

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 155° - Numero 26

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 18 giugno 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

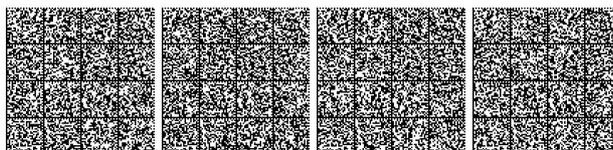




S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **162.** Sentenza 9 aprile - 10 giugno 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Procreazione medicalmente assistita - Divieto di ricorrere alla fecondazione medicalmente assistita di tipo eterologo.
 - Legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), artt. 4, comma 3, 9, commi 1 e 3, e 12, comma 1.
 - Pag. 1
- N. **163.** Sentenza 21 maggio - 10 giugno 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Reati e pene - Istigazione alla corruzione - Offerta o promessa di denaro o altra utilità al consulente tecnico del pubblico ministero per il compimento di una falsa consulenza - Trattamento sanzionatorio.
 - Codice penale art. 322, secondo comma.
 - Pag. 17
- N. **164.** Ordinanza 7 maggio - 10 giugno 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Locazione di immobili urbani - Disciplina dei contratti di locazione ad uso abitativo non registrati entro il termine stabilito dalla legge.
 - Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), art. 3, comma 8.
 - Pag. 24
- N. **165.** Sentenza 11 giugno 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Commercio - Apertura, trasferimento di sede e ampliamento di medie e grandi strutture di vendita, di centri commerciali e di impianti per la distribuzione di carburanti.
 - Legge della Regione Toscana 28 settembre 2012, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1. Modifiche alla legge regionale n. 28 del 2005 e alla legge regionale n. 1 del 2005), artt. 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 39 e 41; legge della Regione Toscana 5 aprile 2013, n. 13 (Disposizioni in materia di commercio in sede fissa e di distribuzione di carburanti. Modifiche alla legge regionale n. 28 del 2005 e alla legge regionale n. 52 del 2012), artt. 2, 3, 5, comma 2, 6, 16 e 18.
 - Pag. 27
- N. **166.** Sentenza 11 giugno 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Ambiente - Impianti di produzione di energia elettrica da biomasse - Divieto di realizzazione in zona agricola salvo che queste ultime provengano, nella misura minima del 40 per cento, da "filiera corta".
 - Legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31 (Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale), art. 2, comma 4.
 - Pag. 41



- N. **167.** Sentenza 11 giugno 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Edilizia e urbanistica - Riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche.
 – Legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20 (Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo - Legge Finanziaria Regionale 2013», modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 recante «Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - bilancio pluriennale 2013-2015» e ulteriori disposizioni normative), art. 10.
 – Pag. 45
- N. **168.** Sentenza 11 giugno 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Edilizia residenziale pubblica - Assegnazione di alloggi - Requisito della residenza di almeno otto anni nella Regione, maturati anche non consecutivamente.
 – Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 13 febbraio 2013, n. 3 (Disposizioni in materia di politiche abitative), art. 19, comma 1, lettera b).
 – Pag. 48
- N. **169.** Sentenza 11 giugno 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Misure per lo sviluppo infrastrutturale - Attribuzione al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, del compito di individuare, d'intesa con le Regioni e le Province autonome, le grandi dighe per le quali sia necessaria l'adozione di interventi urgenti.
 – Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici) - convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 - art. 43, comma 8.
 – Pag. 53
- N. **170.** Sentenza 11 giugno 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Stato civile - Rettificazione giudiziale di attribuzione di sesso - Effetti sul matrimonio preesistente.
 – Legge 14 aprile 1982, n. 164 (Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso), artt. 2 e 4.
 – Pag. 57
- N. **171.** Sentenza 11 giugno 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Comuni - Istituzione del Comune di Mappano, mediante distacco di porzioni di territorio dai Comuni confinanti.
 – Legge della Regione Piemonte 25 gennaio 2013, n. 1 (Istituzione del Comune di Mappano), artt. 1, 2 e 3.
 – Pag. 63
- N. **172.** Sentenza 11 giugno 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Reati e Pene - Atti persecutori (cosiddetto *stalking*) - Fattispecie.
 – Codice penale, art. 612-*bis*.
 – Pag. 72



N. 173. Sentenza 11 - 13 giugno 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Zootecnia e profilassi - Abolizione di obblighi ed adempimenti in materia di polizia veterinaria - Modalità di stabulazione dei vitelli destinati alla macellazione.

- Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste del 15 aprile 2013, n. 13 (Disposizioni per la semplificazione di procedure in materia sanitaria), artt. 5 e 7, comma 2.

..... Pag. 77

N. 174. Sentenza 11 - 13 giugno 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giustizia amministrativa - Competenza territoriale funzionale inderogabile del T.A.R. Lazio, sede di Roma, per le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro.

- Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), artt. 13, 14, 15, 16 e 135, comma 1, lettera q-*quater*).

..... Pag. 82

N. 175. Sentenza 11 - 13 giugno 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Concorso degli Enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica - Obbligo di riduzione del debito pubblico a decorrere dal 2013 - Meccanismi sanzionatori.

- Legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2012), art. 8, commi 3 e 4; decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative) - convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14 - art. 27, comma 2.

..... Pag. 92

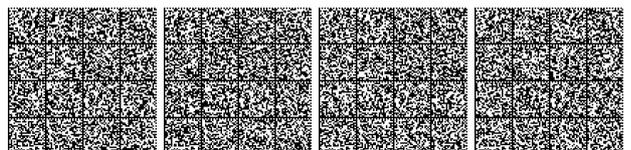
N. 176. Ordinanza 11 - 13 giugno 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Contenzioso tributario - Controversie di valore non superiore a ventimila euro, relative ad atti emessi dall'Agenzia delle entrate - Obbligo del previo reclamo/mediazione ad organo della stessa Amministrazione.

- 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. 17-*bis*, nel testo anteriore alla sostituzione dello stesso ad opera dell'art. 1, comma 611, lettera a), numero 1), della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014), «in relazione all'art. 14» dello stesso decreto legislativo.

..... Pag. 100



ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 34. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in Cancelleria il 6 maggio 2014 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Ambiente - Norme della Regione Liguria - Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti - Servizio idrico integrato - Piani d'ambito (programma degli interventi e piano economico finanziario) - Previsione che il piano d'ambito contempli agevolazioni tariffarie e adeguati interventi a sostegno dei piccoli Comuni - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con il decreto ministeriale attuativo dell'art. 21, comma 19, del decreto-legge n. 201 del 2011 che attribuisce all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e i servizi idrici (AEEGSI) il compito di definire i criteri per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato e l'individuazione delle agevolazioni tariffarie - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Liguria 24 febbraio 2014, n. 1, art. 8, comma 3.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e) ed s); decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 21, comma 19; d.P.C.M. 20 luglio 2012, art. 3, comma 1, lett. d).

Ambiente - Norme della Regione Liguria - Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti - Servizio idrico integrato - Facoltà di gestione autonoma - Previsione che i Comuni già appartenenti alle comunità montane e con popolazione inferiore o uguale a tremila residenti hanno facoltà in forma singola o associata di gestire autonomamente l'intero servizio idrico integrato - Ricorso del Governo - Denunciata previsione di una soglia quantitativa di tipo demografico priva della considerazione dei parametri fisici e tecnici - Deroga al principio di unitarietà della gestione del servizio idrico fissato dal codice dell'ambiente - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Liguria 24 febbraio 2014, n. 1, art. 10, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e) ed s); d.lgs. 30 luglio 2006, n. 152, art. 147.

Ambiente - Norme della Regione Liguria - Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti - Servizio idrico integrato - Esercizio dei poteri sostitutivi - Previsione che la Regione esercita i poteri sostitutivi in caso di inerzia da parte degli enti d'ambito - Ricorso del Governo - Denunciata invasione delle funzioni attribuite dalla normativa statale all'Autorità per l'energia elettrica il gas ed il sistema idrico (AEEG) - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Liguria 24 febbraio 2014, n. 1, art. 11.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e) ed s); decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, art. 10, comma 14; d.P.C.M. 20 luglio 2012, art. 3, comma 1, lett. d) ed e).

Ambiente - Norme della Regione Liguria - Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti - Gestione integrata dei rifiuti - Autorità d'ambito del ciclo dei rifiuti - Previsione che il Comitato d'ambito, attraverso cui opera l'Autorità, definisce l'articolazione degli standard di costo e i criteri per la determinazione delle tariffe da applicare a fronte della erogazione dei servizi nelle aree territoriali omogenee - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale che rimette la determinazione della tariffa all'Autorità d'ambito, sulla base dei criteri definiti da un apposito regolamento ministeriale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Liguria 24 febbraio 2014, n. 1, art. 15, comma 2, lett. c).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e) ed s); d.lgs. 30 luglio 2006, n. 152, art. 238, comma 3.



Ambiente - Norme della Regione Liguria - Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti - Gestione integrata dei rifiuti - Autorità d'ambito del ciclo dei rifiuti - Previsione che il Comitato d'ambito, attraverso cui opera l'Autorità, individua gli enti incaricati della gestione delle procedure per la realizzazione e/o l'affidamento della gestione degli impianti terminali di recupero o smaltimento di livello regionale - Ricorso del Governo - Denunciata previsione di una deroga al principio comunitario della libera concorrenza e dell'affidamento dei servizi mediante procedura ad evidenza pubblica - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Liguria 24 febbraio 2014, n. 1, art. 15, comma 2, lett. e).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e) ed s); d.lgs. 30 luglio 2006, n. 152, art. 202.

Pag. 105

N. 4. Ricorso per conflitto tra enti depositato in Cancelleria il 29 maggio 2014 (della Regione Basilicata).

Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Regione Basilicata - Applicazione, a fini ricognitivi, del nuovo e più penetrante regime di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari della Regione Basilicata relativi all'esercizio 2013 - Ricorso per conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Basilicata contro lo Stato - Denunciata violazione dell'autonomia regionale, nonché dell'autonomia del consiglio regionale e delle prerogative dei suoi componenti per l'adozione di un controllo esulante dai limiti del controllo esterno e documentale, teso a verificare, secondo la giurisprudenza costituzionale (v. sent. n. 39/2014), l'impiego delle somme in conformità al modello predisposto in sede di conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato e le Regioni - Conseguente richiesta alla Corte di dichiarare che non rientra nelle attribuzioni dello Stato, e per esso della Corte dei conti, di effettuare un controllo sui rendiconti dei gruppi regionali della Regione Basilicata, per l'esercizio 2013, che esuli da un controllo meramente esterno e di natura documentale, secondo il modello di rendiconto di cui al d.P.C.M. 21 dicembre 2012 e che comunque comporti un sindacato prescrittivo sulle attività di provvista del personale compiuta dall'Ente, ai fini dell'assegnazione ai gruppi consiliari e, conseguentemente, di annullare le delibere emanate dalla Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Basilicata, in data 18 marzo 2014, nn. 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59 e 60. Istanza di sospensione.

- Deliberazioni della Corte dei conti-Sezione regionale di controllo per la Regione Basilicata del 18 marzo 2014, nn. 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59 e 60.
- Costituzione, artt. 114, comma secondo, 117, 119, 121 e 123; Statuto della Regione Basilicata, artt. 11, 15 e 21; legge della Regione Basilicata 2 febbraio 1998, n. 8.

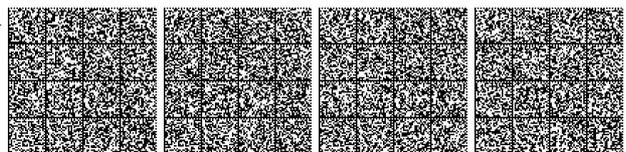
Pag. 109

N. 97. Ordinanza del Consiglio di Stato del 13 febbraio 2013.

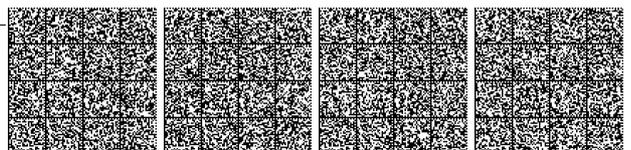
Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Liguria - Misure per la salvaguardia e la valorizzazione degli alberghi e disposizioni relative alla disciplina e alla programmazione dell'offerta turistico-ricettiva negli strumenti urbanistici comunali - Previsione che, dalla data di entrata in vigore della legge censurata, le strutture ricettive classificate "albergo" e le relative aree asservite e di pertinenza, ai sensi della normativa vigente in materia, quelle la cui attività sia cessata e non ancora oggetto di interventi di trasformazione in una diversa destinazione assentiti con titoli abilitativi edilizi già rilasciati in data anteriore, quelle in corso di realizzazione e quelle realizzate successivamente o divenute successivamente tali, sono soggette a specifico vincolo di destinazione d'uso ad albergo, con divieto di modificare tale destinazione, se non alle condizioni previste dai commi 4 e 5 - Disposizioni sulla procedura ed i criteri d'imposizione del vincolo e sulle deroghe al vincolo stesso mediante una valutazione di antieconomicità della destinazione alberghiera - Lesione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del diritto di proprietà.

- Legge della Regione Liguria 7 febbraio 2008, n. 1, art. 2.
- Costituzione, artt. 41 e 42.

Pag. 115



- N. 98. Ordinanza del Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento del 14 febbraio 2014.
Elezioni - Testo unico delle leggi regionali del Trentino-Alto Adige sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali - Comuni con popolazione superiore a 3000 abitanti - Prevista attribuzione del premio di maggioranza nella misura minima del sessanta per cento e massima del settanta per cento dei seggi del collegio, oltre al seggio del sindaco, alla lista o al gruppo di lista collegato al candidato eletto sindaco - Violazione del principio di sovranità popolare - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Violazione del principio dell'uguaglianza del voto - Lesione del principio di rappresentanza democratica.
- Decreto del Presidente della Regione Trentino-Alto Adige 1° febbraio 2005, n. 1, art. 87, comma 1, lett. h).
 - Costituzione, artt. 1, comma secondo, 3, 48, comma secondo, e 67..... Pag. 119
- N. 99. Ordinanza della Corte di cassazione del 20 febbraio 2014.
Previdenza - Pensione di reversibilità corrisposta dall'INPDAP a favore di coniuge superstite di titolare di pensione diretta - Indennità integrativa speciale mensile - Previsione, con norma autoqualificata di interpretazione autentica ma a contenuto innovativo, dell'attribuzione nella stessa misura del sessanta per cento stabilita per il trattamento di reversibilità indipendentemente dalla data di decorrenza della pensione diretta - Prevista salvezza dei trattamenti pensionistici più favorevoli in godimento alla data di entrata in vigore della legge censurata, già definiti in sede di contenzioso con riassorbimento sui futuri miglioramenti pensionistici - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.
- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 774, 775 e 776.
 - Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali..... Pag. 122
- N. 100. Ordinanza del Tribunale di Lucca del 24 gennaio 2014
Lavoro e occupazione - Soci lavoratori di società cooperative - Previsione, fino alla completa attuazione della normativa in materia, in presenza di pluralità di contratti collettivi della medesima categoria, dell'applicazione di trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria - Attribuzione di efficacia obbligatoria *erga omnes* di contratti collettivi ad accordi gestionali in violazione dei limiti stabiliti dalla Costituzione.
- Decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2008, n. 31, art. 7, comma 4.
 - Costituzione, art. 39..... Pag. 126
- N. 101. Ordinanza del Tribunale di Teramo del 17 gennaio 2014
Edilizia - Reati edilizi - Lottizzazione abusiva - Confisca (c.d. confisca urbanistica) - Possibilità che l'accertamento del reato di lottizzazione abusiva quale presupposto dell'obbligo del giudice di disporre la confisca dei terreni abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite sia contenuto nella sentenza che dichiara estinto il reato per intervenuta prescrizione - Violazione del principio di legalità della pena affermato dall'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretato dalla Corte EDU (sentenza 29 ottobre 2013, *Varvara c. Italia*) - Conseguente violazione di obblighi internazionali.
- Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, art. 44, comma 2.
 - Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali..... Pag. 128



RETTIFICHE

Comunicato di rettifica relativo alla ordinanza n. 95 del Registro Ordinanze 2014..... Pag. 141

**Comunicato relativo all'ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia
9 ottobre 2013, R.O. n. 95. (Ordinanza pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - 1^a Serie speciale -
n. 25 dell'11 giugno 2014).....** Pag. 141





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 162

Sentenza 9 aprile - 10 giugno 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Procreazione medicalmente assistita - Divieto di ricorrere alla fecondazione medicalmente assistita di tipo eterologo.

– Legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), artt. 4, comma 3, 9, commi 1 e 3, e 12, 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

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 4, comma 3, 9, commi 1 e 3, e 12, comma 1, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), promossi dal Tribunale ordinario di Milano con ordinanza dell'8 aprile 2013, dal Tribunale ordinario di Firenze con ordinanza del 29 marzo 2013 e dal Tribunale ordinario di Catania con ordinanza del 13 aprile 2013, rispettivamente iscritte ai nn. 135, 213 e 240 del registro ordinanze 2013 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 24, 41 e 46, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti gli atti di costituzione di P.E. ed altro, di C.P. ed altro, di V.A. e della società cooperativa UMR-Unità di Medicina della Riproduzione, nonché gli atti di intervento della Associazione Luca Coscioni per la libertà di ricerca scientifica ed altri, della Associazione Vox-Osservatorio italiano sui diritti e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica dell'8 aprile 2014 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;

uditi gli avvocati Filomena Gallo e Gianni Baldini per l'Associazione Luca Coscioni per la libertà di ricerca scientifica ed altri, Marilisa D'Amico, Maria Paola Costantini e Massimo Clara per P.E. ed altro, per C.P. ed altro e per V.A., Maria Paola Costantini e Massimo Clara per la società cooperativa UMR-Unità di Medicina della Riproduzione e l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Milano, il Tribunale ordinario di Firenze ed il Tribunale ordinario di Catania, con ordinanze dell'8 aprile, del 29 marzo e del 13 aprile 2013, hanno sollevato, in riferimento agli artt. 3 Cost. (tutte le ordinanze), 2, 31 e 32 Cost. (la prima e la terza ordinanza), nonché (la prima ordinanza) agli artt. 29 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 8 e 14 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 la legge 4 agosto 1955, n. 848 (d'ora in avanti: CEDU), questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita) (tutte le ordinanze) e degli artt. 9, commi 1 e 3, limitatamente alle parole «in violazione del divieto di cui all'articolo 4, comma 3», e 12, comma 1, di detta legge (la prima e la terza ordinanza).

2.- Il Tribunale ordinario di Milano premette che nel giudizio principale due coniugi hanno proposto reclamo ex art. 669-terdecies del codice di procedura civile chiedendo, in riforma dell'ordinanza pronunciata dal giudice di prima istanza, che sia ordinato in via d'urgenza ad un medico chirurgo al quale si erano rivolti, di eseguire in loro favore, secondo le metodiche della procreazione medicalmente assistita (di seguito: PMA) la fecondazione di tipo eterologo, mediante donazione di gamete maschile, a causa dell'infertilità assoluta, dovuta ad azoospermia completa, da cui risulta affetto il coniuge maschio.

Il rimettente deduce che, con ordinanza del 2 febbraio 2011, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale delle norme sopra indicate, in riferimento a molteplici parametri costituzionali, e questa Corte, con ordinanza n. 150 del 2012, ha ordinato la restituzione degli atti, per un rinnovato esame dei termini delle stesse, in considerazione della sopravvenuta sentenza della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo del 3 novembre 2011, S.H. e altri contro Austria.

2.1.- Il giudice *a quo* svolge ampie argomentazioni per sostenere che quest'ultima sentenza permetterebbe di ritenere che il divieto in esame si pone in contrasto con gli artt. 8 e 14 della CEDU. A suo avviso, «devono, dunque, essere integralmente riproposti i principi illustrati e le argomentazioni dispiegate a sostegno della questione di legittimità costituzionale già sollevata», in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. ed in relazione agli artt. 8 e 14 della CEDU.

2.2.- Secondo il rimettente, il quale implicitamente, ma chiaramente, deduce la sussistenza dei requisiti di cui all'art. 5 della legge n. 40 del 2004, le disposizioni censurate si porrebbero, altresì, in contrasto con gli artt. 2, 29 e 31 Cost., poiché violerebbero il diritto fondamentale alla piena realizzazione della vita privata familiare ed il diritto di autodeterminazione delle coppie colpite da sterilità o infertilità irreversibile. L'art. 2 Cost. garantisce, infatti, anche il diritto alla formazione di una famiglia, riconosciuto dall'art. 29 Cost., mentre il successivo art. 30, stabilendo la giusta e doverosa tutela dei figli, reca un «passaggio che presuppone - riconoscendolo - e tutela la finalità procreativa del matrimonio». I concetti di famiglia e genitorialità dovrebbero essere, inoltre, identificati tenendo conto dell'evoluzione dell'ordinamento e del principio in virtù del quale «la Costituzione non giustifica una concezione della famiglia nemica delle persone e dei loro diritti» (sentenza n. 494 del 2002).

Il concepimento mediante pratiche di PMA non violerebbe il diritto del concepito al riconoscimento formale e sostanziale di un proprio status filiationis, «elemento costitutivo dell'identità personale», congruamente tutelato anche in caso di fecondazione eterologa, in considerazione dell'assunzione dei pertinenti obblighi da parte dei genitori biologici e non genetici. La citata sentenza della Grande Camera della Corte di Strasburgo avrebbe, inoltre, confermato la riconducibilità del diritto in esame all'art. 8 della CEDU e, in definitiva, il diritto di identità e di autodeterminazione della coppia in ordine alla propria genitorialità sarebbe leso dal divieto di accesso ad un certo tipo di fecondazione anche quando, come nella specie, essa sia indispensabile.

2.3.- Le norme in esame violerebbero anche gli artt. 3 e 31 Cost., dato che i principi di non discriminazione e ragionevolezza rendono ammissibile la fissazione di determinati limiti ai diritti, ma vietano di stabilire una diversità di trattamento di situazioni identiche o omologhe, in difetto di ragionevoli giustificazioni.

La formazione di una famiglia, che include la scelta di avere figli, costituirebbe un diritto fondamentale della coppia, rispondente ad un interesse pubblico riconosciuto e tutelato dagli artt. 2, 29 e 31 Cost. Obiettivo della legge n. 40 del 2004 sarebbe «quello di favorire la soluzione dei problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dall'infertilità della coppia mediante il ricorso alla procreazione medicalmente assistita». In considerazione di tale finalità, il divieto stabilito dal citato art. 4, comma 3, recherebbe *vulnus* a detti parametri, perché discriminatorio ed irragionevole, in quanto per esso sono «trattate in modo opposto coppie con limiti di procreazione, risultando differenziate solo in virtù del tipo di patologia che affligge l'uno o l'altro dei componenti della coppia». Nonostante sussistano elementi di diversità tra fecondazione omologa ed eterologa, «l'esame comparato delle due situazioni evidenzia comunque nel confronto tra le condizioni delle due categorie di coppie infertili una loro sostanziale sovrapposibilità, pur in assenza di coincidenza di tutti gli elementi di fatto». In particolare, «all'identico limite (infertilità e sterilità di coppia) dovrebbe corrispondere la



comune possibilità di accedere alla migliore tecnica medico-scientifica utile per superare il problema, da individuarsi in relazione alla causa patologica accertata». L'elemento non comune (costituito dalla specificità della patologia) non sarebbe sufficiente ad escludere l'eguaglianza delle situazioni, sotto il profilo giuridico, e sarebbe palese la «natura discriminatoria del divieto totale di fecondazione eterologa [...], [che non costituirebbe] l'unico mezzo, e nemmeno il più ragionevole, per rispondere alla tutela dei concorrenti diritti, potenzialmente confliggenti con il riconoscimento del diritto di accedere alle pratiche di PMA eterologa».

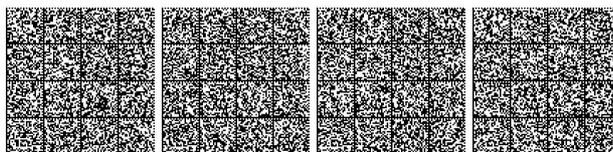
Secondo il giudice *a quo*, nel nostro ordinamento vi sono istituti che, ammettendo «la frattura tra genitorialità genetica e genitorialità legittima, quali l'adozione», conforterebbero la legittimità di rapporti parentali che prescindono da una relazione biologica genitoriale.

2.4.- Le norme censurate violerebbero, inoltre, gli artt. 3 e 32 Cost., poiché il divieto dalle stesse posto «rischia di non tutelare l'integrità fisica e psichica delle coppie in cui uno dei due componenti non presenta gameti idonei a concepire un embrione». Ad avviso del rimettente, le tecniche di PMA costituirebbero rimedi terapeutici «sia in relazione ai beni che ne risultano implicati, sia perché consistono in un trattamento da eseguirsi sotto diretto controllo medico, finalizzato a superare una causa patologica comportante un difetto di funzionalità dell'apparato riproduttivo di uno dei coniugi (o conviventi) che impedisce la procreazione, rimuovendo, nel contempo, le sofferenze psicologiche connesse alla difficoltà di realizzazione della scelta genitoriale». La scienza medica consente, poi, di eseguire tecniche di fecondazione in vivo e in vitro di tipo eterologo, con utilizzo di gameti sia maschili, sia femminili, provenienti da un donatore terzo rispetto alla coppia. Vertendosi in materia di pratica terapeutica, «la regola di fondo» dovrebbe essere «l'autonomia e la responsabilità del medico che, con il consenso del paziente, opera le necessarie scelte professionali» (sentenza n. 151 del 2009), mentre le disposizioni in esame vieterebbero, non ragionevolmente, l'espansione della genitorialità, in presenza di cause ostative superabili sulla scorta delle nuove metodiche mediche.

3.- Il Tribunale ordinario di Firenze espone che nel giudizio principale, introdotto con ricorso ai sensi dell'art. 700 cod. proc. civ., una coppia di coniugi ha chiesto che sia accertato il diritto di essi istanti a: *a)* ricorrere alle metodiche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo; *b)* utilizzare il materiale genetico di terzo donatore anonimo acquisito direttamente dalla coppia ovvero dal centro secondo quanto previsto dai decreti legislativi 6 novembre 2007, n. 191 (Attuazione della direttiva 2004/23/CE sulla definizione delle norme di qualità e di sicurezza per la donazione, l'approvvigionamento, il controllo, la lavorazione, la conservazione, lo stoccaggio e la distribuzione di tessuti e cellule umani), e 25 gennaio 2010, n. 16 (Attuazione delle direttive 2006/17/CE e 2006/86/CE, che attuano la direttiva 2004/23/CE per quanto riguarda le prescrizioni tecniche per la donazione, l'approvvigionamento e il controllo di tessuti e cellule umani, nonché per quanto riguarda le prescrizioni in tema di rintracciabilità, la notifica di reazioni ed eventi avversi gravi e determinate prescrizioni tecniche per la codifica, la lavorazione, la conservazione, lo stoccaggio e la distribuzione di tessuti e cellule umani), «per la fecondazione degli ovociti della sig.ra B.». I ricorrenti hanno dedotto di essere sposati dal 2004 e di non essere riusciti a concepire un figlio per vie naturali, a causa della assoluta sterilità del marito, provata dalla documentazione medica prodotta, e di avere vanamente tentato all'estero, per tre anni, la fecondazione eterologa, sia in vivo sia in vitro, affrontando notevoli sacrifici economici ed un elevato stress psico-fisico, provocato dall'invasività dei relativi trattamenti.

Il rimettente deduce che, con ordinanza del 6 settembre 2010, ha sollevato questione di legittimità costituzionale del citato art. 4, comma 3, in riferimento agli artt. 3 e 117, primo comma, Cost., in relazione al combinato disposto degli artt. 8 e 14 della CEDU, e questa Corte, con ordinanza n. 150 del 2012, ha disposto la restituzione degli atti.

3.1.- Posta questa premessa, il giudice *a quo* puntualizza che i ricorrenti versano nella condizione prevista dagli artt. 1, comma 2, e 4, comma 1, della legge n. 40 del 2004, in virtù dei quali il ricorso alla PMA è consentito «qualora non vi siano altri metodi terapeutici efficaci per rimuovere le cause di sterilità o infertilità» e sia «accertata l'impossibilità di rimuovere altrimenti le cause impeditive della procreazione ed è comunque circoscritto ai casi di sterilità o di infertilità inspiegate documentate da atto medico nonché ai casi di sterilità o di infertilità da causa accertata e certificata da atto medico». Nella specie, dalla documentazione prodotta risulta che il coniuge maschio è affetto da «azoospermia con assenza di cellule spermatogeniche» ed «azoospermia non ostruttiva in ipogonadismo-ipogonadotropo (azoospermia non ostruttiva secretoria pre-testicolare)», anche a seguito dei trattamenti con gonadotropine e terapia androgenica sostitutiva, risultando effettuati senza successo alcuni tentativi di PMA di tipo omologo. Pertanto, sussisterebbe, come previsto dalla legge n. 40 del 2004, l'impossibilità di rimuovere le ragioni impeditive della procreazione ed un'ipotesi di sterilità da causa accertata, con la conseguenza che l'unica tecnica di PMA possibile sarebbe quella di tipo eterologo, vietata dalla norma censurata. I ricorrenti vantano, inoltre, i requisiti stabiliti dall'art. 5 della legge n. 40 del 2004, «essendo viventi, coniugi, maggiorenni ed in età parzialmente fertile». La considerazione che la questione di legittimità costituzionale è stata sollevata nel corso di un giudizio cautelare non ne escluderebbe l'ammissibilità, dato che lo stesso non è stato definito e non è stato reso alcun provvedimento sulla domanda cautelare.



3.2.- Il giudice *a quo*, dopo avere motivato in ordine alla manifesta infondatezza dell'eccezione di illegittimità costituzionale proposta in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 8 e 14 della CEDU, sostiene che il citato art. 4, comma 3, violi il principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.). L'art. 1 della legge n. 40 del 2004 precisa, infatti, che obiettivo di questa legge è quello di «favorire la soluzione dei problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dalla infertilità umana» consentendo a questo scopo «Il ricorso alla procreazione medicalmente assistita [...] qualora non vi siano altri metodi terapeutici efficaci per rimuovere le cause di sterilità o infertilità». Il divieto in esame realizzerebbe, invece, un diverso trattamento delle coppie aventi problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dalla infertilità, nonostante che la sostanziale eguaglianza delle situazioni dovrebbe comportare l'eguale possibilità di ricorrere alla PMA, mediante il ricorso alla tecnica idonea per porre rimedio alla causa della patologia.

4.- Il Tribunale ordinario di Catania premette che, nel processo principale, i ricorrenti, coniugati dal 2005, hanno dedotto che il partner femmina è stato colpito da sterilità assoluta causata da menopausa precoce e, per questa ragione, si sono rivolti alla società cooperativa UMR-Unità di Medicina della Riproduzione (*infra*: UMR), la quale ha indicato quale unico metodo per avere figli quello della «ovodonazione», che ha, tuttavia, rifiutato di praticare, a causa del divieto stabilito dal citato art. 4, comma 3. I coniugi hanno, quindi, convenuto in giudizio la UMR, chiedendo, ai sensi dell'art. 700 cod. proc. civ., che sia ordinato alla stessa di eseguire «secondo l'applicazione delle metodiche della procreazione assistita, la c.d. fecondazione eterologa e nel caso di specie la donazione di gamete femminile, secondo le migliori e accertate pratiche mediche», eccettuando, in linea gradata, l'illegittimità costituzionale del citato art. 4, comma 3.

Il rimettente espone che, con ordinanza del 21 ottobre 2010, ha sollevato le questioni di legittimità costituzionale ora, in parte, riproposte e questa Corte, con ordinanza n. 150 del 2012, ha disposto la restituzione degli atti, per le ragioni sopra ricordate.

Riassunto il giudizio, il Tribunale ordinario di Catania, con ordinanza del 28 gennaio 2013, ha ritenuto manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale del citato art. 4, comma 3; in sede di reclamo, il Collegio ha, invece, sollevato le questioni in esame.

Secondo il giudice *a quo*, sussistono sia i presupposti del chiesto provvedimento cautelare, sia le condizioni stabilite dall'art. 5 della legge n. 40 del 2004, poiché i ricorrenti sono maggiorenni, di sesso diverso, coniugati, in età fertile e la ricorrente è affetta da accertata sterilità secondaria da menopausa precoce. L'accoglimento della domanda è, quindi, impedito esclusivamente dal divieto stabilito dal citato dall'art. 4, comma 3, del quale, a suo avviso, non è possibile offrire un'interpretazione costituzionalmente orientata, con conseguente rilevanza delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

4.1.- Ad avviso del rimettente, le norme censurate si porrebbero anzitutto in contrasto con gli artt. 3 e 31 Cost., in quanto stabiliscono un divieto discriminatorio, lesivo del diritto fondamentale alla formazione della famiglia, riconosciuto e tutelato dagli artt. 2 e 31 Cost., che concernerebbe anche il profilo relativo alla soluzione dei problemi riproduttivi della coppia. Inoltre, esse realizzerebbero un diverso trattamento di coppie con identici problemi di procreazione, penalizzando irragionevolmente quella colpita dalla patologia più grave, in violazione anche dell'art. 2 Cost., con pregiudizio del diritto a formare una famiglia e della libertà di autodeterminazione in relazione a scelte riconducibili alla sfera più intima della persona.

4.2.- Secondo il giudice *a quo*, l'art. 32 Cost. sarebbe violato, in quanto il divieto in esame irragionevolmente impedirebbe di curare la patologia più grave. Nella specie vengono, inoltre, in rilievo i diritti della madre genetica, della madre biologica e del nascituro e, in considerazione delle risultanze della scienza medica, la fecondazione eterologa non comporterebbe rischi per la salute (fisica o mentale) né della madre biologica, né della donatrice. Per quest'ultima, il rischio di «stressare il proprio fisico per l'eventuale commercializzazione dei gameti» sarebbe scongiurato dal divieto stabilito dalla legge n. 40 del 2004 di commercializzare gli ovuli e, comunque, sarebbe comune ad altre più rilevanti ipotesi, eticamente e socialmente approvate, di donazione di tessuti, organi o parti di essi tra soggetti viventi.

Quanto, invece, al diritto del nascituro alla conoscenza della propria origine genetica, benché la tutela del concepito rinvenga fondamento costituzionale negli artt. 31, secondo comma, e 2 Cost., alla stessa non potrebbe essere data prevalenza totale ed assoluta, non esistendo «equivalenza fra il diritto non solo alla vita ma anche alla salute proprio di chi è già persona, come la madre, e la salvaguardia dell'embrione che persona deve ancora diventare» (sentenza n. 27 del 1975).

La soluzione dei problemi riproduttivi della coppia sarebbe riconducibile al diritto fondamentale alla maternità/paternità ed il bilanciamento del diritto costituzionalmente protetto alla creazione di una famiglia (riconosciuto e tutelato dagli artt. 2 e 31 Cost.) spettante «a soggetti esistenti (persone in senso tecnico)» e del diritto riconoscibile «ad una entità (embrione, feto) che soggetto (nel senso pieno di persona) ancora non è, non sembra possa ragionevolmente risolversi in favore del secondo». L'ampia tutela del nascituro deve tenere conto che, comunque, questi non sarebbe equiparabile alla persona già nata; la stessa legge n. 40 del 2004 tutela il concepito, ma non «arriva [...] a modificare



l'art. 1 del codice civile che [...] riconosce la capacità giuridica solo al momento della nascita e subordina ad essa l'effettivo sorgere dei diritti ivi menzionati con riferimento agli artt. 462, 687 e 715 c.c. (per donazione e testamento)». Siffatta legge ha inteso garantire che il concepito non subisca «trattamenti disumani», cui potevano esporlo la crioconservazione, la sperimentazione e la selezione genetica, ma il Capo III della medesima non riguarderebbe la tutela diretta del concepito, bensì lo stato giuridico del nato, come risulta dagli artt. 8 e 9. Queste disposizioni tutelano l'interesse del nascituro e garantiscono una «stabilità parentale» non deteriore rispetto a quella del figlio nato dalla fecondazione omologa «e, per certi versi, anche migliore di quella di cui gode il figlio nato da ogni unione “naturale”, soggetto, com'è noto, alle azioni di disconoscimento di stato o al mancato riconoscimento da parte del padre o della madre che ha anche il diritto di non essere nominata al momento del parto».

Ad avviso del giudice *a quo*, il censurato divieto non sarebbe giustificato dall'asserito diritto del nascituro a conoscere la propria origine genetica anche perché il citato art. 9, comma 3, come nel caso dell'adozione, mira a recidere ogni relazione giuridica parentale del nato con il donatore di gameti e nei confronti di quest'ultimo non può essere fatto valere nessun diritto. Sarebbe, inoltre, irragionevole che, per scongiurare l'ipotetica sofferenza di un futuro soggetto (dovuta all'ignoranza della propria origine genetica), sia precluso il più rilevante diritto di venire al mondo. Quanto, invece, all'esigenza di garantire al nascituro stabili relazioni parentali, gli studi al riguardo avrebbero dimostrato che soltanto in una bassa percentuale di casi i genitori biologici hanno rivelato al figlio la sua origine genetica ed in questi lo sviluppo psicosociale del predetto non si discosterebbe da quello dei figli nati senza il ricorso alla fecondazione eterologa.

5.- Nel giudizio davanti a questa Corte promosso dal Tribunale ordinario di Milano si sono costituiti i ricorrenti nel processo principale, chiedendo, anche nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, che le questioni siano dichiarate fondate.

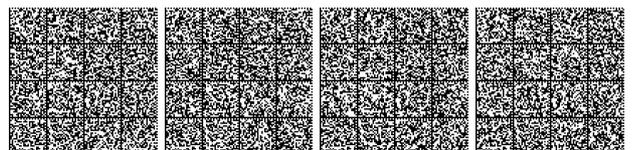
Le parti, premesso che costituiscono una coppia infertile, ai sensi della legge n. 40 del 2004, poiché il coniuge maschio è affetto da infertilità assoluta, con azoospermia completa, sostengono che la locuzione «fecondazione eterologa» sia impropria, occorrendo argomentare di «donazione di gameti», che va tenuta distinta dalla cosiddetta «surrogazione di maternità» (vietata dall'art. 12, comma 6, della legge n. 40 del 2004) e richiamano la sentenza di questa Corte n. 151 del 2009, per affermare che la disciplina in esame concerne «un ambito d'interesse sanitario». Inoltre, sottolineano che le questioni concernerebbero esclusivamente le coppie di maggiorenni, di sesso diverso, in età potenzialmente fertile «e (va da sé) entrambi viventi» ed involge un problema quale quello dell'infertilità maschile e femminile assai diffuso nelle società occidentali.

I ricorrenti nel processo principale svolgono ampie argomentazioni a conforto della violazione dell'art. 3, primo comma, Cost., determinata dalla discriminazione tra i potenziali destinatari della fecondazione medicalmente assistita in danno delle coppie colpite dalla patologia più grave. A loro avviso, le situazioni delle coppie che possono porre rimedio alla causa di sterilità o infertilità mediante la fecondazione omologa, ovvero a quella eterologa, sarebbero analoghe e gli studi dell'Organizzazione mondiale della sanità (richiamati negli atti difensivi) avrebbero dimostrato l'inconsistenza delle pretese esigenze di tutela di carattere psicologico del nascituro, basate su presunti disturbi e sofferenze dello stesso, nel caso in cui abbia un solo genitore biologico. Il divieto censurato avrebbe, inoltre, alimentato una sorta di «turismo procreativo», dando luogo a situazioni di rischio, a causa dell'inferiore livello di assistenza sanitaria garantito in altri Paesi, specie in quelli in cui i costi sono più bassi.

5.1.- Le situazioni di infertilità superabili mediante l'uso di gameti interni, ovvero esterni alla coppia, sarebbero omologhe, in relazione all'accesso alle tecniche di fecondazione assistita. Il citato art. 4, comma 3, sarebbe viziato, in primo luogo, da irrazionalità «interna», a causa dell'incoerenza tra mezzi e fini, determinata dal difetto di ogni ragionevole giustificazione del divieto in esame, che preclude il conseguimento dello scopo dichiarato dalla legge n. 40 del 2004. In secondo luogo, da irragionevolezza «esterna», poiché nel nostro ordinamento vi è un istituto, quale l'adozione, che prevede la possibilità di una discrasia tra genitorialità genetica e legittima, mentre la fecondazione eterologa garantirebbe meglio l'identità biologica, che verrebbe a mancare soltanto per uno dei genitori.

Sotto un ulteriore profilo, la disciplina in esame discriminerebbe le coppie in base alla situazione patrimoniale. Quelle abbienti possono, infatti, praticare la fecondazione eterologa all'estero, ricorrendo ad una sorta di «turismo procreativo» che vanificherebbe il divieto censurato, nel quadro di una regolamentazione viziata da incoerenza, poiché, da un canto, stabilisce il divieto di tale tecnica terapeutica, dall'altro, prevede la non punibilità di coloro che vi fanno ricorso e disciplina compiutamente la situazione del nato.

5.2.- In relazione alle censure riferite agli artt. 2, 29 e 31 Cost., le parti reiterano gli argomenti svolti dal rimettente e richiamano ricerche e studi i quali hanno escluso che il difetto di parentela genetica comprometta lo sviluppo del bambino, mentre la sentenza n. 151 del 2009 avrebbe fatto emergere un valore costituzionale nuovo, costituito dalle «giuste esigenze della procreazione».



L'art. 32 Cost. sarebbe violato, alla luce della giurisprudenza di questa Corte richiamata dal giudice *a quo*, perché il divieto in esame lederebbe l'integrità psichica e fisica delle coppie con più gravi problemi di sterilità o infertilità.

Le norme censurate non garantirebbero, inoltre, alle coppie affette da sterilità o infertilità assoluta il proprio diritto all'identità ed autodeterminazione, espresso dal principio personalistico dell'art. 2 Cost. La lesione di questo diritto sarebbe confortata anche dalle sentenze della Corte di Strasburgo, Grande Camera, 3 novembre 2011, S.H. e altri contro Austria, seconda sezione, 28 agosto 2012, Costa Pavan contro Italia, e Grande Camera, 4 dicembre 2007, Dickson contro Regno Unito, che indurrebbero a ritenere violato l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 8 e 14 della CEDU.

5.3.- Secondo le parti, l'accoglimento delle questioni non comporterebbe nessun vuoto normativo. La legge n. 40 del 2004 ha, infatti, abrogato la disciplina previgente, caratterizzata dalla regolamentazione della fecondazione eterologa da parte di circolari e decreti del Ministro della sanità (analiticamente indicati nell'atto di costituzione) e, quindi, la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme in esame comporterebbe la reviviscenza di tali atti. Anche negando l'ammissibilità di detta reviviscenza, la disciplina applicabile sarebbe, peraltro, desumibile dal d.lgs. n. 191 del 2007, dal d.lgs. n. 16 del 2010 e dall'Accordo del 15 marzo 2012 tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano sul documento concernente «Requisiti minimi organizzativi, strutturali e tecnologici delle strutture sanitarie autorizzate di cui alla legge 19 febbraio 2004, n. 40 per la qualità e la sicurezza nella donazione, l'approvvigionamento, il controllo, la lavorazione, la conservazione, lo stoccaggio e la distribuzione di cellule umane». L'applicabilità degli artt. 9 e 12, comma 6, della legge n. 40 del 2004, nonché i principi della volontarietà e gratuità della donazione stabiliti dal d.lgs. n. 191 del 2007 e dal d.lgs. n. 16 del 2010, concorrerebbero, inoltre, a dimostrare l'inesistenza del vuoto normativo paventato dall'Avvocatura generale dello Stato. In ogni caso, l'esistenza di profili che richiedono un'espressa regolamentazione neppure inciderebbe sull'ammissibilità delle questioni, il cui accoglimento renderebbe ammissibile il ricorso alla PMA di tipo eterologo esclusivamente da parte di quanti sono in possesso dei requisiti stabiliti dall'art. 5 della legge n. 40 del 2004.

5.4.- Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, le parti, oltre a ribadire gli argomenti svolti nell'atto di costituzione, contestano la fondatezza delle eccezioni di inammissibilità proposte nell'atto di intervento dal Presidente del Consiglio dei ministri.

6.- Nel giudizio da ultimo richiamato si è costituito anche il medico convenuto nel processo principale, svolgendo argomentazioni sostanzialmente coincidenti con quelle del rimettente, chiedendo l'accoglimento delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

7.- Nel giudizio promosso dal Tribunale ordinario di Catania si sono costituiti i ricorrenti nel giudizio principale, chiedendo, anche nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, che le sollevate questioni di legittimità costituzionale siano accolte.

Le parti premettono che costituiscono una coppia infertile, ai sensi della legge n. 40 del 2004, poiché il coniuge femmina è stata colpita da sterilità assoluta causata da menopausa precoce e le molteplici cure alle quali si è sottoposta (analiticamente indicate) si sono rivelate inutili e, da ultimo, il medico responsabile dell'UMR li ha informati del fatto che potrebbero avere un figlio esclusivamente facendo ricorso alla donazione di ovuli esterni alla coppia che, però, è vietata dalla legge n. 40 del 2004.

Nel merito, in riferimento ai parametri evocati dal rimettente, le parti deducono argomentazioni in larga misura coincidenti con quelle svolte dai ricorrenti costituitisi nel giudizio promosso dal Tribunale ordinario di Milano, in relazione ai corrispondenti parametri da questo ritenuto lesi, sopra sintetizzate.

8.- In quest'ultimo giudizio si è costituita, altresì, la società cooperativa UMR-Unità di Medicina della Riproduzione, parte nel processo principale, deducendo, anche nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, la fondatezza delle censure proposte dal rimettente. In particolare, svolge argomenti sostanzialmente analoghi a quelli adottati dai ricorrenti negli atti di costituzione sopra richiamati, allo scopo di dimostrare che, qualora le questioni di legittimità costituzionale siano accolte, non sussisterebbe nessun vuoto normativo, ciò anche alla luce della legge 8 novembre 2012, n. 189 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, recante disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute) e del parere espresso in data 30 marzo 2012 dalla Società italiana di fertilità e sterilità e medicina della riproduzione in merito alla donazione dei gameti, che ha posto in luce i rischi correlati al permanere del divieto in esame.

Nella memoria, la parte approfondisce l'*iter* dei lavori parlamentari della legge n. 40 del 2004, allo scopo di evidenziare come nel corso degli stessi sia stata già segnalata la contraddizione insita nella circostanza che è stato regolamentato lo status del nato dalla fecondazione eterologa, ma la stessa è stata poi vietata. Quest'ultima pratica terapeutica costituirebbe espressione di una concezione solidaristica, fondata sul concetto di «dono» e cioè di atto volontario e gratuito caratterizzato da istanze di solidarietà e in tali termini è accolta in Francia, in cui è ammessa solo per le coppie e nel caso di vano esperimento della PMA omologa, e nel Regno Unito.



9.- In tutti e tre i giudizi davanti alla Corte è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo, negli atti di costituzione e nelle memorie depositate in prossimità dell'udienza pubblica, di contenuto in larga misura coincidente, che le questioni di legittimità costituzionale siano dichiarate inammissibili e, comunque, infondate.

9.1.- Secondo l'interveniente, le questioni sarebbero inammissibili, poiché i rimettenti non avrebbero adempiuto l'onere, derivante dall'ordinanza di questa Corte n. 150 del 2012, di riesaminare le questioni alla luce della giurisprudenza europea. Inoltre, il Tribunale ordinario di Milano avrebbe inesattamente interpretato la sentenza della Grande Camera della Corte di Strasburgo 3 novembre 2011, S.H. e altri contro Austria, diffusamente approfondita, allo scopo di dimostrare che la stessa ha escluso che il divieto di praticare la PMA di tipo eterologo violi gli artt. 8 e 14 della CEDU, anche in considerazione dell'ampio margine di discrezionalità di cui godono gli Stati nel disciplinare la materia in esame.

A suo avviso, le questioni sarebbero inammissibili anche perché il loro eventuale accoglimento determinerebbe un vuoto normativo (in relazione alla tutela di tutte le parti coinvolte dalla PMA eterologa, al numero delle donazioni possibili, al diritto a conoscere il genitore genetico, al diritto di accesso alla fecondazione eterologa), che può essere colmato esclusivamente dal legislatore ordinario, al quale sono riservate le relative scelte.

Nel merito, secondo l'interveniente, le censure riferite agli artt. 2 e 29 Cost. sarebbero state proposte mediante un percorso argomentativo che «procede per assiomi e/o postulati» e non considera la preoccupazione del legislatore per i rischi derivanti dalla mancanza di un rapporto biologico tra figlio e genitore ed il ragionevole scopo di tutelare il diritto all'identità biologica del nascituro. Il legislatore avrebbe scelto, non irragionevolmente, di favorire il concepimento all'interno della coppia, in coerenza con la *ratio legis*, che sarebbe quella di tutelare il diritto all'identità biologica del nascituro, considerato quale bene giuridico preminente.

La diversità delle situazioni poste in comparazione escluderebbe, poi, la denunciata violazione dell'art. 3 Cost., essendo riconducibile la scelta di «tutela esclusiva della genitorialità biologica» alla discrezionalità spettante al legislatore ordinario.

10.- Nel giudizio promosso dal Tribunale ordinario di Catania è intervenuta l'Associazione Vox-Osservatorio italiano sui diritti, che non è parte nel processo principale, la quale ha diffusamente approfondito la questione dell'ammissibilità dell'intervento, richiamando alcune pronunce che, in qualche caso, hanno ritenuto di estendere il contraddittorio a soggetti non costituiti nel giudizio *a quo*, benchè abbia dato atto che questa Corte è orientata nel negare che coloro i quali non hanno nessun legame specifico con la questione possano intervenire nel giudizio di costituzionalità. A suo avviso, la circostanza che essa, per statuto, si propone di analizzare gli sviluppi della società dal punto di vista giuridico, socio-economico e culturale, per individuare l'insieme dei diritti da proteggere e potenziare, comporterebbe che l'oggetto delle questioni sia riconducibile nell'ambito delle attività svolte, con conseguente ammissibilità dell'intervento. Nel merito, l'Associazione svolge argomentazioni a conforto della fondatezza delle censure proposte dal rimettente.

11.- In quest'ultimo giudizio sono altresì intervenute, con un unico atto, l'Associazione Luca Coscioni, per la libertà di ricerca scientifica, l'Associazione Amica Cicogna Onlus, l'Associazione Cerco un bimbo e l'Associazione Liberi di decidere, le quali, anche nella memoria depositata in prossimità dell'udienza pubblica, hanno premesso di essere state ammesse nel giudizio promosso dal Tribunale ordinario di Firenze sopra richiamato, e deducono che «per intervenuta separazione personale dei coniugi [...] non hanno depositato costituzione nel procedimento originato dall'ordinanza di rimessione pronunciata da detto giudice».

A loro avviso, in considerazione degli scopi statutari e dell'attività svolta, sarebbero titolari di un interesse qualificato, direttamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e chiedono, quindi, che la Corte dichiari ammissibile l'intervento ed accolga le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale ordinario di Catania.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Milano, il Tribunale ordinario di Firenze ed il Tribunale ordinario di Catania hanno sollevato, in riferimento agli artt. 3 Cost. (tutte e tre le ordinanze), 2, 31 e 32 Cost. (la prima e la terza ordinanza), nonché (la prima ordinanza) agli artt. 29 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 8 e 14 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 la legge 4 agosto 1955, n. 848 (di seguito: CEDU), questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita) (tutte le ordinanze) e degli artt. 9, commi 1 e 3, limitatamente alle parole «in violazione del divieto di cui all'articolo 4, comma 3», e 12, comma 1, di detta legge (la prima e la terza ordinanza).



La legge n. 40 del 2004 reca norme in materia di procreazione medicalmente assistita (*infra*: PMA) e permette, «Al fine di favorire la soluzione dei problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dalla infertilità umana», il ricorso alla PMA, alle condizioni e secondo le modalità previste dalla stessa (art. 1). L'art. 4, comma 3, di detta legge stabilisce che «È vietato il ricorso a tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo»; l'art. 9, concernente il «Divieto del disconoscimento della paternità e dell'anonimato della madre», dispone, in primo luogo, che, «Qualora si ricorra a tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo in violazione del divieto di cui all'articolo 4, comma 3, il coniuge o il convivente il cui consenso è ricavabile da atti concludenti non può esercitare l'azione di disconoscimento della paternità nei casi previsti dall'articolo 235, primo comma, numeri 1) e 2), del codice civile, né l'impugnazione di cui all'articolo 263 dello stesso codice» (comma 1); in secondo luogo, prevede che, «In caso di applicazione di tecniche di tipo eterologo in violazione del divieto di cui all'articolo 4, comma 3, il donatore di gameti non acquisisce alcuna relazione giuridica parentale con il nato e non può far valere nei suoi confronti alcun diritto né essere titolare di obblighi» (comma 3). L'art. 12, comma 1, stabilisce, infine, che «Chiunque a qualsiasi titolo utilizza a fini procreativi gameti di soggetti estranei alla coppia richiedente, in violazione di quanto previsto dall'articolo 4, comma 3, è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da 300.000 a 600.000 euro».

2.- Secondo tutti i rimettenti, il citato art. 4, comma 3, si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., in quanto, avendo la legge n. 40 del 2004 lo scopo di «favorire la soluzione dei problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dalla infertilità umana», il divieto dallo stesso stabilito realizzerebbe un diverso trattamento delle coppie affette da sterilità o da infertilità, nonostante esse versino in situazioni sostanzialmente omologhe e, quindi, debbano avere l'eguale possibilità di ricorrere alla tecnica più utile di PMA, al fine di porre rimedio alla patologia dalla quale sono affette.

