettivo soddisfacimento dei diritti e degli interessi legittimi che costituiscono l'oggetto del giudizio, evitando che il tempo necessario per la definizione della causa determini un pregiudizio grave e irreparabile per le pretese sostanziali della parte che ha ragione, per cui la tutela cautelare richiede sempre risposte immediate e non ammette interruzioni; pertanto, la preclusione imposta al collegio adito, costretto dalla legge a negare la giustizia cautelare per un mero profilo di incompetenza territoriale, risulta contrario ai principi costituzionali di effettività e di tempestività della tutela giurisdizionale e del giusto processo;



Considerato che le questioni di legittimità costituzionale, oltre che non manifestamente infondate, si palesano altresì rilevanti in quanto:

la controversia in esame riguarda un provvedimento di scioglimento degli organi elettivi ai sensi dell'art. 143 t.u.e.l.;

le norme richiamate inibiscono la decisione dell'impugnativa e dell'istanza cautelare, ivi compresa la delibazione sulla richiesta istruttoria formulata con insistenza dalle difese dei ricorrenti, imponendo la rilevazione d'ufficio dell'incompetenza territoriale;

Riservata ogni altra decisione all'esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale, alla quale va rimessa la soluzione dell'incidente di costituzionalità;

P. Q. M.

Il Tribunale amministrativo regionale della Campania (Sezione Prima) dichiara rilevanti per la decisione dell'impugnativa e dell'incidente cautelare proposti con il ricorso n. 2999/2013 e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 135, co. 1, lett. q), dell'art. 13, co. 4, e dell'art. 15, co. 2, del codice del processo amministrativo approvato con decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, come modificati dall'art. 1, del d.lgs. 14 settembre 2012, n. 160, nei termini e per le ragioni esposti in motivazione, per contrasto con gli articoli 76, 3, 25, 24 e 111 della Costituzione;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria del Tribunale amministrativo, a tutte le parti in causa ed al Presidente del Consiglio ministri e che sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti, a cura della stessa Segreteria, alla Corte costituzionale.

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 10 luglio 2013.

Il Presidente: MASTROCOLA

L'estensore: BUONAURO

14C00019

N. 14

Ordinanza del 24 giugno 2013 emessa dal Tribunale di Tivoli nel procedimento civile promosso da Sica Immacolata contro Graus Massimiliano

Locazione di immobili urbani - Contratti di locazione ad uso abitativo, comunque stipulati, non registrati entro il termine stabilito dalla legge - Disciplina applicabile a decorrere dalla tardiva registrazione - Determinazione della durata legale in quattro anni (con rinnovo automatico alla scadenza) e fissazione del canone annuo in misura pari al triplo della rendita catastale, in sostituzione del maggior importo eventualmente convenuto dalle parti - Previsione introdotta [contestualmente al regime della cedolare secca sugli affitti] da decreto legislativo in materia di federalismo fiscale - Denunciato contrasto con l'oggetto della delega ed esorbitanza dai relativi principi e criteri direttivi - Eccesso di delega - Violazione del principio di ragionevolezza sotto più profili - Detrimento delle entrate tributarie per effetto della riduzione del canone locatizio al di sotto dei valori di mercato - Disparità di trattamento fra conduttore e locatore (l'uno eccessivamente premiato, l'altro eccessivamente punito), nonché tra contratti di locazione ad uso abitativo e ad uso commerciale - Contrasto con i principi codicistici in tema di nullità del contratto.

- Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, art. 3, comma 8.
- Costituzione, artt. 3 e 76 (in relazione agli artt. 2, comma 2, 11, 12, 13, 21 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42).



IL TRIBUNALE

Sciolta la riserva nel procedimento iscritto al n. 4371/2012 R.G., tra la sig.ra Immacolata Sica, rappresentata e difesa dall'Avv. Maria Grazia Modesti, presso la quale ha eletto domicilio in Tivoli, alla Via Acquaregna n. 57, ed il sig. Massimiliano Graus, rappresentato e difeso dall'Avv. Stefano Isidori, presso il quale ha eletto domicilio in Roma, alla Via delle Alpi n. 30, rilevato e ritenuto che:

IN FATTO

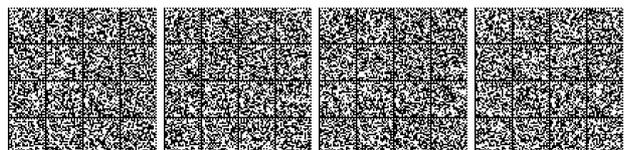
Con atto di intimazione di sfratto per morosità e contestuale citazione per la convalida, la sig.ra Immacolata Sica ha adito il Tribunale di Tivoli, esponendo: di avere concesso in locazione all'intimato sig. Massimiliano Graus l'appartamento sito in Guidonia, Via Marco Simone, n. 84, piano 1 interno 18, foglio 6, part. 1410 sub 22, categoria A/2, rendita catastale 263,39, con contratto del 15 luglio 2012, registrato a Roma il 12 settembre 2012, al n. 458 serie 3T; che alla data del 15 ottobre 2012, il conduttore dopo aver pagato l'importo di € 650,00 per il canone a scadenza il 15 luglio 2012, non ha provveduto al pagamento per intero dei successivi canoni di locazione per i quali ha versato solo la somma dei € 132,68. Chiedeva, quindi, che il Tribunale convalidasse l'intimato sfratto per morosità.

All'udienza di convalida si costituiva l'intimato sig. Massimiliano Graus, che si opponeva alla convalida deducendo: - che il contratto in questione veniva sottoscritto in data 15 luglio 2012 e registrato in data 21 agosto 2012 al n. 15131 serie 3, a cura e spese dell'intimato, il quale vi aveva provveduto ai sensi dell'art. 3 d.lgs. 14 marzo 2011 n. 23; che la registrazione effettuata da controparte era successiva a quella effettuata dal Graus in data 21 agosto 2012, essendo stata eseguita il 12 settembre 2012, per evitare la sanzione di cui all'art. 3 d.lgs. 14 marzo 2011 n. 23. Concludeva per il rigetto dell'intimato sfratto per morosità, in quanto inammissibile, improcedibile ed infondato; nonché per l'accertamento dell'applicabilità al contratto in esame dell'art. 3 d.lgs. n. 23/2011, con conseguenti: a) durata della locazione pari ad anni quattro, decorrenti dalla data stessa della registrazione, rinnovabili per eguale periodo ai sensi dell'art. 2, comma 1, legge n. 431/1998; b) canone predeterminato dal legislatore in misura pari a tre volte la rendita catastale (ovvero: euro 263,39 l'appartamento e, così, € 790,17 da dividersi per dodici mensilità e, cioè: € 65,85 mensili). Spiegava altresì domanda riconvenzionale per la condanna della signora Immacolata Sica alla refusione, in favore del sig. Massimiliano Graus, dei canoni ad oggi corrisposti in relazione ad un contratto nullo e pari ad € 650,00, al netto dell'eventuale indennità di occupazione che venisse riconosciuta dal giudice, nonché per la condanna della intimante al pagamento, in favore dell'istante, della somma di € 137,00 (pari alla metà delle spese di registrazione sostenute dal Gratis, e documentate, in € 274,00), con vittoria di spese.

L'intimante, invocando la illegittimità e la disapplicazione della disciplina di cui all'art. 3 comma VIII del decreto legislativo n. 23 del 14 marzo 2011, che presenterebbe profili di incostituzionalità, tra l'altro, per irragionevolezza della sanzione ivi prevista a carico del locatore nonché della riconduzione della locazione abitativa ad un contratto della durata di anni quattro, rinnovabili, al canone pari al triplo della rendita catastale, in quanto colpirebbe solamente il locatore premiando irragionevolmente il conduttore, ha insistito per l'emissione dell'ordinanza provvisoria di rilascio ex art. 665 c.p.c.

IN DIRITTO

La disciplina di cui all'art. 3 comma VIII del decreto legislativo n. 23 del 14 marzo 2011 — laddove statuisce: «Ai contratti di locazione degli immobili ad uso abitativo, comunque stipulati, che, ricorrendone i presupposti, non sono registrati entro il termine stabilito dalla legge, si applica la seguente disciplina; a) la durata della locazione è stabilita in quattro anni a decorrere dalla data di registrazione, volontaria o d'ufficio; b) al rinnovo si applica la disciplina di cui all'articolo 2, comma 1, della citata legge n. 431 del 1998; c) a decorrere dalla registrazione il canone annuo di locazione è fissato in misura pari al triplo della rendita catastale, oltre l'adeguamento, dal secondo anno, in base al 75 per cento dell'aumento degli indici ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie degli impiegati ed operai. Se il contratto prevede un canone inferiore, si applica comunque il canone stabilito dalle parti.» — è applicabile al caso sottoposto alla decisione di questo magistrato giudicante.



La medesima disciplina, inoltre, non si sottrae al dubbio di legittimità costituzionale, in relazione ai parametri e (anche al di là della prospettazione della parte attrice) per le ragioni di cui *infra*.

La questione dell'eventuale illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma VIII, del d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23, è rilevante ai fini della decisione della causa all'esame dello scrivente magistrato, atteso che: *a)* dalla sua risoluzione dipendono sia la concessione o meno dell'ordinanza provvisoria di rilascio sollecitata dalla locatrice, sia la decisione di merito: nella specie, la registrazione è avvenuta dopo il trentesimo giorno successivo alla conclusione — pacificamente intervenuta il 15 luglio 2012 — del contratto *de quo*; più precisamente, la registrazione del contratto è stata eseguita, su richiesta del conduttore in data 21 agosto 2012, mentre la locatrice ha registrato il contratto in questione il 12 settembre 2012: pertanto appare indubbia l'applicazione del comma VIII dell'art. 3 del d.lgs. n. 23/2011, ai fini, come detto, della decisione della causa; *b)* un'eventuale interpretazione costituzionalmente orientata comporterebbe, ad avviso dello scrivente, la disapplicazione, nella sostanza, della disposizione stessa, al di fuori del legittimo esercizio delle funzioni giudicanti.

Motivi di contrasto con norme costituzionali

A) *Illegittimità costituzionale dell'art. 3 comma VIII del d.lgs. n. 23 del 14 marzo 2011, con riferimento all'art. 76 della Costituzione, per: a) la previsione di un regime sanzionatorio per la omessa o tardiva registrazione dei contratti locazione degli immobili ad uso abitativo, non legittimata dalla legge delega del 5 agosto 2009 n. 42; b) la previsione di una disciplina di carattere premiale per i conduttori di immobili ad uso abitativo, non legittimata dalla legge delega del 5 agosto 2009 n. 42.*

L'art. 3 del d.lgs. del 14 marzo 2011 n. 23, si inserisce nell'ambito delle disposizioni costituenti attuazione della delega al Governo contenuta nella legge del 5 agosto 2009 n. 42, relativa alla «Delega al Governo in materia di Federalismo Fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione» e, in particolare, degli articoli 2, comma 2, 11, 12, 13, 21 e 26 della detta legge delega.

Tra i principi ispiratori della predetta delega vi è quello relativo al «coinvolgimento dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale prevedendo meccanismi di carattere premiale» (art. 2 comma 2 lett. *d*), legge 5 agosto 2009 n. 42, cit.); tuttavia detti «meccanismi di carattere premiale» riguardano esclusivamente le regioni e gli enti locali e non già soggetti privati, quali il locatore e il conduttore, i quali ultimi, evidentemente, non possono rappresentare i citati livelli istituzionali a favore dei quali la legge delega n. 42/2009 ha attribuito all'Esecutivo di prevedere meccanismi di carattere premiale, nella detta attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale.

L'art. 26 della suddetta legge-delega, rubricato «Contrasto dell'evasione fiscale», prevede infatti che «i decreti legislativi di cui all' articolo 2, con riguardo al sistema gestionale dei tributi e delle compartecipazioni, nel rispetto dell'autonomia organizzativa delle regioni e degli enti locali nella scelta delle forme di organizzazione delle attività di gestione e di riscossione, sono adottati secondo i seguenti principi e criteri direttivi: [...]; *b)* previsione di adeguate forme premiali per le regioni e gli enti locali che abbiano ottenuto risultati positivi in termini di maggior gettito derivante dall'azione di contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale».

Ne consegue che l'art. 3 del d.lgs. n. 23/2011, laddove prevede, al comma VIII, una disciplina premiale per una sola delle parti contraenti (il conduttore) che, sottoponendo a registrazione il contratto di locazione, ottiene la riduzione del canone ben al di sotto dei valori di mercato, appare in contrasto con l'oggetto della delega espressamente conferita al Governo.

In nessuna delle richiamate disposizioni della legge di delegazione (artt. 2, comma 2, 11, 12, 13, 21 e 26) risulta inoltre alcun principio o criterio direttivo che appaia legittimare il legislatore delegato all'introduzione delle «sanzioni» contenute nel comma VIII dell'art. 3 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23.

Viceversa un'adeguata sanzione, operante sul piano civilistico, è già stata introdotta dall'art. 1, comma 346, legge n. 311/2004, che prevede la nullità dei contratti di locazione che, ricorrendone i presupposti, non sono registrati.

B) *Illegittimità costituzionale dell'art. 3 comma VIII del d.lgs. n. 23 del 14 marzo 2011, con riferimento all'art. 3 della Costituzione (Principio di ragionevolezza).*

La disciplina di cui al comma VIII dell'art. 3 del d.lgs. n. 23/2011, pur nello spirito di un apprezzabile obiettivo di contrasto del fenomeno delle locazioni sommerse e dell'evasione fiscale, si caratterizza nondimeno per una sua intrinseca irragionevolezza, in quanto, con la riduzione del valore del canone di locazione di un immobile ad uso abitativo al disotto di quello di mercato, ma che appare altresì al disotto del minimo dichiarabile (art. 1, comma 342, legge n. 311/2004), e dunque con la riduzione della base imponibile (sulla quale calcolare l'imposta di registro), nonché dell'ammontare del canone annuo (su cui calcolare l'imposta sul reddito derivante dalle locazioni), finisce col danneggiare proprio le regioni e gli enti locali, in termini di minor gettito, quale effetto della riduzione dell'entrata tributaria.



L'imposizione di una sostituzione *ex lege* del canone pattuito dalle parti con un ammontare del canone annuo imperativamente commisurato al triplo della rendita catastale, oltre a ridurre, come detto, la base imponibile delle sopra indicate imposte, comporta un ingiustificato beneficio per uno solo dei soggetti coobbligati rispetto all'adempimento della registrazione *de qua*, configurando dunque una disparità di trattamento tra locatore e conduttore, rispetto ad un'obbligazione di rilievo civile e fiscale, cui entrambi sono tenuti.

Le disposizioni normative in esame si applicano esclusivamente ai contratti di locazione di immobili ad uso abitativo e non anche ai contratti di locazione commerciale. Ne consegue una irragionevole disparità di trattamento tra le due categorie di contratti, con riferimento alla mancata previsione, quanto alle locazioni commerciali, di analoga sanzione, anche nell'ipotesi in cui il locatore sia una persona fisica che effettua la locazione non in regime di impresa o di lavoro autonomo.

Secondo quanto desumibile dalla stessa giurisprudenza costituzionale (*cf.*: Corte Costituzionale ordinanze 420/2007; 389/2008; 110/2009), il disposto di cui all'art. 1, comma 346, legge n. 311/2004, che sanziona con la nullità il contratto di locazione in forma scritta, in caso di violazione dell'onere della registrazione, configura una vera e propria ipotesi di nullità *ex art.* 1418 c.c. Applicando la censurata disciplina, il conduttore, ove provveda alla registrazione, ancorché tardiva, dell'accordo, potrebbe godere comunque di un contratto disciplinato — in ordine alla durata ed al canone — dall'art. 3, comma VIII, d.lgs. n. 23/2011. Al contempo, il resto dell'accordo contrattuale sarebbe travolto dalla insanabile nullità prevista dal citato art. 1, comma 346, legge n. 311/2004, atteso che la fattispecie si inquadra nella previsione di cui all'art. 1418, comma II, cod. civ. (*cf.*: giurisprudenza costituzionale citata). Non si tratterebbe, per converso, della sostituzione automatica di singole clausole nulle, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 1419 cod. civ. Applicando, dunque, la disposizione di cui al citato comma 346, in combinato disposto con il comma VIII dell'art. 3 del d.lgs. n. 23/2011, si arriverebbe alla paradossale e contraddittoria conclusione di un contratto insanabilmente nullo ed improduttivo di effetti, eccezion fatta per la durata e per il canone di locazione, predeterminati dalla legge.

L'art. 1, comma IV, legge n. 431/1998 ha imposto, per tutti i contratti di locazione ad uso abitativo, la forma scritta a pena di nullità. La registrazione, tuttavia, non può in alcun modo sopperire alla mancanza dell'accordo negoziale, né tanto meno può farlo una sentenza di accertamento o costitutiva, introducendo un regolamento di interessi diverso rispetto a quello pattuito, atteso il tenore dell'art. 1424 c.c., secondo il quale il contratto nullo può essere convertito in altro legittimo, «del quale contenga i requisiti di sostanza e di forma».

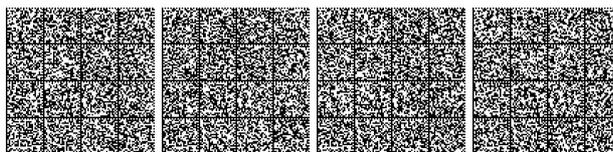
In ordine alla determinazione della misura del canone legalmente imposto con il contratto così come disciplinato dall'art. 3 comma VIII del d.lgs. n. 23 del 14 marzo 2011, il parametro adottato, ovvero la rendita catastale, è del tutto inadeguato al fine di assicurare risultati uniformi. La disposizione censurata non si inserisce nel quadro di una disciplina organica né risponde ad un ragionevole bilanciamento d'interessi tra conduttore e locatore.

In effetti la rendita catastale esprime un reddito presunto basato sulla consistenza dell'unità immobiliare, sulla sua superficie e volumetria e sulla tariffa d'estimo relativa al comune ed alla zona censuaria ove sorge l'immobile.

Ne consegue che la rendita catastale è un parametro fiscale generico, non fondato su effettive e concrete valutazioni dell'immobile. A tal proposito si confronti la normativa sull'equo canone, che, nell'imporre un regime vincolistico, aveva previsto i ben più concreti parametri di cui agli artt. da 12 a 23 della legge n. 1992 n. 378.

La disciplina censurata non prevede, inoltre, che le parti possano liberamente e diversamente determinare il canone, o che lo possa fare il giudice, quando quello calcolato in base all'applicazione del parametro previsto (rendita catastale) sia completamente svincolato dal valore dell'immobile (*cf.*: 52, comma 4 del d.P.R. n. 131/86), dal canone di mercato e risultati, comunque, palesemente irrisorio, come nella fattispecie.

L'applicazione di un «regime vincolistico», come previsto dalla disciplina di cui al comma VIII dell'art. 3 del citato decreto legislativo, ovvero la determinazione legale della durata delle locazioni abitative, nonché la quantificazione legale del corrispettivo, nell'ipotesi di omessa registrazione, non realizza alcun equilibrio tra l'interesse pubblico all'emersione delle locazioni sommerse e la reazione dell'ordinamento a tutela della legalità violata per effetto della mancata registrazione. In effetti, sul piano civilistico, con la già prevista sanzione della nullità secondo il disposto di cui all'art. 1, comma 346, legge n. 311/2004, anche in linea con una applicazione costituzionalmente orientata dell'art. 13, comma V, legge n. 431/1998 e con quanto sostenuto dalla Corte Costituzionale con le ordinanze n. 420/2007, n. 389/2008, n. 110/2009, i due predetti interessi sono già essenzialmente soddisfatti.