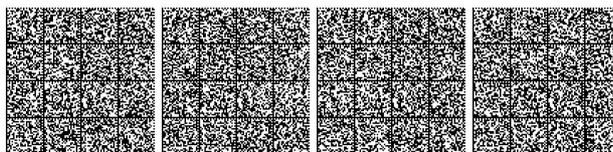
Ad avviso del Tribunale ordinario di Milano, tutte le norme censurate recherebbero *vulnus* anche agli artt. 2, 29 e 31 Cost., in quanto - benché il primo di detti parametri riconosca e tuteli il diritto alla formazione della famiglia (oggetto anche del secondo parametro) - non garantiscono alle coppie colpite da sterilità o infertilità assoluta ed irreversibile il diritto fondamentale alla piena realizzazione della vita privata familiare e di autodeterminazione in ordine alla medesima, con pregiudizio, secondo il Tribunale ordinario di Catania, per le coppie colpite dalla patologia più grave, del diritto di formare una famiglia e costruire liberamente la propria esistenza. Per entrambi i rimettenti, la considerazione che il divieto in esame non tuteli l'integrità fisica e psichica di dette coppie e che in materia di pratica terapeutica la regola debba essere l'autonomia e la responsabilità del medico, il quale, con il consenso del paziente, effettua le necessarie scelte professionali, evidenzerebbe il contrasto delle disposizioni con gli artt. 3 e 32 Cost.

Sotto un ulteriore profilo, secondo il Tribunale ordinario di Catania, gli artt. 2 e 31 Cost. sarebbero lesi, poiché la soluzione dei problemi riproduttivi della coppia sarebbe riconducibile al diritto fondamentale alla maternità/paternità e le norme censurate avrebbero realizzato un irragionevole bilanciamento del diritto alla salute della madre biologica e della madre genetica, del diritto costituzionalmente protetto alla formazione della famiglia e dei diritti del nascituro, anche in considerazione del carattere ipotetico dell'eventuale sofferenza psicologica provocata dalla mancata conoscenza della propria origine genetica e dell'esistenza di un istituto quale l'adozione, che ammette le relazioni parentali atipiche.

Il Tribunale ordinario di Milano censura, infine, le norme sopra indicate, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al combinato disposto degli artt. 8 e 14 della CEDU, approfondendo gli argomenti che, a suo avviso, dimostrerebbero l'esistenza di siffatto contrasto anche avendo riguardo alla sentenza della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo 3 novembre 2011, S.H. e altri contro Austria.

3.- In linea preliminare, va ribadito quanto statuito con l'ordinanza della quale è stata data lettura in udienza, allegata al presente provvedimento, in ordine alla disposta riunione dei giudizi (aventi ad oggetto, in parte, le stesse norme, censurate in relazione a parametri costituzionali per profili e con argomentazioni in larga misura coincidenti) ed all'inammissibilità dell'intervento nel giudizio promosso dal Tribunale ordinario di Catania dell'Associazione Vox-Osservatorio italiano sui diritti, nonché di quello, spiegato con un unico atto, dall'Associazione Luca Coscioni, per la libertà di ricerca scientifica, dall'Associazione Amica Cicogna Onlus, dall'Associazione Cerco un bimbo e dall'Associazione Liberi di decidere.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, sono, infatti, ammessi a intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale le sole parti del giudizio principale ed i terzi portatori di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (per tutte, sentenze n. 134 e n. 85 del 2013). Pertanto, poiché le suindicate associazioni non sono parti nel processo principale e non risultano essere titolari di un siffatto interesse qualificato, gli interventi vanno dichiarati inammissibili. In ordine a quello spiegato dalle ultime Associazioni sopra richiamate, va, inoltre, ribadito come la circostanza che esse siano parti in un giudizio diverso da quello oggetto dell'ordinanza di rimessione, nel quale è stata sollevata analoga questione di legittimità costituzionale, neppure è sufficiente a renderlo ammissibile (*ex plurimis*, sentenza n. 470 del 2002; ordinanza n. 150 del 2012).



3.1.- Le questioni di legittimità costituzionale oggetto di scrutinio costituiscono una nuova proposizione di quelle, in parte analoghe, sollevate dai giudici a quibus nel corso dei medesimi processi principali, decise da questa Corte con l'ordinanza n. 150 del 2012 che - dopo averle ritenute ammissibili - ha disposto la restituzione degli atti, per un rinnovato esame delle stesse, alla luce della sopravvenuta sentenza della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo 3 novembre 2011, S.H. e altri c. Austria.

I Tribunali ordinari di Firenze e di Catania, nell'osservanza di siffatto onere, hanno formulato una nuova e diversa prospettazione delle stesse questioni, esplicitando gli argomenti che, a loro avviso, dimostrano la perdurante rilevanza e la non manifesta infondatezza esclusivamente delle censure riferite agli artt. 2, 3, 31 e 32 Cost.; non hanno, quindi, più proposto quelle concernenti l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione agli artt. 8 e 14 della CEDU. Queste ultime sono state, invece, reiterate dal Tribunale ordinario di Milano, il quale ha, tuttavia, diffusamente motivato sul punto ed è palese che l'eventuale fondatezza dei relativi argomenti concerne esclusivamente il merito delle censure. Sotto questo profilo, non è, quindi, fondata l'eccezione con cui l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, deducendo la violazione del suindicato onere. L'ulteriore eccezione di inammissibilità, proposta sul rilievo che l'accoglimento delle censure determinerebbe incolumabili «vuoti normativi», sarà esaminata in seguito, unitamente allo scrutinio nel merito delle censure.

3.2.- La questione di legittimità costituzionale può poi essere sollevata anche in sede cautelare, qualora il giudice non abbia provveduto sulla domanda (come accaduto nei giudizi in esame), ovvero quando abbia concesso la relativa misura, purché tale concessione non si risolva nel definitivo esaurimento del potere del quale egli è titolare in tale sede (tra le molte, ordinanze n. 3 del 2014 e n. 150 del 2012). Anche in relazione a questo profilo le questioni sono pertanto ammissibili.

3.3.- Sull'ammissibilità della questione sollevata dal Tribunale ordinario di Firenze non incide, inoltre, l'omessa censura degli artt. 9, commi 1 e 3, e 12, comma 1, della legge n. 40 del 2004, poiché la norma della quale il rimettente deve fare immediata e diretta applicazione nel processo principale è soltanto il citato art. 4, comma 3, mentre la mancata considerazione di quelle ulteriori non influisce sulla correttezza della ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

Parimenti irrilevante è che nel relativo processo principale, secondo quanto dedotto da alcune delle associazioni intervenute nel giudizio promosso dal Tribunale ordinario di Catania, sarebbe sopravvenuta la separazione personale dei coniugi ricorrenti. Indipendentemente da ogni considerazione in ordine alla prova di siffatta sopravvenienza, la stessa non può esplicare effetti sul giudizio di legittimità costituzionale, in quanto questo, una volta iniziato in seguito ad ordinanza di rinvio del giudice rimettente, non è suscettibile di essere influenzato da successive vicende di fatto concernenti il rapporto dedotto nel processo che lo ha occasionato, come previsto dall'art. 18 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nel testo approvato il 7 ottobre 2008 (sentenze n. 274 del 2011 e n. 227 del 2010).

3.4.- Secondo i giudici a quibus, nelle fattispecie sottoposte alla loro decisione sussistono, inoltre, i requisiti soggettivi di cui all'art. 5 della legge n. 40 del 2004, ma i ricorrenti, allo scopo di avere un figlio, non possono fare ricorso alla PMA di tipo omologo, in quanto uno dei componenti della coppia è stato colpito da patologie produttive della sterilità o infertilità assolute ed irreversibili, mentre potrebbero utilmente avvalersi di quella di tipo eterologo.

Tutte le ordinanze di rinvio hanno, quindi, argomentato in modo non implausibile in ordine alla rilevanza delle questioni, che, in coerenza con il petitum formulato, sussiste esclusivamente in riferimento alla previsione del divieto, nella parte in cui impedisce ai soggetti che vantano i requisiti di cui all'art. 5 della legge n. 40 del 2004, di fare ricorso alla PMA di tipo eterologo, qualora sia stata accertata l'esistenza di una patologia che sia causa irreversibile di sterilità o infertilità assoluta.

Sussiste, inoltre, l'incidentalità delle sollevate questioni. Le censure hanno, infatti, ad oggetto norme che i rimettenti devono applicare, quale passaggio obbligato al fine della decisione sulle domande proposte nei processi principali, concernenti il riconoscimento del diritto delle parti attrici ad ottenere la condanna dei convenuti ad eseguire la prestazione richiesta, con conseguente esistenza di un petitum distinto dalle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

3.5.- Ancora in linea preliminare, occorre precisare che non possono essere presi in considerazione, oltre i limiti fissati nelle ordinanze di rimessione, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, tanto se siano stati eccepiti ma non fatti propri da queste ultime, quanto se siano diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle stesse ordinanze (per tutte, sentenza n. 275 del 2013, ordinanza n. 10 del 2014).

Spetta, inoltre, a questa Corte valutare il complesso delle eccezioni e delle questioni costituenti il *thema decidendum* e stabilire, anche per economia di giudizio, l'ordine con cui affrontarle nella sentenza, dichiarandone eventualmente assorbite alcune, quando si è in presenza di questioni tra loro autonome per l'insussistenza di un nesso di pregiudizialità (sentenze n. 278 e n. 98 del 2013, n. 293 del 2010).

4.- Nel merito, le questioni sollevate in riferimento agli artt. 2, 3, 29, 31 e 32 Cost. sono fondate nei termini di seguito precisati.



5.- Lo scrutinio delle censure va effettuato, avendo riguardo congiuntamente a tutti questi parametri, poiché la procreazione medicalmente assistita coinvolge «plurime esigenze costituzionali» (sentenza n. 347 del 1998) e, conseguentemente, la legge n. 40 del 2004 incide su una molteplicità di interessi di tale rango. Questi, nel loro complesso, richiedono «un bilanciamento tra di essi che assicuri un livello minimo di tutela legislativa» ad ognuno (sentenza n. 45 del 2005), avendo, infatti, questa Corte già affermato che la stessa «tutela dell'embrione non è comunque assoluta, ma limitata dalla necessità di individuare un giusto bilanciamento con la tutela delle esigenze di procreazione» (sentenza n. 151 del 2009).

Le questioni toccano temi eticamente sensibili, in relazione ai quali l'individuazione di un ragionevole punto di equilibrio delle contrapposte esigenze, nel rispetto della dignità della persona umana, appartiene «primariamente alla valutazione del legislatore» (sentenza n. 347 del 1998), ma resta ferma la sindacabilità della stessa, al fine di verificare se sia stato realizzato un non irragionevole bilanciamento di quelle esigenze e dei valori ai quali si ispirano. Il divieto in esame non costituisce, peraltro, il frutto di una scelta consolidata nel tempo, in quanto è stato introdotto nel nostro ordinamento giuridico proprio dal censurato art. 4, comma 3. Anteriormente, l'applicazione delle tecniche di fecondazione eterologa era, infatti, «lecita [...] ed ammessa senza limiti né soggettivi né oggettivi» e, nell'anno 1997, era praticata da 75 centri privati (Relazione della XII Commissione permanente della Camera dei deputati presentata il 14 luglio 1998 sulle proposte di legge n. 414, n. 616 e n. 816, presentate nel corso della XII legislatura). Tali centri operavano nel quadro delle circolari del Ministro della sanità del 1º marzo 1985 (Limiti e condizioni di legittimità dei servizi per l'inseminazione artificiale nell'ambito del Servizio sanitario nazionale), del 27 aprile 1987 (Misure di prevenzione della trasmissione del virus HIV e di altri agenti patogeni attraverso il seme umano impiegato per fecondazione artificiale) e del 10 aprile 1992 (Misure di prevenzione della trasmissione dell'HIV e di altri agenti patogeni nella donazione di liquido seminale impiegato per fecondazione assistita umana e nella donazione d'organo, di tessuto e di midollo osseo), nonché dell'ordinanza dello stesso Ministero del 5 marzo 1997, recante «Divieto di commercializzazione e di pubblicità di gameti ed embrioni umani» (avente efficacia temporalmente limitata, poi prorogata per ulteriori novanta giorni da una successiva ordinanza del 4 giugno 1997).

Il primo di tali atti vietava, infatti, esclusivamente la possibilità di praticare la PMA eterologa all'interno di strutture del Servizio sanitario nazionale; il secondo aveva, invece, avuto cura di stabilire i protocolli per l'utilizzazione del seme «per le inseminazioni eterologhe», dettando altresì le regole di approntamento dello schedario delle coppie che si sottoponevano a tale pratica e dei donatori di gameti, nonché della tipologia di accertamenti da svolgere su questi ultimi; il terzo aveva ulteriormente specificato la disciplina concernente le modalità di raccolta, preparazione e crioconservazione del liquido seminale dei donatori, nonché dello screening cui doveva essere sottoposta la donna ricevente la donazione, «al fine di tutelare l'eventuale nascituro»; il quarto aveva, infine, vietato «ogni forma di remunerazione, diretta o indiretta, immediata o differita, in denaro od in qualsiasi altra forma per la cessione di gameti, embrioni o, comunque, di materiale genetico», nonché ogni forma di intermediazione commerciale finalizzata a tale cessione, disponendo l'obbligo da parte dei centri che la praticavano di comunicare taluni dati al Ministero della sanità.

Siffatto divieto neppure è, poi, conseguito ad obblighi derivanti da atti internazionali, dato che, come già è stato puntualizzato da questa Corte, la sua eliminazione in nessun modo ed in nessun punto viola i principi posti dalla Convenzione di Oviedo del 4 aprile 1997 (che solo vieta la PMA a fini selettivi ed eugenetici e, peraltro, è ancora priva degli strumenti di attuazione) e dal Protocollo addizionale del 12 gennaio 1998, n. 168, sul divieto di clonazione di esseri umani, recepiti nel nostro ordinamento con la legge di adattamento 28 marzo 2001, n. 145 (Ratifica della Convenzione di Oviedo) (sentenza n. 49 del 2005).

6.- Posta questa premessa, opportuna al fine della contestualizzazione del divieto in esame, occorre constatare che esso, impedendo alla coppia destinataria della legge n. 40 del 2004, ma assolutamente sterile o infertile, di utilizzare la tecnica di PMA eterologa, è privo di adeguato fondamento costituzionale.

Deve anzitutto essere ribadito che la scelta di tale coppia di diventare genitori e di formare una famiglia che abbia anche dei figli costituisce espressione della fondamentale e generale libertà di autodeterminarsi, libertà che, come questa Corte ha affermato, sia pure ad altri fini ed in un ambito diverso, è riconducibile agli artt. 2, 3 e 31 Cost., poiché concerne la sfera privata e familiare. Conseguentemente, le limitazioni di tale libertà, ed in particolare un divieto assoluto imposto al suo esercizio, devono essere ragionevolmente e congruamente giustificate dall'impossibilità di tutelare altrimenti interessi di pari rango (sentenza n. 332 del 2000). La determinazione di avere o meno un figlio, anche per la coppia assolutamente sterile o infertile, concernendo la sfera più intima ed intangibile della persona umana, non può che essere incoercibile, qualora non vulneri altri valori costituzionali, e ciò anche quando sia esercitata mediante la scelta di ricorrere a questo scopo alla tecnica di PMA di tipo eterologo, perché anch'essa attiene a questa sfera. In



tal senso va ricordato che la giurisprudenza costituzionale ha sottolineato come la legge n. 40 del 2004 sia appunto preordinata alla «tutela delle esigenze di procreazione», da contemperare con ulteriori valori costituzionali, senza peraltro che sia stata riconosciuta a nessuno di essi una tutela assoluta, imponendosi un ragionevole bilanciamento tra gli stessi (sentenza n. 151 del 2009).

Va anche osservato che la Costituzione non pone una nozione di famiglia inscindibilmente correlata alla presenza di figli (come è deducibile dalle sentenze n. 189 del 1991 e n. 123 del 1990). Nondimeno, il progetto di formazione di una famiglia caratterizzata dalla presenza di figli, anche indipendentemente dal dato genetico, è favorevolmente considerata dall'ordinamento giuridico, in applicazione di principi costituzionali, come dimostra la regolamentazione dell'istituto dell'adozione. La considerazione che quest'ultimo mira prevalentemente a garantire una famiglia ai minori (come affermato da questa Corte sin dalla sentenza n. 11 del 1981) rende, comunque, evidente che il dato della provenienza genetica non costituisce un imprescindibile requisito della famiglia stessa.

La libertà e volontarietà dell'atto che consente di diventare genitori e di formare una famiglia, nel senso sopra precisato, di sicuro non implica che la libertà in esame possa esplicarsi senza limiti. Tuttavia, questi limiti, anche se ispirati da considerazioni e convincimenti di ordine etico, pur meritevoli di attenzione in un ambito così delicato, non possono consistere in un divieto assoluto, come già sottolineato, a meno che lo stesso non sia l'unico mezzo per tutelare altri interessi di rango costituzionale.

7.- La disciplina in esame incide, inoltre, sul diritto alla salute, che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, va inteso «nel significato, proprio dell'art. 32 Cost., comprensivo anche della salute psichica oltre che fisica» (sentenza n. 251 del 2008; analogamente, sentenze n. 113 del 2004; n. 253 del 2003) e «la cui tutela deve essere di grado pari a quello della salute fisica» (sentenza n. 167 del 1999). Peraltro, questa nozione corrisponde a quella sancita dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, secondo la quale «Il possesso del migliore stato di sanità possibile costituisce un diritto fondamentale di ogni essere umano» (Atto di costituzione dell'OMS, firmato a New York il 22 luglio 1946).

In relazione a questo profilo, non sono dirimenti le differenze tra PMA di tipo omologo ed eterologo, benché soltanto la prima renda possibile la nascita di un figlio geneticamente riconducibile ad entrambi i componenti della coppia. Anche tenendo conto delle diversità che caratterizzano dette tecniche, è, infatti, certo che l'impossibilità di formare una famiglia con figli insieme al proprio partner, mediante il ricorso alla PMA di tipo eterologo, possa incidere negativamente, in misura anche rilevante, sulla salute della coppia, nell'accezione che al relativo diritto deve essere data, secondo quanto sopra esposto.

In coerenza con questa nozione di diritto alla salute, deve essere, quindi, ribadito che, «per giurisprudenza costante, gli atti dispositivi del proprio corpo, quando rivolti alla tutela della salute, devono ritenersi leciti» (sentenza n. 161 del 1985), sempre che non siano lesi altri interessi costituzionali.

Nel caso di patologie produttive di una disabilità - nozione che, per evidenti ragioni solidaristiche, va accolta in un'ampia accezione - la discrezionalità spettante al legislatore ordinario nell'individuare le misure a tutela di quanti ne sono affetti incontra, inoltre, il limite del «rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati» (sentenze n. 80 del 2010, n. 251 del 2008). Un intervento sul merito delle scelte terapeutiche, in relazione alla loro appropriatezza, non può nascere da valutazioni di pura discrezionalità politica del legislatore, ma deve tenere conto anche degli indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi a ciò deputati (sentenza n. 8 del 2011), anche in riferimento all'accertamento dell'esistenza di una lesione del diritto alla salute psichica ed alla idoneità e strumentalità di una determinata tecnica a garantirne la tutela nei termini nei quali essa si impone alla luce della nozione sopra posta. Pertanto, va ribadito che, «in materia di pratica terapeutica, la regola di fondo deve essere la autonomia e la responsabilità del medico, che, con il consenso del paziente, opera le necessarie scelte professionali» (sentenza n. 151 del 2009), fermo restando il potere del legislatore di intervenire in modo conforme ai precetti costituzionali. Non si tratta di soggettivizzare la nozione di salute, né di assecondare il desiderio di autocompiacimento dei componenti di una coppia, piegando la tecnica a fini consumistici, bensì di tenere conto che la nozione di patologia, anche psichica, la sua incidenza sul diritto alla salute e l'esistenza di pratiche terapeutiche idonee a tutelarlo vanno accertate alla luce delle valutazioni riservate alla scienza medica, ferma la necessità di verificare che la relativa scelta non si ponga in contrasto con interessi di pari rango.

8.- Il censurato divieto incide, quindi, sui richiamati beni costituzionali. Tuttavia, ciò non è sufficiente a farlo ritenere illegittimo, occorrendo a questo scopo accertare se l'assolutezza che lo connota sia l'unico mezzo per garantire la tutela di altri valori costituzionali coinvolti dalla tecnica in esame.

9.- In linea preliminare, va osservato che la PMA di tipo eterologo mira a favorire la vita e pone problematiche riferibili eminentemente al tempo successivo alla nascita. La considerazione che il divieto è stato censurato nella parte in cui impedisce il ricorso a detta tecnica nel caso in cui sia stata accertata l'esistenza di una patologia, che è causa irreversibile di sterilità o infertilità assolute, deve escludere, in radice, infatti, un'eventuale utilizzazione della stessa ad illegittimi fini eugenetici.



La tecnica in esame (che va rigorosamente circoscritta alla donazione di gameti e tenuta distinta da ulteriori e diverse metodiche, quali la cosiddetta «surrogazione di maternità», espressamente vietata dall'art. 12, comma 6, della legge n. 40 del 2004, con prescrizione non censurata e che in nessun modo ed in nessun punto è incisa dalla presente pronuncia, conservando quindi perdurante validità ed efficacia), alla luce delle notorie risultanze della scienza medica, non comporta, inoltre, rischi per la salute dei donanti e dei donatari eccedenti la normale alea insita in qualsiasi pratica terapeutica, purché eseguita all'interno di strutture operanti sotto i rigorosi controlli delle autorità, nell'osservanza dei protocolli elaborati dagli organismi specializzati a ciò deputati.

10.- L'unico interesse che si contrappone ai predetti beni costituzionali è, dunque, quello della persona nata dalla PMA di tipo eterologo, che, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, sarebbe leso a causa sia del rischio psicologico correlato ad una genitorialità non naturale, sia della violazione del diritto a conoscere la propria identità genetica. Le censure, ad avviso dell'interveniente, sarebbero inoltre inammissibili, come sopra accennato, poiché il loro eventuale accoglimento determinerebbe incolumabili «vuoti normativi» in ordine a rilevanti profili della disciplina applicabile, venendo in rilievo «una questione di politica e di tecnica legislativa di competenza del conditor iuris», che porrebbe esclusivamente «scelte di opportunità», riconducibili alla discrezionalità riservata al legislatore ordinario.

Questa eccezione evidenzia l'inestricabile correlazione esistente tra profili concernenti l'ammissibilità ed il merito delle questioni. Devono, per ciò stesso, essere esaminati congiuntamente.

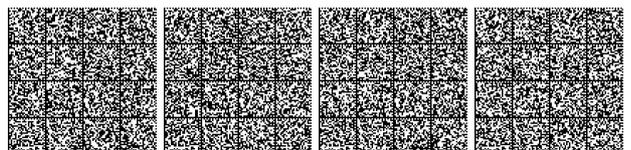
L'eccezione di inammissibilità non è fondata, anche se va escluso che l'accoglimento delle questioni possa far rivivere gli atti amministrativi sopra richiamati, come sostenuto invece dalle parti private. Il contenuto del divieto introdotto dal citato art. 4, comma 3, e l'impossibilità di qualificare detta norma (e l'intera legge) come esclusivamente ed espressamente abrogatrice di una norma preesistente, nonché la natura di tali atti, rendono infatti palese che non ricorre nessuna delle «ipotesi tipiche e molto limitate» di reviviscenza che l'ordinamento costituzionale tollera (tra le più recenti, sentenza n. 70 del 2013).

11.- Posta questa premessa, deve essere ribadito che la legge n. 40 del 2004 costituisce la «prima legislazione organica relativa ad un delicato settore [...] che indubbiamente coinvolge una pluralità di rilevanti interessi costituzionali, i quali, nel loro complesso, postulano quanto meno un bilanciamento tra di essi che assicuri un livello minimo di tutela legislativa» e, quindi, sotto questo profilo, è «costituzionalmente necessaria» (sentenza n. 45 del 2005). Nondimeno, *in parte qua*, essa non ha contenuto costituzionalmente vincolato; infatti, nel dichiarare ammissibile la richiesta di *referendum* popolare per l'abrogazione, tra gli altri, dell'art. 4, comma 3, è stato sottolineato che l'eventuale accoglimento della proposta referendaria non avrebbe fatto «venir meno un livello minimo di tutela costituzionalmente necessario, così da sottrarsi alla possibilità di abrogazione referendaria» (sentenza n. 49 del 2005).

In relazione al «vuoto normativo» paventato dall'interveniente, rinviando alle considerazioni svolte di seguito per l'identificazione delle lacune eventualmente conseguenti all'accoglimento delle questioni, occorre, peraltro, ricordare che questa Corte sin dalla sentenza n. 59 del 1958 ha affermato che il proprio potere «di dichiarare l'illegittimità costituzionale delle leggi non può trovare ostacolo nella carenza legislativa che, in ordine a dati rapporti, possa derivarne; mentre spetta alla saggezza del legislatore [...] di eliminarla nel modo più sollecito ed opportuno» e, di recente, ha ribadito che, «posta di fronte a un vulnus costituzionale, non sanabile in via interpretativa - tanto più se attinente a diritti fondamentali - la Corte è tenuta comunque a porvi rimedio» (sentenza n. 113 del 2011).

L'esigenza di garantire il principio di costituzionalità rende, infatti, imprescindibile affermare che il relativo sindacato «deve coprire nella misura più ampia possibile l'ordinamento giuridico» (sentenza n. 1 del 2014), non essendo, ovviamente, ipotizzabile l'esistenza di ambiti sottratti allo stesso. Diversamente, si determinerebbe, infatti, una lesione intollerabile per l'ordinamento costituzionale complessivamente considerato, soprattutto quando risulti accertata la violazione di una libertà fondamentale, che non può mai essere giustificata con l'eventuale inerzia del legislatore ordinario. Una volta accertato che una norma primaria si pone in contrasto con parametri costituzionali, questa Corte non può, dunque, sottrarsi al proprio potere-dovere di porvi rimedio e deve dichiararne l'illegittimità, essendo poi «compito del legislatore introdurre apposite disposizioni» (sentenza n. 278 del 2013), allo scopo di eliminare le eventuali lacune che non possano essere colmate mediante gli ordinari strumenti interpretativi dai giudici ed anche dalla pubblica amministrazione, qualora ciò sia ammissibile.

Nella specie sono, peraltro, identificabili più norme che già disciplinano molti dei profili di più pregnante rilievo, anche perché il legislatore, avendo consapevolezza della legittimità della PMA di tipo eterologo in molti paesi d'Europa, li ha opportunamente regolamentati, dato che i cittadini italiani potevano (e possono) recarsi in questi ultimi per fare ad essa ricorso, come in effetti è accaduto in un non irrilevante numero di casi.



11.1.- La ritenuta fondatezza delle censure non determina incertezze in ordine all'identificazione dei casi nei quali è legittimo il ricorso alla tecnica in oggetto. L'accoglimento delle questioni, in coerenza con il petitum formulato dai rimettenti, comporta, infatti, l'illegittimità del divieto in esame, esclusivamente in riferimento al caso in cui sia stata accertata l'esistenza di una patologia che sia causa irreversibile di sterilità o infertilità assolute. In particolare, secondo quanto stabilito dagli artt. 1, comma 2, e 4, comma 1, della legge n. 40 del 2004, all'evidenza direttamente riferibili anche alla PMA di tipo eterologo, il ricorso alla stessa, una volta dichiarato illegittimo il censurato divieto, deve ritenersi consentito solo «qualora non vi siano altri metodi terapeutici efficaci per rimuovere» le cause di sterilità o infertilità e sia stato accertato il carattere assoluto delle stesse, dovendo siffatte circostanze essere «documentate da atto medico» e da questo certificate. Il ricorso a questa tecnica, non diversamente da quella di tipo omologo, deve, inoltre, osservare i principi di gradualità e del consenso informato stabiliti dal citato art. 4, comma 2.

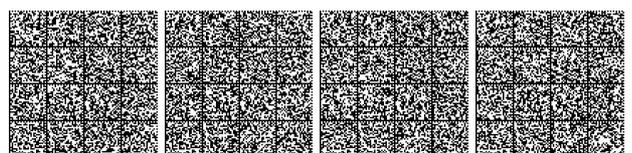
Nessuna lacuna sussiste in ordine ai requisiti soggettivi, poiché la dichiarata illegittimità del divieto non incide sulla previsione recata dall'art. 5, comma 1, di detta legge, che risulta ovviamente applicabile alla PMA di tipo eterologo (come già a quella di tipo omologo); quindi, alla stessa possono fare ricorso esclusivamente le «coppie di maggiorenni di sesso diverso, coniugate o conviventi, in età potenzialmente fertile, entrambi viventi». Ad analoga conclusione deve pervenirsi quanto alla disciplina del consenso, dato che la completa regolamentazione stabilita dall'art. 6 della legge n. 40 del 2004 - una volta venuto meno, nei limiti sopra precisati, il censurato divieto - riguarda evidentemente anche la tecnica in esame, in quanto costituisce una particolare metodica di PMA. È, inoltre, parimenti chiaro che l'art. 7 della legge n. 40 del 2004, il quale offre base giuridica alle Linee guida emanate dal Ministro della salute, «contenenti l'indicazione delle procedure e delle tecniche di procreazione medicalmente assistita», avendo ad oggetto le direttive che devono essere emanate per l'esecuzione della disciplina e concernendo il genus PMA, di cui quella di tipo eterologo costituisce una species, è, all'evidenza, riferibile anche a questa, come lo sono altresì gli artt. 10 ed 11, in tema di individuazione delle strutture autorizzate a praticare la procreazione medicalmente assistita e di documentazione dei relativi interventi.

Siffatta considerazione permette, poi, di ritenere che le norme di divieto e sanzione non censurate (le quali conservano validità ed efficacia), preordinate a garantire l'osservanza delle disposizioni in materia di requisiti soggettivi, modalità di espressione del consenso e documentazione medica necessaria ai fini della diagnosi della patologia e della praticabilità della tecnica, nonché a garantire il rispetto delle prescrizioni concernenti le modalità di svolgimento della PMA ed a vietare la commercializzazione di gameti ed embrioni e la surrogazione di maternità (art. 12, commi da 2 a 10, della legge n. 40 del 2004) sono applicabili direttamente (e non in via d'interpretazione estensiva) a quella di tipo eterologo, così come lo sono le ulteriori norme, nelle parti non incise da pronunce di questa Corte.

I profili sui quali si è soffermato l'interveniente, concernenti lo stato giuridico del nato ed i rapporti con i genitori, sono, inoltre, anch'essi regolamentati dalle pertinenti norme della legge n. 40 del 2004, applicabili anche al nato da PMA di tipo eterologo in forza degli ordinari canoni ermeneutici. La constatazione che l'art. 8, comma 1, di detta legge contiene un ampio riferimento ai «nati a seguito dell'applicazione delle tecniche di procreazione medicalmente assistita», in considerazione della genericità di quest'ultima locuzione e dell'essere la PMA di tipo eterologo una species del genus, come sopra precisato, rende, infatti, chiaro che, in virtù di tale norma, anche i nati da quest'ultima tecnica «hanno lo stato di figli nati nel matrimonio o di figli riconosciuti della coppia che ha espresso la volontà di ricorrere alle tecniche medesime». Della nuova concezione della paternità il legislatore ordinario si è, peraltro, di recente dimostrato consapevole, modificando l'art. 231 del codice civile, il quale, nel testo novellato dall'art. 8 del decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154 (Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219), stabilisce, significativamente, che «Il marito è padre del figlio concepito o nato durante il matrimonio», risultando così sostituita l'originaria formulazione della norma, la quale disponeva, invece, che «Il marito è padre del figlio concepito durante il matrimonio».

Una volta espunte dai commi 1 e 3 dell'art. 9 della legge n. 40 del 2004, a seguito dell'accoglimento delle sollevate questioni, le parole «in violazione del divieto di cui all'articolo 4, comma 3» risulta, infine, confermata sia l'inammissibilità dell'azione di disconoscimento della paternità (il richiamo dell'art. 235 cod. civ. a seguito delle modifiche realizzate dagli artt. 17 e 106 del d.lgs. n. 154 del 2013 deve ritenersi ora riferito all'art. 243-bis cod. civ.) e dell'impugnazione ex art. 263 cod. civ. (nel testo novellato dall'art. 28 del d.lgs. n. 154 del 2013), sia che la nascita da PMA di tipo eterologo non dà luogo all'istituzione di relazioni giuridiche parentali tra il donatore di gameti ed il nato, essendo, quindi, regolamentati i principali profili dello stato giuridico di quest'ultimo.

12.- Dalle norme vigenti è, dunque, già desumibile una regolamentazione della PMA di tipo eterologo che, in relazione ai profili ulteriori rispetto a quelli sopra approfonditi, è ricavabile, mediante gli ordinari strumenti interpretativi, dalla disciplina concernente, in linea generale, la donazione di tessuti e cellule umani, in quanto espressiva di principi generali pur nelle diversità delle fattispecie (in ordine, esemplificativamente, alla gratuità e volontarietà della dona-



zione, alle modalità del consenso, all'anonimato del donatore, alle esigenze di tutela sotto il profilo sanitario, oggetto degli artt. 12, 13, comma 1, 14 e 15 del decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 191, recante «Attuazione della direttiva 2004/23/CE sulla definizione delle norme di qualità e di sicurezza per la donazione, l'approvvigionamento, il controllo, la lavorazione, la conservazione, lo stoccaggio e la distribuzione di tessuti e cellule umane»). In relazione al numero delle donazioni è, poi, possibile un aggiornamento delle Linee guida, eventualmente anche alla luce delle discipline stabilite in altri Paesi europei (quali, ad esempio, la Francia e il Regno Unito), ma tenendo conto dell'esigenza di consentirle entro un limite ragionevolmente ridotto.

La questione del diritto all'identità genetica, nonostante le peculiarità che la connotano in relazione alla fattispecie in esame, neppure è nuova. Essa si è posta, infatti, in riferimento all'istituto dell'adozione e sulla stessa è di recente intervenuto il legislatore, che ha disciplinato l'an ed il quomodo del diritto dei genitori adottivi all'accesso alle informazioni concernenti l'identità dei genitori biologici dell'adottato (art. 28, comma 4, della legge 4 maggio 1983, n. 184, recante «Diritto del minore ad una famiglia», nel testo modificato dall'art. 100, comma 1, lettera p, del d.lgs. n. 154 del 2013). Inoltre, in tale ambito era stato già infranto il dogma della segretezza dell'identità dei genitori biologici quale garanzia insuperabile della coesione della famiglia adottiva, nella consapevolezza dell'esigenza di una valutazione dialettica dei relativi rapporti (art. 28, comma 5, della legge n. 184 del 1983). Siffatta esigenza è stata confermata da questa Corte la quale, nello scrutinare la norma che vietava l'accesso alle informazioni nei confronti della madre che abbia dichiarato alla nascita di non volere essere nominata, ha affermato che l'irreversibilità del segreto arrecava un insanabile vulnus agli artt. 2 e 3 Cost. e l'ha, quindi, rimossa, giudicando inammissibile il suo mantenimento ed invitando il legislatore ad introdurre apposite disposizioni volte a consentire la verifica della perdurante attualità della scelta compiuta dalla madre naturale e, nello stesso tempo, a cautelare in termini rigorosi il suo diritto all'anonimato (sentenza n. 278 del 2013).

13.- Il censurato divieto, nella sua assolutezza, è pertanto il risultato di un irragionevole bilanciamento degli interessi in gioco, in violazione anche del canone di razionalità dell'ordinamento, non giustificabile neppure richiamando l'esigenza di intervenire con norme primarie o secondarie per stabilire alcuni profili della disciplina della PMA di tipo eterologo.

A tal proposito, va ricordato che la giurisprudenza costituzionale «ha desunto dall'art. 3 Cost. un canone di “razionalità” della legge svincolato da una normativa di raffronto, rintracciato nell'”esigenza di conformità dell'ordinamento a valori di giustizia e di equità” [...] ed a criteri di coerenza logica, teleologica e storico-cronologica, che costituisce un presidio contro l'eventuale manifesta irrazionalità o iniquità delle conseguenze della stessa» (sentenza n. 87 del 2012). Lo scrutinio di ragionevolezza, in ambiti connotati da un'ampia discrezionalità legislativa, impone, inoltre, a questa Corte di verificare che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale. Tale giudizio deve svolgersi «attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti» (sentenza n. 1130 del 1988). A questo scopo può essere utilizzato il test di proporzionalità, insieme con quello di ragionevolezza, che «richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi» (sentenza n. 1 del 2014).

In applicazione di tali principi, alla luce del dichiarato scopo della legge n. 40 del 2004 «di favorire la soluzione dei problemi riproduttivi derivanti dalla sterilità o dalla infertilità umana» (art. 1, comma 1), la preclusione assoluta di accesso alla PMA di tipo eterologo introduce un evidente elemento di irrazionalità, poiché la negazione assoluta del diritto a realizzare la genitorialità, alla formazione della famiglia con figli, con incidenza sul diritto alla salute, nei termini sopra esposti, è stabilita in danno delle coppie affette dalle patologie più gravi, in contrasto con la *ratio legis*. Non rileva che le situazioni in comparazione non sono completamente assimilabili, sia perché ciò è ininfluenza in relazione al canone di razionalità della norma, sia perché «il principio di cui all'art. 3 Cost. è violato non solo quando i trattamenti messi a confronto sono formalmente contraddittori in ragione dell'identità delle fattispecie, ma anche quando la differenza di trattamento è irrazionale secondo le regole del discorso pratico, in quanto le rispettive fattispecie, pur diverse, sono ragionevolmente analoghe» (sentenza n. 1009 del 1988), come appunto nel caso in esame.

Il divieto in esame cagiona, in definitiva, una lesione della libertà fondamentale della coppia destinataria della legge n. 40 del 2004 di formare una famiglia con dei figli, senza che la sua assolutezza sia giustificata dalle esigenze di tutela del nato, le quali, in virtù di quanto sopra rilevato in ordine ad alcuni dei più importanti profili della situazione giuridica dello stesso, già desumibile dalle norme vigenti, devono ritenersi congruamente garantite.



La regolamentazione degli effetti della PMA di tipo eterologo praticata al di fuori del nostro Paese, benché sia correttamente ispirata allo scopo di offrire la dovuta tutela al nato, pone, infine, in evidenza un ulteriore elemento di irrazionalità della censurata disciplina. Questa realizza, infatti, un ingiustificato, diverso trattamento delle coppie affette dalla più grave patologia, in base alla capacità economica delle stesse, che assurge intollerabilmente a requisito dell'esercizio di un diritto fondamentale, negato solo a quelle prive delle risorse finanziarie necessarie per potere fare ricorso a tale tecnica recandosi in altri Paesi. Ed è questo non un mero inconveniente di fatto, bensì il diretto effetto delle disposizioni in esame, conseguente ad un bilanciamento degli interessi manifestamente irragionevole. In definitiva, le norme censurate, pur nell'obiettivo di assicurare tutela ad un valore di rango costituzionale, stabiliscono una disciplina che non rispetta il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti, giungendo a realizzare una palese ed irreversibile lesione di alcuni di essi, in violazione dei parametri costituzionali sopra richiamati.

Deve essere quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge n. 40 del 2004, nella parte in cui stabilisce il divieto del ricorso a tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo, qualora sia stata diagnosticata una patologia che sia causa di sterilità o infertilità assolute ed irreversibili, nonché dell'art. 9, commi 1 e 3, limitatamente alle parole «in violazione del divieto di cui all'articolo 4, comma 3», e dell'art. 12, comma 1, di detta legge.

14.- Restano assorbiti i motivi di censura formulati in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 8 e 14 della CEDU.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 3, della legge 19 febbraio 2004, n. 40 (Norme in materia di procreazione medicalmente assistita), nella parte in cui stabilisce per la coppia di cui all'art. 5, comma 1, della medesima legge, il divieto del ricorso a tecniche di procreazione medicalmente assistita di tipo eterologo, qualora sia stata diagnosticata una patologia che sia causa di sterilità o infertilità assolute ed irreversibili;

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge n. 40 del 2004, limitatamente alle parole «in violazione del divieto di cui all'articolo 4, comma 3»;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 3, della legge n. 40 del 2004, limitatamente alle parole «in violazione del divieto di cui all'articolo 4, comma 3»;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, della legge n. 40 del 2004, nei limiti di cui in motivazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 aprile 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giuseppe TESAURO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 giugno 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



ALLEGATO:
ordinanza letta all'udienza dell'8 aprile 2014

ORDINANZA

Rilevato che i giudizi hanno ad oggetto, in parte, le stesse norme, censurate in relazione a parametri costituzionali, per profili e con argomentazioni in larga misura coincidenti che, quindi, vanno riuniti per essere decisi con una stessa pronuncia; che nel giudizio promosso dal Tribunale ordinario di Catania (reg. ord. n. 240 del 2013) sono intervenute: a) l'Associazione Vox-Osservatorio italiano sui diritti, la quale non è parte nel processo principale, deducendo di essere titolare di un interesse specifico, connesso alle sollevate questioni di legittimità costituzionale, in quanto «per statuto, si propone di analizzare gli sviluppi della società dal punto di vista giuridico, socio-economico e culturale per individuare l'insieme dei diritti da proteggere, potenziare e conquistare», con la conseguenza che, rientrando l'oggetto di dette questioni nell'ambito dell'attività e degli interessi da essa perseguiti, sarebbe legittimata ad intervenire nel giudizio di costituzionalità; b) l'Associazione Luca Coscioni, per la libertà di ricerca scientifica, l'Associazione Amica Cicogna Onlus, l'Associazione Cerco un bimbo e l'Associazione Liberi di decidere (intervenute con un unico atto), le quali, premesso di avere spiegato intervento (ritenuto ammissibile) nel processo principale in corso davanti al Tribunale ordinario di Firenze, in cui è stata sollevata questione di legittimità costituzionale con l'ordinanza iscritta al n. 213 del reg. ord. 2013, deducono che, «per intervenuta separazione personale dei coniugi [...] non hanno depositato costituzione nel procedimento» promosso da detta ordinanza e, tuttavia, sostengono che, «per le funzioni che svolgono nell'ambito di cui trattasi, rappresentando i diritti di pazienti, studiosi e cittadini, si configurano come soggetti titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio», anche perché la seconda di dette associazioni risulterebbe «essere osservatorio privilegiato sul mondo della fecondazione medicalmente assistita», sicché sarebbero legittimate ad intervenire nel diverso giudizio promosso dal Tribunale ordinario di Catania originato dall'ordinanza di rimessione pronunciata da detto giudice; che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, sono ammessi ad intervenire nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale le sole parti del giudizio principale ed i terzi portatori di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (per tutte, sentenze n. 134 e n. 85 del 2013), mentre la circostanza che un soggetto sia parte in un giudizio diverso da quello oggetto dell'ordinanza di rimessione, nel quale sia stata sollevata analoga questione di legittimità costituzionale, neppure è sufficiente a rendere ammissibile l'intervento (*ex plurimis*, sentenza n. 470 del 2002; ordinanza n. 150 del 2012); che, alla luce di detti principi, poiché le suindicate associazioni non sono parti nel giudizio principale nel cui corso il Tribunale ordinario di Catania ha sollevato le questioni di legittimità costituzionale oggetto dell'ordinanza iscritta al n. 240 del reg. ord. 2013, né risultano essere titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio, gli interventi dalle stesse proposti vanno dichiarati inammissibili.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibili gli interventi dell'Associazione Vox-Osservatorio italiano sui diritti, dell'Associazione Luca Coscioni, per la libertà di ricerca scientifica, dell'Associazione Amica Cicogna Onlus, dell'Associazione Cerco un bimbo e dell'Associazione Liberi di decidere, nel giudizio introdotto dal Tribunale ordinario di Catania, con l'ordinanza iscritta al n. 240 del reg. ord. 2013.

F.to: Gaetano Silvestri, *Presidente*

T_140162



N. 163

Sentenza 21 maggio - 10 giugno 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Istigazione alla corruzione - Offerta o promessa di denaro o altra utilità al consulente tecnico del pubblico ministero per il compimento di una falsa consulenza - Trattamento sanzionatorio.

– Codice penale art. 322, secondo comma.

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 322, secondo comma, del codice penale, promosso dalla Corte di cassazione, sezioni unite penali, nel procedimento penale a carico di G.G.A. ed altro con ordinanza del 23 ottobre 2013, iscritta al n. 283 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2014.

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

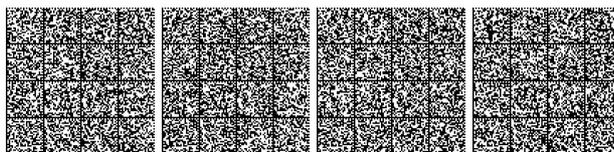
udito nella camera di consiglio del 9 aprile 2014 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza depositata il 23 ottobre 2013, le sezioni unite penali della Corte di cassazione hanno sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 322, secondo comma, del codice penale, «nella parte in cui per l'offerta o la promessa di denaro o altra utilità al consulente tecnico del pubblico ministero per il compimento di una falsa consulenza prevede una pena superiore a quella di cui all'art. 377, comma primo, cod. pen., in relazione all'art. 373 cod. pen.».

1.1.- La Corte rimettente riferisce che la vicenda oggetto del giudizio *a quo* trae origine da un incidente verificatosi il 1° giugno 2003 nello spazio sovrastante l'aeroporto di Milano Linate, che aveva causato la caduta di un aeromobile e la morte del pilota e del copilota.

Nell'ambito delle conseguenti indagini preliminari, il pubblico ministero aveva nominato, ai sensi dell'art. 359 del codice di procedura penale, un consulente tecnico, il quale era stato avvicinato da un suo conoscente, che gli aveva prospettato la possibilità di ottenere una rilevante somma di denaro ove avesse redatto un elaborato favorevole alla compagnia aerea cui apparteneva l'aeromobile precipitato.



Il consulente tecnico aveva finto di accettare l'offerta, avvertendo immediatamente del fatto il pubblico ministero. All'esito dei controlli predisposti sulla trattativa corruttiva, simulatamente proseguita, erano emerse responsabilità in capo a quattro soggetti (il conoscente dal quale il consulente tecnico era stato avvicinato, due soci della compagnia aerea e il loro legale), i quali erano stati quindi sottoposti a procedimento penale.

I giudici pronunciatisi nel corso di tale procedimento - dapprima nei vari gradi del procedimento incidentale de libertate originato dalla richiesta di misura cautelare del pubblico ministero e poi nel processo principale sul merito dell'accusa - avevano ricondotto, peraltro, a paradigmi punitivi volta a volta diversi la condotta contestata agli imputati (offerta di denaro, non accettata, al consulente tecnico del pubblico ministero per influire sui risultati della consulenza).

Da ultimo, la Corte d'appello di Roma, con sentenza del 2 maggio 2012, aveva condannato due degli imputati, giudicati con rito abbreviato, alla pena di un anno di reclusione, ravvisando nel fatto loro ascritto il delitto di istigazione alla corruzione, di cui all'art. 322 cod. pen., in conformità all'unico precedente della giurisprudenza di legittimità sullo specifico tema (Corte di Cassazione, sezione sesta penale, 7 gennaio 1999-30 marzo 1999, n. 4062).

Investita del ricorso proposto dagli imputati contro la decisione, la sesta sezione della Corte di cassazione aveva ritenuto di dover dissentire da tale soluzione, anche perché idonea a determinare conseguenze contrastanti con gli artt. 3 e 25 Cost., e di dover scorgere, invece, nella fattispecie il delitto di intralcio alla giustizia, di cui all'art. 377, primo comma, cod. pen., secondo quanto già deciso dal giudice di primo grado. Nella prospettiva di evitare un potenziale contrasto di giurisprudenza, aveva peraltro rimesso la questione alle sezioni unite.

1.2.- Al riguardo, le sezioni unite escludono anzitutto che nella fattispecie in esame possa ravvisarsi una ipotesi di tentativo di corruzione in atti giudiziari (artt. 56 e 319-ter cod. pen.), come ritenuto dalla stessa sesta sezione in sede di valutazione cautelare della posizione di uno degli imputati. In mancanza di un accordo corruttivo, infatti, l'istigazione non accolta alla corruzione potrebbe essere ricondotta solo alla previsione punitiva dell'art. 322 cod. pen. (la quale, pur riferendosi formalmente alle ipotesi corruttive di cui agli artt. 318 e 319 cod. pen., si attaglierebbe anche a quella di cui all'art. 319-ter cod. pen., posto che quest'ultimo richiama «i fatti indicati negli articoli 318 e 319 cod. pen.»), ovvero - quando si tratti di proposta rivolta a soggetti destinati ad assumere una veste processuale - alle figure criminose delineate dagli artt. 377 o 377-bis cod. pen.

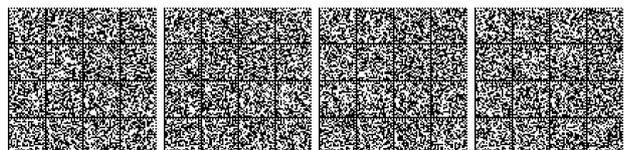
Il fatto per cui si procede non potrebbe essere neppure qualificato, contrariamente a quanto sostenuto dagli imputati ricorrenti, come istigazione non accolta a commettere una consulenza infedele (art. 380 cod. pen.), con conseguente sua irrilevanza penale (art. 115 cod. pen.). L'attività svolta dal consulente tecnico del pubblico ministero non potrebbe essere, infatti, definita come attività di parte - alla quale soltanto si riferisce il citato art. 380 cod. pen. - discutendosi di soggetto che esercita una funzione pubblica e che contribuisce non già a tutelare gli interessi di una parte processuale, «ma ad accertare la verità».

1.3.- Il problema ermeneutico si concentrerebbe, di conseguenza, sull'applicabilità di una delle due ipotesi delittuose, dianzi indicate, dell'istigazione alla corruzione o dell'intralcio alla giustizia.

Quanto a quest'ultima, l'art. 377 cod. pen., nel testo attualmente in vigore, frutto di una serie di modifiche legislative, stabilisce, al primo comma, che «Chiunque offre o promette denaro o altra utilità alla persona chiamata a rendere dichiarazioni davanti all'autorità giudiziaria o alla Corte penale internazionale ovvero alla persona richiesta di rilasciare dichiarazioni dal difensore nel corso dell'attività investigativa, o alla persona chiamata a svolgere attività di perito, consulente tecnico o interprete, per indurla a commettere i reati previsti dagli articoli 371-bis, 371-ter, 372 e 373, soggiace, qualora l'offerta o la promessa non sia accettata, alle pene stabilite negli articoli medesimi, ridotte dalla metà ai due terzi».

Per quel che concerne, in particolare, il riferimento al «consulente tecnico» - introdotto nel testo della norma dal decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306 (Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356 - le sezioni unite osservano come, nel caso del consulente tecnico del pubblico ministero, l'offerta o la promessa di denaro o di altra utilità non potrebbe essere finalizzata alla commissione del delitto di falsa perizia, di cui al richiamato art. 373 cod. pen., in quanto l'ausiliario tecnico dell'accusa non è un perito (nominato invece dal giudice). Pur essendo verosimile che la discrasia dipenda da un difetto di coordinamento, non sarebbe, d'altra parte, possibile estendere in via interpretativa il concetto di «perizia» alla «consulenza tecnica» senza violare il principio di tassatività del precetto penale.

Conformemente a quanto ritenuto dalla sesta sezione nel rimettere la questione alle sezioni unite, la subornazione del consulente tecnico del pubblico ministero potrebbe, nondimeno, egualmente configurare il reato di intralcio alla giustizia, in quanto finalizzata alla commissione dei delitti di false informazioni al pubblico ministero (art. 371-bis) e di falsa testimonianza (art. 372 cod. pen.).



La parificazione del consulente tecnico al testimone troverebbe, in effetti, un solido appiglio ermeneutico nell'art. 501 cod. proc. pen., che estende al consulente tecnico le disposizioni sull'esame dibattimentale dei testimoni. Pur non essendo un testimone in senso proprio - in quanto non chiamato a riferire su «fatti», ma ad esprimere valutazioni su materie che richiedono specifiche competenze - il consulente tecnico ben potrebbe, d'altra parte, «affermare il falso o negare il vero», conformemente alla previsione dell'art. 372 cod. pen., o «rendere dichiarazioni false», secondo quella dell'art. 371-*bis* cod. pen., ad esempio tacendo o alterando determinati esiti obiettivi degli accertamenti espletati, ferma restando l'esclusione di «ogni sindacato sugli aspetti meramente valutativi relativi a detti accertamenti».

La conseguente configurabilità, sotto questo profilo, del delitto di intralcio alla giustizia, risulterebbe confermata anche dalla lettera della norma incriminatrice, posto che il riferimento al «consulente tecnico», contenuto nell'art. 377 cod. pen., si presterebbe senz'altro a ricomprendere anche l'ausiliario tecnico dell'organo dell'accusa. Non potrebbe essere, infatti, condivisa la tesi, espressa in dottrina, secondo la quale la predetta formula riguarderebbe il solo consulente tecnico d'ufficio nominato dal giudice civile: tesi che renderebbe superfluo il riferimento in questione, posto che l'estensione al consulente tecnico nominato in sede civile delle disposizioni penali relative ai periti discende già dall'espressa previsione dell'art. 64, primo comma, del codice di procedura civile.

La configurabilità del delitto di intralcio alla giustizia non sarebbe, per altro verso, preclusa dalla circostanza che, nel caso oggetto di giudizio, il consulente tecnico del pubblico ministero non era stato ancora citato come testimone o come persona informata sui fatti al momento dell'offerta di denaro.

È ben vero che, secondo l'indirizzo prevalente in giurisprudenza, perché possa configurarsi il delitto di cui all'art. 377 cod. pen. è necessario che i destinatari della condotta subornatrice abbiano già formalmente assunto, nel momento in cui la condotta stessa è posta in essere, le qualifiche processuali indicate dalla norma: il che si verificherebbe, nel caso del testimone, solo allorché il giudice abbia autorizzato la citazione del soggetto in tale veste, ai sensi dell'art. 468, comma 2, cod. proc. pen.