Con l'applicazione, inoltre, delle pesanti sanzioni pecuniarie oltre al pagamento dell'imposta e relativa soprattassa, per l'omessa o tardiva registrazione, è realizzato l'interesse del sistema tributario.

L'applicazione dell'ulteriore sanzione del «regime vincolistico» come sopra specificato, si prospetta come un di più, che sbilancia irragionevolmente il contemperamento tra i contrapposti interessi, — eccessivamente premiante per i conduttori ed eccessivamente punitivo per i locatori; senza che sussista alcun ulteriore obiettivo interesse pubblico, oltre quello di fare emergere il sommerso — già soddisfatto mediante l'applicazione delle menzionate sanzioni civili e tributarie — che possa giustificare la detta ulteriore «sanzione», di cui alla censurata disciplina.

P.Q.M.

Visti gli artt. 134 e 137 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 comma VIII del decreto legislativo 14 marzo 2011 n. 23, attuativo della legge-delega 5 maggio 2009 n. 42, per eccesso di delega (art. 76 Cost.) e contrasto con il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.).

Ordina che il presente provvedimento, a cura della cancelleria, sia notificato alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei ministri nonché comunicato al Presidente del Senato e al Presidente della Camera dei deputati e, all'esito, sia trasmesso alla Corte costituzionale insieme al fascicolo processuale e con la prova delle avvenute regolari predette notificazioni e comunicazioni.

Sospende il presente giudizio.

Tivoli, 24 giugno 2013

Il G.O.T.: RIGGIO

14C00020

n. 15

*Ordinanza del 22 novembre 2013 emessa dal Tribunale di Imperia
nel procedimento penale a carico di G.F.*

Reati e pene - Raguaglio fra pene pecuniarie e pene detentive - Ipotesi di sostituzione di pene detentive brevi - Determinazione dell'ammontare della pena pecuniaria - Individuazione del valore giornaliero al quale può essere assoggettato l'imputato - Criteri di computo - Denunciata eccessiva onerosità del coefficiente di raguaglio previsto - Mancata previsione che "il computo ha luogo calcolando euro 97, o frazione di euro 97, per un giorno di pena detentiva" - Disparità di trattamento tra l'imputato al quale sia comminata direttamente una pena pecuniaria e l'imputato al quale sia comminata una pena detentiva sostituita - Contraddittorietà rispetto alla complessiva finalità perseguita dal legislatore nonché rispetto al contesto normativo - Violazione dei principi di ragionevolezza e proporzionalità della pena.

- Codice penale, art. 135, come modificato dall'art. 3, comma 62, della legge 15 luglio 2009, n. 94, limitatamente al richiamo operato dall'art. 53, comma secondo, della legge 24 novembre 1981, n. 689.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

IL TRIBUNALE DI IMPERIA

Letti gli atti dei procedimenti riuniti indicati in epigrafe nei confronti di G.F., nato ad Imperia il 21 luglio 1987, difeso di fiducia dall'Avvocato Carlo Fossati del Foro di Imperia, all'udienza del 22 novembre 2013 ha pronunciato la seguente, ordinanza.

1. La questione che si sottopone al giudizio della Corte. Norma oggetto di giudizio. Rilevanza.



Con decreto in data 1° luglio 2010 il Pubblico Ministero presso il Tribunale di Imperia ha disposto la citazione a giudizio di G.F. per rispondere del reato di cui all'art. 186 comma 2 lett. b) C.d.S. per avere condotto la moto Honda tg. CG 37059 in stato di ebbrezza alcolica, con un tasso alcolemico accertato pari a 1,63 gr/l.

All'udienza del 18 aprile 2011 il difensore, munito di procura speciale, ha chiesto l'applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 c.p.p. nei seguenti termini previo riconoscimento delle circostanze attenuanti generiche, pena base 3 mesi di arresto ed € 1.500 di ammenda, ridotta per la concessione delle circostanze attenuanti generiche a 2 mesi ed € 1.000, ridotta per il rito ad 1 mese e 10 giorni di arresto ed € 800 di ammenda, con sostituzione della pena detentiva in pena pecuniaria, con ragguglio pari ad € 100 (quale "frazione di euro 250" ai sensi dell'art. 135 c.p.) per ogni giorno di pena detentiva, e ritenendo equa la suddetta frazione pari ad € 100 in funzione dei modesti redditi dell'imputato; e così con l'applicazione della pena finale pari ad euro 4.800 [(100 x 40) + 800] di ammenda.

Il Pubblico Ministero ha prestato il consenso.

Il Giudice alla successiva udienza del 9 maggio 2011 ha rigettato l'istanza di applicazione della pena, dichiarando di "non accettare la conversione della pena frazionata pecuniaria così come indicata nell'istanza".

A seguito dell'incompatibilità del Giudice che aveva rigettato la richiesta di applicazione della pena, il procedimento è stato assegnato allo scrivente giudicante.

Alla successiva udienza il legale dell'imputato ha insistito nell'istanza di patteggiamento già formulata, il Giudice ha disposto un rinvio e, dopo un ulteriore rinvio per consentire al difensore di conferire con il cliente, la Difesa ha presentato nuova istanza di applicazione della pena, con la medesima previsione quanto all'entità della pena, ma con richiesta di sostituzione della pena mediante ragguglio pari ad euro 250 per ogni giorno di pena detentiva e quindi con una pena finale di euro 10.800 [(250 x 40) + 800] di ammenda, da pagarsi a rate.

Lo scrivente Giudice ha rinviato per esaminare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 135 c.p. ed all'odierna udienza ha emesso la presente ordinanza.

Ciò premesso, questo Giudice dubita della legittimità costituzionale dell'art. 135 cpv, c.p. come modificato dall'art. 3 comma 6 legge 15 luglio 2009, n. 94. Tale disposizione, così modificata, prevede che: "Quando, per qualsiasi effetto giuridico, si deve eseguire un ragguglio fra pene pecuniarie e pene detentive, il computo ha luogo calcolando euro 250, o frazione di euro 250, di pena pecuniaria per giorno di pena detentiva". La disposizione comporta così, dopo 16 anni dalla precedente modifica, un aumento del criterio di ragguglio da £. 75.000 (poi arrotondati ad euro 38 con l'avvento dell'Euro) ad euro 250, pari a circa 6 volte e mezzo del precedente valore.

Ritiene questo Giudice che la norma sia in contrasto con gli articoli 3 e 27 della Costituzione (il primo evocato non solo e non tanto sotto il profilo della disparità di trattamento quanto sotto quello della ragionevolezza); infatti detta disposizione, come modificata, configura, innanzitutto, un aumento del tutto sproporzionato ed irragionevole, contrario — ad una lettura attenta - con le finalità della norma stessa e della legislazione intervenuta negli ultimi anni, in cui la norma è andata ad inserirsi; in tal modo, comporta inoltre, tramite il ragguglio, una pena pecuniaria irragionevolmente eccessiva, in contrasto con il principio di proporzionalità della pena, garantito dall'art. 27 della Costituzione.

In punto rilevanza, è sufficiente osservare che nel presente giudizio, stante la richiesta difensiva di sostituzione della pena detentiva in pena pecuniaria, occorre applicare l'art. 135 c.p. pervenendo ad una sanzione pecuniaria che appare appunto — come accennato e per quanto si dirà oltre — sproporzionata rispetto al disvalore del fatto ed irragionevole rispetto alle finalità della norma che ha aggiornato il criterio di ragguglio.

Occorre precisare che non è in alcun modo praticabile l'interpretazione proposta in un primo momento dalla Difesa dell'imputato ed avallata dal Pubblico Ministero secondo cui, prevedendo la norma che il computo avvenga calcolando per ogni giorno di pena detentiva "euro 250 o frazione di euro 250", possa essere procedersi al ragguglio sostituendo ad ogni giorno di arresto l'ammenda pari ad euro 100, intesa quest'ultima quale "frazione di 250": infatti, quando occorre convertire (o sostituire) una pena detentiva in pena pecuniaria, non c'è necessità di ricorrere ad alcuna frazione; tale necessità si presenta invece nel caso opposto (ed è per tale motivo che l'art. 135 contiene la previsione «frazione di ...»), giacché la pena pecuniaria comminata ben può non essere pari all'importo previsto per il ragguglio (ieri euro 38, oggi euro 250) o ad un suo multiplo, cosicché in presenza di una pena pecuniaria comminata pari ad esempio ad euro 350, per la stessa dovrà essere computata una pena detentiva (secondo la norma oggi vigente) di 2 giorni.

Una diversa interpretazione (mai proposta da alcuno prima d'ora e significativamente avanzata proprio oggi in virtù dell'evidente sproporzione tra disvalore del fatto e la pena pecuniaria determinata in caso di conversione) comporterebbe d'altra parte un inaccettabile *vulnus* al principio di tassatività, lasciando al Giudice il potere di sostituire ogni giorno di pena detentiva con qualsiasi frazione di € 250, e quindi anche - in ipotesi - con 1 solo Euro, di pena pecuniaria.



E d'altra parte tale interpretazione è esclusa testualmente, per il caso di specie, dall'art. 53 comma 2 legge n. 689/81, secondo cui il Giudice deve individuare il valore giornaliero di pena pecuniaria, tenuto conto delle condizioni economiche dell'imputato, valore che "non può essere inferiore alla somma indicata dall'art. 135 c.p. e non può superare di dieci volte tale ammontare". Il valore di cui all'art. 135 c.p. - oggi e 250 - costituisce quindi l'importo giornaliero minimo sotto il quale non si può scendere per operare la sostituzione.