Ad avviso delle sezioni unite, tuttavia, le peculiarità della figura del consulente tecnico del pubblico ministero farebbero propendere per una diversa soluzione.

A differenza dei consulenti tecnici nominati dalle parti private, chiamati a svolgere un ruolo di ausilio alla difesa - donde la loro equiparazione al difensore, quanto a funzioni e garanzie - il consulente tecnico del pubblico ministero ripeterebbe, infatti, «dalla funzione pubblica dell'organo che coadiuva i relativi connotati». Nel compimento delle sue attività, egli assumerebbe, dunque, la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio; avrebbe, in quanto tale, «il dovere [...] di obiettività e imparzialità»; non potrebbe, altresì, esimersi dal dire la verità. Si dovrebbe, di conseguenza, ritenere che il consulente tecnico, con la nomina ad opera del pubblico ministero, rivesta già «una precisa veste processuale, potenzialmente destinata a refluire sull'assunzione della qualità "testimoniale" ex artt. 371-*bis* o 372 cod. pen.»: qualità che, dunque, anche se non ancora formalmente assunta, sarebbe «immanente» alla figura, «in quanto prevedibile e necessario sviluppo processuale della funzione assegnata».

1.4.- In concreto, tuttavia, alla configurabilità del delitto di intralcio alla giustizia osterebbe la natura dell'indagine affidata nel caso di specie al consulente.

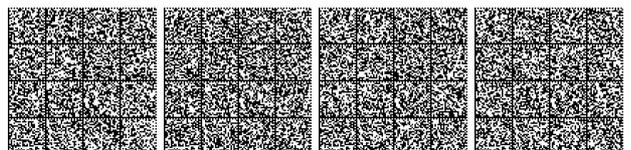
Il consulente tecnico del pubblico ministero sarebbe, infatti, equiparabile al testimone solo in rapporto alle dichiarazioni che investano gli esiti obiettivi degli accertamenti espletati; non, invece, in relazione alle valutazioni tecnico-scientifiche, le quali, in quanto espressive di personali opinioni, non sarebbero qualificabili in termini di verità o di falsità: sicché, con riguardo ad esse, il consulente non potrebbe rispondere del reato di falsa testimonianza o di false informazioni al pubblico ministero.

Nella specie, al consulente sarebbe stata affidata una indagine «di tipo squisitamente valutativo», essendogli stato chiesto di riferire se l'addestramento del copilota, deceduto insieme al pilota nell'incidente aereo, potesse considerarsi idoneo.

Esclusa, di conseguenza, la possibilità di ricondurre il fatto al paradigma dell'intralcio alla giustizia, l'unica disposizione applicabile nel caso in esame sarebbe quella dell'art. 322, secondo comma, cod. pen., che punisce l'offerta o la promessa di denaro o altra utilità non dovuti per indurre un pubblico ufficiale o un incaricato di pubblico servizio a compiere un atto contrario ai suoi doveri. Tra il reato di intralcio alla giustizia e quello di istigazione alla corruzione propria intercorrerebbe un rapporto di specie ad genus: la prima figura criminosa sarebbe, infatti, speciale rispetto alla seconda, in ragione della specificità sia del soggetto destinatario dell'offerta o della promessa, che dell'atto contrario ai doveri di ufficio cui essa è preordinata. Mancando i presupposti di operatività della previsione punitiva speciale - altrimenti applicabile in via esclusiva - diverrebbe quindi operante la norma generale.

1.5.- La conclusione raggiunta farebbe emergere, tuttavia, «innegabili profili di incostituzionalità».

Alla luce di essa, l'offerta o la promessa di denaro o di altra utilità al consulente tecnico del pubblico ministero per il compimento di una falsa consulenza risulterebbe punita più gravemente dell'analoga offerta o promessa rivolta ad un perito, che rientra pacificamente, per il principio di specialità, nell'ambito applicativo dell'art. 377, primo comma, cod.



pen. Nella prima ipotesi, infatti, in base alla disposizione combinata degli artt. 319 e 322 cod. pen. - nella formulazione vigente all'epoca del fatto, antecedente alla riforma operata dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) - sarebbe irrogabile la reclusione da un anno e quattro mesi a tre anni e quattro mesi; nella seconda, invece, per la disposizione combinata degli artt. 372, 373 e 377 cod. pen., la reclusione da otto mesi a tre anni.

Inoltre, la medesima offerta corruttiva fatta al consulente tecnico del pubblico ministero nell'ambito di un procedimento penale sarebbe punita più gravemente dell'analoga offerta rivolta al consulente tecnico del giudice civile, parimenti inquadrabile nel paradigma dell'intralcio alla giustizia.

Irragionevole sarebbe anche la sperequazione sanzionatoria riscontrabile a seconda che il consulente tecnico del pubblico ministero, destinatario dell'offerta corruttiva, sia chiamato ad esprimere valutazioni tecnico-scientifiche (con conseguente configurabilità dell'istigazione alla corruzione) o semplicemente a descrivere i fatti accertati (dove la configurabilità del delitto di intralcio alla giustizia, meno gravemente punito).

Si tratterebbe, sotto ognuno degli evidenziati profili, di conseguenze lesive del principio di eguaglianza, posto che situazioni del tutto analoghe verrebbero disciplinate in termini differenti sul piano della risposta punitiva. In aggiunta a ciò, vi sarebbe il «paradosso» per cui solo la particolare e neppure giù grave forma di intralcio alla giustizia oggetto del giudizio *a quo* rimarrebbe estranea alla specifica partizione del codice penale dedicata ai delitti contro l'amministrazione della giustizia, rimanendo «confinata» tra i delitti contro la pubblica amministrazione.

Sulla base di tali considerazioni, le sezioni unite ritengono, quindi, che l'art. 322, secondo comma, cod. pen. violi l'art. 3 Cost., nella parte in cui assoggetta la subornazione del consulente tecnico del pubblico ministero ad una pena superiore a quella prevista dall'art. 377, primo comma, in relazione all'art. 373 cod. pen., per la subornazione del perito.

2.- È intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata infondata.

Ad avviso della difesa dello Stato, la sistematica del codice e il tenore letterale delle due disposizioni legittimerebbero una diversa interpretazione, che, privilegiando gli aspetti di specialità dell'art. 377 rispetto all'art. 322 cod. pen., renda applicabile la prima norma nei soli casi in cui il consulente tecnico del pubblico ministero abbia già acquisito la veste formale di testimone, ovvero di assunzione della prova tecnica con le modalità della perizia ai sensi dell'art. 392 cod. proc. pen. L'art. 322 cod. pen. sarebbe destinato, per converso, ad incriminare l'offerta o la promessa di denaro o di altra utilità al consulente nella fase delle indagini preliminari, che precede l'esercizio dell'azione penale e, quindi, l'instaurazione del processo.

La delineata diversità di ambito operativo, a prescindere dal fatto che il consulente sia chiamato anche a riferire fatti o soltanto ad esprimere giudizi, consentirebbe di escludere l'assimilabilità delle situazioni considerate e, conseguentemente, l'irragionevolezza del loro diverso trattamento sanzionatorio.

La maggiore gravità della sanzione per i fatti commessi nel corso delle indagini preliminari si giustificerebbe con la considerazione che, per effetto delle falsità contenute nell'elaborato del consulente tecnico, il pubblico ministero potrebbe essere indotto a ritenere l'accusa non utilmente sostenibile in giudizio e, quindi, a formulare una richiesta di archiviazione, rispetto alla quale il giudice avrebbe scarse possibilità di vaglio critico, stante la marginalità del contraddittorio tra le parti alla luce delle limitazioni previste dall'art. 410 cod. proc. pen. Analoga pericolosità non avrebbero i fatti commessi dopo l'esercizio dell'azione penale, giacché il contraddittorio tra le parti sugli elementi di prova consentirebbe al giudice di apprezzare più agevolmente l'incidenza dell'offerta o della promessa illecita sui risultati della consulenza.

Considerazioni similari varrebbero anche in rapporto alla denunciata disparità di trattamento rispetto alla subornazione del consulente tecnico nominato dal giudice civile, stante la facoltà delle parti del processo civile di nominare propri consulenti, che possono validamente sostenere un contraddittorio con il consulente del giudice.

Considerato in diritto

1.- Le sezioni unite penali della Corte di cassazione dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 322, secondo comma, del codice penale, «nella parte in cui per l'offerta o la promessa di denaro o altra utilità al consulente tecnico del pubblico ministero per il compimento di una falsa consulenza prevede una pena superiore a quella di cui all'art. 377, comma primo, cod. pen., in relazione all'art. 373 cod. pen.».

La questione trova la sua premessa ermeneutica fondante nell'assunto per cui la subornazione del consulente tecnico del pubblico ministero - il quale sia stato incaricato, come nel caso di specie, esclusivamente di esprimere valutazioni tecnico-scientifiche e non già di accertare dati oggettivi - non potendo integrare il delitto di intralcio alla



giustizia, di cui all'art. 377, primo comma, in riferimento agli artt. 371-*bis* e 372 cod. pen., ricadrebbe nell'ambito applicativo della più generale figura criminosa dell'istigazione alla corruzione propria, delineata dal censurato art. 322, primo comma, cod. pen.

Discenderebbe da ciò la violazione dell'art. 3 della Costituzione, per irragionevole disparità di trattamento di situazioni analoghe, sotto un triplice profilo.

In primo luogo, l'offerta o la promessa di denaro o di altra utilità al consulente tecnico del pubblico ministero per influire sui risultati della consulenza risulterebbe punita più gravemente dell'analogo offerta o promessa rivolta al perito - ausiliario del giudice - la quale rientra pacificamente, per il principio di specialità, nella sfera applicativa dell'art. 377, primo comma, in riferimento all'art. 373 cod. pen. Nella prima ipotesi, infatti, in base alla disposizione combinata degli artt. 319 e 322 cod. pen. - nella formulazione vigente all'epoca del fatto oggetto del giudizio *a quo*, antecedente alla riforma operata dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 (Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione) - sarebbe irragionevole la reclusione da un anno e quattro mesi a tre anni e quattro mesi; nella seconda, invece, per la disposizione combinata degli artt. 372, 373 e 377 cod. pen., la reclusione da otto mesi a tre anni.

In secondo luogo, poi, la proposta corruttiva rivolta al consulente tecnico del pubblico ministero nell'ambito di un procedimento penale risulterebbe sanzionata in modo più energico rispetto all'analogo proposta diretta al consulente tecnico del giudice civile, la quale integra anch'essa il reato di intralcio alla giustizia, a fronte dell'espressa estensione al predetto soggetto processuale delle norme del codice penale relative ai periti (art. 64, primo comma, del codice di procedura civile).

In terzo luogo, e da ultimo, l'offerta corruttiva indirizzata al consulente tecnico del pubblico ministero sarebbe a sua volta soggetta ad un trattamento sanzionatorio irragionevolmente differenziato a seconda che il suo destinatario sia chiamato ad esprimere valutazioni tecnico-scientifiche (ipotesi inquadrabile nel più grave paradigma punitivo dell'istigazione alla corruzione), ovvero semplicemente a descrivere i fatti accertati (fattispecie integrativa del delitto di intralcio alla giustizia, meno gravemente punito).

Le sezioni unite denunciano, altresì, il «paradosso» sistematico per cui solo la particolare e neppure giù grave forma di intralcio alla giustizia di cui si discute rimarrebbe estranea alla specifica partizione del codice penale dedicata ai delitti contro l'amministrazione della giustizia, rimanendo «confinata» tra i delitti contro la pubblica amministrazione.

2.- Il problema sottoposto all'esame di questa Corte trae origine dal difetto di coordinamento tra le norme incriminatrici relative ai delitti contro l'amministrazione della giustizia, contenute nel codice penale del 1930, e il nuovo assetto processuale introdotto dal codice di procedura penale del 1988.

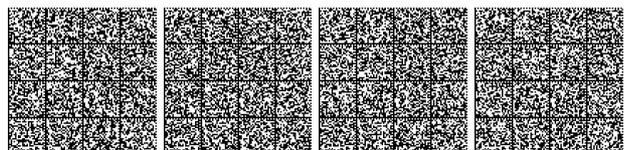
Le disposizioni del codice penale, in linea con l'impianto inquisitorio delineato dal codice di rito abrogato, presupponavano, infatti, una sostanziale equiparazione tra le prove raccolte in contraddittorio e i risultati delle indagini dell'accusa. Il passaggio ad un sistema di tipo accusatorio operato con il nuovo codice, in assenza di opportuni interventi di adeguamento, ha inevitabilmente messo in crisi il sistema, generando vuoti di tutela.

Risultava evidente, ad esempio, l'impossibilità di applicare la norma incriminatrice della falsa testimonianza (art. 372 cod. pen.) anche alle «persone informate sui fatti» che rendessero dichiarazioni mendaci al pubblico ministero, non essendo queste ultime qualificabili - diversamente che in passato - come «testimoni». Solo l'introduzione, nel 1992, del delitto di false informazioni al pubblico ministero (art. 371-*bis* cod. pen., aggiunto dall'art. 11, comma 1, del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, recante «Modifiche urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa», convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356) è valso a colmare la lacuna. Un ulteriore intervento novellistico è stato, altresì, necessario per evitare che rimanessero esenti da pena le false dichiarazioni al difensore nel corso delle indagini difensive (art. 371-*ter* cod. pen., aggiunto dall'art. 20 della legge 7 dicembre 2000, n. 397, recante «Disposizioni in materia di indagini difensive»).

All'opera di riallineamento dei delitti contro l'amministrazione della giustizia al mutato panorama processuale è rimasta, peraltro, estranea la figura del consulente tecnico nominato dal pubblico ministero ai sensi dell'art. 359 del codice di procedura penale.

Come rilevato dalle sezioni unite nell'ordinanza di rimessione, la falsa consulenza redatta dall'ausiliario dell'organo dell'accusa non integra il delitto di falsa perizia (art. 373 cod. pen.), per la dirimente ragione che detto soggetto non è equiparabile, nell'attuale sistema processuale, al perito nominato dal giudice (come invece lo era il perito nominato dal pubblico ministero nel corso dell'istruzione sommaria, ai sensi dell'art. 391, secondo comma, cod. proc. pen. del 1930). In questo caso, tuttavia, il legislatore non si è premurato di introdurre una nuova norma incriminatrice *ad hoc* che colmasse la lacuna.

La rilevata discrasia si riflette anche sul trattamento riservato alle condotte subornatrici. Sotto la rubrica di «intralcio alla giustizia» - che, per effetto dell'art. 14 della legge 16 marzo 2006, n. 146 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assem-



blea generale il 15 novembre 2000 e il 31 maggio 2001), sostituisce quella originaria di «subornazione» - l'art. 377 cod. pen. configura, al primo comma, come reato l'offerta o la promessa di denaro o di altra utilità, non accettata, per commettere taluni delitti contro l'amministrazione della giustizia: derogando, con ciò, al generale principio per cui l'istigazione non accolta a commettere un reato non è punibile (art. 115 cod. pen.). Nell'attuale versione della norma (frutto di una serie di interventi di adeguamento), si tratta, in specie, dei delitti di false informazioni al pubblico ministero, false dichiarazioni al difensore, falsa testimonianza, falsa perizia o interpretazione (artt. 371-*bis*, 371-*ter*, 372 e 373 cod. pen.).

Tra i possibili destinatari dell'offerta o della promessa penalmente repressa figura, in verità - grazie all'interpolarazione operata dall'art. 11 del d.l. n. 306 del 1992 - anche la persona chiamata a svolgere attività di «consulente tecnico»: formula che, nella sua genericità, si presterebbe a ricomprendere il consulente tecnico del pubblico ministero. La rilevata circostanza che quest'ultimo non possa rendersi responsabile del delitto di cui al richiamato art. 373 cod. pen. impedisce, tuttavia, di ritenere che l'offerta o la promessa a lui indirizzata, allo scopo di orientare gli esiti della consulenza, configuri il delitto di intralcio alla giustizia in quanto finalizzata alla commissione del reato di falsa perizia.

3.- Si è posto, quindi, il problema di verificare se la subornazione del consulente tecnico del pubblico ministero sia punibile a diverso titolo.

All'interrogativo le sezioni unite offrono una soluzione innovativa rispetto al panorama ermeneutico progressivo, che coniuga, nella sostanza, due delle tesi in precedenza prospettate.

Secondo la Corte rimettente, la subornazione del consulente tecnico del pubblico ministero sarebbe, in realtà, idonea ad integrare il delitto di intralcio alla giustizia. Gioverebbe, a tal fine, non già il richiamo, contenuto nell'art. 377, primo comma, cod. pen., alla falsa perizia - che si è visto non utile - ma quello alla falsa testimonianza e alle false informazioni al pubblico ministero (artt. 372 e 371-*bis* cod. pen.).

Il consulente è sentito, infatti, in dibattimento sul contenuto della consulenza nelle forme dell'esame testimoniale (art. 501 cod. proc. pen.); prima ancora, può essere chiamato a rendere dichiarazioni al pubblico ministero che l'ha nominato. Di conseguenza, l'offerta o la promessa di denaro o di altra utilità per influire sui risultati della consulenza sarebbe destinata ad incidere anche sulle dichiarazioni rese dal consulente come teste o come persona informata sui fatti.

Tali qualità sarebbero, d'altro canto, «immanenti» alla figura dell'ausiliario tecnico dell'organo dell'accusa, costituendo un «prevedibile e necessario sviluppo processuale» delle funzioni che gli sono assegnate. Non occorrerebbe, pertanto - diversamente che negli altri casi - che il consulente sia già stato citato formalmente come testimone o come persona informata sui fatti al momento dell'offerta o della promessa.

Il consulente - sempre secondo la ricostruzione operata dalle sezioni unite - potrebbe rendersi, tuttavia, responsabile del delitto di falsa testimonianza o di false informazioni al pubblico ministero solo allorché riferisca su dati oggettivi: non quando sia chiamato a formulare valutazioni tecnico-scientifiche, ossia giudizi, i quali - in quanto espressivi di opinioni personali - non potrebbero essere qualificati in termini di verità o di falsità.

In siffatta evenienza, l'unico reato configurabile, nell'ipotesi di subornazione del consulente, sarebbe quello di istigazione alla corruzione propria, di cui al censurato art. 322, primo comma, cod. pen.: figura criminosa rispetto alla quale il delitto di intralcio alla giustizia si porrebbe in rapporto di specialità. Il consulente tecnico del pubblico ministero assumerebbe, infatti, nell'espletamento dei suoi compiti, la qualità di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio, richiesta dalla norma denunciata, la quale dovrebbe ritenersi, d'altra parte, applicabile anche in rapporto alla corruzione in atti giudiziari (art. 319-*ter* cod. pen.).

Emergerebbero, peraltro, in questo modo, i profili di illegittimità costituzionale denunciati (profili in considerazione dei quali la sesta sezione della Corte di cassazione, nel rimettere la questione alle sezioni unite, aveva ritenuto, per converso, di dover scartare l'ipotesi dell'applicabilità dell'art. 322, primo comma, cod. pen.). In sostanza, nella prospettiva della Corte rimettente, il mancato adeguamento del sistema dei delitti contro l'amministrazione della giustizia rispetto alla figura del consulente tecnico del pubblico ministero avrebbe determinato non già un deficit di tutela penale, ma, tutt'al contrario, un "eccesso di protezione". Stante, infatti, la maggiore asprezza della pena comminata dalla norma censurata rispetto a quella prevista dall'art. 377, primo comma, in riferimento all'art. 373 cod. pen., l'offerta corruttiva indirizzata all'ausiliario tecnico del pubblico ministero finirebbe per essere trattata in modo irragionevolmente più severo rispetto all'analoga offerta rivolta al perito nominato dal giudice penale, ovvero al consulente tecnico del giudice civile, ad esso equiparato (art. 64, primo comma, cod. proc. civ.). Altrettanto irragionevole sarebbe, inoltre, lo scarto sanzionatorio riscontrabile a seconda che la condotta subornatrice miri ad alterare i risultati di una consulenza "descrittiva" o "valutativa".

4.- Ciò precisato, la questione è inammissibile.



Il Collegio rimettente fonda, infatti, la motivazione in ordine alla rilevanza della questione sull'assunto per cui l'indagine tecnica affidata nel caso di specie al consulente del pubblico ministero - riferire se l'addestramento del copilota, deceduto assieme al pilota in un incidente aereo, potesse considerarsi idoneo - sarebbe «di tipo squisitamente valutativo». Tale circostanza impedirebbe, alla luce di quanto dianzi evidenziato, di sussumere l'offerta di denaro per cui si procede nel paradigma dell'intralcio alla giustizia, con il risultato di rendere operante la censurata norma incriminatrice dell'istigazione alla corruzione.

L'assunto non può essere condiviso.

In effetti, per poter stabilire se l'addestramento di un pilota di aereo sia «idoneo» occorre anche, e prima di tutto, accertare un dato oggettivo: e, cioè, quale addestramento l'interessato abbia in concreto ricevuto. Il che presuppone l'individuazione e la verifica della concreta effettuazione di un complesso di attività di apprendimento, teoriche e pratiche, riconducibili alla nozione di «addestramento».

Nella stessa prospettiva delle sezioni unite, dunque, il consulente tecnico del pubblico ministero si sarebbe bene potuto rendere responsabile, nel caso di specie - alla luce di quanto riferito nell'ordinanza di rimessione - dei reati di falsa testimonianza e di false informazioni al pubblico ministero fornendo dichiarazioni mendaci sugli aspetti dianzi evidenziati, con conseguente rilevanza penale della condotta subornatrice sub specie di intralcio alla giustizia.

5.- Al tempo stesso, è doveroso, peraltro, evidenziare come la pronuncia richiesta a questa Corte dal Collegio rimettente non garantirebbe comunque il ripristino del principio di eguaglianza, che si deduce violato, ma darebbe anzi luogo ad un assetto non in linea con le coordinate generali del sistema.

Denunciando la violazione dell'art. 3 Cost., le sezioni unite chiedono, infatti, nella sostanza, che la subornazione del consulente del pubblico ministero venga equiparata, *quoad poenam*, alla subornazione del perito, sul presupposto che si tratti di «situazioni del tutto analoghe».

Al riguardo, occorre tuttavia considerare come le false informazioni al pubblico ministero (art. 371-*bis* cod. pen.) siano punite con pena sensibilmente inferiore a quella della falsa testimonianza (art. 372 cod. pen.): rispettivamente, reclusione fino a quattro anni (stessa pena prevista dall'art. 371-*ter* cod. pen. per le false informazioni al difensore), contro reclusione da due a sei anni. Lo scarto si ripercuote puntualmente sul regime sanzionatorio della subornazione, che ricalca quello delle norme incriminatrici richiamate, con riduzione dalla metà a due terzi (art. 377, primo comma, cod. pen.): rispetto alle persone portatrici di «informazioni non tecniche» il legislatore considera, quindi, notevolmente meno grave l'offerta di denaro fatta a favore di chi deve rendere dichiarazioni al pubblico ministero, rispetto all'analoga offerta effettuata nei confronti di chi deve rendere dichiarazioni al giudice.

Ciò risponde pienamente alla logica del processo accusatorio: l'organo dell'accusa è una parte e gli elementi dallo stesso raccolti fuori del contraddittorio non assumono, di norma, la dignità di prove, diversamente da quanto avviene per le dichiarazioni rese davanti al giudice, le quali hanno, dunque, un maggior «valore intrinseco».

La stessa logica imporrebbe, dunque, che la subornazione del consulente tecnico del pubblico ministero fosse punita con pena non già eguale - come chiedono le sezioni unite - ma anch'essa inferiore a quella comminata per la subornazione del perito, ausiliario del giudice. Equiparare le due ipotesi significherebbe, in effetti, rievocare una impostazione di tipo inquisitorio, alla stregua della quale il «sapere tecnico» acquisito dall'organo dell'accusa nel corso dell'attività di indagine varrebbe tanto quanto il «sapere tecnico» acquisito dal giudice in dibattimento.

Si aggiunga che, sviluppando con rigore la linea interpretativa adottata dalle sezioni unite, si perverrebbe ad un ulteriore risultato contrastante con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza, non attinto né dalle censure, né dal *petitum*. Nell'ipotesi ordinaria, in cui l'indagine tecnica affidata all'ausiliario del pubblico ministero postuli tanto il riscontro di dati oggettivi che l'espressione di valutazioni - ipotesi che, per quanto detto, appare ricorrere nel caso oggetto del giudizio *a quo* - il soggetto che offre o promette denaro o altra utilità al consulente per influire sulla sua attività dovrebbe rispondere, non già di uno solo, ma di due reati, in concorso formale tra loro: da un lato, del reato «speciale» di intralcio alla giustizia, in rapporto ai contenuti «descrittivi» della consulenza; dall'altro, del reato «generale» di istigazione alla corruzione, in rapporto ai contenuti valutativi. Neppure tale esito, certamente incongruo, sarebbe peraltro rimosso dall'accoglimento del *petitum*, che mira ad incidere sul solo trattamento sanzionatorio dell'istigazione alla corruzione, e non sull'ipotetica duplicazione della risposta punitiva per il medesimo fatto.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 322, secondo comma, del codice penale, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dalla Corte di cassazione, sezioni unite penali, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 giugno 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140163

N. 164

Ordinanza 7 maggio - 10 giugno 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Locazione di immobili urbani - Disciplina dei contratti di locazione ad uso abitativo non registrati entro il termine stabilito dalla legge.

– Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), art. 3, comma 8.

–

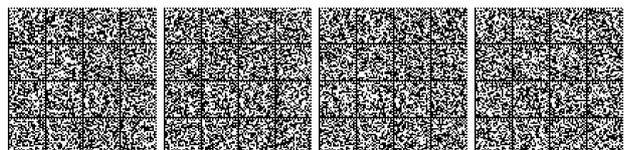
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

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

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 8, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), promossi dal Tribunale ordinario di Napoli, sezione di Casoria, con ordinanza del 25 settembre 2013 e dal Tribunale ordinario di Tivoli con ordinanza del 24 giugno 2013, iscritte ai nn. 2 e 14 del registro ordinanze 2014 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 5 e 9, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio del 7 maggio 2014 il Giudice relatore Paolo Grossi.

Ritenuto che, con ordinanza del 25 settembre 2013 (r.o. n. 2 del 2014), il Tribunale ordinario di Napoli, sezione di Casoria, ha sollevato, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 8, lettera c), del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), attuativo della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), secondo cui «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»;

che il giudice *a quo* premette di essere investito dalla richiesta, presentata da un proprietario di due immobili, della dichiarazione di occupazione *sine titulo* dei medesimi «in conseguenza della nullità del contratto di locazione intercorso tra le parti per difetto di forma scritta e/o per la mancata registrazione dello stesso» nonché dalla richiesta, in subordine, della «risoluzione del contratto per inadempimento per l'autoriduzione del canone pattuito»;

che, in punto di rilevanza, il giudice rimettente osserva che «la riduzione del canone operata dal conduttore a partire dalla registrazione tardiva, avvenuta nella specie mediante denuncia unilaterale di contratto verbale (anche se un contratto scritto vi era), incide sulla sussistenza, consistenza e gravità dell'inadempimento dedotto come risolutivo», sul presupposto che «l'applicazione del comma 8 lett. c) dell'art. 3 appare certa e da essa non può prescindersi per la decisione»;

che, disattesi alcuni tra i motivi esposti dalla parte a sostegno dell'eccezione di legittimità costituzionale, il giudice rimettente reputa, invece, non manifestamente infondata la questione in riferimento all'art. 76 della Costituzione, «per eccesso di delega»;

che, infatti, mentre la norma denunciata sarebbe «finalizzata, da un lato, a scoraggiare il proprietario dall'omettere la registrazione del contratto e, dall'altro, a rafforzare l'interesse del conduttore alla registrazione, ancorché tardiva, con il premio della riduzione del canone», d'altra parte «nessun articolo della legge delega (2, 11, 12, 13, 21 e 26)» conterrebbe «un principio che possa giustificare l'adozione, con il decreto legislativo, delle sanzioni previste»;

che, in particolare, gli artt. 11, 12 e 13 della legge di delega riguarderebbero materie completamente estranee alla disciplina denunciata; l'art. 2, comma 2, pur concepito allo scopo di «garantire agli enti locali un adeguato e più proporzionale livello di entrata tributaria», non potrebbe spingersi fino a «modificare un regolamento di interessi privati»; l'art. 26, infine, «pur contenendo un riferimento al contrasto all'evasione fiscale», riguarderebbe soltanto «forme collaborative degli enti pubblici»;

che, con ordinanza del 24 giugno 2013 (r.o. n. 14 del 2014), il Tribunale ordinario di Tivoli ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 76 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 8, del d.lgs. n. 23 del 2011, attuativo della legge n. 42 del 2009, deducendo il vizio di eccesso di delega e la violazione del principio di ragionevolezza;

che il giudice rimettente premette, in fatto, che la causa è stata generata da una intimazione di sfratto per morosità, alla quale l'intimato si era opposto eccependo l'applicazione della normativa in questione, derivante dalla ritardata registrazione del contratto di locazione, della quale normativa l'intimante aveva, invece, dedotto l'illegittimità costituzionale;

che, dalle disposizioni della richiamata legge di delega n. 42 del 2009, in particolare dagli artt. 2, comma 2, 11, 12, 13, 21 e 26, non emergerebbero principi o criteri direttivi dai quali trarre il fondamento della censurata disciplina, premiale per uno solo dei contraenti (il conduttore), il quale, procedendo alla registrazione del contratto di locazione, otterrebbe la riduzione del canone ben al di sotto dei valori di mercato;

che, del resto, nessuna disposizione della legge di delega legittimerebbe il legislatore delegato alla introduzione di «sanzioni» quali quelle contenute nella norma denunciata;

che, viceversa, una adeguata sanzione operante sul piano civilistico sarebbe stata già introdotta dall'art. 1, comma 346, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005), che prevede la nullità dei contratti di locazione i quali, ricorrendone i presupposti, non siano stati registrati;



che la norma censurata sarebbe, poi, intrinsecamente irragionevole, in quanto, determinando una riduzione del canone al di sotto del valore di mercato o addirittura del minimo imponibile per l'imposta di registro, genererebbe un minor afflusso tributario anche ai fini della imposta sui redditi, danneggiando proprio le Regioni e gli enti locali;

che, inoltre, si genererebbero effetti irragionevolmente discriminatori, sia prevedendo un beneficio a favore di uno solo dei contraenti, sia riservando la disciplina soltanto alle locazioni di immobili destinati ad uso abitativo;

che la normativa censurata determinerebbe, in combinazione con la sanzione di nullità di cui al richiamato art. 1, comma 346, della legge n. 311 del 2004, la paradossale conclusione di un contratto insanabilmente nullo ad eccezione della durata e del canone, predeterminati per legge;

che la scelta della rendita catastale come parametro per la rideterminazione del canone risulterebbe incongrua, non essendo, peraltro, consentito alle parti di determinarlo diversamente;

che il regime censurato non realizzerebbe alcun equilibrio tra l'interesse pubblico alla emersione delle locazioni "sommerse" e la tutela della legalità violata per effetto della mancata registrazione;

che questo equilibrio sarebbe, invece, assicurato dalla già evidenziata sanzione di nullità prevista dalla legge n. 311 del 2004, avuto riguardo anche alle pesanti sanzioni pecuniarie previste per l'omessa o ritardata registrazione del contratto;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, la quale ha chiesto dichiararsi inammissibile e comunque infondata la proposta questione;

che, a proposito del preteso difetto di delega, l'Avvocatura sottolinea come il disegno tracciato dalla legge n. 42 del 2009 fosse orientato verso l'approntamento di «più stringenti strumenti di contrasto all'evasione»;

che ciò, specie nel quadro di un complessivo riassetto della materia e del coinvolgimento degli enti locali, non potrebbe non comprendere anche «la conseguente correlata possibilità di determinare le sanzioni conseguenti all'inadempimento fiscale»;

che la materia delle locazioni sarebbe tra quelle più esposte all'evasione fiscale, considerata la diffusa prassi delle locazioni "in nero";

che, in tale prospettiva, si giustificerebbe il regime di favore per il locatore, attraverso la previsione della cosiddetta "cedolare secca", potendosi, all'atto della stipula del contratto, optare per il regime ordinario o per l'applicazione di una aliquota fissa sull'ammontare del canone dichiarato, sostitutivo anche della imposta di registro e di bollo;

che questo meccanismo, in presenza di redditi alti, comporterebbe un beneficio fiscale per il contribuente con correlativa diminuzione del gettito per lo Stato, compensato, però, dalla emersione degli evasori;

che, con le previsioni oggetto di censura, il legislatore, adottando la soluzione del conflitto di interessi tra le parti, avrebbe inteso premiare il conduttore in modo tale da indurre il locatore ad effettuare tempestivamente la registrazione del contratto e a non mantenere il rapporto "al nero";

che si tratterebbe, dunque, di un meccanismo particolarmente severo ma efficace, funzionale agli interessi del fisco, e non irragionevole.

Considerato che il Tribunale ordinario di Napoli, sezione di Casoria, ha sollevato, in riferimento all'art. 76 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 8, lettera c), del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), attuativo della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione);

che il Tribunale ordinario di Tivoli ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 76 Cost., questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 3, comma 8, del predetto decreto legislativo n. 23 del 2011, deducendo il vizio di eccesso di delega e la violazione del principio di ragionevolezza;

che i giudizi, avendo ad oggetto la medesima disposizione, vanno riuniti per essere definiti con un'unica pronuncia;

che questa Corte, con la sentenza n. 50 del 2014, successiva alle ordinanze di rimessione, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 8 e 9, del d.lgs. n. 23 del 2011;

che, dunque, le questioni proposte vanno dichiarate manifestamente inammissibili, risultando ormai prive di oggetto (*ex plurimis*, ordinanza n. 83 del 2014).

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

riuniti i giudizi,

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 8, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), sollevate dal Tribunale ordinario di Napoli, sezione di Casoria, e dal Tribunale ordinario di Tivoli, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 maggio 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 10 giugno 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140164

N. 165

Sentenza 11 giugno 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Commercio - Apertura, trasferimento di sede e ampliamento di medie e grandi strutture di vendita, di centri commerciali e di impianti per la distribuzione di carburanti.

- Legge della Regione Toscana 28 settembre 2012, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1. Modifiche alla legge regionale n. 28 del 2005 e alla legge regionale n. 1 del 2005), artt. 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 39 e 41; legge della Regione Toscana 5 aprile 2013, n. 13 (Disposizioni in materia di commercio in sede fissa e di distribuzione di carburanti. Modifiche alla legge regionale n. 28 del 2005 e alla legge regionale n. 52 del 2012), artt. 2, 3, 5, comma 2, 6, 16 e 18.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

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

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 39 e 41 della legge della Regione Toscana 28 settembre 2012, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1. Modifiche alla legge regionale n. 28 del 2005 e alla legge regionale n. 1 del 2005) e degli artt. 2, 3, 5, comma 2, 6, 16 e 18 della legge della Regione Toscana 5 aprile 2013, n. 13 (Disposizioni in materia di commercio in sede fissa e di distribuzione di carburanti. Modifiche alla legge regionale n. 28 del 2005 e alla legge regionale n. 52 del 2012), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 27-29 novembre 2012 e il 6-10 giugno 2013, depositati in cancelleria il 6 dicembre 2012 e l'11 giugno 2013 ed iscritti rispettivamente al n. 185 del registro ricorsi 2012 e al n. 68 del registro ricorsi 2013.

Visti gli atti di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 15 aprile 2014 il Giudice relatore Marta Cartabia;

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

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 27-29 novembre 2012 e depositato il successivo 6 dicembre (reg. ric. n. 185 del 2012), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 39 e 41 della legge della Regione Toscana 28 settembre 2012, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1. Modifiche alla legge regionale n. 28 del 2005 e alla legge regionale n. 1 del 2005) per violazione degli artt. 41 e 117, secondo comma, lettere *e*) ed *m*), della Costituzione.

1.1.- In particolare, gli artt. 11, 12 e 19 della legge reg. n. 52 del 2012 - che sostituiscono rispettivamente gli artt. 17, 18 e 19 della legge della Regione Toscana 7 febbraio 2005, n. 28 (Codice del Commercio. Testo Unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti) - stabiliscono che l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di vendita delle medie e grandi strutture di vendita e dei centri commerciali sono soggetti ad autorizzazione rilasciata dallo «sportello unico per le unità produttive» (d'ora innanzi SUAP) competente per territorio.

Ad avviso del ricorrente le disposizioni regionali di cui sopra contrasterebbero con l'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) e con l'art. 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, che hanno abolito i regimi autorizzatori e sancito il principio della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali, facendo salve solo specifiche esigenze attinenti alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente e dei beni culturali. Le citate norme statali costituirebbero espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza», al pari della disposizione di cui all'art. 1, comma 1, lettera *b*), del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, secondo cui sono contrarie al principio di libertà di iniziativa economica, sancito dall'art. 41 Cost., e al principio di libera concorrenza, stabilito dal Trattato sull'Unione europea, le norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati e non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, nonché le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autoritativa con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico, che pongono limiti non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche dichiarate e che, in particolare, impediscono, condizionano o ritardano l'avvio di nuove attività economiche o l'ingresso di nuovi operatori economici.

Secondo l'Avvocatura generale dello Stato le citate autorizzazioni del SUAP, previste dalle disposizioni regionali impuginate, renderebbero più difficoltosi l'avvio e le modificazioni all'esercizio di attività commerciali, imponendo ostacoli non proporzionati alla libera iniziativa economica e alla concorrenza, con conseguente violazione degli artt. 41 e 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.



Il ricorrente ha rimarcato, inoltre, che il principio di liberalizzazione ha un ambito applicativo esteso alla totalità dei cittadini, così da costituire, in conformità alla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 164 del 2012), livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, di tal che le disposizioni regionali impugnate dovrebbero considerarsi lesive anche dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

1.2.- In relazione agli artt. 13, 14, 15 e 16 dell'impugnata legge reg. n. 52 del 2012, l'Avvocatura generale dello Stato ha osservato che tali disposizioni - introducendo rispettivamente gli artt. 18-*ter*, 18-*quater*, 18-*quinquies*, 18-*sexies* nella legge reg. n. 28 del 2005 - hanno stabilito una procedura per il rilascio dell'autorizzazione alle grandi strutture particolarmente complessa e onerosa, sia per la copiosità dei documenti richiesti sia per la pluralità delle fasi procedurali con il coinvolgimento di vari enti locali. Una simile disciplina avrebbe, quindi, l'effetto di ritardare l'ingresso nel mercato di nuovi operatori, con conseguente lesione delle già citate disposizioni legislative statali (art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011 e art. 1 del d.l. n. 1 del 2012), espressione della potestà legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. Inoltre sussisterebbe contrasto con l'art. 7 del d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), che prevede un unico procedimento per presentare istanze di inizio d'attività al SUAP.

Le norme regionali in esame, infine, si dovrebbero considerare lesive anche dell'art. 41 Cost.

1.3.- In relazione agli artt. 17 e 18 della legge reg. n. 52 del 2012 - che inseriscono rispettivamente gli artt. 18-*septies* e 18-*octies* nella legge reg. n. 28 del 2005 - il ricorrente osserva che esse introducono molteplici requisiti obbligatori per l'autorizzazione all'esercizio di grandi strutture di vendita. Tali requisiti, pur apparentemente motivati con ragioni di tutela dell'ambiente, della salute e dei lavoratori, sono tuttavia di qualità e quantità tali da risultare ingiustificatamente restrittivi della concorrenza e da limitare l'accesso al mercato, aggravando eccessivamente il costo degli investimenti necessari e favorendo, così, il mantenimento degli assetti di mercato esistenti. Ciò determinerebbe, pertanto, una violazione dei citati artt. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011 e 1 del d.l. n. 1 del 2012, esplicazione della potestà legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., oltre ad essere fortemente limitative della libera iniziativa economica tutelata dall'art. 41 Cost.

Riguardo, più specificamente, all'art. 18-*septies* della legge reg. n. 28 del 2005, introdotto dall'art. 17 della legge reg. n. 52 del 2012, tale disposizione imporrebbe altresì l'obbligo per il privato di apprestare un servizio di trasporto privato, a tariffe di servizio pubblico, così da potersi tradurre in un affidamento diretto del servizio di trasporto al di fuori delle modalità in cui è consentito dalla legislazione statale vigente.

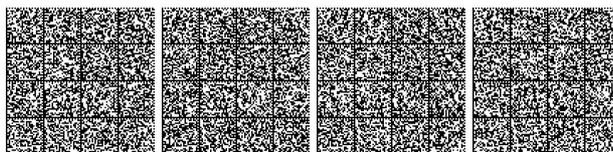
1.4.- Per quanto concerne l'art. 20 della legge reg. n. 52 del 2012 - che introduce l'art. 19-*quinquies* nella legge reg. n. 28 del 2005 - esso prevede una nuova tipologia di struttura di vendita in forma aggregata, introducendo di fatto, a posteriori rispetto all'istanza di autorizzazione, limitazioni alle distanze minime tra esercizi commerciali, da considerarsi vietate ai sensi dell'art. 34, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011, convertito dalla legge n. 214 del 2011 e dell'art. 1 del d.l. n. 1 del 2012, convertito dalla legge n. 27 del 2012, che, nel recepire le prescrizioni della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), abrogano le norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati e non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, vietando in particolare l'imposizione di distanze minime tra le sedi di esercizio di un'attività economica. La disciplina regionale in esame violerebbe, quindi, ancora una volta l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

1.5. - L'art. 39 dell'impugnata legge regionale - che sostituisce l'art. 54 della legge reg. n. 28 del 2005 - prevede la presenza di impianti fotovoltaici o capacità complessive dei serbatoi dell'acqua piovana, che il ricorrente considera sproporzionati rispetto alla finalità perseguita, con lesione della potestà legislativa esclusiva nella materia della «tutela della concorrenza».

1.6.- Riguardo all'art. 41 della legge reg. n. 52 del 2012- che sostituisce l'art. 56 della legge reg. n. 28 del 2005 - l'Avvocatura generale osserva che la limitazione, contenuta nella citata disposizione, all'esercizio della vendita al dettaglio, presso gli impianti di distribuzione del carburante, ad una superficie non superiore a quella degli esercizi di vicinato, introduce una restrizione quantitativa allo svolgimento di attività commerciali, non giustificata da alcun interesse generale, con conseguente lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

2.- Con atto depositato in cancelleria il 27 dicembre 2012 si è costituita la Regione Toscana chiedendo che le questioni sollevate siano dichiarate inammissibili o infondate.

2.1.- In particolare, la resistente ha osservato, in relazione agli artt. 11, 12 e 19 della legge reg. n. 52 del 2012 in punto di autorizzazione del SUAP competente per territorio, che si tratta di disposizioni emanate nell'ambito della competenza legislativa regionale residuale del commercio, orientato alla garanzia di interessi costituzionalmente rilevanti, quale la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente (anche urbano) e dei beni culturali, di tal che essi non violano i parametri costituzionali dedotti dal ricorrente.



2.2.- In relazione agli artt. 13, 14, 15 e 16 della medesima legge, la Regione ha rilevato come le procedure e i tempi previsti per il rilascio delle autorizzazioni non si possano in alcun modo ritenere sproporzionate e onerose e, come tali, non violano in alcun modo i principi stabiliti nelle norme statali pro concorrenziali, dovendosi viceversa considerare come tale disciplina armonizzi la celerità del procedimento con la necessità di rispettare le competenze proprie degli enti pubblici coinvolti.

2.3.- Quanto agli artt. 17 e 18 della impugnata legge regionale, la difesa della Toscana ha osservato che la maggioranza degli elementi di qualità richiesti per l'apertura delle grandi strutture di vendita erano già previsti dal decreto del Presidente della Giunta regionale 1° aprile 2009, n. 15/R (Regolamento di attuazione della legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28 «Codice del commercio. Testo unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti») e che tali requisiti non avevano mai ostacolato l'ingresso nel mercato di nuovi operatori, con la conseguenza che neppure in questo caso può ritenersi sussistente alcuna violazione costituzionale.

2.4.- In ordine all'art. 20 della legge reg. n. 52 del 2012, relativo alla disciplina della tipologia delle strutture di vendita in forma aggregata, la Regione ha negato che si tratti di disciplina che introduce distanze tra gli esercizi commerciali, trattandosi di disposizioni volte a ridurre l'impatto che tali strutture hanno sulla viabilità e sul consumo del territorio, senza alcuna violazione delle norme statali a tutela della concorrenza.

2.5.- In relazione all'impugnato art. 39 sulle caratteristiche dei nuovi impianti di distribuzione dei carburanti, la resistente ha osservato che si tratta di prescrizioni del tutto proporzionate e, quindi, tali da non determinare alcuna lesione all'interesse alla concorrenza.

2.6.- Con riferimento, infine, all'art. 41 della citata legge reg. n. 52 del 2012, la difesa regionale ha ribadito che la disciplina riguardante la vendita al dettaglio negli impianti per la distribuzione di carburanti, attiene alla competenza legislativa residuale in materia di commercio.

2.7.- Più in generale, la difesa della Regione ha evidenziato come l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. non costituisca titolo idoneo a limitare le prerogative legislative regionali in materia di commercio e, nella fattispecie in esame, la Regione ha disciplinato tale materia non ponendo ulteriori limiti per l'accesso al mercato, ma si è limitata a regolamentare aspetti di propria competenza inerenti appunto il commercio in relazione a requisiti da sempre esistenti nella disciplina regionale.

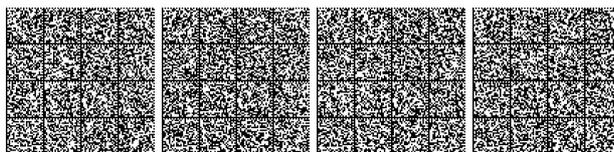
3.- Con memoria integrativa depositata il 12 novembre 2013, la Regione Toscana ha osservato che, a seguito dell'impugnazione statale, è stata approvata la legge regionale 5 aprile 2013, n. 13 (Disposizioni in materia di commercio in sede fissa e di distribuzione di carburanti. Modifiche alla legge regionale n. 28 del 2005 e alla legge regionale n. 52 del 2012), con la quale, ad avviso della resistente, la medesima Regione si è parzialmente adeguata ai rilievi mossi nel ricorso.

3.1.- In particolare, si è prevista la segnalazione certificata di inizio attività (d'ora innanzi SCIA) in caso di modifica del settore merceologico che non implichi interventi edilizi e si è invece mantenuto il regime autorizzatorio per gli altri casi, che richiedano, per le grandi e medie strutture di vendita e per i centri commerciali, interventi edilizi non assentibili mediante semplice segnalazione certificata ai sensi della legislazione statale. La difesa regionale ha rimarcato che questa Corte con la recente sentenza n. 251 del 2013 ha ritenuto non fondate le questioni di legittimità costituzionale delle norme della Regione Veneto che si limitano, analogamente a quanto avviene per quelle della Regione Toscana impuginate in questa sede, a distinguere i casi in cui un'attività commerciale può essere avviata o modificata sulla base di una SCIA, da quelli in cui è invece necessaria un'autorizzazione, tenendo conto delle dimensioni dell'esercizio di vendita e della tipologia della variazione da effettuare.

3.2.- In ordine alla disciplina regionale dell'istruttoria davanti al SUAP, la resistente ha ritenuto di avere legittimamente esercitato le proprie competenze in materia di commercio a tutela di interessi costituzionalmente garantiti, giacché, come precisato nella sentenza n. 200 del 2012, le disposizioni statali in materia di liberalizzazione introducono disposizioni di principio che, per ottenere piena applicazione, richiedono ulteriori sviluppi normativi, da parte sia del legislatore statale, sia di quello regionale, ciascuno nel proprio ambito di competenze.

3.3.- Quanto ai requisiti obbligatori previsti per le grandi e medie strutture di vendita ai fini dell'esercizio dell'attività commerciale, si è ribadito come gli stessi, ridotti rispetto all'originaria previsione della legge reg. n. 52 del 2012, siano proporzionati e adeguati alla salvaguardia degli interessi pubblici tutelati dalla stessa legge nazionale e connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente e dei beni culturali.

3.4.- In relazione alla disciplina applicabile agli esercizi di vendita che si collocano a distanza ravvicinata rispetto ad altri preesistenti, la *ratio* della previsione, ad avviso della Regione, è quella di evitare che, attraverso la parcellizzazione dell'offerta in esercizi ravvicinati, si eludano i requisiti previsti per le grandi e medie strutture di vendita.



3.5.- In relazione alle disposizioni di cui all'art. 39 della legge regionale impugnata, il requisito di cui all'art. 54, comma 2, lettera *d*), della legge reg. n. 28 del 2005, è stato eliminato dalla legge reg. n. 13 del 2013. Analogamente è stata abrogata da quest'ultima legge anche la disposizione di cui all'art. 56 della legge reg. n. 28 del 2005 (come sostituito dall'art. 41 della legge reg. n. 52 del 2012), che richiedeva negli impianti per la distribuzione di carburanti, l'esercizio dell'attività di vendita al dettaglio con superficie di vendita non superiore a quella degli esercizi di vicinato. In entrambi i casi, pertanto, dovrebbe essere dichiarata cessata la materia del contendere. È stato invece mantenuto il requisito di cui all'art. 54, comma 2, lettera *c*), della legge reg. n. 28 del 2005, come modificato dall'art. 39 dell'impugnata legge reg. n. 52 del 2012 - che prevede che i nuovi impianti di distribuzione dei carburanti siano dotati di impianto fotovoltaico o sistema di cogenerazione a gas ad alto rendimento di potenza installata minima pari a dodici chilowatt - in quanto ritenuto non lesivo della concorrenza giacché proporzionato agli interessi ambientali in tal modo tutelati.

3.6.- Alla luce delle ulteriori argomentazioni di cui sopra e delle modifiche apportate dalla citata legge reg. n. 13 del 2013 alle disposizioni impugnate, la resistente ha ritenuto infondate le censure per le quali non è cessata la materia del contendere.

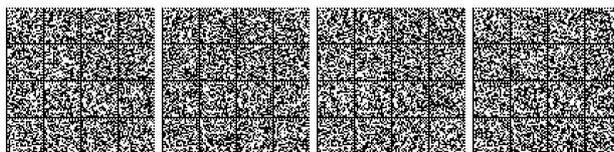
4.- Con ricorso notificato il 6-10 giugno 2013 e depositato il successivo 11 giugno (reg. ric. n. 68 del 2013), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 2, 3, 5 comma 2, 6, 16 e 18 della legge reg. Toscana n. 13 del 2013, per violazione degli artt. 41, 117, primo e secondo comma, lettere *e*), *l*) ed *m*), Cost.

Con la citata legge reg. n. 13 del 2013, invero, sono state emendate alcune modifiche apportate alla legge reg. n. 28 del 2005, con la legge reg. n. 52 del 2012 già censurata dallo Stato con il precedente ricorso n. 185 del 2012. L'Avvocatura generale dello Stato ha ritenuto, tuttavia, che anche la nuova legge regionale incorra in analoghe violazioni.

4.1.- Segnatamente viene evidenziato che l'art. 2 della legge reg. n. 13 del 2013 ha integralmente sostituito l'art. 18-*septies* della legge reg. n. 28 del 2005, operando una distinzione tra le grandi strutture di vendita a seconda che abbiano una superficie minore o maggiore di quattromila metri quadri, introducendo solo per queste ultime delle prescrizioni ulteriori, quali un progetto per la raccolta di almeno il cinquanta per cento dell'acqua meteorica, l'assicurazione di servizi di trasporto pubblico per il collegamento dell'area dove è insediata la struttura e la realizzazione di appositi spazi per i bambini. Già sotto questo profilo, il legislatore regionale avrebbe determinato una ingiustificata limitazione al principio della parità concorrenziale, operando una discriminazione tra operatori economici sulla base della superficie di vendita. Peraltro, la norma impugnata subordina, in generale, il rilascio dell'autorizzazione commerciale, per tutte le grandi strutture di vendita, al possesso di numerosi requisiti obbligatori estranei all'attività del commercio, quali la collaborazione con associazioni di volontariato sociale, la limitazione della produzione di rifiuti, la realizzazione di apposite aree di servizio destinate alla raccolta differenziata e allo stoccaggio dei rifiuti, la gestione di rifiuti da apparecchiature elettriche. Ai sensi dell'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011 e secondo i principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 299 del 2012 e n. 430 del 2007), qualunque deroga al principio di libera prestazione dei servizi deve corrispondere a motivi di interesse generale, non avere valenza discriminatoria ed essere improntata a criteri di proporzionalità.

Tale disciplina assumerebbe invece una portata discriminatoria, illogica e sproporzionata, tale da incidere sul confronto concorrenziale a carico delle sole grandi strutture di vendita, così da condizionare negativamente la programmazione quantitativa dell'offerta. Infatti, la previsione di requisiti così stringenti per il rilascio dell'autorizzazione commerciale renderebbe più gravoso per gli operatori attivi in Toscana l'esercizio del commercio, determinando un evidente svantaggio competitivo, oltre che ostacolare il libero esercizio dell'attività economica e lo sviluppo del mercato unico europeo, con conseguente violazione degli artt. 41, 117, primo e secondo comma, lettera *e*), Cost.