Ma è assai indicativo che Accusa e Difesa abbiano sentito la necessità di scendere al di sotto di tale soglia (sul punto si tornerà alla fine del § 3.1).

2. Le finalità dell'art. 6 legge n. 94/2009. L'intervento del Legislatore penale del 2009 ha rappresentato solo l'ultima delle modifiche che la norma originaria ha subito al fine di rendere costantemente adeguata l'entità della pena pecuniaria alla realtà economico-sociale, tanto da conservarne intatta la portata retributiva e detenente.

Il coefficiente di ragguglio è stato interessato, nel tempo, da modifiche legislative avvenute a cadenza dilazionata nel tempo: per fermarsi all'ultimo trentennio, per rispondere a identiche esigenze di attualizzazione, si registrano gli interventi della legge 24 novembre 1981, n. 689, che ha portato il tasso di conversione a 25.000 lire, ed in seguito, il primo incremento "corposo" operato triplicando tale cifra ad opera della legge 5 ottobre 1993 n. 402. Il valore di 75.000 lire così ottenuto venne poi convertito — con arrotondamento - in euro quasi dieci anni dopo, nella misura di 38 euro o frazione per giorno di detenzione.

Ciò che oggi viene in discussione è la costituzionalità dell'odierno tasso di conversione, che, a distanza di quasi 16 anni dall'ultimo intervento di adeguamento (legge n. 402/93 da ultimo richiamata), ha comportato un aumento delle pene pecuniarie all'esito della conversione o sostituzione pari a circa 6 volte e mezzo in termini nominali e — ciò che importa e che qui si censura — a quasi 5 volte in termini reali (ovvero depurando l'aumento dalla svalutazione).

Occorre chiedersi se tale aumento così considerevole sia frutto di un preciso disegno legislativo, sorretto da una specifica *ratio*; o se, al contrario, sia irragionevole in relazione alle stesse finalità della legge 94/2009 ed in contrasto con la *ratio* della normativa preesistente, in particolare dell'art. 4 comma 1 lett. a) legge 12 giugno 2003 n. 134 (che, modificando l'art. 53 legge n. 689/81, ha tra l'altro innalzato da 3 a 6 mesi il limite entro il quale la pena detentiva può essere sostituita con la pena pecuniaria).

Obiettivo dichiarato dell'art. 3 comma da 60 a 65 legge 15 luglio 2009, n. 94 è quello di rafforzare la portata detenente della pena pecuniaria. Riprendendo e facendo proprie le considerazioni della sentenza della Corte Costituzionale n. 1/2012 (intervenuta in materia di conversione delle pene pecuniarie non eseguite per insolvibilità del condannato in libertà controllata), si osserva che "La recente modifica dell'art. 135 cod. pen. si colloca, infatti, nell'ambito del più ampio intervento di adeguamento al mutato quadro economico del sistema delle sanzioni pecuniarie, sia penali che amministrative, operato dalla legge n. 94 del 2009, in coerenza con il suo obiettivo generale di potenziamento del sistema repressivo penale. In questa prospettiva, il legislatore ha ritenuto, in particolare, necessario assicurare una maggiore incisività della pena pecuniaria, tenuto conto anche della notevole svalutazione monetaria intervenuta rispetto all'ultimo adeguamento risalente alla legge n. 689 del 1981.

L'obiettivo è stato perseguito mediante tre ordini di interventi: il sensibile innalzamento dei limiti minimi e massimi della multa e dell'ammenda, stabiliti dagli articoli 24 e 26 cod. pen. (art. 3, commi 60 e 61, della legge n. 94 del 2009); l'aggiornamento — appunto — del parametro di ragguglio tra pene pecuniarie e pene detentive, previsto dall'art. 135 cod. pen. (art. 3, comma 62); infine, la delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi, diretti a rivalutare l'ammontare delle multe, delle ammende e delle sanzioni amministrative originariamente previste come sanzioni penali (art. 3, comma 65)".

Ciò che emerge ad una lettura attenta dell'art. 3 (nei comma che interessano), dei relativi lavori preparatori e della stessa interpretazione data dalla Corte, è che a ben vedere l'obiettivo principale del legislatore è quello di un mero "adeguamento" o "aggiornamento" delle pene pecuniarie, in considerazione del mutato valore dell'Euro in virtù della svalutazione monetaria, obiettivo che viene raggiunto aumentando l'importo in termini nominali delle sanzioni; ed in tale ottica — in parte - si parla di "potenziamento" del sistema penale, giacché mantenere immutate tali pene, con l'erosione del valore della moneta determinato dalla svalutazione, ne comporta un "depotenziamento". Accanto a tale obiettivo si affianca quello di un sensibile ed obiettivo inasprimento delle stesse pene, considerate dal legislatore troppo lievi (anche dopo l'aggiornamento ISTAT), ottenuto aumentando l'importo delle sanzioni non solo in termini nominali, ma anche in termini reali (ovvero, come detto, al netto della rivalutazione). Ma - appunto — tale aumento (sempre da una lettura complessiva del sistema, e ferma restando la libertà del legislatore di prevedere consapevolmente un maggiore inasprimento) deve essere sensibile e non sproporzionato.



Per meglio comprendere quale sia l'inasprimento delle sanzioni pecuniarie realmente voluto dal legislatore del 2009 è sufficiente analizzare il comma 65, relativo alla rivalutazione (tale definita letteralmente) delle sanzioni pecuniarie, attuata con lo strumento della delega legislativa al Governo: "Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi diretti a rivalutare l'ammontare delle multe, delle ammende e delle sanzioni amministrative originariamente previste come sanzioni penali, attualmente vigenti", rivalutazione da operarsi "Fermi restando i limiti minimi e massimi delle multe e delle ammende previsti dal codice penale, nonché quelli previsti per le sanzioni amministrative dall'articolo 10 della legge 24 novembre 1981, n. 689 (...) nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi: *a*) le pene pecuniarie, il cui attuale ammontare sia stato stabilito con una disposizione entrata in vigore anteriormente al 24 novembre 1981, sono moltiplicate, tenuto conto della serie storica degli indici di aumento dei prezzi al consumo, per un coefficiente non inferiore a 6 e non superiore a 10".

Fermando per un attimo l'analisi alla lettera *a*) (sanzioni definite ante 24 novembre 1981), e tenuto conto che il legislatore delegante impone di tenere conto — nella scelta tra i coefficienti tra 6 e 10 — della variazione dell'indice dei prezzi al consumo, appare evidente che l'indice dovrà essere pari a 6 per le sanzioni stabilite in epoca prossima al novembre 1981 e via via ad aumentare fino ad un massimo di 10 per sanzioni definite in epoca anteriore. Una sanzione fissata a 1.000 il 1 novembre 1981 dovrà quindi essere moltiplicata per 6 e portata quindi a 6.000.

Ora, la variazione percentuale dell'indice dei prezzi al consumo dal novembre 1981 al luglio 2009 (data di emanazione della legge n. 94/09) è pari al 245,1 %; ciò significa che un valore di 1.000 nel novembre 1981 corrisponde ad un valore di 3.451 nel luglio 2009 e che essendo la sanzione innalzata a 6.000 (anziché a 3.451), l'aumento in termini reali (e quindi l'effettivo inasprimento) delle sanzioni fissate in epoca prossima al novembre 1981 è pari al 73,86%, ovvero a circa tre quarti.

Proseguendo, il comma 65 dell'art. 3 prevede i seguenti principi e criteri direttivi: "*b*) le pene pecuniarie, il cui attuale ammontare sia stato stabilito con una disposizione entrata in vigore successivamente al 24 novembre 1981 e prima del 31 dicembre 1986, ad eccezione delle leggi in materia di imposte dirette e di tasse ed imposte indirette sugli affari, sono moltiplicate, tenuto conto della serie storica degli indici di aumento dei prezzi al consumo, per un coefficiente non inferiore a 3 e non superiore a 6; *c*) (...) con una disposizione entrata in vigore successivamente al 31 dicembre 1986 e prima del 31 dicembre 1991, ad eccezione delle leggi ecc. (...) per un coefficiente non inferiore a 2 e non superiore a 3; *d*) (...) con una disposizione entrata in vigore successivamente al 31 dicembre 1991 e prima del 31 dicembre 1996 (...) per un coefficiente non inferiore a 1,50 e non superiore a 2; *e*) con una disposizione entrata in vigore successivamente al 31 dicembre 1996 e prima del 31 dicembre 2001 (...) per un coefficiente non inferiore a 1,30 e non superiore a 1,50".

Applicando gli stessi principi di cui sopra, una sanzione fissata in epoca di poco successiva al novembre 1981 dovrà essere (così come quella in epoca di poco anteriore) moltiplicata per 6 e via via a diminuire fino alle sanzioni fissate in epoca vicina al dicembre 1986, da moltiplicarsi per 3. E così via.

Sviluppando il conseguente calcolo alla luce dell'aumento degli indici ISTAT dei prezzi al consumo di operai ed impiegati, si evince quanto segue:

(lettera *b*) dal dicembre 1986 al luglio 2009 la variazione percentuale è pari al 111,3 % (1.000 nel dicembre '86 equivale a 2.113 nel luglio '09), mentre la sanzione viene elevata a 3.000, con un aumento in termini reali del 41,98%, ovvero di meno della metà.

(lettera *c*) dal dicembre 1991 al luglio 2009 la variazione percentuale è pari al 58,7 % (1.000 nel dicembre '91 equivale a 1.587 nel luglio '09), mentre la sanzione viene elevata a 2.000, con un aumento in termini reali del 26,02%, ovvero di circa un quarto.