4.2.- L'art. 3 della legge regionale impugnata ha invece modificato l'art. 19 della legge reg. n. 28 del 2005, stabilendo che l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di vendita di un centro commerciale sono soggetti ad autorizzazione rilasciata dal SUAP secondo le procedure stabilite per le medie e grandi strutture di vendita, prevedendo che debba presentarsi la SCIA solo per l'ipotesi di modifica del settore merceologico. Queste nuove disposizioni, secondo la difesa dello Stato, contrasterebbero con il principio di semplificazione amministrativa di cui all'art. 19 della legge n. 241 del 1990 - in base al quale ogni atto di autorizzazione e licenza per l'esercizio di un'attività commerciale o imprenditoriale è sostituito dalla SCIA - e di cui all'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011 - che ha abolito i regimi autorizzativi espressi, con la sola esclusione degli interessi pubblici più sensibili indicati nella direttiva 2006/123/CE, attuata nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno). Rimarca il ricorrente che, a seguito dei citati interventi di liberalizzazione economica, i regimi autorizzatori non sarebbero più la regola, ma costituirebbero ipotesi residuali giustificabili solo da motivi imperativi di interesse generale e sempre nel rispetto dei principi di non discriminazione e proporzionalità. Considerato, poi, che la disciplina statale in materia di SCIA costituisce un livello essenziale di prestazioni concernenti diritti civili e sociali, l'intervento legislativo regionale, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettere *e*) ed *m*), Cost., atteso che i limiti introdotti e imposti solo agli operatori locali determinano una loro posizione di svantaggio, sia sul piano concorrenziale sia su quello delle prestazioni amministrative.



4.3.- L'art. 5, comma 2, della legge regionale impugnata modifica l'art. 19-*quater* della legge reg. n. 28 del 2005, obbligando gli esercizi commerciali di vendita in "outlet" a esporre il solo prezzo finale di vendita. La previsione di una modalità espositiva del prezzo di vendita esulerebbe però dalle competenze regionali, incidendo sui principi di trasparenza dei prezzi e sulla tutela del consumatore, quale disciplinata dall'art. 2, comma 2, lettera c), e dalla Parte II, Titolo II, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229). La difesa dello Stato ricorda, quindi, che la disciplina contenuta nel codice del consumo attiene alla materia del diritto civile riservata alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., come già precisato dalla sentenza n. 191 del 2012. Inoltre, ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata impedisce o limita la possibilità di confronto tra prezzi, così violando l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. in materia di concorrenza, come risulta dalle sentenze n. 68 e n. 27 del 2013 e n. 299 del 2012.

4.4.- L'art. 6 della legge regionale impugnata modifica l'art. 19-*quinquies*, introdotto nella legge reg. n. 28 del 2005 dall'art. 20 della legge reg. n. 52 del 2012, prevedendo limitazioni concernenti le distanze tra esercizi commerciali. In tal modo il legislatore regionale avrebbe violato l'art. 1 del d.l. n. 1 del 2012, convertito dalla legge n. 27 del 2012, che ha recepito le prescrizioni della direttiva 2006/123/CE, che vieta l'imposizione di distanze minime tra le sedi deputate all'esercizio di un'attività economica. La disposizione regionale impugnata si porrebbe, quindi, in contrasto con gli artt. 41, 117, primo e secondo comma, lettera e), Cost.

4.5.- L'art. 16 della legge regionale impugnata, sostituendo l'art. 54-*bis*, comma 1, della legge reg. n. 28 del 2005, condiziona alla presenza di una adeguata sorveglianza la possibilità di installare impianti di distribuzione del carburante dotati esclusivamente di apparecchiature "self-service" prepagamento senza la presenza del gestore. Tale disposizione contrasterebbe con l'obiettivo di liberalizzazione contenuto nell'art. 28, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, quale modificato e integrato dall'art. 18, comma 1, del d.l. n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012. Il maggiore onere, economico e organizzativo, imposto agli operatori toscani si porrebbe in contrasto pertanto con il principio di parità concorrenziale, così violando l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

4.6.- L'art. 18, della legge regionale impugnata, sostituendo l'art. 84, comma 3, della legge reg. n. 28 del 2005, impone il funzionamento contestuale della modalità "servito" e della modalità "self-service" durante l'orario di apertura dell'impianto, in contrasto con quanto stabilito dall'art. 28, comma 7, del citato d.l. n. 98 del 2011. L'onere aggiuntivo, ad avviso della difesa statale, determinerebbe così una violazione della parità concorrenziale ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

5.- Con memoria depositata l'11 luglio 2013, si è costituita la Regione Toscana osservando, in generale, che la legge impugnata si è limitata a correggere errori materiali in cui il legislatore regionale era incorso con la precedente legge, ovvero a disciplinare aspetti di competenza regionale, senza precludere l'entrata di nuovi operatori sul mercato, all'esclusivo fine di tutelare interessi costituzionalmente garantiti, quali la tutela del territorio, dell'ambiente e dei beni culturali, richiamati dalle stesse leggi statali di liberalizzazione dell'economia.

5.1.- In particolare, in relazione all'art. 2 della legge reg. n. 13 del 2013, la Regione ha osservato che i requisiti obbligatori previsti per l'ottenimento dell'autorizzazione commerciale sono stati limitati a quelli sostenuti da motivi imperativi di interesse generale, rappresentati dalla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente (anche urbano) e dei beni culturali. I requisiti più stringenti, stabiliti per le grandi strutture di vendita con superficie superiore ai quattromila metri quadri, sono poi dovuti al maggiore impatto sul territorio e sull'ambiente, di tal che la disciplina regionale deve ritenersi limitata all'apposizione di vincoli necessari e proporzionati alla tutela di interessi pubblici.

5.2.- In ordine all'art. 3 della medesima legge regionale, esso ha semplicemente esteso ai centri commerciali, che altro non sarebbero che medie o grandi strutture di vendita, la disciplina delle autorizzazioni da parte del SUAP e della SCIA già stabilita per queste ultime.

5.3.- In merito all'art. 5, la Regione ha evidenziato come l'obbligo di indicare il solo prezzo finale negli "outlet" sia finalizzato ad evitare una concorrenza sleale nei confronti degli esercizi di vendita tradizionali, in connessione al fatto che solo i primi possono effettuare vendite promozionali in tutti i periodi dell'anno.

5.4.- In relazione all'art. 6, la disposizione in punto di distanze tra esercizi sarebbe giustificata dall'esigenza di evitare che, attraverso la realizzazione di strutture a distanza ravvicinata si aggirino le più stringenti disposizioni stabilite per le grandi strutture di vendita.

5.5.- Riguardo all'art. 16, la difesa regionale ha rimarcato che la possibilità di installare apparecchiature "self-service" di distribuzione dei carburanti, con dispositivi di pre-pagamento senza la presenza del gestore anche al di fuori dei centri abitati, avrebbe consentito di installare tali impianti nella quasi totalità del territorio regionale con effetti negativi sull'occupazione e sulle scelte del consumatore, di tal che il legislatore regionale si sarebbe limitato a disciplinare aspetti del commercio finalizzati alla tutela di interessi generali, quali la tutela dell'occupazione e del consumatore e la salvaguardia dell'incolumità pubblica.



5.6.- In relazione all'art. 18, la Regione ha osservato che le previsioni concernenti le modalità di funzionamento dell'impianto durante l'orario di apertura, attengono anche in questo caso alla disciplina del commercio, al fine di conseguire un equilibrato bilanciamento tra l'interesse al libero accesso all'attività di distribuzione di carburanti e altri interessi di rilievo costituzionale, quali la tutela dell'occupazione, del consumatore e dell'incolumità pubblica.

6.- Con memoria integrativa depositata il 12 novembre 2013, la Regione Toscana ha insistito per l'infondatezza delle censure statali.

6.1.- In particolare, quanto ai requisiti obbligatori per le grandi e medie strutture di vendita, la difesa regionale ha rimarcato che sono state mantenute le disposizioni legate agli obiettivi di risparmio energetico e di produzione di energia da fonti rinnovabili (oggetto di obblighi nazionali dettati da normativa comunitaria). Simili previsioni, in quanto relative alla tutela della salute e dell'ambiente, sono consentite, ad avviso della difesa regionale, dalla stessa disposizione statale dell'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, convertito dalla legge n. 214 del 2011. Inoltre, in relazione alla previsione di requisiti aggiuntivi per le strutture di vendita con superficie maggiore di quattromila metri quadri, essa è giustificata dall'elevato impatto ambientale connesso alla maggiore superficie di vendita.

6.2.- Quanto all'estensione della disciplina prevista per le grandi e medie strutture di vendita agli esercizi commerciali, la resistente ha evidenziato che si tratta di estensione necessitata dal fatto che i centri commerciali altro non sono che grandi e medie strutture di vendita a seconda delle loro dimensioni.

6.3.- In relazione alla previsione relativa all'indicazione del solo prezzo finale di vendita dei prodotti offerti in "outlet", la resistente ha ritenuto la legittimità della previsione in quanto volta alla tutela del consumatore.

6.4.- Quanto alla disposizione in punto di distanze tra esercizi commerciali, la difesa regionale ha ritenuto infondata la censura statale, in quanto la previsione è giustificata dall'esigenza di evitare che, attraverso la realizzazione di strutture a distanza ravvicinata, si aggirino le più stringenti disposizioni stabilite per le grandi strutture di vendita.

6.5.- In merito all'art. 18 della legge reg. n. 13 del 2013, che ha sostituito il comma 3 dell'art. 84 della legge reg. n. 28 del 2005, concernente la disciplina dell'impianto con modalità "servito" oltre che "self-service" durante gli orari di apertura, la difesa regionale ha rimarcato che si tratta di intervento regionale nella materia del commercio, con la finalità di bilanciare l'interesse al libero accesso ed esercizio dell'attività di distribuzione con altri interessi di rilievo costituzionale, quali la tutela dell'occupazione, la tutela del consumatore e la salvaguardia dell'incolumità pubblica. Stessa finalità, ritenuta tale da legittimare l'intervento regionale, è stata ricondotta dalla resistente alla disposizione di cui all'art. 16 della legge reg. n. 13 del 2013, che ha modificato l'art. 54-bis della legge reg. n. 28 del 2005, la quale ha limitato la possibilità di ubicare gli impianti dotati esclusivamente di impianti "self-service" solo nelle aree montane e insulari, in considerazione dell'incidenza negativa sull'occupazione di dette installazioni.

6.6.- La resistente ha insistito quindi per l'infondatezza delle censure statali sulle disposizioni regionali impugnate.

7.- Con memoria depositata fuori termine il 13 novembre 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri, ha insistito per la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme censurate.

8.- Con istanza, alla quale ha aderito la Regione resistente, il Presidente del Consiglio dei ministri ha chiesto il rinvio dell'udienza, per valutare la possibilità di rinunciare almeno parzialmente al ricorso.

All'esito dell'intervenuto rinvio, con atto notificato l'8 gennaio 2014 e depositato il successivo 14 gennaio, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso limitatamente agli artt. 39 e 41 della legge reg. n. 52 del 2012.

Con atto depositato in data 20 febbraio 2014, la Regione ha accettato la rinuncia parziale.

9.- Con memoria integrativa, depositata in data 24 marzo 2014, il Presidente del Consiglio dei ministri, dato atto dell'accettazione della rinuncia al ricorso in ordine alle citate disposizioni di cui agli artt. 39 e 41, ha ritenuto il medesimo improcedibile anche con riferimento all'art. 17, all'art. 19, comma 1, nella parte in cui modifica l'art. 19, comma 1, della legge reg. n. 28 del 2005, e all'art. 20 nella parte in cui modifica l'art. 19-*quinquies* della medesima legge reg. n. 28 del 2005, in quanto si tratterebbe di disposizioni integralmente sostituite o abrogate dalla successiva legge reg. n. 13 del 2013.

Il ricorrente ha quindi considerato che, per quanto riguarda le disposizioni di cui alla legge reg. n. 52 del 2012, oggetto residuo del ricorso fossero solo gli artt. 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19 (ad eccezione della parte in cui modifica l'art. 19, comma 1, della legge reg. n. 28 del 2005) e 20 (ad eccezione della parte in cui ha introdotto l'art. 19-*quinquies*, comma 6, lettera c, della legge reg. n. 28 del 2005).



Considerato in diritto

1.- Con ricorso notificato il 29 novembre 2012 e depositato il successivo 6 dicembre (reg. ric. n. 185 del 2012), il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 39 e 41 della legge della Regione Toscana 28 settembre 2012, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1. Modifiche alla legge regionale n. 28 del 2005 e alla legge regionale n. 1 del 2005) per violazione degli artt. 41 e 117, secondo comma, lettere *e*) ed *m*), della Costituzione.

Con la legge in parola, la Regione Toscana ha adeguato il proprio codice del commercio, adottato con la precedente legge regionale 7 febbraio 2005, n. 28 (Codice del Commercio. Testo Unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazione di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti).

Le modifiche sono state determinate dall'esigenza di adeguare le disposizioni regionali alla normativa statale sull'istituzione dello sportello unico per le attività produttive (d'ora innanzi SUAP), disciplinato in particolare dall'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133, e dal relativo regolamento attuativo, d.P.R. 7 settembre 2010, n. 160 (Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133), che ha previsto un unico procedimento con un interlocutore unitario per la presentazione di istanze alla pubblica amministrazione in relazione ad attività imprenditoriali. In particolare il SUAP è definito dal citato d.P.R. n. 160 del 2010 come «unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva, che fornisce una risposta unica e tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni comunque coinvolte nel procedimento» (art. 1, comma 1, lettera *m*).

La Regione, in sede di adeguamento del codice del commercio, ha provveduto, peraltro, ad inserire anche alcune novità di disciplina legate alle disposizioni di cui all'art. 31, comma 2, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, che ha abolito i regimi autorizzatori e sancito il principio della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali, facendo salve le specifiche esigenze attinenti alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente e dei beni culturali, nonché all'art. 1, comma 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, secondo cui «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni si adeguano ai principi e alle regole di cui ai commi 1, 2 e 3 entro il 31 dicembre 2012, fermi restando i poteri sostituitivi dello Stato ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione», principi ai sensi dei quali «l'iniziativa economica privata è libera secondo condizioni di piena concorrenza e pari opportunità tra tutti i soggetti, presenti e futuri, ed ammette solo i limiti, i programmi e i controlli necessari ad evitare possibili danni alla salute, all'ambiente, al paesaggio, al patrimonio artistico e culturale, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e possibili contrasti con l'utilità sociale, con l'ordine pubblico, con il sistema tributario e con gli obblighi comunitari ed internazionali della Repubblica» (art. 1, comma 2).

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, tuttavia, ritenuto - con particolare riguardo alle disposizioni regionali relative alle medie e grandi strutture di vendita, i centri commerciali e gli impianti di distribuzione dei carburanti - che in tal modo la Regione abbia introdotto procedure aggravate, previsto requisiti ulteriori e imposto obblighi tali da ostacolare la libera concorrenza nel commercio, così intervenendo nella materia della tutela della concorrenza, rientrando nella competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., nonché comprimendo la libertà di iniziativa economica tutelata dall'art. 41 Cost. e, in taluni casi, alterando i livelli essenziali delle prestazioni, sempre di competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.

Più precisamente sono stati impugnati gli artt. 11, 12 e 19 della legge reg. n. 52 del 2012, ritenendosi che i medesimi, là dove stabiliscono che l'apertura, il trasferimento di sede e l'ampliamento della superficie di vendita delle medie e grandi strutture di vendita e dei centri commerciali siano soggetti ad autorizzazione rilasciata dal SUAP competente per territorio, avrebbero violato, in primo luogo, l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. Le disposizioni in parola, infatti, avrebbero reso più difficoltosi l'avvio e le modificazioni all'esercizio di attività commerciali e imposto ostacoli all'ingresso di nuovi operatori sul mercato, così da porsi in contrasto con la disciplina, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, in materia di tutela della concorrenza. In particolare, sussisterebbe contrasto con quanto stabilito dall'art. 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di



accesso ai documenti amministrativi) e dall'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011. Le disposizioni statali richiamate a parametro interposto del presente giudizio, come detto, hanno abolito i regimi autorizzatori e sancito il principio della libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali, facendo salve solo specifiche esigenze attinenti alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente e dei beni culturali. Sussisterebbe, inoltre, contrasto con quanto disposto dall'art. 1, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, secondo cui sono contrarie al principio di libera concorrenza, stabilito dal Trattato sull'Unione europea, le norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati e non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, nonché le disposizioni di pianificazione e programmazione territoriale o temporale autoritativa con prevalente finalità economica o prevalente contenuto economico, che pongono limiti non adeguati o non proporzionati alle finalità pubbliche dichiarate e che, in particolare, impediscono, condizionano o ritardano l'avvio di nuove attività economiche o l'ingresso di nuovi operatori economici.

Inoltre, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ritenuto che le citate disposizioni violino anche l'art. 41 Cost., in quanto imporrebbero ostacoli sproporzionati alla libera iniziativa economica, e l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto, limitando il principio di liberalizzazione del commercio, comprimerebbero i livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali.

Analoghe violazioni degli artt. 41 e 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. sono state ravvisate ad opera degli artt. 13, 14, 15 e 16 dell'impugnata legge reg. n. 52 del 2012 - che introducono rispettivamente gli artt. 18-*ter*, 18-*quater*, 18-*quinqies*, 18-*sexies* nella legge reg. n. 28 del 2005 - là dove stabiliscono una procedura per il rilascio dell'autorizzazione alle grandi strutture di vendita particolarmente complessa e onerosa, sia per la copiosità dei documenti richiesti sia per la pluralità delle fasi procedurali, con il coinvolgimento di vari enti locali.

Le medesime doglianze sono state rivolte anche contro gli artt. 17 e 18 della legge reg. n. 52 del 2012 - che inseriscono rispettivamente gli artt. 18-*septies* e 18-*octies* nella legge reg. n. 28 del 2005 - in quanto prevedono molteplici requisiti obbligatori per l'autorizzazione all'esercizio di grandi strutture di vendita, nonché avverso l'art. 20 che introduce l'art. 19-*quinqies* nella legge reg. n. 28 del 2005 - in quanto, di fatto, stabilisce distanze minime tra esercizi commerciali.

La violazione del medesimo parametro costituzionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. è stata, infine, lamentata, in relazione agli artt. 39 e 41 della legge reg. n. 52 del 2012 - che, rispettivamente, sostituiscono gli artt. 54 e 56 della legge reg. n. 28 del 2005 - in quanto in entrambi i casi vengono posti vincoli sproporzionati rispetto alla finalità perseguita: la prima disposizione, infatti, prevede la presenza di impianti fotovoltaici o capacità complessive dei serbatoi per gli impianti di distribuzione dei carburanti e la seconda limita l'esercizio della vendita al dettaglio, presso gli impianti di distribuzione del carburante, ad una superficie non superiore a quella degli esercizi di vicinato.

2.- Successivamente alla proposizione del ricorso, la Regione Toscana ha modificato ulteriormente il codice del commercio con la legge regionale 5 aprile 2013, n. 13 (Disposizioni in materia di commercio in sede fissa e di distribuzione di carburanti. Modifiche alla legge regionale n. 28 del 2005 e alla legge regionale n. 52 del 2012).

Tali modifiche sono state ritenute solo parzialmente soddisfattive delle doglianze statali e sono state ulteriormente impugnate dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso notificato il 6-10 giugno 2013 e depositato il successivo 11 giugno (reg. ric. n. 68 del 2013).

Più precisamente, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 2, 3, 5, comma 2, 6, 16 e 18 della legge reg. n. 13 del 2013, per violazione degli artt. 41, 117, primo e secondo comma, lettere *e*), *l*) ed *m*), della Costituzione.

In particolare, l'art. 2 della legge reg. 13 del 2013 - che sostituisce l'art. 18-*septies* della legge reg. n. 28 del 2005 - operando una distinzione tra le grandi strutture di vendita a seconda che abbiano una superficie minore o maggiore di quattromila metri quadri e introducendo prescrizioni che subordinano il rilascio dell'autorizzazione commerciale al possesso di numerosi requisiti obbligatori estranei all'attività del commercio, in contrasto con quanto stabilito dall'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011, violerebbe sia l'art. 41 Cost., in quanto porrebbe ostacoli discriminatori e sproporzionati alla libera intrapresa economica, sia l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto ostacolerebbe la formazione di un mercato unico europeo, sia ancora l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in quanto discriminerebbe in modo ingiustificato e sproporzionato tra grandi strutture di vendita aventi superficie inferiore o superiore a quattromila metri quadrati e tra operatori toscani e operatori di altre Regioni, così limitando la concorrenza.

L'art. 3 della legge regionale n. 13 del 2013 - che modifica l'art. 19 della legge reg. n. 28 del 2005 - stabilisce, invece, che le strutture di vendita di un centro commerciale sono soggette ad autorizzazione rilasciata dal SUAP secondo le procedure stabilite per le medie e grandi strutture di vendita, prevedendo che debba presentarsi la SCIA solo per l'ipotesi di modifica del settore merceologico. Tale disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in quanto introdurrebbe previsioni contrastanti con il principio di semplificazione amministrativa di cui



all'art. 19 della legge n. 241 del 1990 - in base al quale ogni atto di autorizzazione e licenza per l'esercizio di un'attività commerciale o imprenditoriale è sostituito dalla SCIA - e di cui all'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011 - che ha abolito i regimi autorizzativi espressi, con la sola esclusione di quelli posti a tutela degli interessi pubblici più sensibili indicati nella direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), attuata nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno). In questo modo, infatti, sono stati stabiliti limiti validi per i soli operatori locali con loro conseguente svantaggio concorrenziale. Sarebbe altresì violato l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., in quanto la norma impugnata introdurrebbe previsioni contrastanti con il principio di semplificazione amministrativa di cui all'art. 19 della legge n. 241 del 1990 e all'art. 31 del d.l. n. 201 del 2011, che costituisce un livello essenziale di prestazioni concernenti diritti civili e sociali.

L'art. 5, comma 2, della legge reg. n. 13 del 2013 - che modifica l'art. 19-*quater* della legge reg. n. 28 del 2005 - là dove obbliga gli esercizi commerciali di vendita in "outlet", a esporre il solo prezzo finale di vendita, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in quanto ostacolerebbe la concorrenza limitando la possibilità di confronto tra prezzi, e l'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost., in quanto inciderebbe sui principi di trasparenza dei prezzi e sulla tutela del consumatore, quale disciplinata dall'art. 2, comma 2, lettera *c*), e dalla Parte II, Titolo II, del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229), attinente alla materia del diritto civile riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

L'art. 6 della legge reg. n. 13 del 2013 - che modifica l'art. 19-*quinquies*, introdotto nella legge reg. n. 28 del 2005 dall'art. 20 della legge reg. n. 52 del 2012 - là dove stabilisce limitazioni concernenti le distanze tra esercizi commerciali, violerebbe sia l'art. 41 Cost., in quanto determinerebbe restrizioni in contrasto con l'art. 1 del d.l. n. 1 del 2012, convertito dalla legge n. 27 del 2012, che ha recepito le prescrizioni della direttiva 2006/123/CE, sia l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto introdurrebbe limitazioni in contrasto con l'art. 1 del d.l. n. 1 del 2012, convertito dalla legge n. 27 del 2012, che ha recepito le prescrizioni dalla direttiva 2006/123/CE, sia ancora l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in quanto introdurrebbe obblighi in contrasto con l'art. 1 del d.l. n. 1 del 2012, convertito dalla legge n. 27 del 2012, che ha recepito le prescrizioni della citata direttiva 2006/123/CE.

L'art. 16 della legge reg. n. 13 del 2013 - che sostituisce l'art. 54-*bis*, comma 1, della legge reg. n. 28 del 2005, condizionando alla presenza di una adeguata sorveglianza la possibilità di installare impianti di distribuzione del carburante dotati esclusivamente di apparecchiature "self-service" con prepagamento senza la presenza del gestore, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in quanto, attribuendo ai soli operatori toscani maggiori oneri, economici e organizzativi, contrastanti con l'obiettivo di liberalizzazione contenuto nell'art. 28, comma 7, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1 comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, come modificato e integrato dall'art. 18, comma 1, del d.l. n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012, lederebbe il principio di parità concorrenziale.

Infine, l'art. 18 della legge reg. n. 13 del 2013 - che sostituisce l'art. 84, comma 3, della legge reg. n. 28 del 2005, prescrivendo il funzionamento contestuale della modalità "servito" e della modalità "self-service" durante l'orario di apertura dell'impianto - violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in quanto imponendo oneri aggiuntivi in contrasto con quanto stabilito dall'art. 28, comma 7, del citato d.l. n. 98 del 2011, lederebbe la parità concorrenziale.

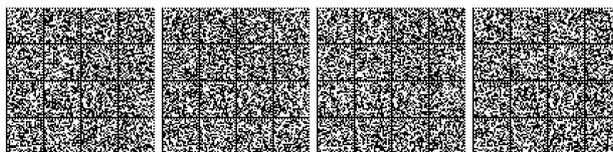
3.- Preliminarmente, in considerazione della omogeneità e della connessione delle questioni sollevate nei due ricorsi, deve essere disposta la riunione dei giudizi, al fine di definirli con un'unica pronuncia.

4.- Quanto alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 39 e 41 della legge reg. n. 52 del 2012, risulta intervenuta rinuncia all'impugnazione da parte del ricorrente, seguita da rituale accettazione da parte della Regione resistente, di tal che i relativi giudizi devono essere dichiarati estinti per tale causa, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

5.- Sempre in via preliminare deve osservarsi che, contrariamente a quanto dedotto dall'Avvocatura generale dello Stato nella memoria integrativa depositata in data 24 marzo 2014, in ordine alle questioni relative agli artt. 17, 19 e 20 della legge reg. n. 52 del 2012, le modifiche intervenute ad opera della successiva legge reg. n. 13 del 2013 non determinano la cessazione della materia del contendere.

Per addivenire a tale esito del giudizio in caso di modifica delle disposizioni impuginate occorre, infatti, da un lato che la nuova disciplina possa ritenersi pienamente soddisfacente delle pretese del ricorrente e, dall'altro, che le norme previgenti non abbiano ricevuto medio tempore applicazione (*ex plurimis*, sentenze n. 97 del 2014, n. 272, n. 266 e n. 228 del 2013).

Nella specie, invero, va osservato che gli artt. 17 e 18 della legge reg. n. 52 del 2012 hanno inserito gli artt. 18-*septies* e 18-*octies* nella legge reg. n. 28 del 2005, introducendo molteplici requisiti obbligatori per l'autorizzazione all'esercizio di grandi strutture di vendita e imponendo, in tal caso, l'obbligo per il privato di apprestare un servizio di trasporto privato a tariffe di servizio pubblico. Il menzionato art. 18-*septies* della legge reg. n. 28 del 2005, quale



introdotto dalla legge reg. n. 52 del 2012, è stato poi modificato dall'art. 2 della legge reg. n. 13 del 2013: quest'ultima disposizione non ha però abrogato tutti i requisiti obbligatori stabiliti per le grandi e medie strutture di vendita già censurati in relazione al testo originario, e ha introdotto ulteriori requisiti obbligatori per le strutture di vendita con superficie superiore a quattromila metri quadri, oggetto di ulteriori censure, prospettate con il ricorso n. 68 del 2013. Da un lato, quindi, la modifica normativa non può ritenersi pienamente satisfattiva e, dall'altro, l'oggetto delle disposizioni regionali, che prevedono requisiti per l'esercizio di strutture di vendita, impedisce di ritenere che le stesse non abbiano ricevuto applicazione per il periodo di circa sei mesi della loro vigenza, considerata anche l'assenza di specifiche deduzioni in proposito da parte della stessa Regione resistente. Ne consegue che non possono ritenersi sussistenti i presupposti per la dichiarazione della cessazione della materia del contendere.

Per quanto concerne l'art. 19 della legge reg. n. 52 del 2012, esso ha modificato l'art. 19 della legge reg. n. 28 del 2005, prevedendo che soggetto destinatario delle istanze per l'esercizio di un centro commerciale sia il SUAP, anziché il Comune. Successivamente, l'art. 3 della legge reg. n. 13 del 2013 ha introdotto nel predetto art. 19 il comma 1-*bis*, che prevede una SCIA per le modifiche di settore merceologico, lasciando inalterato il resto della disposizione. Salvo quanto si dirà successivamente sulla lacuna motivazionale della censura relativa alle disposizioni in parola, neppure in questo caso la modifica può ritenersi satisfattiva delle doglianze prospettate nel ricorso, né può assumersi con certezza che la disposizione precedente sia rimasta medio tempore inapplicata, di tal che neppure in riferimento all'art. 19 della legge reg. n. 52 del 2012 possono ritenersi sussistenti i presupposti per dichiarare cessata la materia del contendere.

Quanto poi all'art. 20 della medesima legge reg. n. 52 del 2012, esso introduce l'art. 19-*quinquies* nella legge reg. n. 28 del 2005, stabilendo di fatto distanze minime tra esercizi commerciali, come rilevato dal ricorrente. La citata disposizione di cui all'art. 19-*quinquies* è stata poi modificata dall'art. 6 della legge reg. n. 13 del 2013, ma la norma impugnata (stabilita al comma 5) è rimasta inalterata, di tal che anche in questo caso non può ritenersi cessata la materia del contendere, in quanto la modifica non può ritenersi satisfattiva né la disposizione anteriore alla modifica inapplicata, avendo in realtà mantenuto vigore.

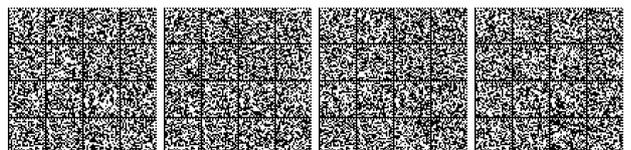
6.- Ancora in punto di ammissibilità deve osservarsi come il ricorrente assuma che le disposizioni di cui agli artt. 11, 12 e 19 della legge reg. n. 52 del 2012 e all'art. 3 della legge reg. n. 13 del 2013 - che modificano gli artt. 17, 18 e 19 della legge reg. n. 28 del 2005 - abbiano determinato l'ampliamento delle attività assoggettate ad autorizzazione anziché a mera segnalazione di inizio attività, senza addurre una motivazione sufficientemente argomentata e documentata. La genericità della doglianza e la mancata specificazione delle singole disposizioni legislative statali in materia di urbanistica ed edilizia che si assumono illegittimamente derogate dalla legislazione regionale impediscono a questa Corte di esaminare nel merito gli adottati profili di illegittimità costituzionale delle norme impugate.

Una adeguata e puntuale ricostruzione del complessivo contesto normativo statale sul quale le norme censurate avrebbero illegittimamente inciso sarebbe stata tanto più necessaria se si considera che le disposizioni in oggetto risultano, invece, limitarsi a sostituire il SUAP al Comune, quale soggetto destinatario delle istanze per l'esercizio di grandi e medie strutture di vendita e di centri commerciali.

Pertanto, in considerazione di tale lacuna motivazionale, devono dichiararsi inammissibili per insufficiente motivazione e incompleta ricostruzione del quadro normativo (*ex plurimis*, ordinanze n. 114 del 2013 e n. 174 del 2012) le questioni aventi ad oggetto gli artt. 11, 12 e 19 della legge reg. n. 52 del 2012 e l'art. 3 della legge reg. n. 13 del 2013, salvo quanto si dirà in relazione a quella parte dell'art. 19 della legge reg. n. 28 del 2005, come modificato dall'impugnato art. 12 della legge reg. n. 52 del 2012, che richiama le disposizioni di cui agli artt. da 18-*ter* a 18-*octies*, disposizioni queste ultime oggetto di autonoma e motivata censura.

7.- Nel merito le residue questioni di legittimità costituzionale sono fondate.

7.1.- Gli artt. 13, 14, 15 e 16 introducono *ex novo* nella legge reg. n. 28 del 2005, recante il codice del commercio della Regione Toscana, le disposizioni di cui agli artt. 18-*ter*, 18-*quater*, 18-*quinquies* e 18-*sexies*, che aggravano gli oneri di produzione documentale a carico di chi presenti istanza al SUAP per aprire, ampliare o trasferire una grande struttura di vendita, addossandogli l'onere di effettuare analisi dei flussi veicolari, delle infrastrutture viarie e dei parcheggi, di predisporre un bilancio dei rifiuti nonché di allegare progetti supplementari e di avanzare istanze per lo svolgimento di conferenze dei servizi. In tal modo, il legislatore regionale ha alterato la procedura davanti al SUAP quale prevista dal legislatore statale - in particolare dall'art. 38, comma 3, del d.l. n. 112 del 2008 - aumentando le richieste poste a carico dei privati e istituendo nuovi passaggi procedurali. La Regione, con l'occasione di adeguare la legislazione regionale alla sopravvenuta normativa statale relativa al SUAP, in realtà ha introdotto requisiti ulteriori rispetto a quelli prescritti dalla legislazione vigente in considerazione delle dimensioni e della tipologia dell'esercizio commerciale, oltre che del tipo di intervento che l'esercente intende effettuare (apertura, ampliamento, trasferimento, cambio del settore merceologico, etc.).



I predetti oneri documentali e le attività supplementari richieste, insieme con l'appesantimento della procedura davanti allo sportello unico, rappresentano un ostacolo effettivo alla libera concorrenza nella Regione Toscana, sotto un duplice profilo, interregionale e intraregionale. Da un lato, gli operatori che intendono operare nel territorio della Regione Toscana si trovano esposti a maggiori oneri rispetto ai competitori di altre Regioni, anche limitrofe; dall'altro, all'interno della stessa Regione, tali oneri aggiuntivi rappresentano per i nuovi esercenti delle barriere all'entrata che pongono questi ultimi in una posizione di svantaggio rispetto a chi già svolge un'attività commerciale. La discriminazione rilevata è dunque duplice: sia interspaziale, fra operatori di Regioni diverse, sia intertemporale, fra operatori già presenti nel mercato e nuovi.

In tal modo la legislazione regionale impugnata interferisce illegittimamente con la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, che in riferimento all'esercizio delle attività commerciali trova espressione nell'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011. Con questa disposizione si è stabilito che «costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso, l'ambiente urbano, e dei beni culturali».

L'eventuale esigenza di contemperare la liberalizzazione del commercio con quelle di una maggiore tutela della salute, del lavoro, dell'ambiente e dei beni culturali deve essere intesa sempre in senso sistemico, complessivo e non frazionato (sentenze n. 85 del 2013 e n. 264 del 2012), all'esito di un bilanciamento che deve compiere il soggetto competente nelle materie implicate, le quali nella specie afferiscono ad ambiti di competenza statale, tenendo conto che la tutela della concorrenza, attesa la sua natura trasversale, assume carattere prevalente e funge, quindi, da limite alla disciplina che le Regioni possono dettare in forza della competenza in materia di commercio (sentenze n. 38 del 2013 e n. 299 del 2012) o in altre materie.

Di conseguenza deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 13, 14, 15 e 16 della legge reg. n. 52 del 2012, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), in materia di tutela della concorrenza.

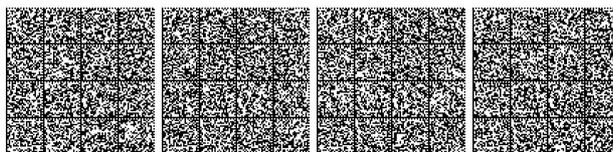
7.2.- Per le medesime ragioni le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto l'art. 17 della legge reg. n. 52 del 2012 e l'art. 2 della legge reg. n. 13 del 2013 sono fondate.

L'art. 17 ha inserito l'art. 18-*septies* nel codice del commercio della Toscana di cui alla legge reg. n. 28 del 2005, il quale prevede che le grandi strutture di vendita soddisfino alcuni requisiti obbligatori, relativi tra l'altro alle dotazioni energetiche, alla collaborazione con le associazioni di volontariato sociale, alla produzione, raccolta e gestione dei rifiuti, alla realizzazione di accordi sindacali di secondo livello. La medesima disposizione prevede altresì che le grandi strutture di vendita, con superficie superiore a quattromila metri quadrati, siano dotate di ulteriori elementi, quali strutture per il lavaggio dei mezzi commerciali, fasce verdi per la protezione dall'inquinamento, bacini per la raccolta delle acque piovane, parcheggi per le biciclette e le auto elettriche (con i relativi punti di ricarica), servizi di trasporto pubblico e privato, spazi per l'accoglienza del cliente e aree dedicate ai bambini. La disposizione è stata poi modificata dall'art. 2 della legge reg. Toscana n. 13 del 2013 che, come già ricordato, da un lato non ha abrogato tutti i requisiti obbligatori stabiliti per le grandi strutture di vendita già censurati in relazione al testo originario e, dall'altro, ne ha introdotto di nuovi, che sono stati impugnati con il successivo ricorso statale n. 68 del 2013.

Anche in questo caso, secondo quanto asserito negli scritti difensivi della Regione Toscana, il legislatore regionale ha interpretato le norme statali interposte in materia di liberalizzazione delle attività economiche, e in particolare l'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201 del 2011 e l'art. 1 del d.l. n. 1 del 2012, come attributive di competenze legislative a favore della Regione per la salvaguardia di valori quali la tutela dell'ambiente, della salute, dei lavoratori e dei consumatori, che invero rientrano nelle materie più disparate di competenza esclusiva dello Stato. La tutela dei predetti valori è effettivamente considerata dal legislatore statale quale valida ragione di deroga al principio generale della liberalizzazione delle attività commerciali; tuttavia, i predetti valori non possono essere tutelati dal legislatore regionale attraverso l'esercizio della competenza residuale del commercio, che incontra un limite nella natura trasversale e prevalente della tutela della concorrenza, di competenza esclusiva dello Stato. L'introduzione di ulteriori requisiti per le grandi strutture commerciali da parte del legislatore regionale, benché ispirata a ragioni di protezione dell'ambiente, della salute e di altre esigenze sociali che ai sensi della legislazione statale vigente potrebbero giustificare un limite alla liberalizzazione, ha, invero, l'effetto diretto di rendere più onerosa, rispetto agli operatori di altre Regioni e agli operatori già attivi nella stessa Regione Toscana, l'esercizio dell'attività economica, con evidente disparità concorrenziale e conseguente lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

7.3.- Da quanto si è appena rilevato risulta che anche la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge reg. n. 52 del 2012 è fondata.

Il citato art. 18, infatti, introduce l'art. 18-*octies* della legge reg. n. 28 del 2005, secondo cui il rilascio dell'autorizzazione alle grandi strutture di vendita è subordinato alla conformità del progetto ai requisiti di cui all'art. 18-*septies* della medesima legge reg. n. 28 del 2005 che, come appena visto, determina una disparità concorrenziale, con conseguente lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.



7.4.- La dichiarazione di illegittimità costituzionale dei requisiti previsti dagli articoli da 18-*ter* a 18-*octies*, introdotti con gli artt. 13, 14, 15, 16, 17 e 18 della legge n. 52 del 2012 e modificati con l'art. 2 della legge reg. n. 13 del 2013, comporta che debba dichiararsi illegittimo anche l'art. 12 della legge reg. n. 52 del 2012 nella parte in cui, modificando l'art. 18, comma 1, della legge reg. n. 28 del 2005, stabilisce che la procedura davanti al SUAP si svolga «secondo le condizioni e le procedure di cui agli articoli da 18-*ter* a 18-*octies*».

7.5.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 20 della legge reg. n. 52 del 2012 - che aggiunge l'art. 19-*quinquies* al testo della legge reg. n. 28 del 2005 - e dell'art. 6 della legge reg. n. 13 del 2013 sono fondate.

L'art. 20 della legge reg. n. 52 del 2012 introduce, infatti, una procedura aggravata per i casi di strutture di vendita in forma aggregata, che la stessa disposizione definisce, come «strutture di vendita adiacenti tra loro, anche verticalmente, o insediate a distanza reciproca inferiore a 120 metri lineari», assumendo pertanto la distanza minima tra gli esercizi quale elemento qualificante di tale tipologia di esercizio commerciale, il quale è peraltro sconosciuto alla normativa statale. Una simile disposizione deve ritenersi in contrasto con l'art. 34, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011, convertito dalla legge n. 214 del 2011 e con l'art. 1 del d.l. n. 1 del 2012, convertito dalla legge n. 27 del 2012 i quali, nel recepire le prescrizioni della direttiva 2006/123/CE, abrogano le norme che pongono divieti e restrizioni alle attività economiche non adeguati e non proporzionati alle finalità pubbliche perseguite, vietando in particolare l'imposizione di distanze minime tra le sedi di esercizio di un'attività economica. Del resto, la stessa difesa della Regione ha evidenziato, quale *ratio* della norma regionale, quella di evitare la parcellizzazione dell'offerta in esercizi ravvicinati, per contrastare non meglio specificate finalità elusive. Orbene, proprio il condizionamento dell'offerta quantitativa è ciò che intendono impedire le norme statali sopra ricordate, emanate, in conformità all'art. 117, primo comma, Cost. in attuazione di obblighi comunitari e in applicazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Di qui l'illegittimità costituzionale dell'impugnato art. 20 della legge reg. n. 52 del 2012.

L'art. 6 della successiva legge reg. n. 13 del 2013 si è poi limitato ad aggiungere il comma 6-*bis* al predetto art. 19-*quinquies* della legge reg. n. 28 del 2005, norma che ha l'effetto di ridurre la distanza minima, da 120 a 60 metri lineari, nel caso in cui il titolo edilizio sia stato rilasciato dopo il 21 aprile 2009 e non oltre il 20 aprile 2010. In tali limitati casi, quindi, viene semplicemente stabilita una distanza minima inferiore rispetto a quella ordinaria, ma la disposizione costituisce pur sempre una norma che contrasta con le medesime disposizioni europee e statali sopra richiamate, in violazione della tutela della concorrenza.

Gli impugnati art. 20 della legge reg. n. 52 del 2012 e art. 6 della legge reg. n. 13 del 2013 vanificano, quindi, le finalità di massima liberalizzazione delle attività economiche perseguite dalla direttiva citata (*ex plurimis*, sentenza n. 291 del 2012), con conseguente illegittima limitazione della libertà di concorrenza, in violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., e invasione della relativa competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., esercitata con le ricordate norme statali che tale direttiva hanno recepito.

7.6.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 5, comma 2, della legge reg. n. 13 del 2013 è fondata.

La disposizione impugnata, infatti, modifica l'art. 19-*quater* della legge reg. n. 28 del 2005, ed esige che gli esercizi commerciali di vendita in "outlet" esponano il solo prezzo finale di vendita. Una simile imposizione restringe la libertà imprenditoriale nella comunicazione dei prezzi praticati, così da ostacolare il libero esercizio della concorrenza in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. La Regione anche in questo caso si ritiene legittimata a disciplinare le regole sull'esposizione dei prezzi di vendita sulla base di un'allegata esigenza di tutela del consumatore che, quand'anche potesse ritenersi effettivamente sussistere, attiene a materie di competenza esclusiva dello Stato (segnatamente alla materia del diritto civile), esponendosi così ai rilievi già in precedenza sviluppati in ordine al fatto che le norme statali con finalità di liberalizzazione non possono interpretarsi come attributive di nuove competenze regionali in materie che loro non competono in base ai principi costituzionali.

7.7.- Analogamente è fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16 della legge reg. n. 13 del 2013 che, sostituendo l'art. 54-*bis*, comma 1, della legge reg. n. 28 del 2005, condiziona alla presenza di una adeguata sorveglianza la possibilità di installare nuovi impianti di distribuzione del carburante dotati esclusivamente di apparecchiature "self-service" prepagato senza la presenza del gestore. Tale disposizione contrasta con l'obiettivo di liberalizzazione contenuto nell'art. 28, comma 7, del d.l. n. 98 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 111 del 2011, come modificato e integrato dall'art. 18, comma 1, del d.l. n. 1 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 27 del 2012. Infatti, il maggiore onere economico e organizzativo imposto ai gestori toscani di impianti di distribuzione dei carburanti e, tra questi, a quelli che li intendono installare *ex novo* rispetto a quelli che li hanno già installati, viola il principio di parità concorrenziale e conseguentemente l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. Né si può giustificare l'intervento del legislatore regionale in base a ragioni di ordine pubblico, trattandosi anche in questo caso di esigenze che attengono ad un ambito di competenza statale esclusiva, e che in ogni caso richiederebbero un medesimo livello di garanzia negli impianti già installati, come nei nuovi.



7.8.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 della legge reg. n. 13 del 2013 è fondata.

Occorre anzitutto osservare che tale disposizione, relativa all'orario degli impianti di distribuzione di carburanti, sostituendo l'art. 84, comma 3, della legge reg. n. 28 del 2005, impone il funzionamento contestuale della modalità "servito" e della modalità "self-service" durante l'orario di apertura dell'impianto, in contrasto con quanto stabilito dall'art. 28, comma 7, del citato d.l. n. 98 del 2011, espressivo della competenza statale esclusiva in materia di concorrenza ex art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. L'onere aggiuntivo imposto agli operatori toscani origina, invero, una alterazione della parità concorrenziale in patente violazione del citato art. 28, comma 7, secondo cui «Non possono essere posti specifici vincoli all'utilizzo di apparecchiature per la modalità di rifornimento senza servizio con pagamento anticipato, durante le ore in cui è contestualmente assicurata la possibilità di rifornimento assistito dal personale, a condizione che venga effettivamente mantenuta e garantita la presenza del titolare della licenza di esercizio dell'impianto rilasciata dall'ufficio tecnico di finanza o di suoi dipendenti o collaboratori. [...]».

8.- Restano assorbiti gli ulteriori profili di illegittimità costituzionale dedotti dal Presidente del Consiglio dei ministri.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 20 della legge della Regione Toscana 28 settembre 2012, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di commercio per l'attuazione del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 e del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1. Modifiche alla legge regionale n. 28 del 2005 e alla legge regionale n. 1 del 2005) e degli artt. 2, 5, comma 2, 6, 16 e 18 della legge della Regione Toscana 5 aprile 2013, n. 13 (Disposizioni in materia di commercio in sede fissa e di distribuzione di carburanti. Modifiche alla legge regionale n. 28 del 2005 e alla legge regionale n. 52 del 2012);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 12 della legge reg. n. 52 del 2012, nella parte in cui, modificando l'art. 18, comma 1, della legge della Regione Toscana 7 febbraio 2005, n. 28 (Codice del Commercio. Testo Unico in materia di commercio in sede fissa, su aree pubbliche, somministrazioni di alimenti e bevande, vendita di stampa quotidiana e periodica e distribuzione di carburanti), stabilisce che l'autorizzazione sia rilasciata dallo sportello unico per le unità produttive «secondo le condizioni e le procedure di cui agli articoli da 18-ter a 18-octies»;

3) dichiara estinto, relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 39 e 41 della legge reg. n. 52 del 2012, il processo;

4) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11, 12, nella parte residua, e 19 della legge reg. n. 52 del 2012, nonché dell'art. 3 della legge reg. n. 13 del 2013, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 41 e 117, secondo comma, lettere e) ed m), della Costituzione, con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 giugno 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 166

Sentenza 11 giugno 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ambiente - Impianti di produzione di energia elettrica da biomasse - Divieto di realizzazione in zona agricola salvo che queste ultime provengano, nella misura minima del 40 per cento, da “filiera corta”.

– Legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31 (Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale), art. 2, comma 4.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 4, della legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31 (Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia nel procedimento vertente tra Energie Verdi Trinitapoli srl e la Regione Puglia ed altri, con ordinanza del 28 agosto 2012, iscritta al n. 263 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell’anno 2012.

Visto l’atto di costituzione della Regione Puglia;

udito nell’udienza pubblica del 6 maggio 2014 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

udito l’avvocato Maria Liberti per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale amministrativo per la Regione Puglia ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, comma 4, della legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31 (Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale), in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione.

La disposizione impugnata vieta la realizzazione in zona agricola di impianti alimentati da biomasse, salvo che queste ultime provengano, nella misura minima del 40 per cento, da “filiera corta”, cioè da un’area contenuta entro 70 chilometri dall’impianto.

Il giudizio *a quo* ha per oggetto il diniego di autorizzazione unica alla realizzazione di un impianto di produzione di energia elettrica alimentato da biomasse in zona agricola, che la ricorrente si è vista opporre in data 30 settembre 2010, in esclusiva applicazione dell’art. 2, comma 4, della legge regionale n. 31 del 2008. L’impianto, infatti, non sarebbe stato alimentato in misura sufficiente da biomasse provenienti da “filiera corta”.



Tale applicazione, aggiunge il giudice rimettente, si impone sul piano temporale, poiché il decreto del Ministero dello sviluppo economico 10 settembre 2010 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili), con cui si è conferita attuazione all'art. 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), è entrato in vigore il 3 ottobre 2010, e dunque in epoca posteriore al diniego impugnato dalla ricorrente.

Il giudice *a quo* specifica, perciò, che non sono rilevanti in causa i criteri di localizzazione degli impianti introdotti dal d.m. appena citato, pur osservando che anch'essi vieterebbero alla legge regionale di precludere l'insediamento degli impianti in tutte le zone agricole.

Ciò premesso in punto di rilevanza, il Tribunale rimettente osserva che la norma impugnata, nel formulare tale preclusione con riferimento al caso sottoposto a giudizio, contrasterebbe con l'art. 12, commi 7 e 10, del d.lgs. n. 387 del 2003.

In particolare, l'art. 12, comma 7, consentendo espressamente di localizzare gli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da biomasse in zone agricole, esprimerebbe un principio fondamentale della materia dell'energia, assegnata alla competenza legislativa statale concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.

Il Tribunale rimettente richiama la sentenza n. 119 del 2010 di questa Corte, con cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2 e 3, della legge regionale n. 31 del 2008, che poneva ulteriori divieti di localizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili. In quell'occasione, precisa il Tribunale, l'introduzione di tali divieti prima dell'emanazione delle linee guida previste dall'art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003, fu reputata costituzionalmente illegittima.

Inoltre, si dovrebbe ritenere la disposizione oggi censurata in contrasto con la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), posto che a tale ambito materiale appartengono le linee guida.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Puglia, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e comunque non fondata.

La Regione sostiene che la norma impugnata non vieta l'insediamento in zona agricola degli impianti, ma si limita a «prescrivere particolari modalità gestionali», costituite dall'obbligo, al fine di alimentare l'impianto, di approvvigionarsi parzialmente di materiale prodotto entro 70 chilometri dalla struttura.

Posto che per biomassa deve intendersi la parte biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui provenienti dall'agricoltura, dalla silvicoltura e dalle industrie connesse, nonché la parte biodegradabile dei rifiuti industriali e urbani (art. 2, comma 1, lettera a, del d.lgs. n. 387 del 2003), si tratterebbe di «una scelta di politica industriale ed agricola perfettamente razionale». Essa, infatti, garantirebbe che l'impianto sito in zona agricola «si ponga, almeno in parte, in funzione complementare rispetto alla produzione agricola» e nel rispetto della «capacità di carico» del territorio di riferimento.

Tale scelta sarebbe espressiva delle competenze regionali in materia di agricoltura, di governo del territorio e di energia.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo per la Regione Puglia ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4, della legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31 (Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione.

La disposizione impugnata vieta «la realizzazione in zona agricola di impianti alimentati da biomasse, salvo che gli impianti medesimi non siano alimentati da biomasse stabilmente provenienti, per almeno il quaranta per cento del fabbisogno, da “filiera corta”, cioè ottenute in un raggio di 70 chilometri dall'impianto».

Essa costituisce uno dei divieti che l'art. 2 della legge regionale n. 31 del 2008 recava, quanto all'insediamento territoriale di impianti alimentati da fonti rinnovabili, e che, con l'eccezione del qui censurato comma 4, sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi con la sentenza di questa Corte n. 119 del 2010.

In tale occasione, la Corte ha evidenziato che è preclusa al legislatore regionale la «individuazione di criteri per il corretto inserimento degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa», in assenza delle linee guida approvate in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'art. 12, comma 10, del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità).



Tale giudizio in via principale non ha avuto per oggetto la norma censurata dal Tribunale rimettente, posto che essa non era stata impugnata dal Presidente del Consiglio dei ministri. Il giudice *a quo* però ritiene che anch'essa leda la sfera di competenza legislativa statale, e in particolare attenga alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.) e alla materia dell'energia (art. 117, terzo comma, Cost.).

Innanzi al Tribunale rimettente è stato impugnato il diniego di autorizzazione unica all'apertura di un impianto energetico alimentato da biomasse in zona agricola, ovvero un provvedimento fondato esclusivamente sull'applicazione dell'art. 2, comma 4, impugnato. L'istante non ha infatti soddisfatto la condizione di approvvigionarsi, per almeno il 40 per cento del fabbisogno, con biomasse provenienti da "filiera corta".

Il rimettente reputa che tale condizione, la cui mancanza è stata opposta al ricorrente del giudizio principale prima dell'entrata in vigore delle già rammentate linee guida, leda anzitutto l'art. 117, terzo comma, Cost., in ragione del contrasto con le norme interposte costituite dall'art. 12, commi 7 e 10, del d.lgs. n. 387 del 2003.

In particolare, il legislatore regionale non potrebbe stabilire divieti di realizzazione degli impianti energetici alimentati da fonti rinnovabili (tra cui le biomasse: art. 2, comma 1, lettera a, del d.lgs. n. 387 del 2003) prima dell'adozione delle linee guida (art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003), né precluderne l'installazione in zona agricola (art. 12, comma 7, del d.lgs. n. 387 del 2003).

2.- La questione è fondata.

Questa Corte ha ripetutamente affermato che l'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 enuncia principi fondamentali della materia, a riparto concorrente, attinente alla produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (sentenze n. 224 del 2012, n. 44 del 2011, n. 119 del 2010 e n. 282 del 2009). Ne consegue che la normativa regionale non può discostarsi da quanto previsto dal legislatore statale a tale titolo.

L'art. 12, comma 7, del d.lgs. n. 387 del 2003, stabilisce che gli impianti energetici da fonti rinnovabili, tra cui l'impianto oggetto del giudizio *a quo*, possono essere ubicati anche in zone agricole, pur dovendosi tener conto delle disposizioni in materia di sostegno del settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, alla tutela della biodiversità, nonché del patrimonio culturale e del paesaggio rurale.