(lettera *d*) dal dicembre 1996 al luglio 2009 la variazione percentuale è pari al 29 % (1.000 equivale a 1.290), mentre la sanzione viene elevata a 1.500, con un aumento in termini reali del 16,28%.

infine (lettera *e*), dal dicembre 2001 al luglio 2009 la variazione percentuale è pari al 16,6 % (1.000 equivale a 1.166), mentre la sanzione viene elevata a 1.300, con un aumento in termini reali dell'11,49%.

Sinteticamente, può pertanto dirsi che il legislatore, al di là dell'adeguamento voluto a causa della svalutazione monetaria, ha inteso inasprire realmente le pene pecuniarie, in misura maggiore per quelle più risalenti e in misura minore per quelle più recenti, aumentandole, sempre in termini reali, secondo un coefficiente (ovvero un moltiplicatore) che va da un minimo del 1,1149 ad un massimo del 1,7386.



Non emerge in alcun modo un intendimento del legislatore di inasprire in misura maggiore le pene pecuniarie applicate attraverso lo strumento della sostituzione di pene detentive brevi ai sensi dell'art. 53 legge n. 689/81 rispetto a quelle invece comminate direttamente dal Giudice. Ci si sarebbe aspettato, allora, che anche il coefficiente di ragguglio di cui all'art. 135 c.p. venisse aumentato in modo da comportare — appunto — un aumento analogo.

3. Analisi della norma sottoposta al vaglio della Corte. Sua irragionevolezza. Al contrario, dall'ottobre 1993(1) al luglio 2009 l'aumento percentuale è del 46,3%; nel 2009 l'equivalente di £. 75.000 è quindi L. 109.725, pari ad euro 55,60, La pena pecuniaria corrispondente ad un giorno viene invece elevata ad Euro 250, ovvero quasi quintuplicata, con un aumento in termini reali del 349,64% (moltiplicatore 4,4964).

Ora, pur non potendosi escludere, in astratto — come più volte precisato — che il legislatore possa ragionevolmente operare una notevole differenziazione tra pene pecuniarie comminate in sostituzione di pene detentive mediante il criterio di ragguglio e pene pecuniarie comminate direttamente, ciò è da escludere nel caso di specie in assenza di una chiara scelta innovativa in tal senso.

E se è così, se realmente l'intenzione del legislatore fosse stata quella di inasprire così fortemente le pene pecuniarie, quasi quintuplicandole, avrebbe parimenti quasi quintuplicato anche le sanzioni pecuniarie comminate direttamente.

Né elementi di segno diverso sull'intenzione e sul disegno del legislatore si traggono dal terzo intervento volto all'adeguamento delle pene pecuniarie, ovvero l'innalzamento dei limiti edittali degli artt. 24 e 26 c.p., decuplicati nel minimo e nel massimo (2). Quanto ai limiti minimi edittali, gli stessi erano fissati ormai in misura praticamente non più che simbolica (e 2 ed 5) ed i nuovi limiti (E 20 ed 50) sono obiettivamente adeguati per una sanzione penale e non tali da avere alcun effetto diroppente sul sistema (come invece ha — si vedrà meglio oltre - il criterio di ragguglio in argomento). Nessun effetto diroppente hanno neanche i limiti massimi, se si considera che il limite massimo è nella quasi totalità dei casi fissato dalla singola norma incriminatrice e che tali massimi hanno solo la funzione di limite — si scusi il bisticcio — agli aumenti oggetto della delega legislativa (3).

3.1 (Segue) Contrasto del nuovo criterio di ragguglio con la normativa preesistente e con le generali finalità deflative perseguite dal legislatore. Non si trovano parole migliori, in merito, di quelle della Relazione dell'Ufficio massimario della Suprema Corte di Cassazione, che, investita del vaglio dell'intera legge (4), ha soffermato la propria attenzione anche sul profilo riguardante l'art. 135 del codice penale. Uno stralcio di tale intervento si riporta e si fa interamente proprio (le sottolineature sono di questo giudicante).

La Cassazione rileva preliminarmente che la rivalutazione dell'entità delle sanzioni penali come quello di adeguamento del panorama delle pene pecuniarie al mutato quadro economico fosse "Intervento che periodicamente si rende necessario per garantirne la funzione a fronte dell'usura cui il tempo le sottopone per la progressiva svalutazione dei valori monetari che le caratterizzano e che il legislatore non provvedeva ad effettuare da esattamente vent'anni, atteso che l'ultimo intervento organico in proposito risale alla legge 24 novembre 1981, n. 689 (l'importo, per il ragguglio con le pene detentive, di lire 75.000 è stato, poi, introdotto, nell'art. 135 cod. pen., in sostituzione di quello in precedenza previsto di lire 25.000, dalla legge 5 ottobre 1993, n. 402). L'intervento in questione è, dunque, in qualche modo fisiologico ed indubbiamente opportuno, atteso com'è sin dall'avvento della moneta unica europea".

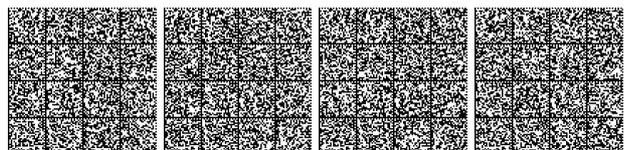
La Corte esprime poi perplessità proprio in relazione all'impatto del nuovo coefficiente di ragguglio sull'applicazione dell'art. 53 della legge n. 689/81: "Infine la novella ha provveduto altresì a rivalutare anche il coefficiente di ragguglio tra pene detentive e pene pecuniarie di cui all'art. 135 cod. pen., portando il "tasso" di conversione, attualmente fissato in euro 38,72, fino alla soglia dei 250 euro. Sul piano pratico, quest'aumento di oltre sei volte del valore di cambio comporta innanzi tutto un significativo aumento dei costi della conversione delle pene detentive brevi ai sensi dell'art. 53 legge n. 689 del 1981, istituito dalla cui applicazione rischiano dunque di essere definitivamente espulsi i cittadini meno abbienti, nonostante nel 2003 il legislatore ne avesse promosso una più massiccia applicazione aumentando il limite massimo di pena detentiva sostituibile da tre a sei mesi. Infatti, se fino ad oggi tre mesi di reclusione, ad esempio, venivano convertiti 3.420 euro di multa, dopo la novella la medesima operazione di conversione verrà a costare all'imputato ben 22.500 euro.

(1) Come visto, la 5 ottobre 1993 n. 402 aveva infatti elevato a £. 75.000 il criterio di ragguglio dell'art. 135 c.p.

(2) All'art. 24 le parole "non inferiore a euro 5 né superiore a euro 5.164" sono state sostituite da "non inferiore a euro 50 né superiore a euro 50.000", mentre l'art. 26 reca oggi "non inferiore a euro 20 né superiore a euro 10.000", in luogo della precedente formulazione "non inferiore a euro 2 né superiore a euro 1.032".

(3) V. l'art. 3 comma 65 l. 94/09, già riportato: "Fermi restando i limiti minimi e massimi delle multe e delle ammende previsti dal codice penale, nonché quelli previsti per le sanzioni amministrative dall'articolo 10 della legge 24 novembre 1981, n. 689, la rivalutazione delle sanzioni pecuniarie è stabilita nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi (...)".

(4) Corte di Cassazione, Relazione III/09/09, oggetto: Novità legislative — Legge 15 luglio 2009 n. 94 — Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, Roma, 27 luglio 2009, consultabile su www.cortedicassazione.it/Documenti/Relazione%20III_09_09.pdf



Ed in tal senso la rivalutazione del coefficiente di ragguaglio rischia di incidere sull'efficienza del procedimento per decreto in tutti quei casi in cui lo stesso viene adottato previa conversione della pena detentiva in pena pecuniaria: infatti è ragionevole attendersi che il sensibile aumento di quest'ultima faccia registrare una maggior numero di opposizioni.

Per converso, la rivalutazione del "tasso di cambio" si traduce in un vantaggio per il condannato nelle ipotesi previste dagli artt. 163 (ai fini della sospensione condizionale della pena) e 175, comma secondo (ai fini del beneficio della non menzione), cod. pen., nonché dall'art. 735, comma secondo, cod. proc. pen. (per il caso di riconoscimento di sentenze straniere), anche perché, trattandosi di norma più favorevole, in tali casi trova applicazione retroattiva."

Riprendendo le argomentazioni di cui sopra, si osserva che con il nuovo criterio di ragguaglio anche per un reato — ciò vale in particolare per i delitti - di gravità modestissima, la pena detentiva minima di 15 giorni dovrebbe essere sostituita con la pena pecuniaria di € 3.750, somma che se non esorbitante è comunque ragguardevole e sproporzionata alla lievità del reato. Il procedimento per decreto (quando il reato sia punito con pena detentiva ed occorra quindi effettuare il ragguaglio) diventa difficilmente attuabile, prestandosi assai spesso ad un'inevitabile opposizione anche quando l'imputato non sia intenzionato a sollevare serie contestazioni sulla propria colpevolezza, ma al solo fine di evitare la sostituzione della pena, preferendo magari alla stessa — quando ne ricorrano i presupposti — altri benefici (sostituzione con libertà controllata, sospensione condizionale, ecc.).

La situazione che si determina ad opera dell'intervento riformatore dell'art. 135 cpv. comporta poi una sostanziale abrogazione de facto, dopo soli 6 anni, dell'art. 4 comma 1 lett. a) legge 134/2003, che aveva innalzato il limite massimo di pena "breve" sostituibile, passato da 3 a 6 mesi. Come sottolineato dalla richiamata relazione della Corte di Cassazione, tale riforma viene svuotata di significato, giacché una pena di 6 mesi dovrebbe essere sostituita con la pena pecuniaria di € 45.000, somma proibitiva — a fronte del beneficio che se ne otterrebbe - non solo per i non abbienti, ma per la stragrande maggioranza dei cittadini.