Il citato art. 12, comma 7, nella parte in cui afferma la compatibilità urbanistica dell'impianto energetico con la vocazione agricola del fondo, riflette il più ampio «principio, di diretta derivazione comunitaria, della diffusione degli impianti a fini di aumento della produzione di energia da fonti rinnovabili» (sentenza n. 275 del 2012). Viceversa, laddove consente di temperare tale principio per casi specifici, in ragione, tra l'altro, delle esigenze del settore agricolo, la norma statale formula una ben delimitata eccezione rispetto alla regola (sentenze n. 275 del 2012 e n. 278 del 2010). Questa previsione di salvaguardia non può pertanto svilupparsi oltre i limiti che le assegna il legislatore statale. In tal modo lo sviluppo della rete energetica, che resta l'interesse prioritario, trova un contemperamento nella possibilità di sottrarre limitate porzioni di territorio agricolo all'insediamento dell'impianto, ove esse meritino cure particolari, connesse alle tradizioni agroalimentari locali, alla biodiversità, al patrimonio culturale e al paesaggio rurale.

In altri termini, la norma interposta, ammettendo taluni limiti alla localizzazione in zona agricola, si preoccupa di preservare il «corretto inserimento degli impianti» nel paesaggio (art. 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003), in modo da prevenire il danno che potrebbe venire inferto all'ambiente e all'agricoltura di pregio. Essa, al contrario, non assume a principio fondamentale della materia il perseguimento dell'interesse allo sviluppo della produzione agricola, trattandosi di profilo estraneo all'oggetto principale dell'intervento normativo.

Sulla base di tali premesse, le stesse linee guida, peraltro prive di rilievo ai fini dell'odierna questione in quanto sopraggiunte rispetto alla norma impugnata (sentenza n. 344 del 2010), permettono alla Regione di precludere all'impianto energetico solo «aree particolarmente sensibili e/o vulnerabili», se interessate da produzioni agricolo-alimentari di qualità e pregio (Allegato 3, paragrafo 17, del decreto ministeriale 10 settembre 2010). Si tratta di un'attuazione per tale verso coerente con la norma primaria, posto che gli interessi facenti capo all'agricoltura assumono rilievo esclusivamente a fini conservativi, e non di incentivo alla produzione agricola.

Ciò precisato, appare evidente che la norma regionale impugnata persegue un obiettivo che trascende i limiti tracciati dalla normativa statale di principio, in un ambito materiale ove la Corte ha già ravvisato la prevalenza della materia "energia" (sentenza n. 119 del 2010). Si tratta, infatti, di conseguire lo scopo, originato dal diritto dell'Unione, di raggiungere una quota di energia da fonti rinnovabili, come indicato da ultimo dall'art. 3 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28 (Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2011/77/CE e 2003/30/CE).

La stessa difesa regionale ha invece sottolineato che la norma impugnata è espressione di una «scelta di politica industriale ed agricola», il cui fine è di obbligare l'impianto energetico ad approvvigionarsi, in parte consistente, per mezzo di biomasse prodotte dal territorio locale, sotto forma di parte biodegradabile dei prodotti, rifiuti e residui prove-



nienti dall'agricoltura, dalla silvicoltura e dalle industrie connesse (art. 2, comma 1, lettera a, del d.lgs. n. 387 del 2003). In tal modo il legislatore regionale intende non certo salvaguardare dalla distruzione le colture di pregio, ma promuovere la produzione agricola, rendendola servente rispetto all'impianto energetico. Vengono perciò imposte "modalità gestionali" che risultano incongruenti rispetto ai limiti consentiti dalla normativa statale di principio alla localizzazione in area agricola dell'impianto energetico. Né si può escludere che esse impediscano l'esecuzione dell'opera in via definitiva, come accade nei casi in cui il territorio limitrofo non sia capace di generare quanto necessario ad alimentare la struttura per il 40 per cento del fabbisogno, e trasmodino così in potenziale divieto di insediamento, in contrasto con l'art. 12, comma 7, del d.lgs. n. 387 del 2003.

L'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003 disciplina le procedure autorizzative per l'apertura dell'impianto e seleziona gli interessi che in tale fase possono assumere rilievo. Una volta che l'opera sia stata realizzata, non è certamente escluso che vengano introdotti incentivi affinché, unitamente alla produzione dell'energia pulita, essa serva a valorizzare l'agricoltura locale; ed, anzi, l'art. 26, comma 4-bis, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159 (Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 29 novembre 2007, n. 222, lo prevede espressamente, al pari dell'art. 8 del decreto del Ministero dello sviluppo economico 6 luglio 2012 (Attuazione dell'art. 24 del decreto legislativo 3 marzo 2011, n. 28, recante incentivazione della produzione di energia elettrica da impianti a fonti rinnovabili diversi dai fotovoltaici). Si tratta, tuttavia, di profili che assumono rilievo nella sola fase posteriore alla localizzazione dell'opera, e che in nessun caso ne condizionano l'avvio, ai sensi dell'art. 12 del d.lgs. n. 387 del 2003.

Può aggiungersi che, come questa Corte ha già affermato, eventuali limiti a tale localizzazione non possono precedere, da parte della Regione, l'adozione delle linee guida (sentenze n. 344, n. 168 e n. 119 del 2010, n. 282 e n. 166 del 2009), anche con specifico riguardo alle zone agricole (sentenze n. 224 del 2012 e n. 44 del 2011).

3.- L'accoglimento della questione basata sull'art. 117, terzo comma, Cost., consente di assorbire la censura relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

4.- Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, va dichiarata l'illegittimità costituzionale in via consequenziale dell'art. 2, comma 5, della legge della Regione Puglia n. 31 del 2008, che regola l'applicazione del divieto recato dal comma 4 ai progetti presentati prima dell'entrata in vigore della legge, e che resta del tutto privo di oggetto a seguito della declaratoria di incostituzionalità dell'art. 2, comma 4, della medesima legge.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 4, della legge della Regione Puglia 21 ottobre 2008, n. 31 (Norme in materia di produzione di energia da fonti rinnovabili e per la riduzione di immissioni inquinanti e in materia ambientale);

2) dichiara, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 5, della legge della Regione Puglia n. 31 del 2008.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

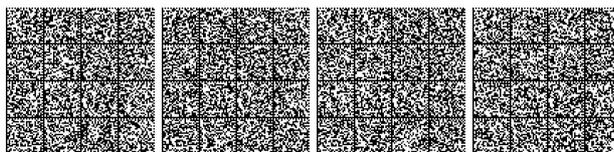
Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 giugno 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 167

Sentenza 11 giugno 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche.

- Legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20 (Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo - Legge Finanziaria Regionale 2013», modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 recante «Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - bilancio pluriennale 2013-2015» e ulteriori disposizioni normative), art. 10.
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20 (Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo - Legge Finanziaria Regionale 2013», modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 recante «Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - bilancio pluriennale 2013-2015» e ulteriori disposizioni normative), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23-24 settembre 2013, depositato in cancelleria il 30 settembre 2013 ed iscritto al n. 89 del registro ricorsi 2013.

Udito nell'udienza pubblica del 6 maggio 2014 il Giudice relatore Sergio Mattarella;
udito l'avvocato dello Stato Maurizio Di Carlo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notifica il 23 settembre 2013, ricevuto il successivo 24 settembre, e depositato nella cancelleria di questa Corte il 30 settembre 2013 (reg. ric. n. 89 del 2013), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), e terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20 (Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo - Legge Finanziaria Regionale 2013», modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 recante «Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - bilancio pluriennale 2013-2015» e ulteriori disposizioni normative).



Il testo della disposizione impugnata è il seguente: «1. Dopo il comma 5-*quater* dell'art. 19 della L.R. n. 28/2011 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche) è inserito il seguente comma: “5-*quinquies*. Non è necessaria l'acquisizione del parere di cui all'art. 89 del D.P.R. n. 380 del 6 giugno 2001 (ex art. 13 della Legge 3 febbraio 1974, n. 64) per varianti urbanistiche che non comportino un aumento della densità edilizia e/o modifiche della tipologia edilizia, qualora tale parere sia stato già acquisito in sede di pianificazione generale pur privo della valutazione sullo studio di microzonazione sismica di livello 1”».

1.1.- Osserva preliminarmente l'Avvocatura dello Stato che la legge della Regione Abruzzo 11 agosto 2011, n. 28 (Norme per la riduzione del rischio sismico e modalità di vigilanza e controllo su opere e costruzioni in zone sismiche) ha stabilito che, nel rispetto dei principi fondamentali contenuti nella legislazione statale e in particolare nel d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo A), i Comuni integrano i propri strumenti di pianificazione urbanistica con gli studi di microzonazione sismica, che individuano il grado di pericolosità locale di ciascuna parte del territorio (artt. 1 e 5, comma 2).

Ne conseguirebbe che la disposizione censurata, prevedendo che non è necessaria l'acquisizione del parere di cui all'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001 per le varianti urbanistiche che non comportino un aumento della densità edilizia e/o modifiche della tipologia edilizia, ove tale parere sia stato acquisito in sede di pianificazione generale, ancorché privo della valutazione sullo studio di microzonazione sismica, si porrebbe in contrasto con il richiamato art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001, nonché con il disposto dell'art. 5, comma 3, dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3907 del 13 novembre 2010, che impone la realizzazione del richiamato studio per tutti gli strumenti di pianificazione urbanistica.

1.2.- Secondo la difesa statale, al «principio generale» posto dalla norma interposta evocata a parametro sarebbe stata data coerente attuazione dal legislatore regionale, avendo l'art. 5, comma 5, della richiamata legge reg. Abruzzo n. 28 del 2011 previsto l'adozione, da parte dei Comuni, della «carta delle microaree a comportamento sismico omogeneo» sia nel caso in cui il suddetto studio sia in linea con gli strumenti urbanistici vigenti (art. 5, comma 5, lettera a), sia nel caso in cui la realizzazione della richiamata carta necessiti della previa variante agli strumenti stessi (art. 5, comma 5, lettera b). Inoltre, l'art. 19, comma 5, della stessa legge reg. Abruzzo n. 28 del 2011 dispone che, sino all'approvazione degli strumenti urbanistici generali che contengono la validazione regionale dello studio di microzonazione sismica e l'adozione della carta delle microaree a comportamento sismico omogeneo, «l'adozione degli strumenti urbanistici particolareggiati e loro varianti, l'approvazione delle lottizzazioni convenzionate e loro varianti, nonché l'adozione delle varianti parziali sono ammesse previa realizzazione dello studio di microzonazione sismica redatto in attuazione agli indirizzi statali e regionali in materia, da allegare alla richiesta di parere di cui all'articolo 89 del D.P.R. n. 380/2001».

Da ciò seguirebbe che, per espresso disposto dello stesso legislatore abruzzese, la Regione ha subordinato l'adozione di tutti gli strumenti di pianificazione urbanistica all'acquisizione del parere dell'ufficio tecnico regionale previsto dall'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001 e alla realizzazione degli studi di microzonazione sismica, con una norma di indirizzo generale dichiaratamente rivolta «alla prevenzione ed alla riduzione del rischio sismico nel rispetto dei principi fondamentali contenuti nella legislazione statale» (art. 1 della richiamata legge reg. Abruzzo n. 28 del 2011).

Al contrario - secondo l'Avvocatura dello Stato - la successiva novella apportata dall'impugnato art. 10 della legge reg. Abruzzo n. 20 del 2013 all'art. 19 della legge reg. Abruzzo n. 28 del 2011, inserendo il censurato comma 5-*quinquies*, avrebbe introdotto una deroga al principio fondamentale espresso dall'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001, non subordinando in alcun modo l'adozione delle varianti urbanistiche né all'acquisizione del previsto parere del competente ufficio tecnico regionale, né al previo svolgimento dello studio di microzonazione sismica.

Ne conseguirebbe che la norma impugnata, dettando una disciplina derogatoria rispetto a quanto previsto dalla disciplina statale di principio circa le costruzioni in zone sismiche, si porrebbe in contrasto con il richiamato principio fondamentale in materia di «governo del territorio» e di «protezione civile», violando conseguentemente l'art. 117, terzo comma, Cost., che riserva allo Stato il compito di fissare i principi fondamentali in tali materie.

La difesa statale deduce altresì la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

2.- La Regione Abruzzo non si è costituita nel presente giudizio.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20 (Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo - Legge Finanziaria Regionale 2013», modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 recante «Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - bilancio pluriennale 2013-2015» e ulteriori disposizioni normative).



Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata, prevedendo che non è necessaria l'acquisizione del parere di cui all'art. 89 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo *A*), per le varianti urbanistiche che non comportino un aumento della densità edilizia e/o modifiche della tipologia edilizia, ove tale parere sia stato acquisito in sede di pianificazione generale, si porrebbe in contrasto con il richiamato art. 89, violando, in tal modo, l'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

L'Avvocatura dello Stato deduce altresì la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

2.- La risoluzione della questione come sopra individuata presuppone che, in via preliminare, venga individuato l'ambito materiale delineato dalle disposizioni del Titolo V della Parte seconda della Costituzione a cui va ricondotta la norma impugnata.

Secondo il consolidato orientamento di questa Corte, l'identificazione della materia nella quale si colloca la disposizione censurata richiede di fare riferimento all'oggetto e alla disciplina stabilita dalla medesima, tenendo conto della sua *ratio*, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (*ex plurimis*, sentenze n. 119 del 2014, n. 300 del 2011, n. 430 e n. 165 del 2007).

Occorre anzitutto ricordare che questa Corte ha costantemente ricondotto disposizioni di leggi regionali che intervenivano sulla disciplina degli interventi edilizi in zone sismiche all'ambito materiale del «governo del territorio», nonché a quello relativo alla «protezione civile», per i profili concernenti «la tutela dell'incolumità pubblica» (sentenza n. 254 del 2010). In entrambe le materie, di potestà legislativa concorrente, spetta allo Stato fissare i principi fondamentali (tra le tante, sentenze n. 300 e n. 101 del 2013, n. 201 del 2012, n. 254 del 2010, n. 248 del 2009, n. 182 del 2006).

3.- Tanto premesso circa l'ambito materiale a cui è possibile ricondurre la disposizione impugnata, occorre ora prendere in esame le censure mosse dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento ai singoli parametri evocati.

In relazione all'art. 117, terzo comma, Cost., il ricorrente censura il contrasto della disposizione di legge regionale impugnata con l'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001.

3.1.- La questione è fondata.

Ai fini della definizione del presente giudizio, è preliminarmente necessario valutare se l'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001 sia qualificabile come «principio fondamentale» della materia a cui è ascrivibile la disposizione impugnata.

La norma evocata a parametro interposto impone a tutti i Comuni di richiedere il parere del competente ufficio tecnico regionale sugli strumenti urbanistici generali e particolareggiati, nonché sulle loro varianti ai fini della verifica della compatibilità delle rispettive previsioni con le condizioni geomorfologiche del territorio (comma 1); disciplina le modalità e i tempi entro cui deve pronunciarsi detto ufficio (comma 2); prevede che, in caso di mancato riscontro, il parere deve intendersi reso in senso negativo (comma 3).

Nella richiamata giurisprudenza di questa Corte è ormai consolidato l'orientamento secondo cui assumono la valenza di «principio fondamentale» le disposizioni contenute nel Capo IV del d.P.R. n. 380 del 2001, recante «Provvedimenti per le costruzioni con particolari prescrizioni per le zone sismiche», che dispongono determinati adempimenti procedurali, a condizione che questi ultimi rispondano ad esigenze unitarie, particolarmente pregnanti di fronte al rischio sismico (sentenze n. 300, n. 101 e n. 64 del 2013, n. 201 del 2012, n. 254 del 2010, n. 248 del 2009, n. 182 del 2006).

Alla stessa stregua delle norme statali già qualificate come principi fondamentali della materia di potestà concorrente «protezione civile», anche quella evocata a parametro interposto nel presente giudizio appare funzionale ad assicurare l'«intento unificatore della legislazione statale», palesemente orientato a soddisfare quelle imprescindibili garanzie valevoli per tutti gli strumenti urbanistici generali e particolareggiati con riguardo al rischio di calamità naturali (*ex plurimis*, sentenze n. 254 del 2010 e n. 182 del 2006).

L'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001 ha come suo oggetto gli strumenti urbanistici e le costruzioni nelle zone ad alto rischio sismico e come sua *ratio* la tutela dell'interesse generale alla sicurezza delle persone. Esso, pertanto, trascende l'ambito della materia del «governo del territorio» o altro ambito di competenza riservato al legislatore regionale, per attingere a valori di tutela dell'incolumità pubblica e della «protezione civile», come più volte affermato, in relazione a norme ritenute di principio dalla giurisprudenza di questa Corte (tra le tante, le richiamate sentenze n. 300, n. 101 e n. 64 del 2013, n. 201 del 2012, n. 254 del 2010), anche in specifico riferimento a funzioni ascritte agli uffici tecnici della Regione analoghe a quella in esame (sentenze n. 64 del 2013 e n. 182 del 2006).

Da quanto detto segue che anche la norma evocata a parametro interposto nel presente giudizio riveste una posizione «fondante» di un determinato settore dell'ordinamento (*ex plurimis*, sentenze n. 282 del 2009, n. 364 del 2006, n. 336 del 2005), attesa la rilevanza del bene protetto, che involge i valori di tutela dell'incolumità pubblica, i quali non tollerano alcuna differenziazione collegata ad ambiti territoriali.

3.2.- Ciò posto, la norma impugnata, come esattamente osservato dall'Avvocatura dello Stato, introduce una deroga al principio fondamentale espresso dall'art. 89 del d.P.R. n. 380 del 2001, non subordinando in alcun modo l'adozione delle varianti urbanistiche né all'acquisizione del previsto parere del competente ufficio tecnico regionale su tutti gli strumenti urbanistici, né al previo svolgimento dello studio di microzonazione sismica.



Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge reg. Abruzzo n. 20 del 2013, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.

L'ulteriore profilo di censura rimane assorbito.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge della Regione Abruzzo 16 luglio 2013, n. 20 (Modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 2 recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Regione Abruzzo - Legge Finanziaria Regionale 2013», modifiche alla legge regionale 10 gennaio 2013, n. 3 recante «Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2013 - bilancio pluriennale 2013-2015» e ulteriori disposizioni normative).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Sergio MATTARELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 giugno 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140167

N. 168

Sentenza 11 giugno 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia residenziale pubblica - Assegnazione di alloggi - Requisito della residenza di almeno otto anni nella Regione, maturati anche non consecutivamente.

– Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 13 febbraio 2013, n. 3 (Disposizioni in materia di politiche abitative), art. 19, comma 1, lettera b).

–

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

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 13 febbraio 2013, n. 3 (Disposizioni in materia di politiche abitative), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 9-14 maggio 2013, depositato in cancelleria il 14 maggio 2013 ed iscritto al n. 61 del registro ricorsi 2013.

Udito nell'udienza pubblica dell'11 marzo 2014 il Giudice relatore Giuseppe Tesauro;
udito l'avvocato dello Stato Diana Ranucci per il Presidente del Consiglio dei ministri.

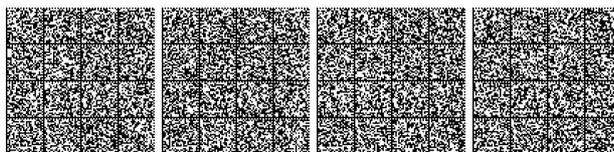
Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso, depositato il 14 maggio 2013, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale, in via principale, dell'art. 19, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 13 febbraio 2013, n. 3 (Disposizioni in materia di politiche abitative), nella parte in cui annovera, fra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica, quello della «residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente».

1.1.- Il ricorrente ritiene che tale disposizione, prescrivendo un requisito temporale di residenza nella Regione Valle d'Aosta così prolungato (otto anni) ai fini dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica, imporrebbe un obbligo sproporzionato rispetto al pur legittimo scopo della norma, che è quello di stabilire un collegamento tra il richiedente la provvidenza e l'ente competente alla sua erogazione, onde preservare l'equilibrio finanziario del sistema locale di assistenza sociale, tale da causare una significativa ed ingiustificata restrizione alla libertà di circolazione e di soggiorno stabilita dall'art. 21, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in violazione degli artt. 117, primo comma, e 3 della Costituzione.

Essa, inoltre, si porrebbe in contrasto anche con l'art. 24, paragrafo 1, della direttiva 29 aprile 2004, n. 2004/38/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE), che stabilisce che «ogni cittadino dell'Unione che risiede [...] nel territorio dello Stato membro ospitante gode di pari trattamento rispetto ai cittadini di tale Stato», in quanto opererebbe una discriminazione irragionevole nei confronti dei cittadini dell'Unione, i quali avrebbero minori possibilità di ottenere il richiesto requisito rispetto ai valdostani ed agli stessi cittadini italiani, anche in tal caso in violazione degli artt. 117, primo comma, e 3 Cost.

Un ulteriore profilo di illegittimità costituzionale della norma regionale impugnata è, inoltre, ravvisato nell'irragionevole discriminazione da essa operata nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che abbiano ottenuto lo status di soggiornanti di lungo periodo in seguito ad una residenza presso un Paese UE protratta per cinque anni. Questi ultimi, infatti, per poter concorrere all'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale pubblica, nell'ipotesi in cui non abbiano trascorso il periodo quinquennale necessario ai fini dell'acquisizione dello status nel territorio valdostano ma in altra Regione, devono ineluttabilmente attendere un termine complessivo superiore agli otto anni, in contrasto con il principio stabilito dall'art. 11, paragrafo 1, lettera *f*), della direttiva 25 novembre 2003, n. 2003/109/CE (Direttiva del Consiglio relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo), in virtù del quale i soggiornanti di lungo periodo godono dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda anche l'accesso alla procedura per l'ottenimento di un alloggio. La norma impugnata tratterebbe in modo eguale situazioni diverse, introducendo una sostanziale disparità di trattamento nei confronti del soggiornante di lungo periodo, del tutto ingiustificata, poiché attuata nell'ambito di categorie di soggetti (di cui all'art. 2 della stessa legge) tutti egualmente bisognosi, in violazione del limite di ragionevolezza «imposto dal rispetto del principio di uguaglianza» ed in contrasto anche con la *ratio* che sottende l'intera normativa.



Infine, la norma regionale in esame è censurata per violazione dell'art. 3 Cost., in relazione all'art. 40, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), in quanto realizzerebbe una irragionevole discriminazione nei confronti dei cittadini dell'Unione europea rispetto a quanto stabilito dal legislatore statale per gli stranieri extracomunitari. Infatti, mentre questi ultimi, in virtù di quanto statuito all'art. 40, comma 6, possono accedere agli alloggi di edilizia residenziale pubblica dopo aver soggiornato nel territorio nazionale per soli due anni, in base alla normativa regionale in esame, i cittadini europei, pur trovandosi nelle medesime condizioni di bisogno, devono viceversa soddisfare il requisito della residenza protratta per almeno otto anni nel territorio regionale, senza che ciò sia giustificato da esigenze particolari ed in netto contrasto con la stessa *ratio* normativa perseguita dal legislatore regionale, di tutela delle categorie più deboli.

2.- All'udienza pubblica il ricorrente ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni svolte nel ricorso introduttivo.

3.- La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste non si è costituita nel presente giudizio.

Considerato in diritto

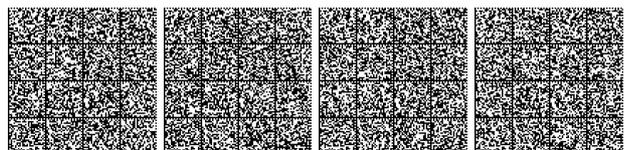
1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 13 febbraio 2013, n. 3 (Disposizioni in materia di politiche abitative), nella parte in cui annovera, fra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica, quello della «residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente».

1.1.- Il ricorrente, anzitutto, ritiene che la predetta norma determini un'irragionevole discriminazione nei confronti dei cittadini dell'Unione europea, violando l'art. 21, paragrafo 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che riconosce e garantisce la libertà di circolazione e di soggiorno, nonché l'art. 24, paragrafo 1, della direttiva 29 aprile 2004, n. 2004/38/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE), in contrasto con gli artt. 117, primo comma, e. 3 Cost.

Essa, infatti, determinerebbe un'irragionevole discriminazione nei confronti dei cittadini UE, i quali, pur godendo del diritto al pari trattamento rispetto ai cittadini degli Stati membri (art. 24, par. 1, della direttiva 2004/38/CE), avrebbero minori possibilità di soddisfare il requisito della residenza protratta per otto anni sul territorio regionale ai fini dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica, in specie rispetto ai valdostani. I cittadini europei sarebbero, peraltro, ingiustificatamente soggetti ad un obbligo sproporzionato rispetto al pur legittimo scopo della norma, che è quello di stabilire un collegamento tra il richiedente la provvidenza e l'ente competente alla sua erogazione onde preservare l'equilibrio finanziario del sistema locale di assistenza sociale, tale da causare una significativa ed ingiustificata restrizione alla libertà di circolazione e di soggiorno.

La norma impugnata determinerebbe, inoltre, anche una irragionevole discriminazione nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, i quali, in virtù dell'art. 11, paragrafo 1, lettera *f*), della direttiva 25 novembre 2003, n. 2003/109/CE (Direttiva del Consiglio relativa allo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo), godono dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda anche l'accesso alla procedura per l'ottenimento di un alloggio.

Questi ultimi, infatti, nell'ipotesi in cui non abbiano trascorso il periodo quinquennale necessario ai fini dell'acquisizione dello status di soggiornanti di lungo periodo in territorio valdostano, ma in altra Regione, devono attendere un termine complessivo superiore agli otto anni richiesti per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, pur rientrando nell'ambito di quelle categorie di soggetti che la stessa legge regionale, all'art. 2, annovera fra i soggetti bisognosi, in contrasto con la lettera e la *ratio* del citato art. 11 della direttiva, e quindi con l'art. 117, primo comma, Cost., oltre che con l'art. 3 Cost.



Infine, il ricorrente denuncia anche la pretesa irragionevole discriminazione operata dalla norma impugnata nei confronti dei cittadini UE, rispetto a quanto stabilito dal legislatore statale per gli stranieri extracomunitari (e quindi in violazione dell'art. 3 Cost.). Infatti, mentre questi ultimi, in virtù di quanto statuito all'art. 40, comma 6, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), possono accedere agli alloggi di edilizia residenziale pubblica solo dopo aver soggiornato nel territorio nazionale per due anni, in base alla normativa regionale in esame, i cittadini europei, pur trovandosi nelle medesime condizioni di bisogno, devono viceversa soddisfare il requisito della residenza protratta per almeno otto anni nel territorio regionale, senza che ciò trovi fondamento in esigenze particolari ed in netto contrasto con la stessa *ratio* normativa perseguita dal legislatore regionale, di tutela delle categorie più deboli.

2.- La questione è fondata nei termini di seguito precisati.

Questa Corte ha da tempo rilevato che le finalità proprie dell'edilizia residenziale pubblica sono quelle di «garantire un'abitazione a soggetti economicamente deboli nel luogo ove è la sede dei loro interessi» (sentenza n. 176 del 2000), al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti (art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), mediante un servizio pubblico deputato alla «provvista di alloggi per i lavoratori e le famiglie meno abbienti» (sentenze n. 417 del 1994, n. 347 del 1993, n. 486 del 1992). Dal complesso delle disposizioni costituzionali relative al rispetto della persona umana, della sua dignità e delle condizioni minime di convivenza civile, emerge, infatti, con chiarezza che l'esigenza dell'abitazione assume i connotati di una pretesa volta a soddisfare un bisogno sociale ineludibile, un interesse protetto, cui l'ordinamento deve dare adeguata soddisfazione, anche se nei limiti della disponibilità delle risorse finanziarie. Per tale motivo, l'accesso all'edilizia residenziale pubblica è assoggettato ad una serie di condizioni relative, tra l'altro, ai requisiti degli assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica, quali, ad esempio, il basso reddito familiare (sentenza n. 121 del 1996) e l'assenza di titolarità del diritto di proprietà o di diritti reali di godimento su di un immobile adeguato alle esigenze abitative del nucleo familiare dell'assegnatario stesso, requisiti sintomatici di una situazione di reale bisogno.

In questa prospettiva la legge n. 3 del 2013 della Regione Valle d'Aosta, intitolata «Disposizioni in materia di politiche abitative», stabilisce che la Regione «promuove una serie coordinata di interventi di interesse generale e di carattere sociale» (art. 1), tesi, fra l'altro, a «risolvere, anche con interventi straordinari, gravi e imprevedibili emergenze abitative presenti sul territorio regionale o espresse da particolari categorie sociali» (comma 1, lettera g), fra le quali ricomprende gli anziani, i soggetti diversamente abili, gli immigrati. Fra gli interventi suddetti, vi è la realizzazione della cosiddetta edilizia residenziale pubblica, definita dalla stessa legge, all'art. 8, comma 1, come «il patrimonio immobiliare realizzato con il concorso finanziario di enti pubblici e costituito da abitazioni destinate a ridurre il disagio abitativo dei nuclei familiari che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato», e quindi destinate a sopperire a situazioni di «emergenza abitativa» (art. 13, comma 5, lettera a).

Al fine di realizzare tale servizio sociale, di natura gratuita per il fruitore, la Regione ha stabilito, all'art. 19, comma 1, specifici criteri di accesso per l'assegnazione dei beni facenti parte del patrimonio abitativo regionale in esame, fra i quali, accanto alla previsione di indicatori del basso reddito e della assenza di titolarità di diritti di proprietà, usufrutto, uso e abitazione su quote di immobili adeguati alle esigenze abitative del nucleo familiare richiedente (requisiti rivelatori della situazione di bisogno), indica, alla lettera b), il diverso criterio della residenza protratta per otto anni, anche non consecutivi, sul territorio regionale.

Questa Corte ha riconosciuto che «le politiche sociali delle Regioni legate al soddisfacimento dei bisogni abitativi ben possono prendere in considerazione un radicamento territoriale ulteriore rispetto alla sola residenza» (sentenza n. 222 del 2013), considerato che «L'accesso a un bene di primaria importanza e a godimento tendenzialmente duraturo, come l'abitazione, [...] può richiedere garanzie di stabilità, che, nell'ambito dell'assegnazione di alloggi pubblici in locazione, scongiurino avvicendamenti troppo ravvicinati tra conduttori, aggravando l'azione amministrativa e riducendone l'efficacia» (sentenza n. 222 del 2013). Un simile requisito, tuttavia, deve essere «contenuto entro limiti non palesemente arbitrari ed irragionevoli» (sentenza n. 222 del 2013), anche in linea con il principio che «se al legislatore, sia statale che regionale (e provinciale), è consentito introdurre una disciplina differenziata per l'accesso alle prestazioni assistenziali al fine di conciliare la massima fruibilità dei benefici previsti con la limitatezza delle risorse finanziarie disponibili» (sentenza n. 133 del 2013), tuttavia «la legittimità di una simile scelta non esclude che i canoni selettivi adottati debbano comunque rispondere al principio di ragionevolezza» (sentenza n. 133 del 2013) e che, quindi, debbano essere in ogni caso coerenti ed adeguati a fronteggiare le situazioni di bisogno o di disagio, riferibili direttamente alla persona in quanto tale, che costituiscono il presupposto principale di fruibilità delle provvidenze in questione (sentenza n. 40 del 2011).



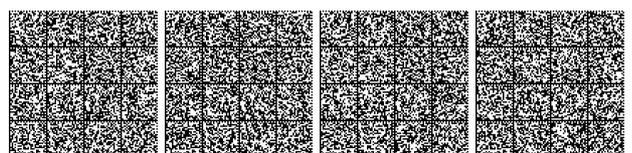
Nella specie, la previsione dell'obbligo di residenza da almeno otto anni nel territorio regionale, quale presupposto necessario per la stessa ammissione al beneficio dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica (e non, quindi, come mera regola di preferenza), determina un'irragionevole discriminazione sia nei confronti dei cittadini dell'Unione, ai quali deve essere garantita la parità di trattamento rispetto ai cittadini degli Stati membri (art. 24, par. 1, della direttiva 2004/38/CE), sia nei confronti dei cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo, i quali, in virtù dell'art. 11, paragrafo 1, lettera *f*), della direttiva 2003/109/CE, godono dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda anche l'accesso alla procedura per l'ottenimento di un alloggio.

Quanto ai primi, risulta evidente che la norma regionale in esame li pone in una condizione di inevitabile svantaggio in particolare rispetto alla comunità regionale, ma anche rispetto agli stessi cittadini italiani, che potrebbero più agevolmente maturare gli otto anni di residenza in maniera non consecutiva, realizzando una discriminazione vietata dal diritto comunitario (oggi «diritto dell'Unione europea», in virtù dell'art. 2, numero 2, lettera *a*, del Trattato di Lisbona, che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007), in particolare dall'art. 18 del TFUE, in quanto determina una compressione ingiustificata della loro libertà di circolazione e soggiorno, garantita dall'art. 21 del TFUE. Infatti, il requisito della residenza protratta per otto anni sul territorio regionale induce i cittadini dell'Unione a non esercitare la libertà di circolazione abbandonando lo Stato membro cui appartengono (Corte di giustizia, sentenza 21 luglio 2011, in causa C-503/09, Stewart), limitando tale libertà in una misura che non risulta né proporzionata, né necessaria al pur legittimo scopo di assicurare che a beneficiare della provvidenza siano soggetti che abbiano dimostrato un livello sufficiente di integrazione nella comunità presso la quale risiedono (Corte di giustizia, sentenza 23 marzo 2004, in causa C-138/02, Collins), anche al fine di evitare oneri irragionevoli onde preservare l'equilibrio finanziario del sistema locale di assistenza sociale (Corte di giustizia, sentenza 2 agosto 1993, in cause riunite C-259/91, C-331/91 e C-332/91, Allué). Non è, infatti, possibile presumere, in termini assoluti, che i cittadini dell'Unione che risiedano nel territorio regionale da meno di otto anni, ma che siano pur sempre ivi stabilmente residenti o dimoranti, e che quindi abbiano instaurato un legame con la comunità locale, versino in stato di bisogno minore rispetto a chi vi risiede o dimora da più anni e, per ciò stesso siano estromessi dalla possibilità di accedere al beneficio.

Sulla base di analoghe argomentazioni, è agevole ravvisare la portata irragionevolmente discriminatoria della norma regionale impugnata anche con riguardo ai cittadini di Paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo. L'art. 11 della direttiva 2003/109/CE stabilisce, alla lettera *f*) del paragrafo 1, che il soggiornante di lungo periodo gode dello stesso trattamento dei cittadini nazionali per quanto riguarda «l'accesso a beni e servizi a disposizione del pubblico e all'erogazione degli stessi, nonché alla procedura per l'ottenimento di un alloggio». Tale previsione, che è stata recepita dall'art. 9, comma 12, lettera *c*), del d.lgs. n. 286 del 1998 (nel testo modificato dal decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, recante «Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo»), mira ad impedire qualsiasi forma dissimulata di discriminazione che, applicando criteri di distinzione diversi dalla cittadinanza, conduca di fatto allo stesso risultato, a meno che non sia obiettivamente giustificata e proporzionata al suo scopo. La previsione di una certa anzianità di soggiorno o di residenza sul territorio ai fini dell'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, che si aggiunge al requisito prescritto per ottenere lo status di soggiornante di lungo periodo, costituito dal possesso del permesso di soggiorno da almeno cinque anni nel territorio dello Stato, ove tale soggiorno non sia avvenuto nel territorio della Regione, potrebbe trovare una ragionevole giustificazione nella finalità di evitare che detti alloggi siano assegnati a persone che, non avendo ancora un legame sufficientemente stabile con il territorio, possano poi rinunciare ad abitarvi, rendendoli inutilizzabili per altri che ne avrebbero diritto, in contrasto con la funzione socio-assistenziale dell'edilizia residenziale pubblica. Tuttavia, l'estensione di tale periodo di residenza fino ad una durata molto prolungata, come quella pari ad otto anni prescritta dalla norma impugnata, risulta palesemente sproporzionata allo scopo ed incoerente con le finalità stesse dell'edilizia residenziale pubblica, in quanto può finire con l'impedire l'accesso a tale servizio proprio a coloro che si trovino in condizioni di maggiore difficoltà e disagio abitativo, rientrando nella categoria dei soggetti in favore dei quali la stessa legge della Regione Valle d'Aosta n. 3 del 2013 dispone, all'art. 1, comma 1, lettera *g*), l'adozione di interventi, anche straordinari, finalizzati a fronteggiare emergenze abitative.

Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera *b*), della legge della Regione Valle d'Aosta n. 3 del 2013, nella parte in cui indica, fra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica, quello della «residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente», per violazione dell'art. 3 e dell'art. 117, primo comma, Cost. in riferimento all'art. 21, paragrafo 1, del TFUE, all'art. 24, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE, nonché all'art. 11, paragrafo 1, lettera *f*), della direttiva 2003/109/CE.

3.- Restano assorbite le ulteriori censure formulate dal ricorrente.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 19, comma 1, lettera b), della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 13 febbraio 2013, n. 3 (Disposizioni in materia di politiche abitative), nella parte in cui annovera, fra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica, quello della «residenza nella Regione da almeno otto anni, maturati anche non consecutivamente».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giuseppe TESAURO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 giugno 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140168

N. 169

Sentenza 11 giugno 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Misure per lo sviluppo infrastrutturale - Attribuzione al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, del compito di individuare, d'intesa con le Regioni e le Province autonome, le grandi dighe per le quali sia necessaria l'adozione di interventi urgenti.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici) - convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 - art. 43, comma 8.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

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



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 43, comma 8, 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 Provincia autonoma di Trento con ricorso notificato il 24 febbraio 2012, depositato in cancelleria il 28 febbraio 2012 ed iscritto al n. 34 del registro ricorsi 2012.

Visto l'atto di costituzione (fuori termine) del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 15 aprile 2014 il Giudice relatore Giuseppe Tesaurò;
uditi gli avvocati Giandomenico Falcon e Luigi Manzi per la Provincia autonoma di Trento.

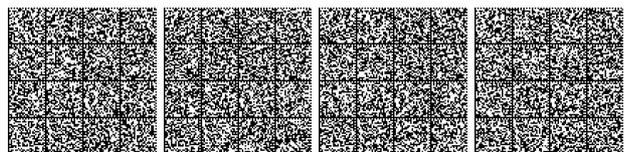
Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso, depositato il 28 febbraio 2012, la Giunta della Provincia autonoma di Trento, previa deliberazione del 27 gennaio 2012, n. 112, ratificata dal Consiglio provinciale di Trento con delibera del 17 aprile 2012, n. 8, ha promosso questione di legittimità costituzionale di varie disposizioni 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, ed in particolare dell'art. 43, comma 8, in riferimento agli artt. 8, numeri 13) e 24), 9, numero 9), e 16 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), nonché agli artt. 1, 5, comma 1, 19 e 33-37 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche), ed agli artt. 2 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento).

2.- La ricorrente impugna il comma 8 del citato art. 43 nella parte in cui stabilisce che «Ai fini del mantenimento delle condizioni di sicurezza, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e d'intesa con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, individua, entro il 30 giugno 2013, in ordine di priorità e sulla base anche dei progetti di gestione degli invasi ai sensi dell'articolo 114 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, le grandi dighe per le quali, accertato il concreto rischio di ostruzione degli organi di scarico, siano necessarie e urgenti l'adozione di interventi nonché la rimozione dei sedimenti accumulatisi nei serbatoi».

Così disponendo la norma - ad avviso della ricorrente - violerebbe l'art. 8, numeri 13) e 24), l'art. 9, numero 9) e l'art. 16 dello statuto speciale, nonché svariate norme di attuazione statutaria, in quanto attribuirebbe una funzione amministrativa al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'ambiente, in materie di competenza provinciale, quali sono la materia delle «opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche» (art. 8, numero 13, dello statuto), quella delle «opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria» (art. 8, numero 24, dello statuto), nonché quella della «utilizzo delle acque pubbliche» (art. 9, numero 9, dello statuto), materie nelle quali la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, «comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione [...]» (art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992).

La Provincia sostiene che la citata disposizione, pur dettata sulla base di un positivo intervento collaborativo, determinerebbe una interferenza degli organi statali in un complesso di beni e di funzioni di propria competenza, in violazione di quanto stabilito dalle norme statutarie, nonché dalle norme di attuazione statutaria, le quali individuano ben differenti forme di intervento dello Stato, in particolare all'art. 14 dello statuto speciale ed agli artt. 5 ed 8 del d.P.R. n. 381 del 1974. Secondo tali norme, infatti, «L'utilizzazione delle acque pubbliche da parte dello Stato e della provincia, nell'ambito della rispettiva competenza, ha luogo in base a un piano generale stabilito d'intesa tra i rappresentanti dello Stato e della provincia in seno a un apposito comitato», piano che oltre a valere «anche, per il rispettivo territorio, quale piano di bacino di rilievo nazionale» (art. 5, comma 4, d.P.R. n. 381 del 1974), è pienamente operante essendo stato reso esecutivo con decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 2006 (Norme di attuazione del



Piano generale di utilizzazione delle acque pubbliche) e per la cui modifica sono richieste le medesime modalità procedurali utilizzate per l'adozione.

Pertanto, la Provincia autonoma di Trento, nell'atto introduttivo e nella memoria depositata nell'imminenza dell'udienza pubblica, chiede che venga dichiarata l'illegittimità costituzionale del citato art. 43, comma 8, nella parte in cui si applica anche alla medesima Provincia.

3.- All'udienza pubblica la ricorrente ha insistito per l'accoglimento delle conclusioni contenute nell'atto introduttivo e nella memoria depositata nell'imminenza dell'udienza.

Considerato in diritto

1.- La Provincia autonoma di Trento ha promosso, tra l'altro, questione di legittimità costituzionale dell'art. 43, comma 8, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui stabilisce che «Ai fini del mantenimento delle condizioni di sicurezza, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e d'intesa con le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, individua, entro il 30 giugno 2013, in ordine di priorità e sulla base anche dei progetti di gestione degli invasi ai sensi dell'articolo 114 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e successive modificazioni, le grandi dighe per le quali, accertato il concreto rischio di ostruzione degli organi di scarico, siano necessarie e urgenti l'adozione di interventi nonché la rimozione dei sedimenti accumulatisi nei serbatoi».

La richiamata disposizione attribuirebbe ad organi statali e precisamente al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'ambiente, funzioni amministrative in ambiti di competenza legislativa ed amministrativa provinciale, in violazione dello statuto e delle norme di attuazione statutaria, incidendo su una materia riconducibile a svariate sfere di competenza provinciale fra le quali quella delle «opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche» (art. 8, numero 13, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, recante l'«Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige»), quella delle «opere idrauliche della terza, quarta e quinta categoria» (art. 8, numero 24, dello statuto), nonché quella della «utilizzazione delle acque pubbliche» (art. 9, numero 9, dello statuto). La ricorrente rileva altresì il contrasto con quelle norme statutarie e di attuazione statutaria (art. 14 dello statuto e artt. 5 e 8 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di urbanistica ed opere pubbliche») che delineano specifiche forme di intervento dello Stato relative all'utilizzazione delle acque pubbliche, che sono tuttavia ben differenti da quelle stabilite dalla norma impugnata.

2.- Riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dalla ricorrente, si deve valutare, in linea preliminare, la tempestività del ricorso in esame.

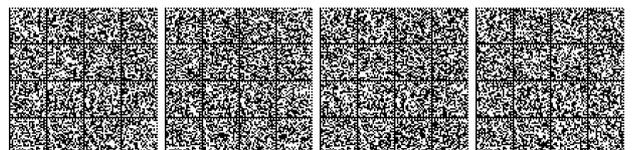
Quest'ultimo, infatti, è stato promosso dalla Provincia autonoma di Trento sulla base di una delibera adottata in via d'urgenza dalla Giunta, ai sensi dell'art. 44, numero 5), dello statuto speciale. In tali casi, gli atti di ratifica dei rispettivi Consigli devono intervenire ed essere prodotti in giudizio non oltre il termine di costituzione della parte ricorrente (sentenza n. 142 del 2012).

Tuttavia, nel caso di specie non rileva la tempestività di siffatta ratifica e del relativo deposito, in quanto, come ripetutamente affermato da questa Corte, per i ricorsi promossi prima della citata sentenza sussistono gli estremi dell'errore scusabile già riconosciuto in ipotesi del tutto analoghe, in ragione del fatto che tale profilo di inammissibilità a lungo non è stato rilevato, sì da ingenerare affidamento nelle parti in ordine a una interpretazione loro favorevole (da ultimo, sentenze n. 138, n. 99, n. 89, n. 72 e n. 61 del 2014).

Il ricorso è perciò, sotto tale profilo, ammissibile.

3.- Nel merito il ricorso è fondato.

3.1.- Fin da epoca risalente, questa Corte ha riconosciuto l'esistenza di una competenza provinciale in materia di utilizzazione delle acque, desunta da una serie di norme dello statuto speciale, fra le quali l'art. 9, numero 9), che assegna alle Province autonome una competenza legislativa concorrente e le connesse competenze amministrative proprio in materia di «utilizzazione delle acque pubbliche», nonché da svariate norme di attuazione dello statuto (d.P.R. 20 gennaio 1973, n. 115, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di trasferimento alle province autonome di Trento e di Bolzano dei beni demaniali e patrimoniali dello Stato e della Regione»), che hanno trasferito alle suddette Province non soltanto gli acquedotti (art. 4), ma tutto il demanio idrico, conferendo loro le attribuzioni inerenti alla polizia idraulica e alla difesa delle acque dall'inquinamento (sentenza n. 412 del 1994). Su tali presupposti è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una norma statale che prevedeva



l'intervento di organismi statali (il CIPE), al di fuori del piano generale di utilizzazione delle acque pubbliche, al quale, ai sensi dell'art. 14 dello statuto e dell'art. 8 del d.P.R. n. 381 del 1974, è affidato, a titolo esclusivo, il compito di soddisfare le esigenze di coordinamento fra competenze statali e provinciali «per una sistematica regolazione dei corsi d'acqua con particolare riguardo alle esigenze di difesa del suolo» (comma 1).

Con una successiva pronuncia (sentenza n. 109 del 2011), questa Corte ha, poi, affermato che la disciplina delle attività relative alla difesa del suolo, anche con riguardo alla salvaguardia per i rischi derivanti da dissesto idrogeologico, appartiene alla competenza primaria delle Province autonome in virtù, in primo luogo, dell'art. 8, primo comma, numero 13), dello statuto speciale, che demanda alle predette Province la potestà di emanare norme legislative, entro i limiti indicati dall'art. 4, in materia, tra l'altro, di opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche. A tale materia, infatti, «è riconducibile anche il rischio idrogeologico, ancorché esso non formi oggetto di una previsione specifica, considerata anche la competenza legislativa attribuita alla provincia in materia di utilizzazione delle acque pubbliche [...] ai sensi dell'art. 9, primo comma, n. 9, dello statuto di autonomia». A ciò si è aggiunta la considerazione che l'art. 1 del d.P.R. n. 381 del 1974 dispone che le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia (tra l'altro) di urbanistica, di utilizzazione delle acque pubbliche, di opere idrauliche, di opere di prevenzione e pronto soccorso per calamità pubbliche, di lavori pubblici d'interesse provinciale, esercitate sia direttamente dagli organi centrali e periferici dello Stato, sia per il tramite di enti e di istituti pubblici a carattere nazionale o sovra provinciali, sono esercitate per il rispettivo territorio dalle Province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi e nei limiti di cui agli artt. 8, 9 e 16 dello statuto di autonomia, e con l'osservanza delle norme di cui allo stesso d.P.R. n. 381 del 1974. Sulla base delle richiamate indicazioni contenute nello statuto e nelle relative norme di attuazione, si è, inoltre, precisato che il coordinamento e l'integrazione delle attività di pianificazione dell'uso delle acque da parte dello Stato e delle Province autonome, in vista della difesa del suolo, deve avvenire attraverso lo strumento costituito dal piano generale per l'utilizzazione delle acque pubbliche (che peraltro sostituisce anche il piano di bacino), previsto dall'art. 14, terzo comma, dello statuto speciale. E ciò secondo le specifiche modalità prescritte dagli artt. 5 ed 8 del medesimo d.P.R. n. 381 del 1974, i quali impongono che il predetto piano sia predisposto per ciascuna Provincia in seno ad un apposito comitato, d'intesa fra tre rappresentanti dello Stato e tre rappresentanti della Provincia interessata, designati rispettivamente dal Presidente del Consiglio dei ministri e dalla Giunta provinciale, entro sei mesi dall'entrata in vigore del predetto decreto, e che, una volta deliberato d'intesa tra i rappresentanti statali e provinciali, «è reso esecutivo con decreto del Presidente della Repubblica su proposta, conforme all'intesa raggiunta, del Ministro per i lavori pubblici e del presidente della provincia interessata».

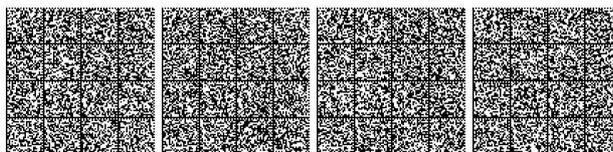
Occorre ricordare che, proprio in attuazione delle suddetto regime speciale delineato, nelle materie indicate, dalle citate norme statutarie e di attuazione dello statuto, è stato adottato, con d.P.R. 15 febbraio 2006, all'esito del previsto procedimento, il «Piano generale di utilizzazione delle acque pubbliche» (PGUAP) per la Provincia di Trento, il quale «è diretto a programmare l'utilizzazione delle acque per i diversi usi e contiene le linee fondamentali per una sistematica regolazione dei corsi d'acqua, con particolare riguardo alle esigenze di difesa del suolo, e per la tutela delle risorse idriche» (art. 1, comma 2), nonché per la tutela dal rischio idrogeologico e la prevenzione per le aree a rischio.

3.2.- Alla luce di tali premesse, si deve ora esaminare la disciplina contenuta nell'impugnato art. 43, comma 8, del d.l. n. 201 del 2011.

Quest'ultimo, nel quadro di una serie di misure volte a favorire lo sviluppo infrastrutturale, attribuisce agli organi statali competenti - il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare - il compito di individuare, d'intesa con le Regioni e le Province autonome, «le grandi dighe per le quali, accertato il concreto rischio di ostruzione degli organi di scarico, siano necessarie e urgenti l'adozione di interventi nonché la rimozione dei sedimenti accumulatisi nei serbatoi», all'evidente scopo di garantire la difesa del suolo ed in particolare di agevolare la realizzazione di interventi atti a prevenire il rischio di dissesto idrogeologico derivante dall'eventuale ostruzione degli organi di scarico delle suddette grandi dighe.

Tale disciplina, pertanto, quanto alle Province autonome, non può che essere ricondotta, principalmente, alla competenza primaria che l'art. 8, primo comma, numero 13), dello statuto assegna alle stesse Province in tema di opere di prevenzione e di pronto soccorso per calamità pubbliche, oltre che alla competenza provinciale in materia di utilizzazione delle acque pubbliche, ai sensi dell'art. 9, primo comma, numero 9), dello stesso statuto, ambiti rispetto ai quali è precluso al legislatore attribuire ad organi statali funzioni amministrative (art. 4 del d.lgs. n. 266 del 1992).

Né l'interferenza degli organi statali in un complesso di funzioni di competenza della Provincia, delineata dalla norma impugnata, può trovare fondamento nell'ineludibile esigenza di coordinamento e collaborazione fra Stato e Province autonome a fini di tutela dai rischi idrogeologici, sottesa alla medesima norma. Una simile esigenza è, infatti, alla base della puntuale disciplina dettata dallo statuto all'art. 14 ed agli artt. 5 ed 8 del d.P.R. n. 381 del 1974 con riguardo al procedimento di adozione del piano generale di utilizzazione delle acque pubbliche, procedimento che si snoda secondo modalità di collaborazione fra Provincia autonoma e Stato specifiche e paritarie (mediante il cosiddetto comitato paritetico), ben differenti dalle forme di collaborazione delineate dalla norma impugnata, proprio in vista dell'obiettivo comune di «programmare l'utilizzazione delle acque per i diversi usi e contenere le linee fondamentali



per una sistematica regolazione dei corsi d'acqua con particolare riguardo alle esigenze di difesa del suolo, nel reciproco rispetto delle competenze dello Stato e della provincia interessata» (art. 8 del d.P.R. n. 381 del 1974).

3.3.- Deve, pertanto, essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 43, comma 8, del d.l. n. 201 del 2011, nella parte in cui si applica alla Provincia di Trento.

4.- Gli effetti della pronuncia, fondandosi su motivi comuni ad entrambe le Province autonome, devono essere estesi anche alla Provincia autonoma di Bolzano.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe:

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 43, comma 8, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui si applica alle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giuseppe TESAURO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 giugno 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140169

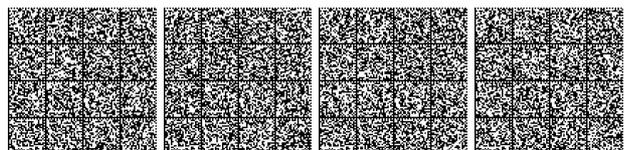
N. 170

Sentenza 11 giugno 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Stato civile - Rettificazione giudiziale di attribuzione di sesso - Effetti sul matrimonio preesistente.