Tutto ciò appare immotivato anche alla luce dei lavori preparatori che hanno preceduto l'approvazione definitiva della legge: nell'articolato *iter* parlamentare del disegno di legge, nessun elemento concorre infatti a far trasparire l'intenzione di ottenere gli effetti appena menzionati, che devono pertanto considerarsi una conseguenza non voluta e non calcolata dal legislatore, che ha pertanto emanato una legge del tutto irragionevole ed in contrasto con i suoi stessi intenti, come emergono — ad esempio — dalla modifica dell'art. 53 l. 689/81 da pochi anni approvata.

Ed è d'altra parte assai significativo che nel presente giudizio Difesa e Accusa abbiano sentito la necessità di proporre una interpretazione del combinato disposto degli artt. 135 c.p. e 53 l. 689/81, interpretazione che, per quanto sopra detto, appare improponibile alla luce del dettato legislativo, ma tale da riportare il coefficiente di ragguaglio nei parametri della ragionevolezza.

Deve concludersi che, pur non essendo precluso al legislatore un maggiore inasprimento delle pene pecuniarie all'esito della sostituzione delle pene detentive, purchè si tratti di scelta rispondente a criteri di ragionevolezza, avuto riguardo alle conseguenze del suo innesto nella complessiva disciplina della materia, nei caso in esame l'innegabile squilibrio introdotto dalla riforma non è ascrivibile a una scelta discrezionale del legislatore, munita di adeguata base giustificativa, ed impedisce di pervenire a una ragionevole ricostruzione del sistema.

4. I parametri costituzionali che si assumono violati.

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

Ciò detto, e richiamando tutto quanto sopra esposto, e senza necessità di argomentare ulteriormente, appare evidente che la norma qui in esame si pone in contrasto con l'art. 3 Cost., che sancisce il principio di ragionevolezza: a) per la disparità di trattamento che crea tra l'imputato al quale sia comminata direttamente una pena pecuniaria (per la quale la legge delega prevede nei principi direttivi, come visto, un aumento massimo in termini reali del 73,86%) e l'imputato al quale sia comminata una pena detentiva sostituita (con un aumento, sempre in termini reali, del 349,64%), ovvero semplificando, una pena quasi 5 volte maggiore; b) per contraddittorietà intrinseca tra la complessiva finalità perseguita dal legislatore (ovvero un adeguamento delle pene pecuniarie al mutato valore della moneta per effetto della svalutazione ed un sensibile inasprimento delle stesse pene, al netto dell'adeguamento) e la disposizione espressa dalla norma censurata; c) per contraddittorietà con il contesto normativo in cui la disposizione viene ad inserirsi, limitando fortemente — quale conseguenza non voluta — l'applicazione della sostituzione di cui all'art. 53 legge n. 689/81, applicazione che lo stesso invece lo stesso legislatore aveva da poco inteso agevolare.



Approfondendo quanto appena affermato alla lettera *b*), deve chiarirsi che il nuovo criterio di ragguglio (e quindi l'art. 135 c.p.) è sicuramente eccessivo rispetto alle finalità del legislatore, e pertanto irragionevole, sia quando utilizzato per sostituire una pena detentiva in pecuniaria, sia quando si debba a qualunque effetto, in senso inverso, parametrare la pena pecuniaria in pena detentiva; si pensi, a titolo di esempio, al caso della valutazione della concessione della sospensione condizionale della pena o del beneficio della non menzione, ovvero a quando si debba convertire la pena pecuniaria comminata per violazione dell'ad. 186 C.d.S. in pena detentiva "virtuale" ai fini della sua sostituzione con pari giorni di lavoro di pubblica utilità.

Soffermandoci ad esempio sul lavoro sostitutivo previsto dall'art. 186 comma 9-*bis* C.d.S., si osserva che, così come nei casi sopra esaminati (applicazione art. 53 legge 689/81) la pena pecuniaria è eccessivamente elevata, applicando il citato comma 9-*bis* la pena detentiva sarà eccessivamente lieve, comportando (sempre come effetto non realmente voluto dal legislatore), un numero di giorni di lavoro sostitutivo che è, nella parte in cui questi sono calcolati in sostituzione della pena pecuniaria, pari a meno di un sesto di quanto avveniva precedentemente.

In sintesi, quando applicato "in senso opposto" a quanto avviene nel presente giudizio, il coefficiente di ragguglio introdotto con l. 94/2009 comporta un non voluto favor per il reo. Ma è evidente che tale effetto di favor, se può essere ritoccato dal legislatore, non può essere toccato da una pronuncia della Corte Costituzionale, stante il divieto di declaratoria di incostituzionalità *ife pejus*.

La questione che si sottopone al vaglio della Corte è pertanto quella di legittimità costituzionale dell'art. 135 c.p., nei soli casi in cui il detto criterio di ragguglio è utilizzato ai fini dell'applicazione dell'art. 53 l. 689/81, ovvero in altre parole, del combinato disposto degli artt. 135 c.p. e 53 l. 689/81.

4.2 La palese eccessività della pena pecuniaria sostituita in applicazione dell'art. 53 cit. si pone inoltre in contrasto con il principio di proporzionalità della pena, espresso dall'art. 27 Cost., comportando la comminazione di pene pecuniarie sproporzionate alla gravità del reato.

5. La riconduzione dell'art. 135 c.p. ai canoni di ragionevolezza e proporzionalità della pena. Una volta appurato che il criterio di ragguglio di cui all'art. 135 c.p. è irragionevole e che, quando utilizzato per sostituire la pena ai sensi dell'art. 53 legge 689/81, comporta la comminazione di pene eccessive, si pone il problema se sia possibile individuare un coefficiente che, entro i limiti del giudizio di costituzionalità — e quindi senza andare ad interferire con la discrezionalità del legislatore — possa dirsi "ragionevole".

Si è coscienti, infatti, che la Corte non può sostituirsi al legislatore nell'individuare un coefficiente di ragguglio "adeguato", o "ragionevole". Ed allora, delle due l'una:

1) o è possibile individuare tale coefficiente adottando un parametro oggettivo evincibile dal sistema, ovvero — ancor meglio — dalla stessa l. 94/2009; ed allora potrà ritenersi non manifestamente infondata la norma in esame nella parte in cui non prevede detto coefficiente;

2) oppure tale operazione risulta impossibile, ed allora, ferma l'illegittimità del coefficiente di ragguglio introdotto dalla legge 94/2009, non potrà che ritenersi la disposizione che ha modificato l'art. 135 c.p. incostituzionale *tout court*, il tutto, sempre limitatamente al combinato disposto con l'art. 53 comma 2 legge n. 689/81.

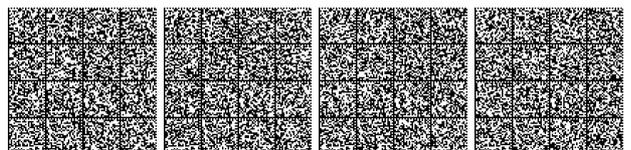
Ritiene lo scrivente che possa percorrerla la strada sopra indicata sub 1). Un parametro oggettivo si trova infatti nell'art. 3 comma 65 legge n. 94/09, ovvero nella norma di delega sopra analizzata nel dettaglio al § 2. In detta norma troviamo la reale e consapevole intenzione del legislatore, ovvero quello di un inasprimento delle pene pecuniarie in termini reali che va da un minimo dell'11,49% ad un massimo del 73,86%.

Dovrà allora ritenersi che violi il principio di uguaglianza (art. 3 Cost.), che sia irragionevole (ancora art. 3 Cost.) e che preveda una pena pecuniaria eccessiva (art. 27 Cost.), e che sia come tale incostituzionale, un criterio di ragguglio che comporti un aumento della pena pecuniaria - sostituita alla pena detentiva —, sempre in termini reali, maggiore del 73,86% rispetto alla disciplina previgente.

Tradotto in numeri, considerato: che la disposizione introdotta nel 1993 prevede un coefficiente di ragguglio di £. 75.000; che l'importo di £. 75.000 (come già visto) corrisponde nel luglio 2009 (tradotto in Euro) ad € 55,60; che l'importo di € 55,60, aumentato del 73,86%, porta ad un valore di € 96,66 (arrotondato a 97), tutto ciò considerato sarà incostituzionale per i motivi sopra indicati un criterio di ragguglio superiore ad € 97, o frazione di 97, per ogni giorno di pena detentiva.

Così corretto il criterio di ragguglio, è possibile pervenire ad una ragionevole ricostruzione del sistema.

La questione, in tali termini, non è manifestamente infondata e si sottopone pertanto al giudizio della Corte.



P.Q.M.

Visti gli articoli 134 Cost., 23 e segg. legge n. 87/1953

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 135 c.p. nella parte in cui — limitatamente al richiamo operato dall'art. 53 comma 2 L. 689/81 — non prevede che “il computo ha luogo calcolando € 97, o frazione di € 97, per un giorno di pena detentiva”,

Sospende il giudizio in corso e dispone la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

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

Imperia, addì 22 novembre 2013

Il Giudice: COLAMARTINO

14C00021

N. 16

*Ordinanza dell'11 novembre 2013 emessa dal Tribunale di Roma
nel procedimento civile promosso da Immobiliare Tirrena Spa contro Rango Anna*

Sicurezza pubblica - Benefici a favore delle vittime delle richieste estorsive e dell'usura - Sospensione per trecento giorni, nei confronti dei soggetti che abbiano richiesto l'elargizione ai sensi della legge n. 44 del 1999, dei termini sostanziali e processuali di decadenza (nella specie: sospensione del termine c.d. “di grazia” concesso dal giudice ai sensi dell'art. 55, comma secondo, della legge n. 392 del 1978) - Previsto effetto “a seguito del provvedimento favorevole del procuratore della Repubblica competente per le indagini in ordine ai delitti che hanno causato l'evento lesivo” - Conseguente potere del pubblico ministero di incidere direttamente sul corso del giudizio cui si riferisce il termine decadenziale - Violazione del principio di soggezione del giudice “soltanto alla legge” - Violazione dei principi del giusto processo e della parità delle parti - Impossibilità per il giudice della controversia di valutare l'effettiva sussistenza dei presupposti della sospensione e di “interloquire” con l'ufficio del pubblico ministero - Richiamo alla sentenza n. 457 del 2005 della Corte costituzionale.