– Legge 14 aprile 1982, n. 164 (Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso), artt. 2 e 4.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Sabino CASSESE;

Giudici : Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, 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. 2 e 4 della legge 14 aprile 1982, n. 164 (Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso), promosso dalla Corte di cassazione nel procedimento vertente tra B. A. ed altra e il Ministero dell'interno ed altri con ordinanza del 6 giugno 2013, iscritta al n. 214 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti l'atto di costituzione di B. A. ed altra, nonché gli atti di intervento della Avvocatura per i diritti LGBTI e del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 10 giugno 2014 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato Giovanni Genova per l'Avvocatura per i diritti LGBTI, Francesco Bilotta per B.A. ed altra e gli avvocati dello Stato Attilio Barbieri e Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Nel corso di un giudizio promosso da una coppia sposata per ottenere la cancellazione della annotazione di «cessazione degli effetti del vincolo civile del [loro] matrimonio», che l'ufficiale di stato civile aveva apposta in calce all'atto di matrimonio, contestualmente all'annotazione, su ordine del Tribunale, della rettifica (da "maschile" a "femminile") del sesso del marito, la Corte di cassazione - adita in sede di impugnazione avverso il decreto della Corte di Appello di Bologna che, in riforma della statuizione di primo grado, aveva respinto la domanda dei ricorrenti - ha sollevato con l'ordinanza in epigrafe, questione di legittimità costituzionale:

1) «dell'art. 4 della legge n. 164 del 1982 [Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso], nella formulazione anteriore all'abrogazione intervenuta per effetto dell'art. 36 del d.lgs. n. 150 del 2011 [Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69], nella parte in cui dispone che la sentenza di rettificazione di attribuzione di sesso provoca l'automatica cessazione degli effetti civili conseguenti alla trascrizione del matrimonio celebrato con rito religioso senza la necessità di una domanda e di una pronuncia giudiziale, con riferimento ai parametri costituzionali degli artt. 2 e 29 Cost., e, in qualità di norme interposte, ai sensi degli artt. 10, primo comma, e 117 Cost., degli artt. 8 e 12 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo con riguardo ad entrambi i coniugi»;

2) «degli artt. 2 e 4 della l. n. 164 del 1982 con riferimento al parametro costituzionale dell'art. 24 Cost., nella parte in cui prevedono la notificazione del ricorso per rettificazione di attribuzione di sesso all'altro coniuge, senza riconoscere a quest'ultimo il diritto di opporsi allo scioglimento del vincolo coniugale nel giudizio in questione, né di esercitare il medesimo potere in altro giudizio, essendo esclusa la necessità di una pronuncia giudiziale dalla produzione *ex lege* dell'effetto solutorio in virtù del passaggio in giudicato della sentenza di rettificazione di attribuzione di sesso»;

3) «degli artt. 2 e 4 della l. n. 164 del 1982 con riferimento all'art. 24 Cost., negli stessi termini di cui sub 2), con riguardo al coniuge che ha ottenuto la rettificazione di attribuzione di sesso»;

4) «dell'art. 4 della l. n. 164 del 1982 con riferimento al parametro costituzionale dell'art. 3 Cost., per l'ingiustificata disparità di regime giuridico tra l'ipotesi di scioglimento automatico, operante *ex lege*, del vincolo coniugale previsto da tale norma in relazione all'art. 3, quarto comma, lettera g) della l. n. 898 del 1970 e successive modificazioni e le altre ipotesi indicate in detto art. 3, sub. 1, lettera a, b, c) e sub 2 lettera d)».



1.1.- Nel motivare la rilevanza della questione, la Corte rimettente ha ritenuto, in premessa, che l'Ufficiale di stato civile abbia nella specie correttamente operato in presenza della suddetta sentenza di rettificazione di sesso ed in applicazione del citato art. 4 della legge 14 aprile 1982, n. 164, che testualmente, appunto, dispone che «la sentenza di rettificazione di attribuzione di sesso [...] provoca lo scioglimento del matrimonio celebrato con il rito religioso».

1.2.- Ha escluso poi quella Corte che la successiva legge 6 marzo 1987, n. 74 (Nuove norme sulla disciplina dei casi di scioglimento di matrimonio) - che, con l'aggiunta di una lettera *g*) nel corpo dell'art. 3 della legge 1 dicembre 1970, n. 898 (Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio), ha inserito l'ipotesi del giudicato sulla rettificazione tra i casi in cui lo scioglimento del vincolo «può essere domandato da uno dei coniugi» - possa condurre ad una interpretazione adeguatrice della normativa impugnata, nel senso, auspicato dai ricorrenti, della esclusione dell'automatismo dello scioglimento del matrimonio in conseguenza del mutamento di sesso di uno dei coniugi.

La soluzione del divorzio "imposto" alla coppia che sia stata "interessata" dalla rettificazione di sesso di uno dei suoi componenti rifletterebbe, infatti, il limite, «privo di ambiguità», che il legislatore del 1982 ha inteso porre all'esercizio del «diritto all'identità di genere del soggetto che desidera rettificare il sesso che gli è stato attribuito dalla nascita», con la riconosciuta presenza de «l'interesse statale a non modificare i modelli familiari» (id est: il modello eterosessuale del matrimonio).

E, poiché rispetto al sistema di tali modelli la legge n. 74 del 1987 non ha operato alcuna modificazione, l'introduzione della lettera *g*) nel novellato art. 3 della legge n. 898 del 1970 non altra spiegazione può avere, secondo la Corte rimettente, che quella della estensione del rito camerale (da quella legge individuato come modello processuale più spedito ed efficiente in materia divorzile) anche alle «controversie consequenziali (relative a figli minori o patrimoniali) allo scioglimento [pur sempre] automatico dal vincolo», come effetto della sentenza di rettificazione del sesso di uno dei coniugi.

1.3.- La Corte rimettente conclude, pertanto, che la scelta del legislatore del 1982 - non modificata dalla legge n. 74 del 1987 e pienamente confermata dalla novella introdotta con l'art. 31 del d.lgs. n. 150 del 2011 - «risulta univocamente quella di aver introdotto una fattispecie di divorzio "imposto" *ex lege* che non richiede, al fine di produrre i suoi effetti, una pronuncia giudiziale *ad hoc*, salva la necessità della tutela giurisdizionale limitatamente alle decisioni relative ai figli minori».

Ma è, appunto, tale soluzione ad essere, ad avviso della stessa Corte rimettente, di dubbia compatibilità con il sistema dei diritti garantiti dagli evocati parametri costituzionali ed europei. Ne deriverebbe, infatti, il contrasto: con il diritto ad autodeterminarsi nelle scelte relative alla identità personale, di cui la sfera sessuale esprime un carattere costitutivo; con il diritto alla conservazione della preesistente dimensione relazionale, quando essa assuma i caratteri della stabilità e continuità propri del vincolo coniugale; con il diritto a non essere ingiustificatamente discriminati rispetto a tutte le altre coppie coniugate, alle quali è riconosciuta la possibilità di scelta in ordine al divorzio e con il diritto dell'altro coniuge di scegliere se continuare la relazione coniugale.

Dal che il quesito sulla «adeguatezza del sacrificio imposto all'esercizio di tali diritti dall'imperatività dello scioglimento del vincolo per entrambi i coniugi».

2.- Si sono costituiti in questo giudizio il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato - che ha insistito, in via pregiudiziale, per l'inammissibilità delle sollevate questioni e, in linea subordinata, per la loro infondatezza - nonché, con un'unica memoria, entrambi i ricorrenti per cassazione, la cui difesa ha concluso per l'accoglimento delle questioni e per la declaratoria consequenziale - ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) - dell'incostituzionalità dell'art. 31, comma 6, del d.lgs. n. 150 del 2011.

3.- È intervenuta nel presente giudizio di legittimità costituzionale anche l'Avvocatura per i diritti LGBTI, che ha invocato - anch'essa - l'accoglimento delle formulate questioni.

4.- Le difese dello Stato e dei ricorrenti hanno anche depositato memorie ad ulteriore illustrazione dei rispettivi assunti.

Considerato in diritto

1.- Chiamata a decidere sulla questione, al centro del giudizio principale, relativa agli «effetti della pronuncia di rettificazione di sesso su un matrimonio preesistente, regolarmente contratto dal soggetto che ha inteso esercitare il diritto a cambiare identità di genere in corso di vincolo, nell'ipotesi in cui né il medesimo soggetto né il coniuge abbiano intenzione di sciogliere il rapporto coniugale», la Corte di cassazione dubita che la soluzione al riguardo



imposta dall'art. 4 della legge 14 aprile 1982, n. 164 (Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso), non modificata dall'art. 7 della successiva legge 6 marzo 1987 n. 74 (Nuove norme sulla disciplina dei casi di scioglimento di matrimonio) e poi confermata dall'art. 31 del decreto legislativo 1 settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), non applicabile in causa *ratione temporis* - la soluzione, cioè, di collegare alla sentenza di rettificazione di sesso del coniuge l'effetto automatico di scioglimento del matrimonio - realizzi un bilanciamento adeguato tra l'interesse dello Stato a mantenere fermo il modello eterosessuale del matrimonio ed i contrapposti diritti maturati dai due coniugi nel contesto della precedente vita di coppia.

Il cosiddetto "divorzio imposto" - introdotto dalla normativa censurata (l'art. 4 ed il connesso art. 2 della legge n. 164 del 1982) - sconterebbe, infatti, ad avviso della Corte rimettente, un deficit di tutela, risolvendosi nel sacrificio indiscriminato, in assenza di strumenti compensativi, «del diritto di autodeterminarsi nelle scelte relative all'identità personale, di cui la sfera sessuale esprime un carattere costitutivo; del diritto alla conservazione della preesistente dimensione relazionale, quando essa assuma i caratteri della stabilità e continuità propri del vincolo coniugale; del diritto a non essere ingiustificatamente discriminati rispetto a tutte le altre coppie coniugate, alle quali è riconosciuta la possibilità di scelta in ordine al divorzio; del diritto dell'altro coniuge di scegliere se continuare la relazione coniugale».

Da qui, in particolare, il denunciato contrasto dell'art. 4 e, per quanto rileva, dell'art. 2 della legge n. 164 del 1982 con gli artt. 2, 3 e 29 Cost., e con gli artt. 8 e 12 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, evocati come norme interposte agli effetti della ulteriore violazione degli artt. 10, primo comma, e 117, primo comma, Cost. e la prospettazione del *vulnus* che si assume arrecato dagli artt. 2 e 4 della legge n. 164 del 1982 all'art. 24 Cost.

2.- Con diffuse argomentazioni adesive alla motivazione dell'ordinanza di rinvio, la difesa dei ricorrenti ha chiesto dichiararsi l'illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 4 della legge n. 164 del 1982 e, in via consequenziale, ex art. 27, legge n. 87 del 1953, dell'art. 31, comma 6, del d.lgs. n. 150 del 2011.

3.- Nel pervenire ad opposta conclusione di non fondatezza, sotto ogni profilo, della questione in esame, l'Avvocatura generale dello Stato ha richiamato, invece, in premessa, la non superabilità del "paradigma eterosessuale" del matrimonio, ribadito anche dalla sentenza di questa Corte n. 138 del 2010, e ne ha tratto il corollario che, in Italia, il matrimonio già celebrato tra due persone eterosessuali, una delle quali modifichi in costanza di rapporto, senza opposizione dell'altra, la propria identità di genere venga, per ciò stesso, a caducarsi per "inesistenza acquisita".

Con l'ulteriore conseguenza - ad avviso, sempre di detta difesa - che «ciò a cui può aspirare il coniuge che cambia sesso in costanza di matrimonio è che, con il consenso del proprio compagno (o compagna) di vita, l'ordinamento riconosca il permanere del vincolo di comunanza affettiva con una adeguata e diversa tutela, che serva per l'appunto a non comprimere eccessivamente l'esercizio del diritto inviolabile all'autodeterminazione sessuale, ma non aspirare a conservare un istituto non più esistente».

4.- In via preliminare, deve essere confermata l'ordinanza, adottata nel corso dell'udienza pubblica ed allegata alla presente sentenza, con la quale è stato dichiarato inammissibile l'intervento dell'Avvocatura per i diritti LGBTI.

5.- La questione è fondata, nei termini e limiti di cui appresso.

5.1.- La situazione (sul piano fattuale innegabilmente infrequente, ma che, nella vicenda al centro del giudizio principale, si è comunque verificata) di due coniugi che, nonostante la rettificazione dell'attribuzione di sesso ottenuta da uno di essi, intendano non interrompere la loro vita di coppia, si pone, evidentemente, fuori dal modello del matrimonio - che, con il venir meno del requisito, per il nostro ordinamento essenziale, della eterosessualità, non può proseguire come tale - ma non è neppure semplicisticamente equiparabile ad una unione di soggetti dello stesso sesso, poiché ciò equivarrebbe a cancellare, sul piano giuridico, un pregresso vissuto, nel cui contesto quella coppia ha maturato reciproci diritti e doveri, anche di rilievo costituzionale, che, seppur non più declinabili all'interno del modello matrimoniale, non sono, per ciò solo, tutti necessariamente sacrificabili.

5.2.- Il parametro costituzionale di riferimento per una corretta valutazione della peculiare fattispecie in esame - in relazione ai prospettati quesiti sulla legittimità della disciplina, correttamente individuata dalla Corte di cassazione negli artt. 2 e 4 della Legge n. 164 del 1982, che la risolvono in termini di divorzio automatico - non è dunque quello dell'art. 29 Cost. invocato in via principale dallo stesso collegio rimettente, poiché, come già sottolineato da questa Corte, la nozione di matrimonio presupposta dal Costituente (cui conferisce tutela il citato art. 29 Cost.) è quella stessa definita dal codice civile del 1942, che «stabiliva (e tuttora stabilisce) che i coniugi dovessero essere persone di sesso diverso» (sentenza n. 138 del 2010).

Il che comporta che anche a colui (o colei) che cambia il proprio sesso non resta impedito di formare una famiglia, contraendo nuovo matrimonio con persona di sesso diverso da quello da lui (o lei) acquisito per rettifica.



5.3.- Non pertinente è anche il riferimento agli artt. 8 (sul diritto al rispetto della vita familiare) e 12 (sul diritto di sposarsi e formare una famiglia) della CEDU, come interpretati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo (H. contro Finlandia - decisione del 13 novembre 2012; Schalk and Kopf contro Austria - decisione del 22 novembre 2010), invocati come norme interposte, ai sensi della denunciata violazione degli artt. 10, primo comma, e 117, primo comma, Cost. E ciò perché, in assenza di un consenso tra i vari Stati nazionali sul tema delle unioni omosessuali, la Corte EDU, sul presupposto del margine di apprezzamento conseguentemente loro riconosciuto, afferma essere riservate alla discrezionalità del legislatore nazionale le eventuali forme di tutela per le coppie di soggetti appartenenti al medesimo sesso.

La stessa sentenza della Corte EDU Schalk and Kopf contro Austria, citata nell'ordinanza di rimessione, nel ritenere possibile una interpretazione estensiva dell'art. 12 della CEDU nel senso della riferibilità del diritto di contrarre matrimonio anche alle coppie omosessuali, chiarisce come non derivi da una siffatta interpretazione una norma impositiva, di una tale estensione, per gli Stati membri.

5.4.- Neppure sussiste, nei termini della sua prospettazione, il contrasto della normativa denunciata con i precetti di cui agli artt. 24 e 3 Cost.

Quanto al primo parametro, perché non essendo, per quanto detto, configurabile un diritto della coppia non più eterosessuale a rimanere unita nel vincolo del matrimonio, non ne è, di conseguenza, ipotizzabile alcun *vulnus* sul piano della difesa.

E quanto al parametro dell'art. 3 Cost., poiché la diversità della peculiare fattispecie di scioglimento a causa di mutamento del sesso di uno dei coniugi rispetto alle altre cause di scioglimento del matrimonio ne giustifica la differente disciplina.

5.5.- Pertinente, è invece, il riferimento al precetto dell'art. 2 Cost.

Al riguardo questa Corte ha già avuto modo di affermare, nella richiamata sentenza n. 138 del 2010, che nella nozione di "formazione sociale" - nel quadro della quale l'art. 2 Cost. dispone che la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo - «è da annoverare anche l'unione omosessuale, intesa come stabile convivenza tra due persone dello stesso sesso, cui spetta il diritto fondamentale di vivere liberamente una condizione di coppia, ottenendone - nei tempi, nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge - il riconoscimento giuridico con i connessi diritti e doveri».

In quella stessa sentenza è stato, però, anche precisato doversi «escludere [...] che l'aspirazione a tale riconoscimento - che necessariamente postula una disciplina di carattere generale, finalizzata a regolare diritti e doveri dei componenti della coppia - possa essere realizzata soltanto attraverso una equiparazione delle unioni omosessuali al matrimonio», come confermato, del resto, dalla diversità delle scelte operate dai Paesi che finora hanno riconosciuto le unioni suddette.

Dal che la conclusione, per un verso, che «nell'ambito applicativo dell'art. 2 Cost., spetta al Parlamento, nell'esercizio della sua piena discrezionalità, individuare le forme di garanzia e di riconoscimento per le unioni suddette», e, per altro verso, che resta, però, comunque, «riservata alla Corte costituzionale la possibilità di intervenire a tutela di specifiche situazioni», nel quadro di un controllo di ragionevolezza della rispettiva disciplina.

5.6.- Sulla linea dei principi enunciati nella riferita sentenza, è innegabile che la condizione dei coniugi che intendano proseguire nella loro vita di coppia, pur dopo la modifica dei caratteri sessuali di uno di essi, con conseguente rettificazione anagrafica, sia riconducibile a quella categoria di situazioni "specifiche" e "particolari" di coppie dello stesso sesso, con riguardo alle quali ricorrono i presupposti per un intervento di questa Corte per il profilo, appunto, di un controllo di adeguatezza e proporzionalità della disciplina adottata dal legislatore.

La fattispecie peculiare che viene qui in considerazione coinvolge, infatti, da un lato, l'interesse dello Stato a non modificare il modello eterosessuale del matrimonio (e a non consentirne, quindi, la prosecuzione, una volta venuto meno il requisito essenziale della diversità di sesso dei coniugi) e, dall'altro lato, l'interesse della coppia, attraversata da una vicenda di rettificazione di sesso, a che l'esercizio della libertà di scelta compiuta dall'un coniuge con il consenso dell'altro, relativamente ad un tal significativo aspetto della identità personale, non sia eccessivamente penalizzato con il sacrificio integrale della dimensione giuridica del preesistente rapporto, che essa vorrebbe, viceversa, mantenere in essere (in tal ultimo senso si sono indirizzate le pronunce della Corte costituzionale austriaca - VerfG 8 giugno 2006, n. 17849 - e della Corte costituzionale tedesca BVerfG, 1, Senato, ord. 27 maggio 2008, BvL 10/05) .

La normativa - della cui legittimità dubita la Corte rimettente - risolve un tale contrasto di interessi in termini di tutela esclusiva di quello statuale alla non modificazione dei caratteri fondamentali dell'istituto del matrimonio, restando chiusa ad ogni qualsiasi, pur possibile, forma di suo bilanciamento con gli interessi della coppia, non più eterosessuale, ma che, in ragione del pregresso vissuto nel contesto di un regolare matrimonio, reclama di essere, comunque, tutelata come «forma di comunità», connotata dalla «stabile convivenza tra due persone», «idonea a consentire e favorire il libero sviluppo della persona nella vita di relazione» (sentenza n. 138 del 2010).



Sta in ciò, dunque, la ragione del vulnus che, per il profilo in esame, le disposizioni sottoposte al vaglio di costituzionalità arrecano al precepto dell'art. 2 Cost.

Tuttavia, non ne è possibile la *reductio ad legitimitatem* mediante una pronuncia manipolativa, che sostituisca il divorzio automatico con un divorzio a domanda, poiché ciò equivarrebbe a rendere possibile il perdurare del vincolo matrimoniale tra soggetti del medesimo sesso, in contrasto con l'art. 29 Cost. Sarà, quindi, compito del legislatore introdurre una forma alternativa (e diversa dal matrimonio) che consenta ai due coniugi di evitare il passaggio da uno stato di massima protezione giuridica ad una condizione, su tal piano, di assoluta indeterminatezza. E tal compito il legislatore è chiamato ad assolvere con la massima sollecitudine per superare la rilevata condizione di illegittimità della disciplina in esame per il profilo dell'attuale deficit di tutela dei diritti dei soggetti in essa coinvolti.

5.7.- Va, pertanto, dichiarata - in accoglimento, per quanto di ragione, delle sollevate questioni - l'illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 4 della legge 14 aprile 1982 n. 164, con riferimento all'art. 2 Cost., nella parte in cui non prevedono che la sentenza di rettificazione dell'attribuzione di sesso di uno dei coniugi, che comporta lo scioglimento del matrimonio, consenta, comunque, ove entrambi lo richiedano, di mantenere in vita un rapporto di coppia giuridicamente regolato con altra forma di convivenza registrata, che tuteli adeguatamente i diritti ed obblighi della coppia medesima, la cui disciplina rimane demandata alla discrezionalità di scelta del legislatore.

5.8.- Negli stessi termini, la dichiarazione di illegittimità costituzionale, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 87 del 1953, n. 87, va estesa all'art. 31, comma 6, del d.lgs. n. 150 del 2011, che ha sostituito l'art. 4 della legge n. 164 del 1982, abrogato dall'art. 36 del medesimo d.lgs., ma che ne ripete, con minima ininfluyente variante lessicale, identicamente il contenuto.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 4 della legge 14 aprile 1982, n. 164 (Norme in materia di rettificazione di attribuzione di sesso), nella parte in cui non prevedono che la sentenza di rettificazione dell'attribuzione di sesso di uno dei coniugi, che provoca lo scioglimento del matrimonio o la cessazione degli effetti civili conseguenti alla trascrizione del matrimonio, consenta, comunque, ove entrambi lo richiedano, di mantenere in vita un rapporto di coppia giuridicamente regolato con altra forma di convivenza registrata, che tuteli adeguatamente i diritti ed obblighi della coppia medesima, con le modalità da statuirsi dal legislatore;

2) dichiara, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale dell'art. 31, comma 6, del decreto legislativo 1° settembre 2011, n. 150 (Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69), nella parte in cui non prevede che la sentenza di rettificazione dell'attribuzione di sesso di uno dei coniugi, che determina lo scioglimento del matrimonio o la cessazione degli effetti civili conseguenti alla trascrizione del matrimonio celebrato con rito religioso, consenta, comunque, ove entrambi lo richiedano, di mantenere in vita un rapporto di coppia giuridicamente regolato con altra forma di convivenza registrata, che tuteli i diritti ed obblighi della coppia medesima, con le modalità da statuirsi dal legislatore.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2014.

F.to:

Sabino CASSESE, *Presidente*

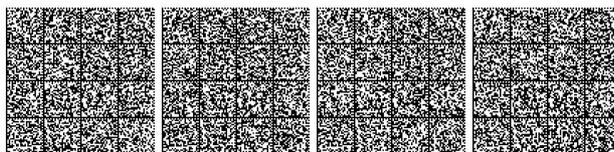
Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 giugno 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



ALLEGATO:
ORDINANZA EMESSA ALL'UDIENZA DEL 10 GIUGNO 2014

ORDINANZA

Visti gli atti relativi al giudizio di legittimità costituzionale, introdotto con ordinanza della Prima sezione civile della Corte di cassazione, depositato il 6 giugno 2013 (n. 214 del registro ordinanze 2013). Rilevato che in tale giudizio è intervenuta l'Avvocatura per i diritti LGBTI (Associazione nazionale di promozione sociale iscritta a n. 116, sezione F, del registro delle APS presso la Provincia di Bergamo), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t., con atto depositato il 4 novembre 2013; che detta Associazione non è stata parte nel giudizio *a quo*; che la costante giurisprudenza di questa Corte (tra le tante, *cfr.* le ordinanze allegatale alle sentenze n. 237 e n. 82 del 2013, n. 272 del 2012, n. 349 del 2007, n. 279 del 2006 e n. 291 del 2001) è nel senso che la partecipazione al giudizio di legittimità costituzionale è circoscritta, di norma, alle parti del giudizio *a quo*, oltre che al Presidente del Consiglio dei ministri e, nel caso di legge regionale, al Presidente della Giunta regionale (artt. 3 e 4 delle norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale); che a tale disciplina è possibile derogare - senza venire in contrasto con il carattere incidentale del giudizio di costituzionalità - soltanto a favore di soggetti terzi che siano titolari di un interesse qualificato, immediatamente inerente al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura; che, pertanto, l'incidenza sulla posizione soggettiva dell'interveniente non deve derivare, come per tutte le altre situazioni sostanziali governate dalla legge denunciata, dalla pronuncia della Corte sulla legittimità costituzionale della legge stessa, ma dall'immediato effetto che la pronuncia della Corte produce sul rapporto sostanziale oggetto del giudizio *a quo*; che pertanto - essendo l'Avvocatura per i diritti LGBTI titolare non già di un interesse direttamente riconducibile all'oggetto del giudizio principale, sibbene di un mero indiretto, e più generale, interesse, connesso al suo scopo statutario, a diffondere la cultura e il rispetto dei diritti delle persone omosessuali, bisessuali, transessuali e intersessuali - il suo intervento, in questo giudizio, deve essere dichiarato inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento dell'Avvocatura per i diritti LGBTI.

F.to: Sabino Cassese, *Presidente*

T_140170

N. 171

Sentenza 11 giugno 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Comuni - Istituzione del Comune di Mappano, mediante distacco di porzioni di territorio dai Comuni confinanti.

– Legge della Regione Piemonte 25 gennaio 2013, n. 1 (Istituzione del Comune di Mappano), artt. 1, 2 e 3.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Piemonte 25 gennaio 2013, n. 1 (Istituzione del Comune di Mappano), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte nel giudizio vertente tra il Comune di Settimo Torinese ed altri e la Regione Piemonte ed altri, con ordinanza del 28 giugno 2013, iscritta al n. 229 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti gli atti di costituzione del Comune di Settimo Torinese e della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica del 6 maggio 2014 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi gli avvocati Sergio Viale per il Comune di Settimo Torinese e Giulietta Magliona per la Regione Piemonte.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 28 giugno 2013, iscritta al reg. ord. n. 229 del 2013, il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Piemonte 25 gennaio 2013, n. 1 (Istituzione del Comune di Mappano), in riferimento agli artt. 81, 97 e 119 della Costituzione.

1.1.- Il Tar rimettente riferisce che il Comune di Settimo Torinese ha impugnato la deliberazione del Consiglio regionale piemontese ed il connesso decreto del Presidente della Giunta regionale, con i quali è stato indetto il *referendum* consultivo per l'istituzione del nuovo Comune di Mappano, per distacco di porzioni di territorio rispettivamente dai Comuni di Settimo Torinese, Borgaro Torinese, Caselle Torinese e Leini. Il collegio ha respinto l'istanza cautelare ed il *referendum* consultivo ha dato esito favorevole all'istituzione del nuovo Comune. Successivamente è stata approvata la proposta di legge del 1° dicembre 2011, n. 187, che è diventata la legge reg. n. 1 del 2013, istitutiva del Comune di Mappano.

A fronte della nomina del commissario del neo istituito Comune e dei primi provvedimenti per la sua costituzione, il Comune di Settimo Torinese avrebbe proposto motivi aggiunti, chiedendo al Tar adito di sollevare la questione di legittimità costituzionale nei confronti della legge reg. n. 1 del 2013 in riferimento agli artt. 3, 5, 114, 119 e 133 Cost. L'illegittimità della legge istitutiva del Comune di Mappano comporterebbe l'illegittimità derivata di tutti gli atti inerenti all'organizzazione del nuovo ente già impugnati dinnanzi al Tar.

Inoltre sarebbe stata sottoposta d'ufficio al contraddittorio delle parti l'ulteriore possibile violazione degli artt. 81 e 97 Cost., poiché la legge reg. n. 1 del 2013 non avrebbe previsto alcuna forma di copertura finanziaria.

Nelle more del giudizio sono intervenute ad adiuvandum del Comune ricorrente alcune società proprietarie di aree edificabili destinate a transitare nel neo-istituito Comune di Mappano.

1.2.- A giudizio del Tar i prospettati dubbi di legittimità costituzionale della legge reg. n. 1 del 2013 sarebbero rilevanti e non manifestamente infondati, con riferimento alla violazione degli artt. 81, 97 e 119 Cost.

Quanto alla rilevanza, il collegio afferma che il Comune di Settimo Torinese contesta in sé la creazione del nuovo ente, che avrebbe inevitabili ricadute sulla struttura economico-finanziaria dell'amministrazione ricorrente, poiché il Comune di Mappano acquisirebbe una significativa porzione di territorio di Settimo Torinese. Conseguentemente, ove fosse dichiarata incostituzionale la legge istitutiva del Comune di Mappano, l'intero procedimento volto alla materiale e giuridica creazione del nuovo Comune ne risulterebbe travolto, con piena soddisfazione delle pretese di parte ricorrente.



Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente rileva che la legge istitutiva del Comune di Mappano non prevederebbe, al fine di realizzare la complessa operazione di creazione di un nuovo ente locale, alcun tipo di copertura finanziaria.

Il giudice rimettente riferisce che l'originario art. 2 della proposta di legge, il quale prevedeva contributi in favore di Mappano e dei Comuni scorporati, a titolo di compensazione della variazione territoriale, è stato stralciato nella versione definitiva della legge reg. n. 1 del 2013.

A giudizio del collegio la creazione di un nuovo ente locale porterebbe necessariamente con sé la necessità di regolamentare la successione nei rapporti giuridici relativi alle aree interessate dallo scorporo e nuovi costi, circostanza quest'ultima da ascrivere a fatti notori, dal momento che l'ente moltiplicherebbe le strutture politiche e burocratico-amministrative presenti sul medesimo territorio, non ricavabili pro quota da quelle dei Comuni limitrofi. Il Tar ricorda sul punto la giurisprudenza costituzionale sull'obbligo di copertura finanziaria delle leggi, prescritto dall'art. 81 Cost., vincolante anche il legislatore regionale. I relativi principi sarebbero stati affermati anche dalla giurisprudenza della Corte dei conti nella delibera 26 marzo 2013, n. 10/SEZAUT/INPR (Prime linee di orientamento per le relazioni semestrali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali).

L'evidenziato costo iniziale comporterebbe altresì ex se un inevitabile vulnus all'autonomia finanziaria, presidiata dall'art. 119 Cost., del novello ente e dei Comuni limitrofi, poiché il ridimensionamento territoriale privo di compensazioni finanziarie potrebbe impattare sui rispettivi equilibri di bilancio.

Il rimettente rileva infine che la genesi economicamente evanescente del Comune, ente naturaliter a fini generali e necessari, contrasterebbe con il principio del buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost. Tale conclusione dovrebbe evincersi dalle ricadute pratiche della legge reg. n. 1 del 2013, in un contesto in cui mancherebbe ogni forma di supporto organizzativo e materiale del nuovo ente.

Peraltro il Tar rimettente ritiene di non aderire ai dubbi, prospettati da parte ricorrente e dagli intervenienti, di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge della Regione Piemonte 2 dicembre 1992, n. 51 (Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di Comuni, circoscrizioni provinciali), nella parte in cui indica il numero minimo di abitanti necessario per la creazione di un nuovo Comune in misura ridotta da 10.000 ad 8.000 (*rectius*: 5.000) rispetto alla generale previsione di cui all'art. 15 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), ed in controtendenza con le numerose norme di carattere finanziario, che incentivano la formazione di comunità di maggiori dimensioni. Si tratterebbe di un limite rimesso alla discrezionalità del legislatore regionale e non intrinsecamente irrazionale.

2.- Con memoria depositata l'8 ottobre 2013 si è costituita nel presente giudizio in persona del Presidente *pro tempore* la Regione Piemonte, già parte del processo principale.

Quest'ultima sostiene innanzitutto l'inammissibilità delle questioni di illegittimità costituzionale sollevate.

In particolare, a giudizio della Regione Piemonte il giudice rimettente proporrebbe un *petitum* a contenuto creativo riservato alla discrezionalità del legislatore regionale, al quale competerebbe la decisione politica di disporre contributi per coprire i costi connessi alla costituzione del Comune di Mappano e a compensazione degli altri Comuni interessati dalla variazione territoriale.

Inoltre, la questione sollevata in riferimento all'art. 81 Cost. sarebbe inammissibile, in quanto il ragionamento del Tar presenterebbe vizi logici evidenti.

Da un lato, infatti, il giudice rimettente ammetterebbe che i costi nascenti dalla creazione del nuovo ente dovrebbero essere coperti attraverso la mera distribuzione in misura proporzionale delle entrate e delle spese tra gli enti locali coinvolti; dall'altro, sosterebbe invece che tale copertura sarebbe solo parziale, in quanto vi sarebbero comunque costi che si sottrarrebbero al fenomeno successorio.

Secondo la Regione, se l'impianto argomentativo del rimettente fosse plausibile, il giudice *a quo* avrebbe dovuto censurare l'art. 5 della legge reg. n. 51 del 1992, quale disposizione che fonderebbe l'obbligo della Regione di garantire la copertura finanziaria della legge istitutiva.

Inoltre, la resistente rileva che la difficoltà di individuare, all'interno del complesso delle spese legate all'istituzione del nuovo soggetto, quelle non rientranti nel fenomeno successorio impedirebbe la puntuale indicazione *ex ante* dei relativi mezzi di copertura.

Parimenti inammissibili - oltre che, comunque, totalmente infondate - dovrebbero infine ritenersi le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tar in riferimento agli artt. 97 e 119 Cost. per difetto di adeguata motivazione sulla rilevanza e non manifesta infondatezza delle medesime. Il giudice *a quo* affermerebbe infatti, in modo del tutto generico, la violazione dei parametri evocati, limitandosi ad evincere la lesione dalle «(sole) ricadute pratiche» della legge regionale istitutiva sul contesto generale.



Nel merito le questioni sollevate non sarebbero fondate.

La Regione Piemonte ricorda che - come già rilevato da questa Corte con riferimento alla vicenda relativa all'istituzione del Comune di Cavallino Treponti per scorporo dal Comune di Venezia (sentenza n. 32 del 2009) - la successione del Comune di Mappano ai Comuni cedenti comprenderebbe ogni componente del loro patrimonio.

Se quindi il Comune istituendo succede «nella titolarità dei rapporti giuridici attivi e passivi che attengono al territorio ed alle popolazioni sottratte al Comune o ai Comuni di origine» (art. 5 della legge reg. n. 51 del 1992, richiamato dalla legge reg. n. 1 del 2013), e se spetta alla Provincia delegata definire, nel rispetto dei criteri generali individuati dal legislatore regionale, tutti i rapporti conseguenti alla istituzione del nuovo Comune e procedere quindi al riparto patrimoniale in proporzione alla consistenza demografica e territoriale degli enti coinvolti (così il citato art. 5, lettera b, della legge reg. n. 51 del 1992), nessun onere potrebbe essere posto a carico della Regione a garanzia della copertura di eventuali passività dei Comuni cedenti, né per il finanziamento delle spese collegate alla creazione del nuovo Comune, alle quali il nuovo ente dovrebbe far fronte tramite le risorse in cui succede, attraverso la finanza propria ex art. 119 Cost., e, se del caso, ricorrendo al fondo perequativo di cui all'art. 119, terzo comma, Cost.

La legge regionale impugnata sarebbe una (mera) legge istitutiva che si sarebbe limitata a disegnare un nuovo assetto organizzativo, recependo la volontà autonomistica espressa dalle popolazioni interessate con il *referendum* consultivo.

Spetterebbe al legislatore regionale la scelta politica di istituire un nuovo Comune senza che il difetto di una previa regolamentazione di ogni profilo concernente la vicenda successoria possa comportare la violazione dell'art. 97 Cost.

In conclusione, se la Regione dovesse sostenere le spese del nuovo ente, nonché sopperire alle eventuali criticità per l'equilibrio finanziario dei Comuni cedenti, solo le Regioni economicamente dotate potrebbero istituire nuovi Comuni con conseguente vanificazione, visto anche l'attuale contesto di crisi economica, delle istanze autonomistiche espresse dai cittadini dell'istituendo Comune.

La resistente rileva che sarebbe parimenti infondata la censura di costituzionalità sollevata in riferimento all'art. 119 Cost. Infatti, le funzioni ordinarie del Comune di Mappano potrebbero e dovrebbero essere «coperte» (solo) mediante le tipologie di entrate individuate dall'art. 119, secondo comma, Cost. Eventuali esigenze finanziarie straordinarie del neo istituito ente territoriale dovrebbero essere fronteggiate o con la perequazione di cui all'art. 119, terzo comma, Cost., se attinenti al normale esercizio delle funzioni comunali, ovvero con la perequazione di cui al successivo quinto comma, se trattasi di funzioni esorbitanti rispetto a tale ambito. Entrambe tali forme di perequazione, comunque, sono ad esclusivo carico dello Stato.

3.- Con memoria depositata il 16 ottobre 2013 si è costituito il Comune di Settimo Torinese, il quale sostiene l'ammissibilità e la fondatezza della questione di costituzionalità sollevata dal Tar Piemonte, con riserva di depositare memoria difensiva e documenti nei termini.

4.- Con memoria depositata il 4 aprile 2014 il Comune di Settimo Torinese insiste per l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tar.

Il Comune di Settimo Torinese afferma che a seguito della soppressione degli artt. 2 e 4 della proposta di legge regionale - rispettivamente concernenti contributi in favore del Comune di Mappano e dei Comuni scorporati e quantificazione e copertura delle spese derivanti dall'istituzione del nuovo Comune - non sarebbe stata prevista alcuna copertura finanziaria per far fronte alle spese derivanti dall'istituzione del nuovo ente locale. Il Comune di Settimo Torinese rileva che la I Commissione del Consiglio regionale avrebbe espressamente precisato che la costituzione del nuovo Comune sarebbe avvenuta «senza oneri aggiuntivi per le casse regionali».

A tal riguardo, il Comune di Settimo Torinese richiama l'art. 81 Cost., come modificato dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), il quale avrebbe recepito principi già espressi dalla giurisprudenza costituzionale e dalla legislazione vigente in materia di copertura finanziaria delle leggi e di coordinamento della finanza pubblica.

Sul fronte legislativo i principi di coordinamento finanziario sarebbero riassunti nelle disposizioni contenute nell'art. 19, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), il quale prevede in capo alle Regioni e Province autonome l'obbligo di copertura delle leggi che comportano nuovi o maggiori oneri.

La Corte costituzionale avrebbe confermato, per effetto della novella legislativa, la propria interpretazione estensiva dell'obbligo di copertura finanziaria alle leggi regionali.

Sarebbe dunque palese il contrasto della legge regionale impugnata con il nuovo art. 81 Cost., in mancanza dell'indicazione, anche solo generica, dei mezzi per far fronte all'istituzione del nuovo Comune.



Costituirebbe conferma dell'onerosità della legge regionale in esame l'espunzione dell'originaria previsione della copertura finanziaria, in assenza di una rivalutazione dei presupposti di fatto circa la non necessità di risorse finanziarie per la nuova istituzione.

L'interveniente rileva che l'istituzione di un nuovo Comune per scorporo in assenza di una copertura di spesa e di una disciplina dei rapporti giuridici ed economici pendenti con gli enti di appartenenza determinerebbe l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge reg. n. 1 del 2013 anche per violazione degli artt. 97 e 119 Cost., poiché realizzerebbe un *vulnus* al buon andamento e all'autonomia finanziaria sia del nuovo ente sia di quelli preesistenti, tra cui il Comune ricorrente. Secondo il Comune di Settimo Torinese sarebbe sufficiente pensare alle due grandi opere realizzate dal Comune ricorrente all'interno del territorio del nuovo ente - cioè la tangenziale verde e il canale scolmatore - per rendersi conto della palese violazione dell'art. 97 Cost.

Le disposizioni della legge regionale istitutiva del Comune di Mappano risulterebbero in contrasto con il principio di autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost., dal momento che sarebbe di tutta evidenza che la costituzione di un nuovo Comune non si esaurirebbe in un fenomeno di mera riorganizzazione dell'esercizio di funzioni amministrative.

Infine, nel caso di specie il potere demandato alla Provincia dalla legge regionale censurata (rinvio all'art. 5 della legge reg. n. 51 del 1992) risulterebbe indeterminato e generico, in tal modo violando il principio di legalità sostanziale che deve orientare l'istituzione di un nuovo ente pubblico.

5.- In data 15 aprile 2014 il Comune di Settimo Torinese ha depositato una seconda memoria in replica alla memoria di costituzione della Regione Piemonte.

Il Comune, dopo aver riportato in sintesi le ragioni sostenute dalla Regione Piemonte, afferma che la prospettazione sarebbe assolutamente infondata ed in netto contrasto con gli artt. 81, 97 e 118 (*recte*: 119) Cost., nonché con l'orientamento consolidato della giurisprudenza della Corte. In particolare, l'interpretazione dell'art. 5 della legge reg. n. 51 del 1992 operata dalla Regione Piemonte non sarebbe costituzionalmente orientata, dal momento che sottrarrebbe all'applicazione degli artt. 81, 97 e 118 (*recte*: 119) Cost. le leggi istitutive di nuovi Comuni, benché comportanti nuove ed ingenti spese di organizzazione e di avvio. Il principio per cui i Comuni si finanzierebbero con le entrate proprie e quelle erariali di competenza varrebbe, infatti, per quelli ormai costituiti e perfettamente funzionanti, non già per quelli istituendi e ancora da avviare.

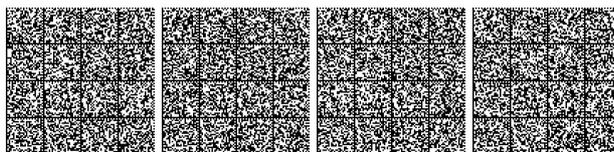
Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza in epigrafe il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte ha sollevato - in riferimento agli artt. 81, 97 e 119 della Costituzione - questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Piemonte 25 gennaio 2013, n. 1 (Istituzione del Comune di Mappano).

1.1.- Secondo il Tribunale rimettente, la questione sarebbe rilevante nell'ambito di un giudizio avente per oggetto alcuni atti amministrativi attinenti al procedimento legislativo finalizzato alla creazione del Comune di Mappano (attraverso il distacco di porzioni di territorio rispettivamente dai Comuni di Settimo Torinese, Borgaro Torinese, Caselle Torinese e Leini) ed all'attuazione della sopravvenuta legge reg. n. 1 del 2013, tra i quali atti è inclusa la nomina del commissario preposto agli adempimenti per la costituzione del Comune di nuova istituzione. Per il Tar solo a seguito dell'annullamento della legge impugnata sarebbe possibile accogliere il ricorso con cui il Comune di Settimo Torinese lamenta che la creazione del nuovo ente avrebbe ricadute pregiudizievoli sulla propria struttura economico-finanziaria, essendo stato privato di una significativa porzione di territorio.

L'esegesi degli artt. 81, 97 e 119 Cost. porterebbe alla conclusione che non sia possibile - come invece risulterebbe dalla legge impugnata - istituire un nuovo Comune senza adeguata copertura finanziaria. Tale assunto troverebbe indiretta conferma nell'originario art. 2 della proposta di legge - successivamente stralciato - il quale prevedeva contributi in favore del Comune di Mappano e dei Comuni scorporati, a titolo di compensazione della variazione territoriale. La creazione di un nuovo ente locale porterebbe necessariamente con sé la necessità di regolamentare la successione nei rapporti giuridici relativi alle aree interessate dallo scorporo e nuovi costi, circostanza quest'ultima da ascrivere a fatti notori, dal momento che l'ente moltiplicherebbe le strutture politiche e burocratico-amministrative presenti sul medesimo territorio.

Il Tar ritiene che le esigenze della finanza pubblica allargata non consentirebbero al legislatore regionale di sottrarsi «agli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea» e richiama in proposito la «giurisprudenza della Corte dei conti nella delibera della Sezione autonomie n. 10 del 26 marzo 2013 (Prime linee di orientamento per le relazioni semestrali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali), secondo cui: “deve ritenersi che taluni principi della riforma riguardante la copertura finanziaria implicitamente anticipata dalla legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009 siano già vincolanti per la legislazione regionale comportante nuovi e maggiori oneri finanziari”».



La genesi economicamente evanescente del Comune contrasterebbe con il principio del buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., poiché l'assenza di risorse priverebbe il nuovo ente di ogni forma di supporto organizzativo e materiale.

La mancata copertura del costo iniziale comporterebbe altresì un inevitabile vulnus all'autonomia finanziaria, presidiata dall'art. 119 Cost., dell'ente di nuova istituzione e dei Comuni scorporati, poiché il ridimensionamento territoriale senza compensazioni finanziarie pregiudicherebbe i rispettivi equilibri di bilancio.

1.2.- La Regione Piemonte sostiene l'inammissibilità delle questioni di legittimità in quanto prospettate in modo contraddittorio e, comunque, senza corretta individuazione della norma pregiudizievole, da identificarsi, semmai, nell'art. 5 della legge della Regione Piemonte 2 dicembre 1992, n. 51 (Disposizioni in materia di circoscrizioni comunali, unione e fusione di Comuni, circoscrizioni provinciali), che, nel disciplinare la creazione di nuovi Comuni, non prevede la corresponsione di alcun contributo.

Nel merito, la Regione sostiene la non fondatezza delle questioni sollevate, richiamando in proposito la sentenza n. 32 del 2009 di questa Corte, secondo cui il distacco del nuovo ente locale avverrebbe all'interno del patrimonio dei Comuni di provenienza, senza alcun aggravio per la finanza pubblica.

Nella fattispecie in esame spetterebbe alla Provincia delegata definire, nel rispetto dei criteri generali individuati dal legislatore regionale, tutti i rapporti conseguenti all'istituzione del nuovo Comune e procedere, quindi, al riparto patrimoniale in proporzione alla consistenza demografica e territoriale degli enti coinvolti (così l'art. 5, lettera b, della legge reg. Piemonte n. 51 del 1992).

La normativa regionale impugnata sarebbe la conseguenza, una volta verificati i requisiti di legge del procedimento di scorporo, della volontà autonomistica espressa dalle popolazioni interessate con il *referendum* consultivo.

1.3.- Il Comune di Settimo Torinese ritiene fondata la questione di costituzionalità sollevata dal Tar Piemonte in riferimento all'art. 81 Cost. Richiama in proposito le disposizioni contenute nell'art. 19, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica), il quale prevede, in capo alle Regioni e Province autonome, l'obbligo di copertura delle leggi che comportino nuovi o maggiori oneri. Costituirebbe conferma dell'onerosità della legge regionale in esame l'espunzione dell'originaria previsione della copertura finanziaria, in assenza di una rivalutazione dei presupposti di fatto circa la non necessità di risorse finanziarie per la nuova istituzione.

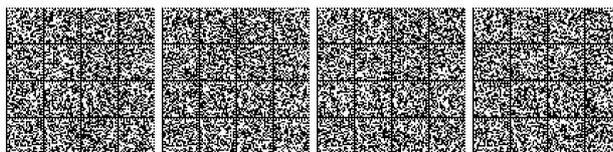
Il Comune di Settimo Torinese lamenta anche la lesione del principio di buon andamento, di cui all'art. 97 Cost., e di quello di autonomia finanziaria, di cui all'art. 119 Cost., anche in ragione delle difficoltà obiettive di ripartire il patrimonio e gli oneri debitori connessi agli intervenuti investimenti. Il Comune in questione sostiene, inoltre, che la Regione Piemonte non avrebbe interpretato l'art. 5 della legge reg. n. 51 del 1992 in modo costituzionalmente orientato, dal momento che la formulazione della norma renderebbe implicito l'obbligo di supportare economicamente le leggi istitutive di nuovi Comuni in ragione delle nuove ed ingenti spese di organizzazione e di avvio. Il principio per cui i Comuni si finanzierebbero esclusivamente con le entrate proprie e con i trasferimenti erariali di competenza varrebbe solo per quelli ormai costituiti e perfettamente funzionanti, ma non per quelli in via di istituzione ed ancora da avviare.

2.- Deve essere preliminarmente respinta l'eccezione d'inammissibilità formulata dalla Regione Piemonte, secondo la quale il Tar rimettente chiederebbe alla Corte una modifica dei criteri indicati dal legislatore regionale, prospettando «quindi un *petitum* legislativo avente carattere creativo rientrante soltanto nella discrezionalità del legislatore regionale».

In realtà il rimettente precisa che la legge impugnata sarebbe ostativa dell'accoglimento delle pretese del Comune ricorrente, le quali consisterebbero nella richiesta di impedire lo scorporo del proprio territorio a favore dell'ente in via di costituzione. In base al principio di autosufficienza della motivazione, spetta al giudice *a quo* valutare se la norma della cui legittimità costituzionale dubita debba essere applicata nel giudizio dinanzi a lui pendente, mentre in questa sede occorre procedere ad un controllo sulla motivazione dell'ordinanza in punto di rilevanza, motivazione che, nel caso di specie, non risulta implausibile.

Analoga considerazione deve essere svolta in ordine ai contestati vizi logici dell'ordinanza, che consisterebbero nella contraddizione tra il dedotto principio di integrale successione nei rapporti giuridici attivi e passivi e l'affermata necessità di integrazione delle risorse per fronteggiare parte dei costi ereditati dai nuovi enti. Tali censure, infatti, non integrano il *petitum* dell'ordinanza, ma sono strumentali a motivare il preteso contrasto della legge con i parametri costituzionali evocati.

3.- Sempre in via preliminare, è necessario mettere in evidenza come le questioni sollevate in riferimento agli artt. 81, 97 e 119 della Cost. evocano, in realtà, un comune profilo di illegittimità, quello della copertura della spesa. Detto precetto si ricava, in modo esplicito, dall'art. 81, quarto comma, Cost., vigente al momento della rimessione, ma - nella prospettiva del rimettente - viene richiamato anche in combinazione con il principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost. - che sarebbe pregiudicato dalla mancanza di risorse necessarie per assicurare, nel nuovo Comune



e in quelli scorporati, un adeguato livello dei servizi - nonché con quello di autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost., che verrebbe egualmente compromesso dall'assenza di entrate sufficienti a garantire agli enti locali in questione il finanziamento integrale delle funzioni loro attribuite. Da questo rapporto di connessione delle questioni deriva l'esigenza di scrutinare contestualmente le censure proposte dal giudice *a quo*. Queste ultime possono essere così sintetizzate: *a)* mancata copertura in assenza di misure incentivanti e compensative, a favore degli enti coinvolti, e di risorse necessarie al funzionamento del Comune di nuova istituzione; *b)* assenza di criteri nel riparto delle risorse; *c)* pericolo di squilibri di natura economico-finanziaria ricavabili dagli enunciati della giurisprudenza della Corte dei conti.

4.- Ciò premesso, le questioni non sono fondate.

Nell'ambito del giudizio inerente allo scorporo del Comune di Cavallino Treponti dal Comune di Venezia questa Corte ha già avuto modo di precisare che la disciplina della divisione in più enti di un preesistente ente territoriale è sempre stata regolata in modo sintetico attraverso le disposizioni succedutesi nel tempo con diversa configurazione, ma sostanzialmente ispirate al criterio del riparto delle risorse in base al territorio e alla popolazione (sentenza n. 32 del 2009).

Nella fase precedente all'adozione della Costituzione, l'art. 36 del regio decreto 3 marzo 1934, n. 383 (Approvazione del testo unico della legge comunale e provinciale), affidava ad un decreto prefettizio la «separazione patrimoniale» ed il «riparto delle attività e passività» nell'ipotesi di «variazioni alle circoscrizioni dei Comuni».

Dopo l'entrata in vigore dell'art. 133 Cost., l'art. 1, primo comma, lettera *a)*, del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 1 (Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di circoscrizioni comunali e di polizia locale urbana e rurale e del relativo personale), ha trasferito detti poteri amministrativi alle Regioni. Successivamente, l'art. 20, comma 4, della legge 8 giugno 1990, n. 142 (Ordinamento delle autonomie locali), con riguardo ai nuovi Comuni nelle aree metropolitane, e l'art. 16, comma 2, lettera *g)*, della medesima legge, con riguardo alle nuove Province, hanno stabilito l'obbligo di garantire a tali enti - in proporzione al territorio ed alla popolazione - personale, beni, strumenti operativi e risorse finanziarie adeguati, con ciò recependo alcuni dei principali criteri utilizzati nella precedente prassi amministrativa. Successivamente, il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) (TUEL), si è limitato ad enunciare, per i Comuni, una regola di favor per le fusioni e di correlato disfavore - ma non di divieto - per gli scorpori, mentre, per le Province, ha ribadito espressamente (art. 21, comma 3, lettera *g)*, la regola del trasferimento al nuovo ente, in proporzione al territorio ed alla popolazione, del personale, dei beni, degli strumenti operativi e delle risorse finanziarie adeguati.

Peraltro, per i Comuni era già vigente - al momento della emanazione del TUEL - l'art. 3 comma 17, del decreto-legge 27 ottobre 1995, n. 444 (Disposizioni urgenti in materia di finanza locale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 20 dicembre 1995, n. 539, il quale stabilisce che, in caso di istituzione di nuovi enti locali, eccezion fatta per la fusione, l'attribuzione dei trasferimenti erariali spettanti al nuovo ente ed a quelli scorporati avviene con articolati parametri, tra i quali spiccano territorio, popolazione e fabbisogno dei servizi. I dati di riferimento devono essere elaborati e comunicati dagli organi competenti allo scorporo. Il successivo comma 18 del citato art. 3 prescrive che, in attesa delle comunicazioni dei dati da parte di detti organi e dello scorporo definitivo, la ripartizione «è disposta per il 90 per cento in base alla popolazione residente e per il 10 per cento in base al territorio, secondo i dati risultanti alla data dell'istituzione e attestati dalla prefettura competente per territorio».

Indicazioni in materia possono trarsi anche dalla legge 3 agosto 2009, n. 117 (Distacco dei comuni di Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello dalla regione Marche e loro aggregazione alla regione Emilia-Romagna, nell'ambito della provincia di Rimini, ai sensi dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione), la quale, in tema di scorporo di circoscrizioni provinciali, ha previsto espressamente, all'art. 2, comma 6, che da tale operazione «non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica né deroghe ai vincoli stabiliti dal patto di stabilità interno».

4.1.- Dalle pur eterogenee disposizioni che si sono succedute nel tempo in materia emerge, in modo chiaro ed incontrovertibile, che le mutazioni delle circoscrizioni degli enti locali - fatte salve le fusioni, per le quali il legislatore contempla un regime di favor - devono avvenire senza aggravii per la finanza pubblica, attraverso un razionale ed equilibrato riparto delle risorse e delle spese tra gli enti scorporati e quelli di nuova istituzione o di ampliata dimensione e senza, quindi, che, in tal modo, vengano incrementati i costi amministrativi. Era stato già osservato da questa Corte che in sede legislativa «il riparto patrimoniale fra i diversi Comuni interessati [ad] un processo di scorporo, [assume] come naturale principio, talvolta implicito, il riparto dei beni mobili ed immobili in proporzione alla consistenza demografica e territoriale degli enti coinvolti, nonché [...] la collocazione fisica dei beni immobili, lasciando all'Amministrazione incaricata o delegata al riparto, definire gli aspetti più dettagliati della vicenda o comunque i profili peculiari» (sentenza n. 32 del 2009). In quella sede è stato ulteriormente precisato che, comunque, l'attività amministrativa di riparto è soggetta a tutte le garanzie del controllo giurisdizionale.