- Legge 23 febbraio 1999, n. 44, art. 20, comma 7 [come sostituito dall'art. 2, comma 1, lett. d), n. 1), della legge 27 gennaio 2012, n. 3].
- Costituzione, artt. 101, comma secondo, e 111, commi primo e secondo.

IL TRIBUNALE ORDINARIO

Sciogliendo la riserva assunta all'udienza del 20 settembre 2013, nel procedimento di convalida di sfratto promosso da Immobiliare Tirrena S.p.A. nei confronti della parte intimata Rango Anna (iscritto al n. 18210/13 R.G.),

OSSERVA

1. Con citazione notificata in data 12 febbraio 2013, la Immobiliare Tirrena S.p.A. intimava a Rango Anna lo sfratto per morosità dall'immobile in Roma, via Portuense n. 956, edificio 2, interno 4, a motivo dell'omesso pagamento del canone di locazione a partire dal mese di agosto 2012, sino alla data d'introduzione del giudizio.

La convenuta, costituitasi a mezzo di difensore all'udienza del 19 marzo 2013, richiedeva in quella sede la concessione di un termine di grazia per sanare la morosità (art. 55 legge n. 392/1978).



Il giudice, con provvedimento reso in udienza, ai sensi dell'art. 55, comma 2°, legge n. 392/1978, assegnava all'intimata termine «sino al giorno 20 maggio 2013» per sanare la morosità maturata, per pagare i canoni in scadenza sino al compimento del termine di grazia, oltre che per saldare le spese di lite, liquidate con il medesimo provvedimento.

Alla successiva udienza del 22 maggio 2013, fissata per la c.d. verifica della sanatoria, ai sensi dell'art. 55, comma 3°, legge n. 392/1978, da un lato la parte intimante dava atto che nessuna somma era stata pagata dalla Rango, entro il termine di grazia appositamente assegnatole, dall'altro la difesa della convenuta produceva un provvedimento emesso dal pubblico ministero presso questo tribunale in data 2 maggio 2013, su «richiesta datata 30 aprile 2013» della medesima intimata, recante il seguente dispositivo:

«visto l'art. 20 comma 7 legge n. 44/99 come modificata dalla legge n. 3/2012; rilevato che Rango Anna e Falasca Nino risultano parti offese nel delitto di usura nell'ambito del procedimento iscritto al RGNR n. 54935/10, pendente presso questo Ufficio in fase di interrogatorio richiesto a seguito della notifica ex art. 415-bis del c.p.p., sospende i termini della procedura attivata nei confronti di Anna Rango (procedimento con iscrizione a ruolo generale 18219/13) pendente innanzi al Tribunale Civile di Roma .. per la durata di giorni 300».

A fronte di ciò, insorgeva controversia tra le parti in merito agli effetti prodotti, sulla odierna lite, dal provvedimento sopra trascritto, assumendosi da un lato (la difesa intimante) che questo non avrebbe avuto riflesso alcuno sull'odierno giudizio di cognizione, ancora in fase sommaria di convalida, dall'altro (l'intimata) che avrebbe ex se prodotto la sospensione del termine di grazia concesso ex art. 55 legge n. 392/1978 dal giudicante (pendente al momento della sua emissione), ai sensi dell'art. 20, comma 3, della legge n. 44/1999, sì da non potersi far luogo al provvedimento di convalida invocato dall'attrice.

2. Così posti i termini dell'attuale contendere, non pare dubbio che, con il provvedimento in parola, il pubblico ministero abbia inteso inequivocabilmente sospendere l'unico termine pendente, alla data della sua emissione, nell'ambito del giudizio iscritto al n. 18210/13 r.g. (per l'appunto identificato nel dispositivo con il numero di iscrizione al Ruolo Generale Affari Contenziosi), cioè il termine c.d. di grazia concesso dal giudicante ai sensi dell'art. 55, comma 2°, legge n. 392/1978.

In particolare, a quanto consta, il pubblico ministero ha inteso fare applicazione dell'art. 20, commi 3 e 7, della legge n. 44/1999 (recante «Disposizioni concernenti il Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive e dell'usura»), norma che, sotto la rubrica «sospensione di termini», nella formulazione derivante dall'art. 2, comma 1, n. 2, lett. d), della legge n. 3/2012 attualmente recita (nelle parti ora d'interesse):

«1. A favore dei soggetti che abbiano richiesto o nel cui interesse sia stata richiesta l'elargizione prevista dagli articoli 3, 5, 6 e 8, i termini di scadenza, ricadenti entro un anno dalla data dell'evento lesivo, degli adempimenti amministrativi e per il pagamento dei ratei dei mutui bancari e ipotecari, nonché di ogni altro atto avente efficacia esecutiva, sono prorogati dalle rispettive scadenze per la durata di trecento giorni.

2. A favore dei soggetti che abbiano richiesto o nel cui interesse sia stata richiesta l'elargizione prevista dagli articoli 3, 5, 6 e 8, i termini di scadenza, ricadenti entro un anno dalla data dell'evento lesivo, degli adempimenti fiscali sono prorogati dalle rispettive scadenze per la durata di tre anni.

3. Sono altresì sospesi, per la medesima durata di cui al comma 1, i termini di prescrizione e quelli perentori, legali e convenzionali, sostanziali e processuali, comportanti decadenze da qualsiasi diritto, azione ed eccezione, che sono scaduti o che scadono entro un anno dalla data dell'evento lesivo.

4. Sono sospesi per la medesima durata di cui al comma 1 l'esecuzione dei provvedimenti di rilascio di immobili e i termini relativi a processi esecutivi mobiliari ed immobiliari, ivi comprese le vendite e le assegnazioni forzate.

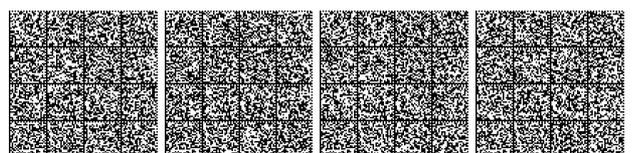
[...]

[...]

7. Le sospensioni dei termini di cui ai commi 1, 3 e 4 e la proroga di cui al comma 2 hanno effetto a seguito del provvedimento favorevole del procuratore della Repubblica competente per le indagini in ordine ai delitti che hanno causato l'evento lesivo di cui all'articolo 3, comma 1. In presenza di più procedimenti penali che riguardano la medesima parte offesa, anche ai fini delle sospensioni e della proroga anzidette, è competente il procuratore della Repubblica del procedimento iniziato anteriormente.

7-bis. Il prefetto, ricevuta la richiesta di elargizione di cui agli articoli 3, 5, 6 e 8, compila l'elenco delle procedure esecutive in corso a carico del richiedente e informa senza ritardo il procuratore della Repubblica competente, che trasmette il provvedimento al giudice, o ai giudici, dell'esecuzione entro sette giorni dalla comunicazione del prefetto.

[...]».



3. Con il testé riportato art. 20 della legge n. 44/1999 il legislatore ha inteso apprestare una serie di benefici di varia natura — proroga dei ratei di mutuo e dei termini delle procedure esecutive; proroga dei termini per adempimenti fiscali; sospensione di tutti i termini, sia sostanziali che processuali, da cui derivi la perdita di diritti, azioni, facoltà; sospensione dei titoli esecutivi di rilascio — in favore dei soggetti persone offese dei delitti di usura ed estorsione, che abbiano utilmente formulato richiesta della elargizione prevista dalla medesima legge n. 44/1999 (articoli 3, 5, 7 ed 8); ciò all'evidente scopo di favorire il «risanamento» patrimoniale delle predette persone offese, alleggerendo il carico delle obbligazioni di qualsiasi specie, quali derivanti da contratti di mutuo, dall'imposizione fiscale, da provvedimenti giurisdizionali, da contratti in genere.

4. Tale essendo la *ratio* della norma della cui applicazione si discute in questa sede, va premesso che il termine c.d. di grazia, che può essere concesso al conduttore moroso di immobile ad uso abitativo dal giudice della convalida ai sensi dell'art. 55, comma 2°, della legge n. 392/1978, ha pacificamente natura di termine sostanziale ad adempiere (artt. 1184, 1185 c.c.); esso viene assegnato al convenuto inadempiente in virtù della *lex specialis* contenuta nella citata legge, in deroga a quanto disposto, in via generale, dalla disciplina codicistica della risoluzione del contratto per inadempimento (artt. 1453 comma 3° - 1455 c.c.), tanto che la stessa legge fa conseguire, al suo «rispetto», o meglio a tale particolare adempimento, pur «tardivo» (rispetto al termine di adempimento previsto in contratto), l'effetto impeditivo della pronuncia di risoluzione (art. 55, ultimo comma: «Il pagamento nei termini di cui ai commi precedenti esclude la risoluzione del contratto»).

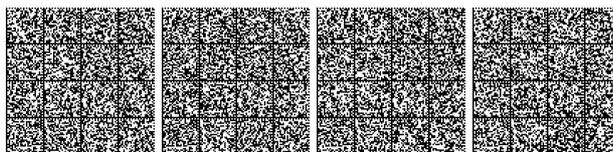
Secondo la dottrina, la cosiddetta sanatoria (o purgazione della mora) intervenuta nel rispetto del termine di grazia, configura esercizio del diritto potestativo del conduttore moroso di abitazione locata per uso abitativo, di impedire la risoluzione contrattuale.