Il principio dell'invarianza della spesa è ancora più rilevante nel vigente contesto economico e giuridico, nel quale le esigenze della finanza pubblica allargata non consentono deroghe ai vincoli comunitari a favore degli enti che concorrono ai suoi risultati complessivi.

In definitiva, la legge regionale - salva l'ipotesi, non ricorrente nel caso di specie, di un'importanza strategica dello scorporo per il perseguimento di particolari politiche regionali, il cui onere comunque dovrebbe essere sostenuto in conformità alla vigente legislazione - non avrebbe potuto assicurare alcuna forma di compensazione o copertura finanziaria all'operazione di rideterminazione delle circoscrizioni comunali interessate.

Essa si è limitata, in conformità alla propria legislazione in materia, a dare attuazione alla volontà autonomistica espressa dalle popolazioni interessate attraverso il *referendum* consultivo.

In proposito è bene ribadire che lo stesso principio di scelta delle popolazioni locali, il quale ha dato luogo alla fattispecie legislativa in esame, trova nella sostenibilità economico-finanziaria il limite esterno al suo esercizio. Le operazioni di scorporo, come quella in esame, non possono prescindere da una previa analisi di fattibilità economico-finanziaria dal momento che l'attuazione della volontà autonomistica non può gravare sulla fiscalità generale come avverrebbe nel caso in cui lo Stato o la Regione fossero tenuti a finanziare gli equilibri di tali operazioni.

Compatibile con i suddetti principi è l'impianto dell'art. 5 della legge reg. Piemonte n. 51 del 1992, secondo cui «1. I rapporti conseguenti alla istituzione di nuovi Comuni o alla modificazione delle circoscrizioni comunali sono definiti dalla Provincia competente per territorio con deliberazione del Consiglio, nell'ambito dei seguenti criteri generali: a) il Comune di nuova istituzione o il Comune la cui circoscrizione risulta ampliata subentra nella titolarità dei rapporti giuridici attivi e passivi che attengono al territorio ed alle popolazioni sottratte al Comune o ai Comuni di origine; b) il trasferimento di beni e personale viene effettuato tenuto conto della dimensione territoriale e di popolazione trasferita, ferme restando, per il personale, le posizioni economiche e giuridiche già acquisite». Sul punto non è condivisibile l'assunto del giudice rimettente e dell'intervenuto Comune di Settimo Torinese, i quali vorrebbero interpretare in senso additivo un precetto che invece è chiarissimo e conforme al principio di invarianza finanziaria delle operazioni di scorporo.

Analogamente, non è implausibile la scelta legislativa del precedente art. 4 della medesima legge regionale che, in tema di modificazioni delle circoscrizioni comunali, prevede una relazione di accompagnamento al progetto di legge idonea ad individuare, fra l'altro, elementi quali: la descrizione dei nuovi confini proposti; le indicazioni di natura demografica, socio-economica e patrimoniale relative agli enti locali interessati e le nuove modalità di gestione dei servizi inerenti al territorio soggetto a modificazione, «evidenziandone i vantaggi».

Dette operazioni, in ossequio al principio di economicità, sono propedeutiche all'indizione del *referendum* consultivo, dal momento che sarebbe irragionevole attivare tale strumento in assenza di un previo riscontro di fattibilità del mutamento circoscrizionale. In ogni caso, anche dopo l'esito del *referendum*, il predetto art. 4 contempla una successiva valutazione del progetto di legge da parte della competente commissione consiliare. La conformazione di tali norme non appare in contrasto con alcun precetto contenuto nei parametri costituzionali evocati.

4.2.- Quanto alla pretesa lesione degli equilibri di bilancio, del buon andamento dell'attività amministrativa e dell'autonomia finanziaria degli enti interessati alle operazioni di scorporo, non ha fondamento l'assunto secondo cui la nascita di un nuovo ente pregiudicherebbe di per sé detti valori.

Acclarata la necessità dell'invarianza della spesa, è la terza fase, successiva a quelle preliminari e propedeutiche all'adozione della legge istitutiva, ad incidere sulla conformazione e sugli equilibri di bilancio delle nuove circoscrizioni territoriali. Si tratta dell'attività affidata dalla legge regionale alla Provincia di Torino, ai sensi della prescrizione generale contenuta nel citato art. 5 della legge reg. n. 51 del 1992. È in questa sede applicativa che vengono definiti criteri di riparto più elaborati, in riferimento alle specifiche caratteristiche degli enti territoriali interessati. Ferma restando l'attribuzione provvisoria delle risorse al nuovo ente prevista dall'art. 3 del d.l. n. 444 del 1995, il riparto definitivo sarà redatto attraverso i più opportuni coefficienti di assegnazione con modulazioni proporzionali al maggiore o minore rilievo che viene dato al territorio, alla popolazione, alla tipologia dei servizi pubblici, ai beni, agli investimenti ed al loro ammortamento.

Ancora più importante è il rilievo che l'attività amministrativa inerente al riparto può essere assoggettata - ove gli enti interessati non trovino sintonia circa le sue modalità - al controllo giurisdizionale ed a quello di legalità-regolarità assegnato alla Corte dei conti.

4.3.- Proprio in relazione all'ultimo profilo di censura, secondo cui la Corte dei conti avrebbe messo in guardia sui pericoli per l'equilibrio del bilancio regionale derivanti dall'adozione di leggi prive di copertura finanziaria, non può essere condivisa l'opinione del rimettente circa la rilevanza di tali osservazioni di carattere generale contenute nella delibera della Corte dei conti, sezione delle autonomie, 26 marzo 2013, n. 10, poiché il controllo che entra in gioco



nella fattispecie in esame non è quello afferente alla copertura delle leggi regionali, bensì quello di legittimità-regolarità sugli enti locali di cui all'art. 148-*bis* del TUEL, il quale, come appresso specificato, può essere svolto solo dopo che i bilanci degli enti di nuova o modificata circoscrizione siano stati effettivamente redatti.

Non a caso detto controllo è generale e necessario (sentenze n. 39 del 2014 e n. 60 del 2013) e si svolge su tutti i bilanci preventivi e consuntivi degli enti locali, in un momento successivo all'intervenuto riparto delle risorse, il quale è presupposto indefettibile per la loro redazione.

È solo dopo l'adozione degli atti amministrativi di riparto, presupposti dei nuovi bilanci, che la sezione regionale della Corte dei conti può accertare «se i bilanci preventivi e successivi [dei nuovi enti] siano o meno rispettosi del patto di stabilità, siano deliberati in equilibrio e non presentino violazioni delle regole espressamente previste per dette finalità» (sentenza n. 40 del 2014).

Sotto il profilo della prevenzione degli squilibri di carattere economico-finanziario è utile ricordare come il controllo in questione preveda «il conferimento alla Corte dei conti di poteri atti a prevenire con efficacia diretta pratiche lesive del principio della previa copertura e dell'equilibrio dinamico del bilancio degli enti locali (sentenze n. 266, n. 250 e n. 60 del 2013)» (sentenza n. 40 del 2014).

Considerate l'indefettibile regola dell'invarianza della spesa e l'assenza, negli enti soggetti a scorporo, di situazioni di dissesto finanziario di cui all'art. 244 e seguenti del TUEL, un riparto effettuato secondo le regole della sana gestione finanziaria dovrebbe consentire una situazione complessiva sostanzialmente equivalente a quella iniziale. Ciò anche in considerazione del fatto che personale e beni strumentali dovranno essere ripartiti, senza alcuna possibilità di incremento, tra i nuovi enti locali. In questo contesto, il peso complessivo delle operazioni di scorporo dovrà necessariamente avere lo stesso impatto, o comunque un impatto non superiore a quello delle aggregazioni economico-finanziarie precedenti, sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni.

5.- Dunque, la disposizione impugnata non viola i parametri costituzionali evocati dal rimettente, poiché non istituisce alcuna spesa a carico del bilancio regionale e neppure comporta ulteriori oneri a carico delle costituite circoscrizioni territoriali.

Nell'ambito di queste ultime dovranno essere ripartiti risorse e costi secondo i principi e le disposizioni vigenti in materia, attraverso la necessaria specificazione degli stessi da parte dell'organo preposto all'attuazione della legge reg. Piemonte n. 1 del 2013.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 3 della legge della Regione Piemonte 25 gennaio 2013, n. 1 (Istituzione del Comune di Mappano), sollevate, in riferimento agli artt. 81, 97 e 119 della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 giugno 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 172

Sentenza 11 giugno 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e Pene - Atti persecutori (cosiddetto *stalking*) - Fattispecie.

– Codice penale, art. 612-*bis*.

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 612-*bis* del codice penale, promosso dal Tribunale ordinario di Trapani, sezione distaccata di Alcamo, nel procedimento penale a carico di M.S., con ordinanza del 24 giugno 2013, iscritta al n. 284 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2014.

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

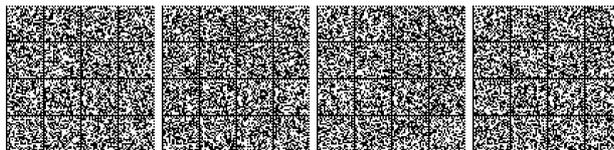
udito nella camera di consiglio del 7 maggio 2014 il Giudice relatore Marta Cartabia.

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Trapani, sezione distaccata di Alcamo, con ordinanza in data 24 giugno 2013 (r. o. n. 284 del 2013), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 612-*bis* del codice penale, per violazione dell'art. 25, secondo comma, della Costituzione.

La disposizione impugnata punisce, «salvo che il fatto costituisca più grave reato», «chiunque, con condotte reiterate, minaccia o molesta taluno in modo da cagionare un perdurante e grave stato di ansia o di paura ovvero da ingenerare un fondato timore per l'incolumità propria o di un prossimo congiunto o di persona al medesimo legata da relazione affettiva ovvero da costringere lo stesso ad alterare le proprie abitudini di vita».

1.1.- In particolare, il giudice rimettente ha ritenuto che l'impugnata norma incriminatrice non definisca in modo «sufficientemente determinato il minimum della condotta intrusiva temporalmente necessaria e sufficiente affinché possa dirsi integrata la persecuzione penalmente rilevante». Inoltre, neppure risulterebbe sufficientemente determinato cosa debba intendersi per perdurante e grave stato di ansia o di paura, così come in alcun modo definiti sarebbero i criteri per stabilire quando il timore debba considerarsi «fondato». Estremamente ampio ed eccessivamente elastico sarebbe poi il concetto di «abitudini di vita», di cui il legislatore non avrebbe perciò sufficientemente individuato i confini.



Simile indeterminazione paleserebbe, quindi, la non manifesta infondatezza della questione in relazione all'art. 25, secondo comma, Cost.

1.2.- Poiché nell'imputazione le condotte contestate all'imputato si assumono integrare gli elementi della fattispecie di cui il rimettente lamenta l'indeterminatezza, la sollevata questione è stata da questi ritenuta rilevante nel giudizio *a quo*.

2.- Con atto depositato in data 4 febbraio 2014, è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata.

In particolare, l'Avvocatura generale dello Stato ha osservato che la condotta tipica della fattispecie di cui all'art. 612-*bis* cod. pen. sarebbe assai più determinata di quella dei reati di minaccia (art. 612 cod. pen.) e molestia (art. 660 cod. pen.), che vantano un'ampia tradizione interpretativa e la cui conformità all'art. 25, secondo comma, Cost. non è in discussione.

Come in ciascun reato abituale, poi, le condotte si caratterizzerebbero per la loro reiterazione nel tempo, nel senso di dover essere almeno due, senza che risulti opportuna alcuna loro ulteriore fissazione minima nel numero o nella durata temporale, giacché la connotazione criminale delle medesime sarebbe sufficientemente individuata dalla loro idoneità complessiva a determinare l'effetto psicologico tipizzato.

La difesa dello Stato, inoltre, reputa prive di fondamento le censure relative all'indeterminatezza del perdurante e grave stato di ansia o di paura, trattandosi di situazioni alterate dello stato psichico tali da provocare un effetto destabilizzante della serenità e dell'equilibrio psico-fisico, riscontrato da copiosa letteratura medica.

Quanto al «fondato» timore, la difesa dello Stato ha ritenuto che si tratti di aggettivazione volta proprio a richiedere un'oggettiva apprezzabilità dell'elemento della fattispecie.

L'espressione «abitudini di vita» sarebbe, infine, dettata dalla necessità di riferirsi al complesso dei comportamenti che una persona solitamente mantiene nell'ambito familiare, sociale e lavorativo, e che la vittima sarebbe costretta a mutare a seguito dell'intrusione rappresentata dall'attività persecutoria.

Nessun pregio avrebbero, pertanto, le censure di illegittimità costituzionale sollevate dal giudice rimettente.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza depositata in data 24 giugno 2013 (r. o. n. 284 del 2013), il Tribunale ordinario di Trapani, sezione distaccata di Alcamo, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 612-*bis* del codice penale, per violazione del principio di determinatezza delle fattispecie penali codificato dall'art. 25, secondo comma, della Costituzione.

In particolare, il giudice rimettente ha lamentato il fatto che il legislatore non abbia indicato in maniera sufficientemente precisa il minimum della condotta intrusiva temporalmente necessaria e sufficiente affinché possa dirsi integrata la persecuzione penalmente rilevante.

Inoltre, sarebbe eccessivamente vaga la nozione di «perdurante e grave stato di ansia o di paura», con cui si definisce uno degli eventi alternativi costitutivi del reato.

Altrettanto indefiniti sarebbero, poi, i criteri necessari per stabilire quando il timore ingenerato nella vittima debba considerarsi «fondato» ai fini dell'integrazione della fattispecie.

Eccessivamente ampio ed elastico sarebbe, infine, il concetto di «abitudini di vita», la cui alterazione è richiesta per la configurazione del reato.

2.- In via preliminare deve rilevarsi che, successivamente al deposito dell'ordinanza di rimessione, l'impugnato art. 612-*bis* cod. pen. è stato modificato dall'art. 1-*bis*, comma 1, del decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 94, che ha elevato a cinque anni di reclusione il massimo della pena edittale, originariamente prevista in quattro anni. Inoltre, l'art. 1, comma 3, lettera *a*), del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93 (Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di protezione civile e di commissariamento delle province), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 ottobre 2013, n. 119, ha modificato l'aggravante di cui al secondo comma dell'art. 612-*bis* cod. pen., stabilendo che l'aumento di pena consegua anche nel caso in cui il fatto sia commesso attraverso strumenti informatici o telematici, e chiarendo che l'aggravante sussiste anche nel caso di persona che sia attualmente legata da relazione affettiva con la persona offesa (mentre nel testo previgente si parlava di fatto commesso da chi «è stato» legato alla vittima). L'art. 1, comma 3, lettera *b*), del citato d.l. n. 93 del



2013, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 119 del 2013, ha infine modificato il quarto comma dell'art. 612-*bis* cod. pen., che disciplina la procedibilità del reato, stabilendo che, nei casi in cui il delitto sia procedibile a querela, la remissione di quest'ultima possa essere soltanto processuale e che la medesima sia irrevocabile quando il fatto è stato commesso attraverso la reiterazione di minacce aggravate.

Deve, peraltro, osservarsi che il predetto *jus superveniens* ha inciso su parti dell'art. 612-*bis* cod. pen. che riguardano il trattamento sanzionatorio, le aggravanti e la procedibilità a querela del reato, senza minimamente intaccare la descrizione della fattispecie-base oggetto di incriminazione, l'unica che il rimettente assume indeterminata, lamentando solo in relazione alla stessa la violazione dell'art. 25, secondo comma, Cost., rilevante nel procedimento *a quo*.

Si tratta, quindi, di modifiche che non concernono aspetti della disposizione impugnata, censurati di indeterminazione dal giudice rimettente. Conseguentemente, deve escludersi che, nella specie, debba procedersi ad una restituzione degli atti, anche perché, come questa Corte ha già avuto modo di precisare, «un'eventuale restituzione degli atti al giudice rimettente, ove questa non sia giustificata dalla necessità che sia nuovamente valutata la perdurante rilevanza nel giudizio *a quo* e la non manifesta infondatezza della quaestio a suo tempo sollevata, potrebbe condurre, proprio in aperto contrasto col principio di effettività della tutela giurisdizionale che non può essere disgiunta dalla sua tempestività, ad un inutile dilatamento dei tempi dei giudizi a quibus, soggetti per due volte alla sospensione conseguente al promovimento dell'incidente di legittimità costituzionale, e ad una duplicazione dello stesso giudizio di costituzionalità, con il rischio di vulnerare il canone di ragionevole durata del processo sancito dall'art. 111 Cost.» (sentenza n. 186 del 2013).

3 - Nel merito, questa Corte è chiamata a giudicare se l'art. 612-*bis* cod. pen. - che punisce «chiunque, con condotte reiterate, minaccia o molesta taluno in modo da cagionare un perdurante e grave stato di ansia o di paura ovvero da ingenerare un fondato timore per l'incolumità propria o di un prossimo congiunto o di persona al medesimo legata da relazione affettiva ovvero da costringere lo stesso ad alterare le proprie abitudini di vita» - soddisfi il principio di determinatezza delle fattispecie penali, garantito dall'art. 25, secondo comma, Cost.

La questione non è fondata.

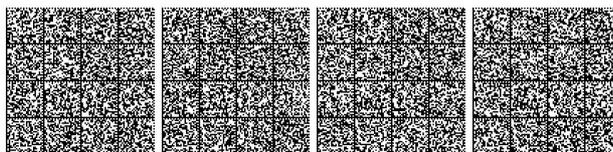
Invero, la giurisprudenza costituzionale ha già chiarito che, per verificare il rispetto del principio di determinatezza, «occorre non già valutare isolatamente il singolo elemento descrittivo dell'illecito, bensì collegarlo con gli altri elementi costitutivi della fattispecie e con la disciplina in cui questa s'inserisce» (da ultimo, sentenza n. 282 del 2010).

La valutazione, dunque, è da condurre con un metodo di interpretazione integrato e sistemico e dovrà essere volta ad accertare, da una parte, la intelligibilità del precetto in base alla sua formulazione linguistica e, dall'altra, la verificabilità del fatto, descritto dalla norma incriminatrice, nella realtà dei comportamenti sociali. Infatti, come già precisato, a partire dalla sentenza n. 96 del 1981, «nella dizione dell'art. 25 Cost., che impone espressamente al legislatore di formulare norme concettualmente precise sotto il profilo semantico della chiarezza e dell'intelligibilità dei termini impiegati, deve logicamente ritenersi anche implicito l'onere di formulare ipotesi che esprimano fattispecie corrispondenti alla realtà».

4.- Ciò premesso in ordine alla portata del parametro costituzionale evocato dal rimettente e al metodo da seguire per accertarne l'osservanza, occorre notare che la fattispecie di cui all'art. 612-*bis* cod. pen. si configura come specificazione delle condotte di minaccia o di molestia già contemplate dal codice penale, sin dalla sua originaria formulazione, agli artt. 612 e 660. La lunga tradizione applicativa di tali fattispecie in sede giurisdizionale, da un lato agevola l'interpretazione della disposizione oggi sottoposta a giudizio e, dall'altro, offre la riprova che la descrizione legislativa corrisponde a comportamenti effettivamente riscontrabili (e riscontrati) nella realtà.

La condotta di minaccia, infatti, oltre ad essere elemento costitutivo di diversi reati - si pensi, ad esempio, alla violenza privata ex art. 610 cod. pen., alla rapina ex art. 628 cod. pen. o all'estorsione ex art. 629 cod. pen. - è oggetto della specifica incriminazione di cui all'art. 612 cod. pen. e, nella tradizionale e consolidata interpretazione che ne è data, in piena adesione al significato che il termine assume nel linguaggio comune, essa consiste nella prospettazione di un male futuro. Molestare significa, invece, sempre secondo il senso comune, alterare in modo fastidioso o importuno l'equilibrio psichico di una persona normale. E questo è sostanzialmente il significato evocato dall'art. 660 cod. pen., in cui viene fatto riferimento alla molestia per definire il risultato di una condotta.

4.1.- In anni più recenti il legislatore - con l'art. 7 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 23 aprile 2009, n. 38 - volendo colmare un vuoto di tutela verso i comportamenti persecutori, assillanti e invasivi della vita altrui, di cui sono vittime soprattutto, ma non esclusivamente, le donne, ha introdotto nel codice penale l'art. 612-*bis*, il quale prevede un'autonoma e più grave fattispecie di reato, in linea con quanto previsto da numerosi ordinamenti stranieri e con quanto ora è stabilito, quale obbligo convenzionale per lo Stato, da strumenti internazionali e, segnatamente, dall'art. 34 della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla



prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica di Istanbul, ratificata e resa esecutiva in Italia con gli artt. 1 e 2 della legge 27 giugno 2013, n. 77 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, fatta a Istanbul l'11 maggio 2011). Con lo speciale reato di cui all'art. 612-*bis* cod. pen. il legislatore ha ulteriormente connotato le condotte di minaccia e molestia, richiedendo che le stesse siano realizzate in modo reiterato e idoneo a cagionare almeno uno degli eventi indicati nel testo normativo (stato di ansia o di paura, timore per l'incolumità e cambiamento delle abitudini di vita). Tale ulteriore connotazione è volta ad individuare specifici fenomeni di molestia assillante che si caratterizzano per un atteggiamento predatorio nei confronti della vittima, bene espresso dal termine inglese "stalking", con cui viene solitamente descritto questo comportamento criminale. Le peculiarità, che contraddistinguono la minaccia e la molestia in questi casi, espongono la vittima a conseguenze nella vita emotiva (stato di ansia e di paura ovvero timore per l'incolumità) e pratica (cambiamento delle abitudini di vita), che rappresentano eventi individuati dal legislatore proprio al fine di meglio circoscrivere la nuova area di illecito, caratterizzata da un aggravato disvalore rispetto alle generiche minacce e molestie e che, pertanto, giustificano una più severa reazione penale.

Ancora, occorre tenere conto del fatto che si è ormai consolidato un "diritto vivente" che qualifica il delitto di cui all'art. 612-*bis* cod. pen. come reato abituale di evento, per la cui sussistenza occorre una condotta reiterata, idonea a causare nella vittima una delle conseguenze descritte e, sotto il profilo dell'elemento soggettivo, richiede il dolo generico, il quale è integrato dalla volontà di porre in essere le condotte di minaccia e molestia nella consapevolezza della idoneità delle medesime a produrre almeno uno degli eventi previsti dalla norma incriminatrice (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenze n. 20993 e n. 7544 del 2012).

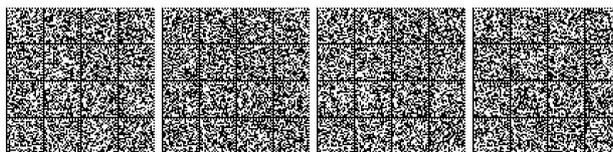
Ciò conferma quanto risulta evidente già dalla formulazione legislativa del precetto e, cioè, che il reato di cui all'art. 612-*bis* cod. pen. non attenua in alcun modo la determinatezza della incriminazione rispetto alle fattispecie di molestie o di minacce, di cui costituisce una specificazione.

4.2.- Il fatto che il legislatore, nel definire le condotte e gli eventi, abbia fatto ricorso a una enunciazione sintetica della norma incriminatrice - come avviene, del resto, nella gran parte dei Paesi dove è stata adottata una normativa cosiddetta "anti-stalking" - e non abbia adottato, invece, una tecnica analitica di enumerazione dei comportamenti sanzionati, non comporta, di per sé, un vizio di indeterminatezza, purché attraverso l'interpretazione integrata, sistemica e teleologica, si pervenga alla individuazione di un significato chiaro, intelligibile e preciso dell'enunciato. Del resto, anche in un ordinamento come quello tedesco, in cui si è scelto di enumerare le ipotesi di persecuzione riportabili al cosiddetto "stalking" ("Nachstellung"), l'elenco non è tassativo, ma prevede una clausola di chiusura "ad analogia esplicita", che attrae nel perimetro della rilevanza penale, oltre alle condotte puntualmente tipizzate, anche ogni "altro comportamento assimilabile" ("eine andere vergleichbare Handlung", ex § 238, (1) del codice penale tedesco).

Invero, come già affermato da questa Corte, l'esigenza costituzionale di determinatezza della fattispecie ai sensi dell'art. 25, secondo comma, Cost., non coincide necessariamente con il carattere più o meno descrittivo della stessa, ben potendo la norma incriminatrice fare uso di una tecnica esemplificativa (sentenze n. 79 del 1982, n. 120 del 1963 e n. 27 del 1961), oppure riferirsi a concetti extragiuridici diffusi (sentenze n. 42 del 1972, n. 191 del 1970), ovvero ancora a dati di esperienza comune o tecnica (sentenza n. 126 del 1971). Il principio di determinatezza non esclude, infatti, l'ammissibilità di formule elastiche, alle quali non infrequentemente il legislatore deve ricorrere stante la «impossibilità pratica di elencare analiticamente tutte le situazioni astrattamente idonee a "giustificare" l'inosservanza del precetto e la cui valenza riceve adeguata luce dalla finalità dell'incriminazione e dal quadro normativo su cui essa si innesta» (sentenze n. 302 e n. 5 del 2004).

5.- In relazione ai diversi elementi che, nella loro combinazione, integrano il reato di cui all'art. 612-*bis* cod. pen., ora sottoposto all'esame della Corte, viene anzitutto in rilievo la reiterazione di condotte minacciose o moleste, idonee alternativamente a cagionare un «perdurante e grave stato di ansia o di paura» ovvero a ingenerare un «fondato timore per l'incolumità propria o di un prossimo congiunto o di persona al medesimo legata da relazione affettiva» ovvero a costringere lo stesso ad alterare le «proprie abitudini di vita».

Il concetto di «reiterazione», utilizzato nella norma incriminatrice, chiarisce in modo preciso che sono necessarie almeno due condotte di minacce o molestia. Ciò, tuttavia, non è sufficiente, in quanto le medesime devono anche essere idonee a cagionare uno dei tre eventi alternativamente previsti dalla norma incriminatrice. Una tale valutazione di idoneità non può che essere condotta in concreto dal giudice esaminando il singolo caso sottoposto al suo giudizio e tenendo conto che, come ha ripetutamente sottolineato la giurisprudenza di legittimità (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenze n. 46331 del 2013 e n. 6417 del 2010), non è sufficiente il semplice verificarsi di uno degli eventi previsti dalla norma penale, né basta l'astratta idoneità della condotta a cagionarlo, occorrendo invece dimostrare il nesso causale tra la condotta posta in essere dall'agente e i turbamenti derivati alla vita privata della vittima.



Quanto al «perdurante e grave stato di ansia e di paura» e al «fondato timore per l'incolumità», trattandosi di eventi che riguardano la sfera emotiva e psicologica, essi debbono essere accertati attraverso un'accurata osservazione di segni e indizi comportamentali, desumibili dal confronto tra la situazione pregressa e quella conseguente alle condotte dell'agente, che denotino una apprezzabile destabilizzazione della serenità e dell'equilibrio psicologico della vittima. A questo proposito, del resto, anche la giurisprudenza di legittimità (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione quinta penale, sentenza n. 14391 del 2012) ha precisato che la prova dello stato di ansia e di paura può e deve essere ancorata ad elementi sintomatici che rivelino un reale turbamento psicologico, ricavabili dalle dichiarazioni della stessa vittima del reato, dai suoi comportamenti conseguenti alla condotta posta in essere dall'agente, nonché dalle condizioni soggettive della vittima, purché note all'agente, e come tali necessariamente rientranti nell'oggetto del dolo. Anche sotto questo profilo, dunque, è dimostrato che l'enunciato legislativo di cui all'art. 612-*bis* cod. pen., pur richiedendo un'attenta considerazione di dati riscontrabili sul piano dei comportamenti e dell'esperienza, consente al giudice di appurare con ragionevole certezza il verificarsi dei fenomeni in esso descritti e, pertanto, non presenta vizi di indeterminatezza, ai sensi dell'art. 25, secondo comma, Cost.

L'aggettivazione, inoltre, in termini di «grave e perdurante» stato di ansia o di paura e di «fondato» timore per l'incolumità, vale a circoscrivere ulteriormente l'area dell'incriminazione, in modo che siano doverosamente ritenute irrilevanti ansie di scarso momento, sia in ordine alla loro durata sia in ordine alla loro incidenza sul soggetto passivo, nonché timori immaginari o del tutto fantasiosi della vittima. A tale ultimo riguardo, deve rammentarsi come spetti al giudice ricostruire e circoscrivere l'area di tipicità della condotta penalmente rilevante sulla base dei consueti criteri ermeneutici, in particolare alla luce del principio di offensività, che per giurisprudenza costante di questa Corte costituisce canone interpretativo unanimemente accettato (*ex plurimis*, sentenze n. 139 del 2014 e n. 62 del 1986).

Infine, il riferimento del legislatore alle abitudini di vita costituisce un chiaro e verificabile rinvio al complesso dei comportamenti che una persona solitamente mantiene nell'ambito familiare, sociale e lavorativo, e che la vittima è costretta a mutare a seguito dell'intrusione rappresentata dall'attività persecutoria, mutamento di cui l'agente deve avere consapevolezza ed essersi rappresentato, trattandosi di reato per l'appunto punibile solo a titolo di dolo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 612-bis cod. pen. sollevata, in riferimento all'art. 25, secondo comma, Cost., dal Tribunale ordinario di Trapani, sezione distaccata di Alcamo, con l'ordinanza in epigrafe indicata.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 giugno 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 173

Sentenza 11 - 13 giugno 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Zootecnia e profilassi - Abolizione di obblighi ed adempimenti in materia di polizia veterinaria - Modalità di stabulazione dei vitelli destinati alla macellazione.

– Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste del 15 aprile 2013, n. 13 (Disposizioni per la semplificazione di procedure in materia sanitaria), artt. 5 e 7, comma 2.

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5 e 7, comma 2, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste del 15 aprile 2013, n. 13 (Disposizioni per la semplificazione di procedure in materia sanitaria), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'8-11 luglio 2013, depositato in cancelleria il 10 luglio 2013 ed iscritto al n. 73 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Valle d'Aosta;

udito nell'udienza pubblica del 6 maggio 2014 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi l'avvocato dello Stato Diana Ranucci per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato in data 8-11 luglio 2013 e depositato il successivo 10 luglio, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato in via principale gli artt. 5 e 7, comma 2, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 15 aprile 2013, n. 13 (Disposizioni per la semplificazione di procedure in materia sanitaria).

Il ricorrente osserva che l'art. 5 (che abolisce le certificazioni del veterinario dell'Azienda sanitaria locale (ASL), competente in materia di movimentazione del bestiame ed elimina sia la vigilanza sanitaria dell'ASL sugli allevamenti sia l'obbligo di denuncia di malattia infettiva e diffusiva per alcune malattie degli animali) eccede dalle competenze legislative attribuite alla Regione dall'art. 3, primo comma, lettera l), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), in materia di «igiene sanità, assistenza ospedaliera e profilattica», in quanto adotta misure che non sono di mera integrazione o attuazione della normativa statale di riferimento. Secondo l'Avvocatura dello Stato, infatti, la norma censurata interviene in particolare su disposizioni e misure stabilite dal d.P.R.



8 febbraio 1954, n. 320 (Regolamento di polizia veterinaria), e segnatamente sugli artt. 1, 2, 31, 41 e 42, che sono riconducibili alla materia della «profilassi internazionale», riservata alla legislazione statale esclusiva dall'art. 117, secondo comma, lettera *q*), della Costituzione, al fine di assicurare un'indispensabile uniformità di disciplina su tutto il territorio nazionale (come affermato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 72 del 2013, in cui si evidenzia il coinvolgimento in materia anche di profili riguardanti la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, anch'essa riservata alla competenza legislativa dello Stato, in linea con quanto previsto in sede comunitaria e UE).

Quanto poi, all'art. 7, comma 2, della medesima legge regionale, esso prevede che «I vitelli di aziende ubicate nel territorio regionale nei quali l'allevamento è condotto con modalità diverse da quelle indicate al comma 1 possono essere stabulati indifferentemente sia alla posta fissa sia in gruppo». Il ricorrente ne denuncia il contrasto con i principi fondamentali in materia di tutela della salute di cui al decreto legislativo 7 luglio 2011, n. 126 (Attuazione della direttiva 2008/119/CE che stabilisce le norme minime per la protezione dei vitelli), il quale (nell'Allegato 1, punto 8), stabilisce che «I vitelli non debbono essere legati, ad eccezione di quelli stabulati in gruppo che possono essere legati per un periodo massimo di un'ora al momento della somministrazione di latte e succedanei del latte». Secondo la difesa dello Stato, la disposizione regionale «eccede dalle competenze legislative attribuite alla regione dall'art. 3, comma 1, lettera *l*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) in materia di «igiene sanità, assistenza ospedaliera e profilattica» - introducendo una norma che non si limita alla mera integrazione ed attuazione di Leggi della Repubblica - e viola altresì l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, derogando i principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia di tutela della salute».

2.- Si è costituita la Regione autonoma Valle d'Aosta, che ha preliminarmente eccepito l'inammissibilità del ricorso, assumendo la prospettazione alternativa dei parametri statutari e costituzionali evocati, la mancanza di argomentazioni circa il rapporto in cui detti parametri si porrebbero, nonché l'errata e generica individuazione di essi.

Nel merito, la resistente deduce la non fondatezza delle censure. Essa, infatti, rileva di essere titolare (in virtù della clausola di favore di cui all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2010, n. 3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione») della competenza in materia di «polizia veterinaria», che le consente di adottare norme di dettaglio in materia di «tutela della salute», oltre che di competenza primaria in materia di «agricoltura e foreste, zootecnia, flora e fauna» e di competenza concorrente in materia di «igiene e sanità, assistenza ospedaliera e profilattica», rispettivamente ai sensi degli artt. 2, comma 1, lettera *d*), e 3, comma 1, lettera *l*), dello statuto speciale.

La Regione osserva, altresì, che l'intervento legislativo non si spinge oltre il confine del dettaglio, limitandosi a semplificare specifici adempimenti, in linea con le attuali posizioni scientifiche affermatesi nell'ambito della prevenzione delle malattie degli animali. Da ciò rileva l'inconferenza del richiamo alla sentenza n. 72 del 2013, poiché le norme in oggetto si limitano alla mera abolizione (per avvertite esigenze di semplificazione) di adempimenti concernenti attività in assenza di malattie infettive e parassitarie diffuse e non contagiose per l'uomo.

Pur ritenendo che tali considerazioni siano di per sé sufficienti ad escludere la lesione degli evocati parametri, la resistente - con specifico riguardo a ciascuna delle singole disposizioni delle lettere da *a*) ad *h*) dell'art. 5 - deduce altresì che le scelte del legislatore regionale si pongono (nell'ottica della leale collaborazione, di cui assume la violazione attraverso la presente impugnativa) in linea con gli orientamenti emersi in materia a livello statale (che recepiscono le indicazioni emerse dal «Gruppo di lavoro per la semplificazione delle procedure relativamente alle autorizzazioni, alle certificazioni ed idoneità sanitarie», costituito con decreto del Ministro della salute del 13 ottobre 2004) e comunitario, che non prevedono l'obbligatorietà dei relativi adempimenti, ma il ricorso a «sperimentate, buone pratiche del caso», conformi ad affermazioni «scientificamente consolidate», che rendono gli adempimenti de quibus ormai superati.

Quanto all'art. 7, comma 2, esso è espressione della competenza legislativa primaria della Regione in materia di «zootecnia», ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera *d*), dello statuto speciale, e si giustifica in rapporto alla particolare realtà montana in cui si collocano gli allevamenti, come confermato dalla nota del Ministero della salute del 23 febbraio 2011, in cui appunto si rileva che, in tale contesto, «l'utilizzo della posta non influenza negativamente il benessere» dei vitelli di razza valdostana.

3.- In prossimità dell'udienza, l'Avvocatura dello Stato ha depositato memoria in cui - anche in risposta alle eccezioni di inammissibilità sollevate dalla Regione resistente - vengono ribadite ed ulteriormente illustrate ragioni del ricorso, con particolare riferimento alla esatta individuazione dei parametri costituzionali posti alla base delle impugnazioni.



Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 5 e 7, comma 2, della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 15 aprile 2013, n. 13 (Disposizioni per la semplificazione di procedure in materia sanitaria). L'art. 5 abolisce le certificazioni del veterinario dell'Azienda sanitaria locale (ASL) competente in materia di movimentazione del bestiame ed eliminano sia la vigilanza sanitaria dell'ASL sugli allevamenti, sia l'obbligo di denuncia di malattia infettiva e diffusiva per alcune malattie degli animali. A sua volta, il comma 2 dell'art. 7 prevede specifiche modalità di stabulazione dei vitelli destinati alla macellazione.

2.- Preliminarmente, la difesa della Regione ha eccepito l'inammissibilità delle questioni, deducendo la prospettazione alternativa dei parametri statutari e costituzionali evocati, la carenza di argomentazioni in ordine al rapporto in cui detti parametri si porrebbero e l'errata e generica individuazione degli stessi.

2.1.- Le eccezioni non hanno fondamento.

2.2.- Quanto al primo profilo, va rilevato come (seppure in termini sintetici) il ricorrente abbia esplicitato adeguatamente le proprie censure.

L'Avvocatura, da un lato, deduce che la norma di cui all'art. 5 «eccede le competenze legislative attribuite alla regione dall'art. 3, primo comma, lettera l), dello Statuto speciale valdostano in materia di "igiene sanità, assistenza ospedaliera e profilattica", adottando norme che non sono di mera integrazione o attuazione della normativa statale di riferimento»; e precisa che «Essa interviene in particolare su disposizioni e misure stabilite dal Regolamento di Polizia veterinaria, d.P.R. n. 320 del 1954, e segnatamente sugli artt. 1, 2, 31, 41 e 42 di detto provvedimento, che sono riconducibili alla materia della "profilassi internazionale", riservata alla legislazione statale esclusiva dall'art. 117, secondo comma, lettera q), della Costituzione, proprio al fine di assicurare un'indispensabile uniformità di disciplina su tutto il territorio nazionale».

Dall'altro lato (analogamente), essa ritiene che l'art. 7, comma 2, «eccede dalle competenze legislative attribuite alla regione dall'art. 3, comma 1, lettera l), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) in materia di "igiene sanità, assistenza ospedaliera e profilattica" - introducendo una norma che non si limita alla mera integrazione ed attuazione di Leggi della Repubblica - e viola altresì l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, derogando i principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia di tutela della salute».

Siffatte argomentazioni rendono agevolmente comprensibile come il ricorrente lamenti, contestualmente, la violazione (per eccesso) delle competenze legislative attribuite alla Regione dallo statuto speciale e, conseguentemente, dell'assetto competenziale attribuito allo Stato (rispettivamente in via esclusiva e concorrente) dalle norme costituzionali. Non si evidenzia, dunque, alcuna contraddizione nel fatto di citare congiuntamente (senza irrisolte alternative) sia le specifiche disposizioni statutarie che il ricorrente assume vulnerate, che le disposizioni contenute nell'art. 117, commi secondo e terzo, Cost. Tale modalità espositiva è, infatti, tesa a porre in evidenza, per entrambe le norme censurate, la sussistenza delle condizioni per l'accoglimento della (inequivoca) richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale delle medesime (sentenze n. 254 e n. 101 del 2010). Sicché, deve ritenersi congruamente chiarito come il ricorrente intenda attribuire (a ciascuna delle norme) altrettanti profili di incostituzionalità, rispetto ai quali il richiamo (oltre che alle norme dello statuto speciale) anche alle disposizioni contenute nella Costituzione trova giustificazione nella considerazione secondo cui lo sconfinamento dai limiti statutari della potestà legislativa regionale deriva (per l'art. 5) dalla affermazione della esclusività e (per l'art. 7, comma 2) della concorrenzialità (quanto all'attribuzione del potere di fissazione dei principi fondamentali) della competenza statale nelle materie de quibus (sentenze n. 288 e n. 187 del 2013).

2.3.- Da quanto appena esposto si trae la infondatezza anche della collegata altra eccezione di inammissibilità del ricorso (derivante, in tesi, dalla carenza di argomentazioni in ordine al rapporto in cui i menzionati parametri si porrebbero tra loro), in quanto, come visto, la prospettazione delle questioni deve ritenersi operata in maniera congiunta e consequenziale. La qual cosa permette di cogliere agevolmente quale sia il dedotto rapporto di (in)compatibilità tra le norme censurate ed i parametri (statutari o costituzionali) evocati (da ultimo, sentenze n. 39 e n. 11 del 2014).

2.4.- Infine, altrettanto infondata è l'eccezione di inammissibilità, che (a dire della Regione) deriverebbe dalla pretesa errata individuazione degli evocati parametri, giacché semmai siffatti vizi di motivazione (ove effettivamente configurabili) ridonderebbero quale motivi di rigetto nel merito della relativa questione.

3.- La questione riguardante l'art. 5 è fondata.



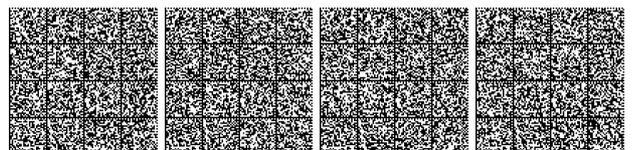
3.1.- La norma (sotto la rubrica «Determinazioni in materia di polizia veterinaria») sancisce quanto segue: «1. Sono aboliti gli obblighi e gli adempimenti in materia di polizia veterinaria di seguito elencati: *a)* visita veterinaria prima del trasferimento di suini nei macelli e negli allevamenti della Regione; *b)* obbligo di domanda per il trasferimento del bestiame nei pascoli estivi per motivi d'alpeggio di cui all'articolo 41 del decreto del Presidente della Repubblica 8 febbraio 1954, n. 320 (Regolamento di polizia veterinaria); *c)* visita veterinaria per il rilascio della certificazione di cui all'articolo 42 del D.P.R. 320/1954 per i trasferimenti nell'ambito della Regione; *d)* obbligo di vigilanza annuale in allevamenti bovini e ovi-caprini per encefalopatia spongiforme trasmissibile in assenza di sospetto; *e)* obbligo di vigilanza nelle manifestazioni zootecniche in assenza di restrizioni per malattie infettive; *f)* obbligo di visita veterinaria domiciliare sui bovini e gli ovi-caprini deceduti in assenza di denuncia di malattia infettiva e diffusiva dei medesimi e nel caso in cui i suddetti animali siano trasferiti presso uno stabilimento di transito riconosciuto ai sensi del regolamento (CE) n. 1069/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, recante norme sanitarie relative ai sottoprodotti di origine animale e ai prodotti derivati non destinati al consumo umano e che abroga il regolamento (CE) n. 1774/2002 (regolamento sui sottoprodotti di origine animale); *g)* nulla osta per la macellazione ad uso familiare nelle macellazioni a favore del privato, eseguite nei macelli riconosciuti; *h)* obbligo di denuncia di malattia infettiva e diffusiva degli animali ai sensi dell'articolo 1 del D.P.R. 320/1954, per le seguenti malattie: 1) influenza dei bovini dovuta ad adenovirus, reovirus, parainfluenza 3, malattia delle mucose virale bovina, rinotracheite infettiva bovina e vulvovaginite pustolosa infettiva; 2) distornatosi dei ruminanti; 3) strongilosi polmonare ed intestinale dei ruminanti; 4) rogna degli equini, dei bovini, dei bufalini, degli ovini e dei caprini; 5) ipodermosi bovina; 6) peste europea e varroasi delle api».

Come affermato dal ricorrente, la norma (nel contesto di un intervento legislativo regionale recante «Disposizioni per la semplificazione di procedure in materia sanitaria»), «provvede a depennare una serie di adempimenti in materia di polizia veterinaria [...] abolendo le certificazioni del veterinario dell'ASL competente in materia di movimentazione del bestiame ed eliminando sia la vigilanza sanitaria dell'ASL sugli allevamenti sia l'obbligo di denuncia di malattia infettiva e diffusiva per alcune malattie degli animali».

3.2.- Nella sentenza n. 72 del 2013 (riguardante altra normativa regionale, impugnata nella parte in cui sopprimeva nei fatti la certificazione del veterinario della ASL competente in materia di movimentazione del bestiame, sostituendola con una autocertificazione), questa Corte - richiamate le precedenti sentenze n. 12 del 2004 e n. 406 del 2005, anch'esse in tema di cautele imposte, nella specie, per evitare la diffusione ed il contagio della febbre catarrale dei ruminanti e degli ovini - ha nuovamente ricondotto la disciplina dei controlli veterinari sul bestiame di allevamento nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «profilassi internazionale», coinvolgente anche i profili riguardanti la «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», anch'essa riservata alla competenza legislativa dello Stato. Ed ha rimarcato che «Appare [...] fin troppo evidente che la normativa statale che prevede il controllo sanitario della ASL competente sul bestiame in transito [...] è destinata ad assicurare, anche in relazione al profilo delle procedure (ad esempio in tema di programmi di prevenzione o di controllo e vigilanza), oltre che a quello strettamente sanzionatorio, una indispensabile uniformità di disciplina su tutto il territorio nazionale, secondo livelli minimi di tutela che necessitano, proprio per le esigenze della profilassi, di una ineludibile omogeneità di criteri e parametri di valutazione»; rammentando in pari tempo che, «in tale quadro di riferimento [...], spetta alla competenza del Ministero della salute la cura dei rapporti con l'Organizzazione mondiale della sanità e con altre Agenzie ONU anche per l'attuazione di convenzioni e di programmi sanitari internazionali».

3.3.- Risulta del tutto evidente che anche l'impugnato art. 5 (nell'abolire le predette certificazioni veterinarie, eliminando la relativa vigilanza sanitaria e l'obbligo di denuncia di malattia infettiva e diffusiva per alcune malattie degli animali) abbia l'immediato effetto di limitare (o addirittura di escludere) i necessari controlli (anche periodici) finalizzati a prevenire l'insorgere di sempre possibili epidemie ed epizootie, mediante la tempestiva individuazione (che si attua proprio attraverso la prevenzione e l'accertamento) e la relativa denuncia delle malattie infettive e diffuse del bestiame, così ponendo a rischio la complessiva opera di profilassi anche a livello europeo.

Pertanto, non può convenirsi con la tesi difensiva secondo la quale il legislatore regionale non avrebbe posto in essere altro che un intervento legislativo diretto a soddisfare avvertite esigenze di mera semplificazione amministrativa, e come tale idoneo a superare il confine della disciplina di dettaglio, limitandosi a semplificare alcuni adempimenti, in linea con le attuali posizioni scientifiche affermatesi con riferimento specifico alla prevenzione delle malattie degli animali. Al contrario, nel derogare espressamente alla normativa statale di tutela (non solo alle richiamate disposizioni del d.P.R. 8 febbraio 1954, n. 320, recante «Regolamento di polizia veterinaria», ma anche a quelle di cui al R.D. 27 luglio 1934, n. 1265, recante «Approvazione del testo unico delle leggi sanitarie» ed al decreto legislativo 22 maggio 1999, n. 196, recante «Attuazione della direttiva 97/12/CE che modifica e aggiorna la direttiva 64/432/CEE relativa ai problemi di polizia sanitaria in materia di scambi intracomunitari di animali delle specie bovina e suina»), esso ha invaso l'ambito di competenza esclusiva dello Stato in materia di «profilassi internazionale». Competenza questa che, peraltro,



oltre a garantire la unitarietà di disciplina sull'intero territorio nazionale, si svolge in coerenza con quanto previsto in sede comunitaria ed eurolunitaria (direttiva 21 novembre 1989, n. 89/608/CEE, recante «Direttiva del Consiglio relativa alla mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e alla collaborazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione delle legislazioni veterinaria e zootecnica»; nonché direttiva 17 marzo 1997, n. 97/12/CE, recante «Direttiva del Consiglio che modifica e aggiorna la direttiva 64/432/CEE relativa a problemi di polizia sanitaria in materia di scambi intracomunitari di animali delle specie bovina e suina»).

3.4.- L'affermazione della competenza esclusiva dello Stato a legiferare in materia rende del tutto superfluo l'esame dei motivi che hanno determinato l'intervento legislativo *de quo*, che secondo la Regione (in un'ottica di leale collaborazione) si porrebbero in linea con gli orientamenti emersi in materia sia a livello statale (in coerenza con le indicazioni emerse dal «Gruppo di lavoro per la semplificazione delle procedure relativamente alle autorizzazioni, alle certificazioni ed idoneità sanitarie», costituito con decreto del Ministro della salute del 13 ottobre 2004), sia eurolunitario (che non prevedrebbero l'obbligatorietà dei relativi adempimenti), ovvero di fatto si conformerebbero a «sperimentate, buone pratiche del caso», conformi a prassi «scientificamente consolidate». Queste renderebbero gli adempimenti de quibus ormai superati.

Quanto, poi, alla contestata violazione della leale collaborazione, derivante (per la Regione) dalla avvenuta impugnazione della norma da parte del Presidente del Consiglio (nonostante gli esiti raggiunti dal predetto Gruppo di lavoro), va sottolineato che - ove anche si desse a tale doglianza valenza riconvenzionale e non già mero contenuto di argomentazione difensiva - varrebbe il consolidato orientamento di questa Corte, secondo cui il principio di leale collaborazione non opera rispetto a materia attribuita alla competenza esclusiva dello Stato (sentenze n. 273 del 2013 e n. 297 del 2012).

3.5.- Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Valle d'Aosta n. 13 del 2013.

4. - Viceversa, la questione relativa al comma 2 dell'art. 7 non è fondata.

4.1.- La norma regionale prevede che «I vitelli di aziende ubicate nel territorio regionale nei quali l'allevamento è condotto con modalità diverse da quelle indicate al comma 1 [mediante la detenzione del bovino dalla nascita alla macellazione in un luogo chiuso senza possibilità di godere in nessuna fase della loro vita di spazi di libertà da pascolamento] possono essere stabulati indifferentemente sia alla posta fissa sia in gruppo». Secondo il ricorrente, la norma - che dispone in modo diverso rispetto a quanto sancito dal punto 8 dell'Allegato 1 al decreto legislativo 7 luglio 2011, n. 126, recante «Attuazione della direttiva 2008/119/CE che stabilisce le norme minime per la protezione dei vitelli», in base al quale «I vitelli non debbono essere legati, ad eccezione di quelli stabulati in gruppo che possono essere legati per un periodo massimo di un'ora al momento della somministrazione di latte e succedanei del latte» - eccederebbe anch'essa la competenza regionale di cui all'art. 3, primo comma, lettera l), dello statuto speciale, in materia di «igiene sanità, assistenza ospedaliera e profilattica», in quanto introdurrebbe una norma che non si limita alla mera integrazione ed attuazione di leggi della Repubblica; e si porrebbe conseguentemente in contrasto con l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, derogando i principi fondamentali fissati dalla legislazione statale in materia di «tutela della salute».

4.2.- A contestazione della tesi di parte ricorrente, la Regione resistente regionale ha dedotto la riconducibilità della impugnata normativa, riguardante le modalità di stabulazione dei vitelli, alla materia «zootecnia», attribuita dall'art. 2, primo comma, lettera d), dello statuto di autonomia (insieme alla «agricoltura e foreste» ed alla «flora e fauna») alla propria competenza legislativa primaria.

In merito, va rilevato che questa Corte ha chiarito che «il significato corrente del termine “zootecnia” richiama indubbiamente l'attività diretta all'allevamento e allo sfruttamento degli animali “produttivi”, cioè idonei a fornire all'uomo un'utilità di natura economica»; e che «ciò è confermato dal rilievo che l'attività zootecnica è stata sempre considerata, proprio in tema di riparto di competenze tra Stato e regioni, come inscindibile dalla materia dell'“agricoltura”, ed anzi come un settore, un aspetto particolare di questa» (sentenza n. 123 del 1992). Ed ha, viceversa, ritenuto che al paradigma della «tutela della salute», materia ascrivibile alla competenza concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost., sono riconducibili gli obiettivi di tutela igienico-sanitaria e di sicurezza veterinaria (sentenza n. 222 del 2003).

Orbene, nella specie, si evidenzia agevolmente la finalità “produttiva” sottesa alla regolamentazione delle condizioni di stabulazione dei vitelli nelle aziende di allevamento per la macellazione, che la norma regionale modula, nel dettaglio, in rapporto alla peculiare «realtà allevatoria» della Valle d'Aosta (riconosciuta dal parere del Ministero della salute, del 23 febbraio 2011, in cui si sottolinea «che i vitelli di razza valdostana esigono una gestione che deve essere consona alla loro particolare nevrità e che l'utilizzo della “posta” non influenza negativamente il benessere di questi animali»).



D'altronde, il fine economico-produttivo della disciplina dell'allevamento e della protezione dei vitelli è anche espressamente riconosciuto nei punti 4 e 6 del Considerando della stessa direttiva n. 2008/119/CE (Direttiva del Consiglio che stabilisce le norme minime per la protezione dei vitelli), in cui si evidenzia rispettivamente che: «L'allevamento di vitelli costituisce parte integrante dell'agricoltura. Esso rappresenta una fonte di reddito per una parte della popolazione agricola» (punto 4); e che «È quindi indispensabile stabilire le norme minime comuni per la protezione dei vitelli d'allevamento e da ingrasso allo scopo di garantire un razionale sviluppo della produzione» (punto 6).