Trattandosi di termine sostanziale per l'adempimento, il cui inutile decorso è di per sé idoneo a comportare la perdita del diritto, del conduttore, di impedire la pronuncia di convalida dello sfratto (risoluzione del contratto), e che al contrario produce la definizione del giudizio con provvedimento sfavorevole all'intimato, idoneo al giudicato, deve affermarsi che anch'esso sia annoverabile nella disposizione, di contenuto ampio ed omnicomprensivo, di cui all'art. 20, comma 3, della legge n. 44/1999, sicché va condiviso l'assunto della difesa intimata, secondo cui detto termine possa essere «sospeso» ai sensi dell'art. 20 cit., ricorrendo le condizioni soggettive ed oggettive previste dallo stesso articolo di legge.

D'altronde, il dato letterale della norma non lascia dubbi di sorta sul fatto che il «provvedimento favorevole del procuratore della Repubblica» possa produrre ex se la sospensione (tra l'altro) dei «termini di prescrizione e quelli perentori, legali e convenzionali, sostanziali e processuali, comportanti decadenze da qualsiasi diritto, azione ed eccezione, che sono scaduti o che scadono entro un anno dalla data dell'evento lesivo» (comma 3); il legislatore ha previsto, infatti, che le sospensioni concedibili ai soggetti indicati all'art. 20, comma 1, della legge n. 44/1999, abbiano «effetto a seguito del provvedimento» (non meglio identificato) del Procuratore della Repubblica: viene, quindi, delineato un automatismo legale, in virtù del quale il provvedimento del pubblico ministero è di per sé idoneo a produrre l'effetto sospensivo disciplinato dalla legge.

5. Questo giudice dubita della conformità a Costituzione, ed in particolare al principio sancito all'art. 101, comma 2°, Cost., della disposizione testé esaminata dell'art. 20, comma 7, legge n. 44/1999, nella formulazione attualmente vigente, laddove prescrive che «Le sospensioni dei termini di cui ai commi 1, 3 e 4 e la proroga di cui al comma 2 hanno effetto a seguito del provvedimento favorevole del procuratore della Repubblica», disposizione che esplicitamente ed inequivocabilmente attribuisce al pubblico ministero il potere di incidere direttamente sulla controversia, nel cui ambito sia in ipotesi pendente il termine «sospeso», in aperta violazione del principio di soggezione del giudice (investito del processo) «soltanto alla legge».

6. Dal principio di soggezione dei giudici esclusivamente alla legge la Corte costituzionale e la dottrina costituzionalistica hanno, infatti, da sempre desunto l'illegittimità di disposizioni che assegnassero, ad organi terzi e diversi dal giudice investito della singola controversia, il potere di ingerirsi e di incidere sul (o altrimenti decidere delle sorti *del*) procedimento ad esso attribuito. Come già ricordava la remota sentenza n. 40/1964 della Corte costituzionale, l'art. 101, comma 2°, della Costituzione «esprime l'esigenza che il giudice non riceva se non dalla legge l'indicazione delle regole da applicare nel giudizio, e che nessun'altra autorità possa quindi dare al giudice ordini o suggerimenti circa il modo di giudicare in concreto»; e così pure nella sentenza della stessa Corte n. 22/1959 si trova affermato: «l'art. 101 (“il giudice è soggetto soltanto alla legge”), enunciando il principio della indipendenza del singolo giudice, ha inteso indicare che il magistrato nell'esercizio della sua funzione non ha altro vincolo che quello della legge».



Proprio in riferimento all'art. 20 della legge n. 44/1999, la cui applicazione è rilevante nel presente giudizio, ed in particolare con riferimento al comma 7, nella formulazione originaria («7. La sospensione dei termini di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 ha effetto a seguito del parere favorevole del prefetto competente per territorio, sentito il presidente del tribunale»), la Corte costituzionale, con sentenza n. 457/2005, ha così statuito:

«È costituzionalmente illegittimo l'art. 20 comma 7 legge 23 febbraio 1999 n. 44, limitatamente alla parola "favorevole". La disposizione, a tenore della quale la sospensione dei processi esecutivi per la durata di trecento giorni, prevista al comma 4 in favore dei soggetti, vittime di richieste estorsive, che abbiano richiesto o nel cui interesse sia stata richiesta l'elargizione di cui agli artt. 3, 5, 6 e 8 della stessa legge, "ha effetto a seguito del parere favorevole del prefetto competente per territorio, sentito il presidente del tribunale", opera, infatti, l'integrale attribuzione (non al giudice dell'esecuzione, bensì) al prefetto, e cioè ad un organo del potere esecutivo, della valutazione in ordine alla sussistenza dei presupposti per la sospensione del processo esecutivo in favore dei detti soggetti, valutazione rispetto alla quale l'autorità giudiziaria è chiamata a svolgere, attraverso la previsione del parere non vincolante del presidente del tribunale, solo una funzione consultiva: il che comporta la violazione dei principi costituzionali posti a presidio dell'indipendenza ed autonomia della funzione giurisdizionale, venendo ad essere investito il prefetto del potere di decidere sulle istanze di sospensione dei processi esecutivi promossi nei confronti delle vittime dell'usura, potere che, proprio perché incidente sul processo e, quindi, giurisdizionale, non può che spettare in via esclusiva all'autorità giudiziaria. La norma può tuttavia essere ricondotta a legittimità costituzionale mediante l'ablazione della parola "favorevole", restituendo così alla funzione del prefetto un carattere propriamente consultivo, non vincolante, coerente con la natura giurisdizionale del provvedimento richiesto, il potere decisorio in ordine al quale torna ad essere attribuito al giudice, che ne è il naturale ed esclusivo titolare».

7. Orbene, il precedente sopra riportato conforta il dubbio di illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma 7, della legge n. 44/1999, nell'attuale formulazione, giacché tale disposizione, come oggi congegnata dal legislatore della legge n. 3/2012 (che ha modificato in parte l'art. 20, in esame), ha praticamente riassegnato ad un organo diverso dal giudice naturale precostituito per legge e designato per la trattazione e definizione della singola controversia, il potere di incidere direttamente e quindi decidere (sia pure interlocutoriamente) della controversia, con un provvedimento di sospensione di termini (vuoi processuali, vuoi sostanziali) assegnati dal giudicante; il che contrasta con l'art. 101 comma 2°, della Carta costituzionale.

8. La norma di legge in esame sembra, altresì, in contrasto con l'art. 111, commi 1° e 2°, Cost., poiché non sembra possa dirsi «giusto processo», che si svolge «in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale», quello in cui un'autorità diversa dal «giudice» possa influire sull'esito della controversia, a favore di una delle parti in lite.

9. La violazione delle citate norme della Costituzione appare nel caso di specie ancora più evidente, se si considera che la norma di legge in esame non contempla neanche la possibilità, per il giudice investito della controversia, di valutare e verificare l'effettiva ricorrenza dei presupposti previsti dall'art. 20 legge n. 44/1999, per la concedibilità del «beneficio» della sospensione dei termini di cui al comma 3, e se del caso di «interloquire» con l'ufficio del pubblico ministero, laddove (come nella fattispecie) il provvedimento «di sospensione» risulti gravemente carente anche sotto il profilo formale, e (ad esempio) privo dell'indicazione vuoi del *dies a quo* di decorrenza del periodo di sospensione di trecento giorni, vuoi (soprattutto) della data «dell'evento lesivo», la cui ricognizione, invece, appare indispensabile per la stessa applicazione della norma («Sono altresì sospesi, per la medesima durata di cui al comma 1, i termini di prescrizione e quelli perentori, legali e convenzionali, sostanziali e processuali, comportanti decadenze da qualsiasi diritto, azione ed eccezione, clic sono scaduti o che scadono entro un anno dalla data dell'evento lesivo»).

10. Non vi è dubbio, infine, che l'applicazione della disposizione *de qua* è rilevante ai fini del decidere, incidendo questa sull'ulteriore corso e sulla sorte del procedimento speciale di sfratto, o meglio sul contenuto del provvedimento adottabile dal giudicante: infatti, si pone l'alternativa tra l'emissione o il diniego (temporaneo) di un provvedimento di convalida dello sfratto per omessa sanatoria della morosità, nel termine di grazia assegnato dal tribunale.



P.Q.M.

Visti gli articoli 134 e 137 Cost., 1 legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1, e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 20, comma 7, della legge 23 febbraio 1999, n. 44, nella parte in cui prevede «Le sospensioni dei termini di cui ai commi 1, 3 e 4 e la proroga di cui al comma 2 hanno effetto a seguito del provvedimento favorevole del procuratore della Repubblica competente per le indagini in ordine ai delitti che hanno causato l'evento lesivo di cui all'articolo 3, comma 1», per violazione degli artt. 101, comma 2°, e 111, commi 1° e 2°, della Costituzione;

Ordina che il presente provvedimento, a cura della cancelleria, sia notificato alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicato al Presidente del Senato ed al Presidente della Camera dei deputati e, all'esito, sia trasmesso alla Corte costituzionale insieme col fascicolo processuale e con la prova delle avvenute regolari predette notificazioni e comunicazioni;

Dispone la sospensione del presente processo.

Roma, 31 ottobre 2013

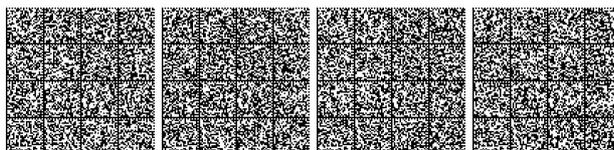
Il giudice: IMPOSIMATO

14C00022

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2014-GUR-009) Roma, 2014 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.





€ 6,00