4.3.- La riconducibilità della disciplina in oggetto alla materia «zootecnia», appartenente alla competenza legislativa regionale primaria - di cui non viene in alcun modo contestato l'esercizio nei limiti previsti dal primo comma dell'art. 2 dello statuto speciale - porta dunque al rigetto della impugnazione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 15 aprile 2013, n. 13 (Disposizioni per la semplificazione di procedure in materia sanitaria);

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 2, della medesima legge della Regione autonoma Valle d'Aosta n. 13 del 2013, proposta - in riferimento all'art. 3, primo comma, lettera l), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) ed all'art. 117, terzo comma, della Costituzione - dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140173

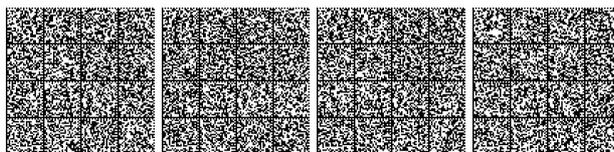
N. 174

Sentenza 11 - 13 giugno 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Giustizia amministrativa - Competenza territoriale funzionale inderogabile del T.A.R. Lazio, sede di Roma, per le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro.

– Decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), artt. 13, 14, 15, 16 e 135, comma 1, lettera q-quater).



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 di legittimità costituzionale degli artt. 13, 14, 15, 16 e 135, comma 1, lettera q-*quater*), del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), promossi dal Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, con quattro ordinanze del 23 maggio 2013, dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, con tre ordinanze del 4 giugno 2013, dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, con cinque ordinanze del 15 giugno 2013, rispettivamente iscritte ai nn. 188, 189, 190, 191, 208, 209, 210, 216, 217, 218, 219 e 220 del registro ordinanze 2013 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 37, n. 41 e n. 42, prima serie speciale, dell'anno 2013.

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

udito nella camera di consiglio del 7 maggio 2014 il Giudice relatore Giuliano Amato.

Ritenuto in fatto

1.- I Tribunali amministrativi regionali per la Puglia, per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, e per il Piemonte, hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 135, comma 1, lettera q-*quater*), del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), per violazione degli artt. 3, 24, 25, 111 e 125 della Costituzione. Tutti i giudici rimettenti denunciano l'illegittimità della disposizione che devolve alla competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio, sede di Roma, le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti, emessi dall'autorità di polizia, relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro.

Il solo TAR Calabria ha, inoltre, sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 13, 14, 15 e 16 dello stesso d.lgs. n. 104 del 2010, per violazione dell'art. 76 Cost.

2.- Con quattro ordinanze di analogo tenore, emesse il 23 maggio 2013, il TAR Puglia ha sollevato - in riferimento agli artt. 3 e 125 Cost. - questione di legittimità costituzionale dell'art. 135, comma 1, lettera q-*quater*), del d.lgs. n. 104 del 2010, il quale prevede che «Sono devolute alla competenza inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma [...] le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti [...] emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro».

Ad avviso del giudice rimettente, la norma impugnata si porrebbe in contrasto con l'art. 3 Cost., per violazione del principio di ragionevolezza, in quanto - in mancanza di una valida ragione giustificatrice - introdurrebbe una deroga agli ordinari criteri di individuazione della competenza, legati agli indici di collegamento territoriale; la norma violerebbe altresì l'art. 125 Cost., poiché determinerebbe l'alterazione dell'equilibrio del controllo giurisdizionale sugli atti amministrativi, vanificando l'articolazione su base regionale del sistema di giustizia amministrativa.

2.1.- In ciascuna delle ordinanze di rimessione, il TAR riferisce di essere chiamato a decidere in ordine ai ricorsi per l'annullamento dei provvedimenti con i quali, rispettivamente, il Questore di Foggia (ordinanza n. 188) ed il Questore di Bari (ordinanze n. 189, n. 190 e n. 191) hanno rigettato le istanze, avanzate dai ricorrenti, tutti esercenti l'attività di intermediari nell'ambito delle scommesse sportive, ai fini del rilascio dell'autorizzazione per attività di scommesse, prevista dall'art. 88 del r.d. 18 giugno 1931, n. 773 (Approvazione del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza); il giudice *a quo* evidenzia inoltre che ciascuno dei ricorrenti ha avanzato istanza in via cautelare.



Il Ministero dell'interno si è costituito in ciascuno dei giudizi dinanzi al TAR, sollevando in via preliminare eccezione di incompetenza funzionale del Tribunale adito, ai sensi dell'art. 135, comma 1, lettera q-*quater*), d.lgs. n. 104 del 2010.

2.2.- In punto di rilevanza della questione, il giudice rimettente osserva che dalla soluzione della questione di legittimità costituzionale dipende l'affermazione, ovvero la negazione, della propria competenza in ordine alla domanda di annullamento del provvedimento impugnato. Il giudizio *a quo* non potrebbe quindi essere definito, né in sede di merito, né in sede cautelare, se non a seguito della risoluzione dell'incidente di costituzionalità. D'altra parte, la chiarezza ed univocità dell'art. 135, comma 1, lettera q-*quater*), del d.lgs. n. 104 del 2010, precluderebbero qualsiasi interpretazione costituzionalmente orientata della disposizione censurata.

2.3.- Il TAR ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma impugnata, ravvisando la violazione dei principi di cui agli artt. 3 e 125 Cost.

2.3.1.- Con particolare riferimento alla violazione dell'art. 3 Cost., il Collegio si dichiara consapevole dell'esclusione del sindacato giurisdizionale sul merito delle leggi, essendo rimessa all'esclusivo apprezzamento del legislatore ogni valutazione circa l'opportunità, la completezza o l'equità del dettato normativo. Il giudice *a quo* sottolinea infatti che spetta al legislatore «un'ampia potestà discrezionale nella conformazione degli istituti processuali, col solo limite della non irrazionale predisposizione di strumenti di tutela, pur se tra loro differenziati» (sentenza n. 341 del 2006); di tale discrezionalità il legislatore fruisce anche nella disciplina della competenza. Il TAR rimettente osserva peraltro che tale discrezionalità incontra il limite della non manifesta irragionevolezza delle scelte legislative che diano luogo a situazioni giuridiche tra di loro differenziate.

Il Collegio evidenzia che la norma in esame costituisce una deroga al criterio generale di individuazione della competenza, fissato nel TAR nella cui circoscrizione territoriale ha sede l'amministrazione autrice del provvedimento impugnato (art. 13, comma 1, prima parte, d.lgs. n. 104 del 2010).

2.3.2.- Il Collegio richiama i principi affermati dalla Corte nella sentenza n. 189 del 1992, che ha individuato - quale motivo idoneo a giustificare la deroga all'ordinario sistema di ripartizione della competenza - la «esigenza largamente avvertita circa l'uniformità della giurisprudenza fin dalle pronunce di primo grado».

Tuttavia, ad avviso del TAR, tale esigenza non sarebbe ravvisabile nel caso in esame, in cui si controverte in ordine a provvedimenti emessi non già da un'autorità centrale, ma da un'autorità periferica, e segnatamente dalla Questura, competente al rilascio di autorizzazioni ai sensi dell'art. 88, r.d. n. 773 del 1931. Pertanto, la possibilità che in questa materia si formino pronunce contrastanti tra i vari uffici giudiziari dislocati sul territorio si porrebbe nella stessa misura in cui la stessa possibilità sussiste in relazione a controversie di altra natura. Controversie rispetto alle quali, tuttavia, non vi è, in primo grado, alcun accentramento di competenza in capo ad un particolare TAR, ma una ripartizione fondata sui criteri generali dell'art. 13, d.lgs. n. 104 del 2010; in questi casi, l'uniformità della giurisprudenza viene garantita, in sede di gravame, dal Consiglio di Stato, ed in particolar modo dall'Adunanza Plenaria (art. 99 d.lgs. n. 104 del 2010).

2.3.3.- Ad avviso del Collegio rimettente, la deroga in esame si porrebbe in termini del tutto distonici rispetto all'ordinario sistema di riparto delle competenze tra i vari TAR delineato dall'art. 13 d.lgs. n. 104 del 2010, e sarebbe ispirata, più che dall'«esigenza largamente avvertita circa l'uniformità della giurisprudenza fin dalle pronunce di primo grado» (Corte cost. n. 189 del 1992), da una riedizione del criterio di riparto di giurisdizione tra giudice ordinario e giudice amministrativo, fondato esclusivamente sui cc.dd. «blocchi di materie», criterio censurato dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 204 del 2004 e n. 191 del 2006.

D'altra parte, l'accentramento di competenza operato dalla norma impugnata si porrebbe in antitesi rispetto allo stesso obiettivo di garantire l'uniformità, e quindi la prevedibilità, delle decisioni sin dal primo grado di giudizio; siffatto obiettivo non sarebbe compatibile con lo smisurato aumento, nel corso degli anni, delle competenze del TAR Lazio, né con le esigenze di efficiente organizzazione del lavoro, le quali comportano la necessaria rotazione delle materie e dei giudici fra le sezioni.

2.3.4.- Il giudice *a quo* esamina altresì la possibilità che la deroga agli ordinari criteri di riparto delle competenze possa ritenersi giustificata in ragione di altre finalità, parimenti dotate di rilievo costituzionale, individuate nella «straordinarietà delle situazioni di emergenza (e nella eccezionalità dei poteri occorrenti per farvi fronte)», secondo quanto affermato da questa Corte nella sentenza n. 237 del 2007.

Al contrario, ad avviso del TAR, il tipo di attività oggetto di autorizzazione (attività commerciale, costituzionalmente e comunitariamente garantita, ancorché sottoposta a controlli di varia natura) e la natura dell'accertamento che la Questura è chiamata a svolgere, sarebbero indicativi di una situazione assolutamente fisiologica, fronteggiata con mezzi ordinari (i normali accertamenti di polizia), e disciplinata da disposizioni normative del tutto idonee al perseguimento degli scopi richiesti.



La disposizione censurata sarebbe quindi irragionevole, poiché non giustificata dalle finalità (il dover fronteggiare straordinarie situazioni di emergenza) considerate dalla citata sentenza n. 237 del 2007.

2.4.- Il TAR evidenzia inoltre un ulteriore profilo di contrasto della disposizione censurata, in riferimento, questa volta, alla previsione di cui all'art. 125 Cost.

Il rimettente ritiene infatti necessaria una rigorosa verifica della non manifesta irragionevolezza della disciplina processuale in esame, e ciò sia per il suo carattere derogatorio dell'ordinario sistema di ripartizione della competenza tra i diversi organi di primo grado della giurisdizione amministrativa, sia per il fatto di costituire solo l'ultimo esempio, in ordine di tempo, di una serie di interventi legislativi che hanno concentrato presso il TAR del Lazio interi settori del contenzioso nei confronti della pubblica amministrazione.

In particolare, il TAR dubita che nel caso in esame siano stati osservati quei «criteri rigorosi» che consentono di ritenere che ci si trovi di fronte ad un esercizio non manifestamente irragionevole della discrezionalità legislativa. Ed invero, ad avviso del giudice *a quo*, da un lato non sussisterebbero particolari esigenze di uniformità di decisioni sin dal primo grado di giudizio, tali da giustificare lo spostamento di competenza; inoltre non sarebbero ravvisabili le eccezionali e straordinarie situazioni di emergenza, idonee a giustificare la deroga ai criteri ordinari.

Per tali ragioni, ad avviso del TAR, sarebbe necessaria una rimeditazione dell'originario orientamento offerto dalla sentenza n. 189 del 1992, che porti a riconoscere la fondatezza delle censure di costituzionalità, per contrasto con l'art. 125 Cost.

3.- Con tre ordinanze di analogo tenore emesse il 4 giugno 2013, il Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 135, comma 1, lettera q-*quater*), e 14 del d.lgs. n. 104 del 2010, in riferimento agli artt. 3, 25, 125, 24 e 111 Cost.

3.1.- In punto di fatto, il giudice *a quo* riferisce di essere chiamato a decidere in ordine ai ricorsi per l'annullamento dei provvedimenti con i quali il Questore di Reggio Calabria ha rigettato le istanze, rispettivamente avanzate dai ricorrenti, per il rilascio dell'autorizzazione prevista dall'art. 88 del r.d. n. 773 del 1931. Il Ministero dell'interno, Questura di Reggio Calabria, si è costituito in ciascuno dei giudizi dinanzi al TAR, chiedendo che i ricorsi siano dichiarati irricevibili, inammissibili, o comunque rigettati nel merito.

La questione di competenza che discende dall'applicazione dell'art. 135, lettera q-*quater*), d.lgs. n. 104 del 2010, è stata sollevata d'ufficio dallo stesso Tribunale rimettente, il quale ha evidenziato in particolare che le controversie in esame rientrerebbero nel novero degli affari ricompresi nella competenza funzionale del TAR del Lazio, sede di Roma, di cui all'art. 14 d.lgs. n. 104 del 2010, che vi include tutte «le controversie indicate dall'articolo 135 e dalla legge» e, fra queste, quelle aventi ad oggetto i provvedimenti «emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro».

3.2.- Il TAR dubita, in primo luogo, della legittimità costituzionale dell'art. 135, comma 1, lettera q-*quater*), del d.lgs. n. 104 del 2010, in riferimento agli artt. 3, 25, 125, 24 e 111 Cost.

In via preliminare, il rimettente osserva che la norma censurata è stata introdotta dal decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), ed in particolare dall'art. 10, comma 9-*ter*, dedicato al «Potenziamento dell'accertamento in materia di giochi», inserito dalla legge di conversione 26 aprile 2012, n. 44; tale disciplina contempla una serie di misure, ritenute funzionali al raggiungimento di determinati obiettivi, espressamente individuati nell'esigenza di «contrastare efficacemente il pericolo di infiltrazioni criminali» nei giochi pubblici, «acquisire elementi di prova in ordine alle eventuali violazioni in materia di gioco pubblico, ivi comprese quelle relative al divieto di gioco dei minori», nonché di «assicurare la tracciabilità dei flussi finanziari, finalizzata a prevenire infiltrazioni criminali e il riciclaggio di denaro di provenienza illecita».

3.3.- Ad avviso del TAR, la previsione di una competenza giurisdizionale accentrata sugli atti di autorità locali di polizia non sarebbe connessa ad alcuna di queste finalità, né potrebbe ritenersi supportata da autonome ragioni, idonee a giustificare un siffatto eccezionale spostamento di competenza; da ciò il TAR fa discendere l'irragionevolezza di tale previsione.

3.3.1.- A questo riguardo, il giudice *a quo* evidenzia che l'autorità emanante (che si caratterizza per il suo peculiare radicamento e contatto col territorio) non assumerebbe alcuna particolare posizione nell'ordinamento costituzionale della Repubblica e nell'organizzazione dei pubblici poteri, tale da rendere preferibile una cognizione dei suoi atti affidata ad un unico giudice con sede in Roma. D'altra parte, i destinatari dei provvedimenti in questione non rivestirebbero un peculiare status, meritevole di un diverso trattamento, e neppure vi sarebbe una situazione di straordinaria emergenza, come nel caso delle misure dettate per il settore dei rifiuti, valutate nella sentenza n. 237 del 2007.



3.3.2.- Né, ad avviso del rimettente, sarebbe ravvisabile la giustificazione, delineata dalla sentenza n. 189 del 1992, dell'uniformità della giurisprudenza fin dalle pronunce di primo grado. Il Collegio ritiene, infatti, che il rispetto del criterio generale della sede dell'autorità emanante, più chiaro ed oggettivo, sia ugualmente idoneo a garantire la stabilità delle soluzioni giurisprudenziali.

L'individuazione del TAR Lazio quale unico giudice funzionalmente competente si rivelerebbe come antitetica rispetto all'obiettivo di assicurare l'uniformità della giurisprudenza; infatti, l'ampliamento della struttura del TAR Lazio, sede di Roma, dovuto allo smisurato aumento delle sue competenze, unitamente al problema dell'efficiente organizzazione del lavoro, compresa la necessaria rotazione delle materie e dei giudici fra le sezioni, paradossalmente, lo renderebbero inidoneo ad assicurare l'auspicata uniformità. E d'altra parte, nel processo amministrativo, la funzione nomofilattica spetta, in sede di gravame, al Consiglio di Stato, ed in particolar modo all'Adunanza Plenaria (art. 99 del d.lgs. n. 104 del 2010).

3.4.- All'irragionevolezza sopra evidenziata si accompagnerebbe altresì un'irrazionalità estrinseca della previsione legislativa censurata rispetto all'art. 125 Cost., il quale sancisce il principio del decentramento a livello regionale della giurisdizione amministrativa, nell'ottica di una necessaria prossimità del giudice ai fatti dei quali è chiamato a conoscere.

3.5.- Il giudice *a quo* sottolinea inoltre come, con riferimento al sistema della giustizia amministrativa, il concetto di «giudice naturale» di cui all'art. 25 Cost. presenti una valenza autonoma rispetto al carattere della sua precostituzione per legge, per lo speciale assetto dei giudici di primo grado sul territorio voluto dal titolo V della Costituzione. Infatti, ad avviso del TAR, la competenza dei giudici amministrativi deve essere non solo predeterminata dalla legge, ma deve rispettare il principio di naturalità, desumibile dagli artt. 25 e 125 Cost., nel senso di una maggiore idoneità del giudice individuato su base regionale a fornire un'adeguata risposta di giustizia.

Ad avviso del giudice *a quo*, la deroga al criterio della competenza territoriale in favore di un tribunale unico su base nazionale determinerebbe lo stravolgimento del sistema articolato su base regionale, ossia non verticistico ed accentrato, e provocherebbe una profonda alterazione dell'equilibrio del controllo sugli atti amministrativi, pensato dai Costituenti in maniera svincolata dalla specializzazione per singole materie.

Il TAR Calabria auspica quindi una rinnovata riflessione in ordine agli argomenti utilizzati nella sentenza n. 189 del 1992 a sostegno della ragionevolezza della deroga agli ordinari criteri di distribuzione della competenza. Tale riflessione dovrebbe tenere conto dell'evoluzione subita sia dal sistema delle autonomie locali (in dipendenza della riforma del Titolo V, attuata con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione»), sia dal sistema processuale amministrativo, ispirato ai principi di cui all'art. 125 Cost., il quale non prevede alcuna differenziazione tra gli organi di giustizia amministrativa di primo grado e non contempla un tribunale centrale, di diversa o maggiore importanza, al quale contrapporre gli altri tribunali, quali «gangli periferici», ma piuttosto riconosce pari dignità a tutti i TAR.

3.6.- Ritiene, inoltre, il giudice rimettente che la scelta legislativa di incardinare le controversie sugli atti di autorità decentrate di polizia presso il TAR Lazio si porrebbe in contrasto con gli artt. 24 e 111 Cost., in quanto la concentrazione presso un unico ufficio giudiziario, con sede in Roma, renderebbe assai più difficoltoso l'esercizio concreto del diritto di difesa e si porrebbe in contrasto con il canone della ragionevole durata del processo.

In particolare, la disciplina censurata costringerebbe colui che intende agire (o resistere) a tutela della propria posizione soggettiva ad affrontare spese ulteriori, rispetto a quelle, già molto elevate, comunque richieste per l'accesso alla giustizia, ostacolando in modo eccessivo l'utile esercizio del diritto di difesa; nel contempo, si renderebbe più difficoltosa e meno tempestiva la difesa processuale dell'amministrazione resistente.

Inoltre, l'incremento smisurato del contenzioso presso un unico TAR, estenderebbe la durata dei relativi processi, con gravi ricadute sull'efficienza dell'intero Paese e sulla spesa pubblica, sulla quale gravano i costi dei risarcimenti ai sensi della legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile).

3.7.- Il TAR per la Calabria ha inoltre prospettato un'ulteriore questione di legittimità costituzionale relativa alla complessiva disciplina della competenza prevista dagli artt. 13, 14, 15 e 16 del d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, in riferimento all'art. 76 Cost.

3.7.1.- Osserva il rimettente che, tra i principi ed i criteri direttivi stabiliti dalla legge 18 giugno 2009, n. 69 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile), contenente la delega per il riassetto della disciplina del processo amministrativo, non ve ne era alcuno che abilitasse il legislatore delegato a riformare l'istituto della competenza e, ciò nonostante, il d.lgs. n. 104 del 2010 stravolgerebbe il sistema vigente dal 1971, rendendo inderogabile la competenza per territorio, in passato sempre derogabile.



Tale innovazione non troverebbe alcun riscontro nella legge delega; la relazione al codice dà atto del cambiamento («tutta la competenza del giudice amministrativo è divenuta inderogabile dalle parti»), senza tuttavia far mai riferimento alla legge di delega.

Al riguardo sarebbe significativo, ad avviso del TAR, il fatto che la radicale innovazione del regime della competenza non sia stata frutto del lungo e meditato lavoro della Commissione speciale nominata ai sensi dell'art. 44, comma 4, la quale aveva, infatti, varato il progetto di codice mantenendo il regime ordinario della competenza territoriale sempre derogabile su accordo delle parti; venivano inoltre enunciati i casi di devoluzione di controversie al TAR Lazio (o al TAR Lombardia, sede di Milano, limitatamente alle controversie relative ai poteri esercitati dall'Autorità per l'energia elettrica, il gas e il sistema idrico) qualificandoli, però, in termini di «competenza territoriale inderogabile».

3.7.2.- Né, ancora, la *ratio* complessiva sottesa alla legge delega potrebbe giustificare una simile scelta innovativa: secondo la prospettazione del giudice *a quo*, infatti, se l'obiettivo principale della delega per il riassetto di una normativa stratificata e caotica era quello di assicurare maggiore effettività della tutela, trasfondendo in un corpus unitario anche principi di matrice giurisprudenziale, l'innovativa opzione per l'inderogabilità della competenza, fin dalla sede cautelare, unitamente all'articolazione di complessi rimedi per far valere l'incompetenza, non solo non troverebbe riferimenti nel sistema previgente, ma avrebbe pure irrigidito e reso più vischiosa la risposta di giustizia, in contrasto con la finalità di snellire l'attività giurisdizionale.

3.7.3.- L'eccesso di delega avrebbe rilevanza anche rispetto alla competenza funzionale (che comprende anche l'ipotesi prevista dall'art. 135, comma 1, lettera q-*quater*), del d.lgs. n. 104 del 2010); essa, infatti, da sempre ritenuta, in via interpretativa, una competenza inderogabile, in opposizione alla «ordinaria» e sempre derogabile competenza per territorio, da eccezione sarebbe divenuta espressione di un parallelo principio generale, operante per le controversie indicate dall'art. 135 e, più in generale, «dalla legge», che si affiancherebbe a quello della competenza per territorio, concorrendo con esso a delineare le modalità di radicamento delle controversie.

Ne discende - ad avviso del giudice *a quo* - un sistema del tutto nuovo, dove il regime della competenza risulterebbe complessivamente illogico e incoerente, atteso che l'attribuzione di controversie alla cognizione del TAR Lazio, sede di Roma, avverrebbe, in buona sostanza, in ragione del criterio della materia, criterio che non solo non avrebbe copertura costituzionale, ma non troverebbe neppure riscontro nella legge delega, con evidente violazione dell'art. 76 Cost.

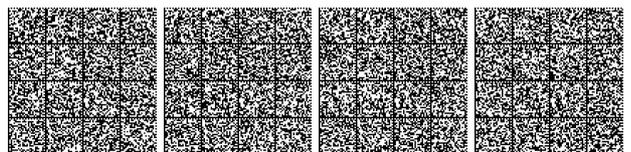
4.- Con cinque ordinanze di analogo tenore, emesse il 15 giugno 2013, il TAR Piemonte ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 125, 24 e 111 Cost., questione di legittimità costituzionale dell'art. 135, comma 1, lettera q-*quater*), del d.lgs. n. 104 del 2010, nella parte in cui prevede la competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio anche per i provvedimenti «emessi dall'Autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro».

4.1.- Il rimettente riferisce di essere investito della decisione dei ricorsi promossi da soggetti esercenti l'attività di raccolta e trasmissione di dati inerenti a scommesse su eventi sportivi, avverso i provvedimenti con i quali i questori competenti per territorio hanno respinto - per mancanza della concessione statale in capo al richiedente e al soggetto ad esso collegato - le istanze volte al rilascio dell'autorizzazione di cui all'art. 88 del r.d. n. 773 del 1931. Il giudizio che ha dato luogo all'ordinanza di rimessione n. 219 del 2013, invece, ha ad oggetto il provvedimento con cui il questore ha ordinato l'immediata cessazione dell'attività di raccolta di scommesse, in quanto condotta in difetto di autorizzazione. Ciascuno dei ricorrenti, inoltre, ha avanzato istanza in sede cautelare.

4.2.- In punto di rilevanza, il giudice *a quo* evidenzia di dover sollevare preliminarmente la questione di legittimità costituzionale, non essendo ciò possibile dopo la trasmissione degli atti al TAR Lazio, in applicazione della disposizione sospettata di incostituzionalità; e d'altra parte, non sarebbe possibile neppure decidere sull'istanza cautelare, stante il disposto dell'art. 15, comma 2, del d.lgs. n. 104 del 2010, ai sensi del quale «in ogni caso il giudice decide sulla competenza prima di provvedere sulla domanda cautelare e, se non riconosce la propria competenza ai sensi degli artt. 13 e 14, non decide sulla stessa».

Di qui la rilevanza della questione, intesa come pregiudizialità della sua soluzione per ogni determinazione che il Tribunale è chiamato ad assumere. Ad avviso del rimettente, infatti, dovrebbe ritenersi rilevante non solo la questione che involga la normativa applicabile per la definizione del giudizio nel merito, ma anche quella che riguardi le regole che disciplinano il processo e, in primo luogo, le norme che delimitano i poteri del giudice.

4.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il giudice *a quo*, dopo aver sinteticamente ricostruito l'evoluzione della competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio, ritiene che la norma censurata leda, in primo luogo, il canone di ragionevolezza e di coerenza dell'ordinamento, desumibile dall'art. 3 Cost., non essendo ravvisabile una valida e sufficiente ragione giustificatrice della deroga.



Ad avviso del rimettente, a differenza della competenza funzionale inderogabile per i provvedimenti dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato - che potrebbe giustificarsi in base al carattere centrale dell'autorità emanante - nel caso dei provvedimenti emessi dalle questure, l'attribuzione della cognizione ad un unico giudice centrale, non prossimo alla vicenda contenziosa, non risponderebbe ad alcuna esigenza di giustizia, né ad alcuna situazione di particolare emergenza, né infine ad un peculiare status dei richiedenti i provvedimenti autorizzatori.

Ed anzi, ad avviso del rimettente, per i giudizi su provvedimenti come quelli impugnati, proprio il peculiare legame del giudice decentrato con la realtà del luogo, potrebbe risultare utile ad una più profonda comprensione della controversia.

4.4.- Osserva il TAR che l'art. 135, comma 1, lettera q-*quater*), sarebbe incoerente con l'art. 125 Cost., che sancisce il principio del decentramento a livello regionale della giurisdizione amministrativa, nell'ottica di una necessaria prossimità del giudice, rispetto ai fatti che è chiamato a conoscere.

Ed invero, per la giustizia amministrativa, il concetto di «giudice naturale», di cui all'art. 25 Cost., assumerebbe una diversa portata per lo speciale assetto dei giudici di primo grado voluto dal Titolo V della Costituzione, con la conseguenza che la competenza dei giudici amministrativi dovrebbe essere non solo predeterminata per legge, ma dovrebbe altresì rispettare il principio di naturalità, come desumibile dal combinato disposto degli artt. 25 e 125 Cost., nel senso della maggiore idoneità del giudice individuato su base regionale a fornire una risposta di giustizia adeguata.

Viceversa, la deroga al criterio della competenza territoriale in favore di un altro TAR, individuato in base alla sua collocazione nella capitale, muterebbe totalmente la prospettiva di un sistema articolato su base regionale, cioè non verticistico e accentrato, alterando profondamente l'equilibrio del controllo sugli atti amministrativi.

Pertanto, la ricostruzione offerta dalla sentenza n. 189 del 1992, nella parte in cui afferma che il sistema di giustizia amministrativa «consta di numerosi gangli periferici e di uno centrale, che con quelli è collegato» richiederebbe una nuova riflessione, alla luce dell'evoluzione subita sia dal sistema delle autonomie locali (in dipendenza della riforma del Titolo V), sia dal sistema processuale amministrativo.

Tale affermazione, infatti, non rifletterebe adeguatamente il disposto dell'art. 125 Cost., che non prevede alcuna differenza tra gli organi di giustizia amministrativa di primo grado, né contempla un tribunale centrale, di diversa o maggiore importanza, al quale contrapporre «gangli periferici».

Ad avviso del rimettente, inoltre, se il TAR Lazio fosse qualificabile come un giudice di competenza centrale, si da ritenere legittime le norme che ne accrescano la competenza, dovrebbe assumere maggior pregnanza il fondamento giustificativo di queste scelte derogatorie, in base agli interessi che esse coinvolgono.

4.5.- Secondo il giudice *a quo*, infine, la scelta di attribuire le controversie in esame alla competenza esclusiva del TAR Lazio, violerebbe gli artt. 24 e 111 Cost., in quanto la concentrazione in un unico ufficio giudiziario renderebbe assai più difficoltoso l'esercizio concreto del diritto di difesa e sarebbe in contrasto col canone della ragionevole durata del processo.

Da una parte, infatti, si costringerebbe colui che intende agire o resistere a tutela della propria posizione soggettiva ad affrontare spese ulteriori e aggiuntive, rispetto a quelle, già molto elevate, comunque richieste per l'accesso alla giustizia, ostacolando in modo eccessivo l'esercizio del diritto di difesa; dall'altra, l'incremento smisurato del contenzioso davanti ad un unico TAR, presso il quale già si concentrano numerose liti «ordinarie», prolungherebbe la durata dei relativi processi, con gravi ricadute sulla spesa pubblica, già gravata dei costi dei risarcimenti di cui alla legge n. 89 del 2001.

5.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto con distinte memorie, tutte di analogo tenore, rispettivamente depositate il 1° ottobre 2013 (con riferimento alle ordinanze r.o. n. 188, n. 189, n. 190 e n. 191 del 2013), il 29 ottobre 2013 (con riferimento alle ordinanze r.o. n. 208, n. 209 e n. 210 del 2013), ed il 31 ottobre 2013 (con riferimento all'ordinanza r.o. n. 216 del 2013).

5.1.- Osserva l'Avvocatura dello Stato che il tema della compatibilità costituzionale della competenza territoriale funzionale del TAR Lazio è già stato affrontato da questa Corte che - a partire dalla sentenza n. 189 del 1992, sino alle più recenti sentenze n. 239 e n. 237 del 2007 - ha escluso l'illegittimità di tale disciplina processuale.

In tali pronunce, la Corte ha affermato la necessità di valutare di volta in volta la ricorrenza di ragioni idonee a giustificare la deroga agli ordinari criteri di ripartizione della competenza tra gli organi di primo grado della giustizia amministrativa; tali ragioni devono portare a ritenere che vi sia stato un uso non irragionevole della discrezionalità legislativa, escludendo così la violazione dell'art. 3 Cost.

5.2.- Con riferimento al caso in esame, l'Avvocatura deduce che la competenza funzionale del TAR Lazio non sarebbe frutto di una scelta irragionevole del legislatore; ed invero, le autorizzazioni previste dall'art. 88 del r.d. n. 773 del 1931, pur essendo adottate dalle questure competenti per territorio, sono connesse all'attività di raccolta di capitali



sia a livello nazionale che a livello europeo, in un settore particolarmente soggetto ad infiltrazioni criminali, potenzialmente destinatario del riciclaggio di proventi derivanti da attività illecite e, come tale, di particolare rilevanza sotto il profilo della sicurezza pubblica.

Tali peculiari esigenze sarebbero state attentamente considerate dal legislatore con l'introduzione della norma in esame; l'art. 10, comma 2, del d.l. n. 16 del 2012, precisa infatti che «in considerazione dei particolari interessi coinvolti nel settore dei giochi pubblici e per contrastare efficacemente il pericolo di infiltrazioni criminali nel medesimo settore, sono introdotte le seguenti modificazioni [...]», tra le quali spicca l'obbligo in capo «a tutte le figure a vario titolo operanti nella filiera del sistema gioco di effettuare ogni tipo di versamento senza utilizzo di moneta contante e con modalità che assicurino la tracciabilità di ogni pagamento».

Pertanto, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, sarebbe erroneo ritenere che, nella materia *de qua*, i provvedimenti delle questure abbiano effetti limitati al territorio di rispettiva competenza e possano ritenersi sindacabili da giudici diversi senza alcuna esigenza di uniformità. Infatti gli atti impugnati, rientranti nella competenza del TAR Lazio, rivestirebbero anche un rilievo nazionale ed europeo, in funzione dell'esigenza di contrasto delle infiltrazioni criminali in un settore particolarmente permeabile a tale rischio, ciò che giustifica pienamente la deroga agli ordinari criteri di distribuzione della competenza.

5.3.- L'Avvocatura generale evidenzia inoltre che le medesime esigenze di contrasto di fenomeni di criminalità economica sono state sottolineate anche dalla giurisprudenza della Corte di giustizia europea, laddove ha affermato che l'obiettivo attinente alla lotta contro la criminalità collegata ai giochi d'azzardo è idoneo a giustificare le restrizioni alle libertà fondamentali derivanti da tale normativa, purché tali restrizioni soddisfino il principio di proporzionalità e nella misura in cui i mezzi impiegati siano coerenti e sistematici. La Corte di giustizia ha inoltre ribadito che un sistema di concessioni può costituire un meccanismo efficace che consente di controllare coloro che operano nel settore dei giochi d'azzardo, allo scopo di prevenire l'esercizio di queste attività per fini criminali o fraudolenti (Corte di giustizia UE, sentenza 16 febbraio 2012, in cause riunite C-72/10 e C-77/10, Costa e Cifone, punto 24).

5.4.- Con riferimento alla dedotta violazione dell'art. 125 Cost. e al principio del decentramento della giustizia amministrativa, l'Avvocatura dello Stato ha richiamato la sentenza n. 189 del 1992, nella quale si afferma che l'attribuzione della competenza al TAR del Lazio, anziché ai diversi TAR dislocati sul territorio nazionale, non altera il sistema di giustizia amministrativa e dunque non viola l'art. 125 Cost., specialmente laddove esistano ragioni idonee a giustificare la deroga agli ordinari criteri di ripartizione della competenza, come si verificherebbe anche nella fattispecie in esame.

Infatti l'art. 125 Cost. si limiterebbe soltanto ad indicare la necessità di istituire organi di giustizia amministrativa di primo grado nella Regione, ma non impedirebbe di fissare in settori specifici altri criteri distributivi della competenza.

Ciò si giustificerebbe in modo particolare in un settore, come quello oggetto del giudizio *a quo*, in cui - indipendentemente dall'ambito geografico d'incidenza delle autorizzazioni di polizia - le funzioni esercitate dalle questure territorialmente competenti «hanno rilievo nazionale data la sussistenza di esigenze di unitarietà, coordinamento e direzione» (sentenza n. 237 del 2007).

Tali esigenze, evidenziate dalla giurisprudenza costituzionale, si riflettono quindi nella necessaria uniformità e prevedibilità delle decisioni della giustizia amministrativa, rimesse in primo grado ad un'autorità giurisdizionale centrale e - nell'organizzazione interna dello stesso TAR Lazio - devolute integralmente alla sezione I ter, proprio al fine di garantire l'uniformità della giurisprudenza, sin dal primo grado di giudizio.

5.5.- L'Avvocatura dello Stato deduce inoltre l'infondatezza del denunciato contrasto della disposizione censurata con gli artt. 25 e 111 Cost.

A questo riguardo, la difesa dello Stato evidenzia che la concentrazione presso un unico ufficio giudiziario della competenza in ordine alle controversie in questione è in funzione di garanzia dell'uniformità e prevedibilità delle decisioni giurisdizionali; la norma censurata sarebbe quindi volta a realizzare, sin dal primo grado del giudizio, obiettivi di certezza e uniformità di trattamento dei rapporti giuridici; ed invero, proprio quelle esigenze di celerità della risposta giudiziale, sottese alla censura del giudice *a quo*, sarebbero vanificate laddove i differenti orientamenti dei TAR locali dovessero trovare componimento soltanto in sede di appello.

L'Avvocatura dello Stato ha inoltre escluso che la disposizione denunciata determini un'alterazione delle regole sulla competenza e sul giudice naturale, ai sensi degli artt. 25 e 111 Cost.; a questo riguardo viene sottolineata l'efficacia, eccedente il mero ambito regionale, della pronuncia sull'impugnativa del diniego del questore, in particolar modo laddove la stessa sia basata sull'illegittimità derivata del bando di gara per le concessioni nazionali.



La difesa dello Stato ritiene quindi che il legislatore abbia fatto buon uso del suo potere discrezionale nell'individuare nel TAR Lazio il giudice competente per tali controversie, privilegiando il criterio della competenza funzionale, che meglio garantisce in concreto l'esigenza di maggiore specializzazione dell'organo giudicante e la più agevole formazione di un indirizzo interpretativo uniforme.

5.6.- D'altra parte, con riferimento alla denunciata violazione dell'art. 24 Cost., per effetto della concentrazione della competenza nel TAR del Lazio e dei possibili ostacoli al conseguimento della tutela giurisdizionale, l'Avvocatura dello Stato ha richiamato quelle pronunce nelle quali la Corte, esaminando fattispecie analoghe, ha escluso che le stesse impediscano o ostacolino l'esercizio del diritto di azione, posto che l'art. 113, terzo comma, Cost., rimette al legislatore ordinario il potere di regolare i modi e l'efficacia di detta tutela.

5.7.- La difesa statale deduce inoltre l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 13, 14, 15 e 16 del d.lgs. n. 104 del 2010, sollevata dal TAR Calabria, per violazione dell'art. 76 Cost., sotto il profilo dell'eccesso di delega.

5.7.1.- A questo riguardo, l'Avvocatura generale ha evidenziato che l'art. 44 della legge n. 69 del 2009 ha assegnato al Governo il compito di provvedere al «riassetto del processo avanti ai tribunali amministrativi regionali e al Consiglio di Stato, al fine di adeguare le norme vigenti alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori, di coordinarle con le norme del codice di procedura civile in quanto espressione di principi generali e di assicurare la concentrazione delle tutele».

Con l'innovazione apportata alla disciplina della competenza, il legislatore avrebbe quindi dato corretta applicazione al principio sopra riportato; spetta infatti al legislatore un'ampia potestà discrezionale nella conformazione degli istituti processuali, col solo limite della non irrazionale predisposizione degli strumenti di tutela, pur se tra loro differenziati. Si tratterebbe, quindi, di una chiara scelta di organizzazione, razionalmente fondata, rispetto alla quale non sembra incompatibile la disposizione di concentrare presso un unico giudice controversie caratterizzate da specifici profili di interesse generale; tale disciplina trae origine da una fonte (la legge n. 69 del 2009), che attribuisce al legislatore delegato l'esercizio del potere di coordinamento e di armonizzazione della tutela giurisdizionale.

Alla luce di quanto sopra, la peculiarità della materia, che implica la tutela di interessi di pubblica sicurezza di rilievo nazionale ed europeo, spiegherebbe la scelta legislativa di concentrare le relative controversie innanzi ad un unico giudice di primo grado al fine di assicurare quelle esigenze di unitarietà, coordinamento ed indirizzo alle amministrazioni preposte, esigenze che la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto idonee a giustificare la deroga all'ordinario criterio di riparto della competenza.

Considerato in diritto

1.- I Tribunali amministrativi regionali per la Puglia, per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, e per il Piemonte, hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 135, comma 1, lettera q-*quater*), del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), per violazione degli artt. 3, 24, 25, 111 e 125 della Costituzione. Tutti i giudici rimettenti denunciano l'illegittimità della devoluzione alla competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio, sede di Roma, delle controversie aventi ad oggetto i provvedimenti emessi dall'autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro.

Il solo TAR per la Calabria ha, inoltre, sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 13, 14, 15 e 16 del medesimo d.lgs. n. 104 del 2010, per violazione dell'art. 76 Cost.

2.- Le dodici ordinanze di rimessione pongono questioni identiche, o tra loro strettamente connesse, in relazione alle medesime norme.

I giudizi, pertanto, vanno riuniti per essere congiuntamente esaminati e decisi con unica pronuncia.

3.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 135, comma 1, lettera q-*quater*), del d.lgs. n. 104 del 2010, è fondata.

3.1.- L'art. 14 del d.lgs. n. 104 del 2010 stabilisce, per quanto rileva nel presente giudizio, che «sono devolute funzionalmente alla competenza inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, le controversie indicate dall'articolo 135 e dalla legge». A sua volta, l'art. 135 enumera - al comma 1, lettere da a) a q-*quater*) - le controversie attribuite alla competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio, tra le quali - alla lettera q-*quater*) - sono previste quelle relative ai provvedimenti emessi dall'autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro.



3.2.- Ad avviso dei giudici rimettenti, tale devoluzione delle controversie in esame alla cognizione del TAR del Lazio, sede di Roma, in quanto derogatoria rispetto agli ordinari criteri di riparto della competenza - fondati sull'efficacia territoriale dell'atto e sulla sede dell'autorità emanante - determinerebbe la violazione del principio di ragionevolezza, di cui all'art. 3 Cost., e del principio di decentramento della giustizia amministrativa, di cui all'art. 125 Cost.

3.3.- Va preliminarmente rilevato che - mentre la verifica della compatibilità con il principio dell'art. 3 Cost. di una norma processuale derogatoria comporta la valutazione della sua non manifesta irragionevolezza - con riferimento all'art. 125 Cost., le deroghe alla ripartizione ordinaria della competenza territoriale devono essere valutate secondo un «criterio rigoroso» (sentenza n. 237 del 2007, punto 5.3.1. del Considerato in diritto), essendo di tutta evidenza che - laddove la previsione di ipotesi di competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio, sede di Roma, non incontrasse alcun limite - il principio del decentramento della giustizia amministrativa e dell'individuazione del giudice di primo grado sulla base del criterio territoriale, a livello regionale, sarebbe esposto al rischio di essere svuotato di concreto significato.

3.3.1.- Tale criterio rigoroso comporta quindi la necessità di «accertare che ogni deroga al suddetto principio sia disposta in vista di uno scopo legittimo, giustificato da un idoneo interesse pubblico (che non si esaurisca nella sola esigenza di assicurare l'uniformità della giurisprudenza sin dal primo grado, astrattamente configurabile rispetto ad ogni categoria di controversie); che la medesima deroga sia contraddistinta da una connessione razionale rispetto al fine perseguito; e che, infine, essa risulti necessaria rispetto allo scopo, in modo da non imporre un irragionevole stravolgimento degli ordinari criteri di riparto della competenza in materia di giustizia amministrativa» (sentenza n. 159 del 2014 - par. 3.4). È alla stregua di tali criteri che questa Corte è chiamata a valutare le scelte operate dalla disposizione impugnata.

3.3.2.- La verifica della compatibilità costituzionale della disposizione impugnata, in applicazione dei criteri sopra esposti, conduce all'affermazione della sua illegittimità, per contrasto con il principio dell'articolazione territoriale della giustizia amministrativa, di cui all'art. 125 Cost.

Le controversie previste dalla disposizione impugnata attengono, infatti, a provvedimenti emessi non già da un'autorità centrale, ma da un'autorità periferica, e segnatamente dalla questura, competente al rilascio di autorizzazioni ex art. 88 del r.d. n. 773 del 1931.

È bensì vero che le controversie relative a tali provvedimenti possono presentare profili di connessione con atti di autorità centrali (e in particolare con quelli emessi dall'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, previsti dalla prima parte della stessa lettera *q-quater* dell'art. 135, comma 1), ma ciò non esclude il carattere squisitamente locale degli interessi coinvolti nel provvedimento.

D'altra parte, l'accentramento di competenza operato dalla norma impugnata non appare giustificato neppure in ragione delle altre finalità, parimenti dotate di rilievo costituzionale, che questa Corte ha individuato nella «straordinarietà delle situazioni di emergenza (e nella eccezionalità dei poteri occorrenti per farvi fronte)» (sentenza n. 237 del 2007). Al contrario, l'attività oggetto delle autorizzazioni previste dall'art. 88 del r.d. 18 giugno 1931, n. 773, e la natura degli accertamenti che le Questure sono chiamate a svolgere ai fini del rilascio di dette autorizzazioni, non sono qualificate dal carattere della straordinarietà, né dall'esigenza di fronteggiare situazioni di emergenza; va inoltre escluso che la disciplina derogatoria introdotta dalla disposizione censurata si giustifichi in funzione di un peculiare status dei destinatari dei provvedimenti, come tale meritevole di un diverso trattamento.

Quanto all'esigenza di uniformità della giurisprudenza sin dal primo grado di giudizio, va rilevato che questa Corte ha recentemente escluso che tale esigenza sia da sola idonea a giustificare un regime processuale differenziato (sentenza n. 159 del 2014); in ogni caso, anche a prescindere da tale rilievo, si osserva che - in questa materia - la probabilità che si formino pronunce contrastanti tra i vari uffici giudiziari dislocati sul territorio non è superiore a quanto accade nella generalità delle controversie attribuite alla cognizione dei giudici amministrativi, rispetto alle quali l'uniformità della giurisprudenza viene garantita, in sede di gravame, dal Consiglio di Stato, ed in particolar modo dalla sua Adunanza Plenaria.

3.4.- Va, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 135, comma 1, lettera *q-quater*), del d.lgs. n. 104 del 2010, nella parte in cui prevede la devoluzione alla competenza inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, delle controversie aventi ad oggetto i provvedimenti emessi dall'autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro.

Restano assorbite le ulteriori censure.

4.- La questione di legittimità costituzionale degli artt. 13, 14, 15 e 16 del d.lgs. n. 104 del 2010, sollevata nelle tre ordinanze di rimessione del TAR Calabria, è inammissibile.



La censure formulate dal Collegio rimettente hanno ad oggetto l'intera disciplina della competenza, territoriale e funzionale, dei TAR, come ridisegnata dal d.lgs. n. 104 del 2010, per violazione dell'art. 76 Cost.

La questione è identica a quella sollevata dal medesimo giudice nell'ordinanza di rimessione n. 164 del 2013, decisa da questa Corte con sentenza n. 159 del 2014, che ne ha dichiarato l'inammissibilità per difetto di rilevanza.

Sussiste anche nel caso in esame la medesima carenza, in quanto l'impugnazione congiunta degli artt. 13, 14, 15 e 16 del d.lgs. n. 104 del 2010 eccede di larga misura l'oggetto del giudizio *a quo*, in cui il giudice rimettente è chiamato esclusivamente a dare applicazione alle disposizioni concernenti la competenza funzionale del TAR Lazio in ordine alle controversie relative ai provvedimenti relativi alle autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro, previste dal solo art. 135, comma 1, lettera q-*quater*), del d.lgs. n. 104 del 2010.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 135, comma 1, lettera q-*quater*), del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recente delega al governo per il riordino del processo amministrativo), nella parte in cui prevede la devoluzione alla competenza inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, delle controversie aventi ad oggetto i provvedimenti emessi dall'autorità di polizia relativi al rilascio di autorizzazioni in materia di giochi pubblici con vincita in denaro;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 13, 14, 15 e 16 del d.lgs. n. 104 del 2010, sollevata, con riferimento all'art. 76 Cost., dal Tribunale amministrativo regionale per la Calabria, sezione staccata di Reggio Calabria, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140174

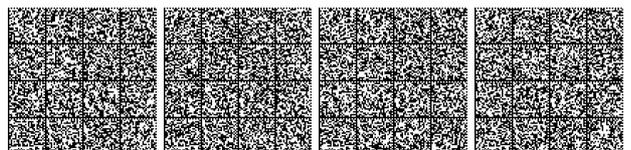
N. 175

Sentenza 11 - 13 giugno 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Concorso degli Enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica - Obbligo di riduzione del debito pubblico a decorrere dal 2013 - Meccanismi sanzionatori.

– Legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2012), art. 8, commi 3 e 4; decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative) - convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14 - art. 27, comma 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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 8, commi 3 e 4, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2012), e dell'art. 27, comma 2, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 febbraio 2012, n. 14, con il quale è stato introdotto il comma 2-bis dell'art. 8 della legge n. 183 del 2011, promossi dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dalla Provincia autonoma di Trento (due ricorsi), con ricorsi notificati l'11-16 e il 13 gennaio e il 27 aprile 2012, depositati in cancelleria il 16 e il 18 gennaio ed il 4 maggio 2012 ed iscritti rispettivamente ai nn. 8, 12 e 74 del registro ricorsi 2012.

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

udito nell'udienza pubblica del 15 aprile 2014 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati Luigi Manzi e Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento, Ulisse Corea per la Regione autonoma Valle d'Aosta e l'avvocato dello Stato Filippo Bucalo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

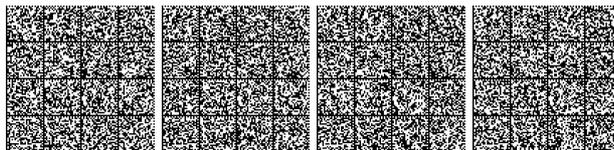
1.- Con due distinti ricorsi (rispettivamente iscritti al n. 8 ed al n. 12 del reg. ric. del 2012), la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e la Provincia autonoma di Trento hanno proposto questione di legittimità costituzionale di varie disposizioni della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2012) e, tra queste, di quelle di cui all'art. 8, commi 3 e 4.

Il censurato comma 3 stabilisce che «Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica a decorrere dall'anno 2013 gli enti territoriali riducono l'entità del debito pubblico», rinviando ad un decreto, di natura non regolamentare, del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata, la definizione delle modalità di attuazione del principio di riduzione del debito da parte dei predetti enti e, segnatamente, la differenza percentuale, rispetto al debito medio pro capite, oltre la quale i singoli enti territoriali hanno l'obbligo di procedere alla riduzione del debito e la percentuale annua di riduzione del debito, ritenendosi equivalente alla riduzione il trasferimento di immobili al fondo o alla società di cui al comma 1 dell'art. 6 (che reca la disciplina sulla dismissione degli immobili pubblici).

Il successivo comma 4, anch'esso impugnato, prevede che, nei confronti degli enti che non abbiano adempiuto a quanto previsto dal citato comma 3, si applichino i meccanismi sanzionatori di cui all'art. 7, comma 1, lettere *b)* e *d)*, e comma 2, lettere *b)* e *d)*, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42), che pongono limiti di spesa e di assunzione di personale a carico degli enti che non hanno rispettato il patto di stabilità interno.

Le questioni sono proposte nell'eventualità che le disposizioni oggetto di impugnazione si ritengano applicabili alle ricorrenti, sebbene esse, in quanto enti territoriali ad autonomia speciale, come tali non risultino menzionate dalle disposizioni medesime.

1.1.- Il comma 3 dell'art. 8 della legge n. 183 del 2011 è stato denunciato dalla Regione autonoma Valle d'Aosta per contrasto con gli artt. 2, comma 1, lettera *b)*, 3, comma 1, lettera *f)*, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), con l'art. 11 della legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento



finanziario della Regione Valle d'Aosta), con gli artt. 117, terzo comma, 118 e 119 della Costituzione, con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), nonché con il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

In primo luogo, la norma censurata inciderebbe su un ambito materiale riguardante la finanza regionale e locale, con l'ulteriore precisazione che, a mente dell'art. 1 del decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta), l'ordinamento finanziario valdostano potrebbe essere modificato «solo con il procedimento di cui all'art. 48-bis del medesimo statuto speciale», come ribadito dalla stessa Corte costituzionale con la sentenza n. 133 del 2010, e non unilateralmente come, secondo la ricorrente, illegittimamente disposto dalla norma impugnata.

Inoltre, lo stesso comma 3 contrasterebbe con gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, traducendosi «nella lesione delle competenze costituzionalmente garantite in capo alla Valle in materia finanziaria». Ciò in quanto la disciplina statale rinvia ad un decreto ministeriale la regolamentazione, dettagliata, della percentuale annua di riduzione del debito pubblico, nonché delle modalità con le quali tale obiettivo deve essere raggiunto, così da esorbitare dal compito di formulare i soli principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica. Né potrebbe ritenersi rispettato il principio di leale collaborazione per il solo fatto che la norma prevede che sia «sentita la Conferenza unificata», ciò configurandosi come un mero parere e, dunque, in violazione del principio per cui il regime dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni speciali deve essere retto da un accordo.

Ed ancora, l'aver rimesso l'attuazione del principio di riduzione dell'indebitamento ad un decreto ministeriale «di natura non regolamentare», lederebbe pure l'art. 118 Cost., dovendo l'attrazione in sussidiarietà delle funzioni regionali da parte dello Stato rispettare i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza ed essere oggetto di «accordo stipulato con la Regione interessata».

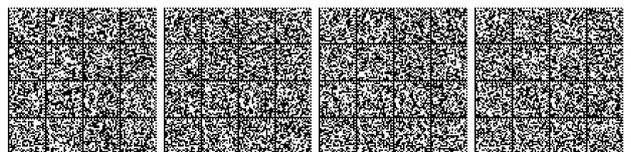
Quanto all'impugnazione del comma 4 del medesimo art. 8, premesso che esso richiama l'applicazione nei confronti degli enti territoriali inadempienti delle sanzioni previste dall'art. 7 del d.lgs. n. 149 del 2011, la Regione rammenta di aver già proposto questione di legittimità costituzionale, in via principale, di detto art. 7 (reg. ric. n. 157 del 2011), sicché, «stante il perdurante interesse regionale in ordine alla suddetta impugnativa, con il presente ricorso la Regione impugna l'art. 8, comma 4, della l. n. 183 del 2011, alla luce dei motivi e sotto tutti i profili già fatti valere con riferimento al d.lgs. n. 149 del 2011».

1.2.- Con la sua impugnazione, la Provincia autonoma di Trento sostiene che, mentre il primo periodo del comma 3 impugnato conterrebbe un principio fondamentale riconducibile alla logica dell'equilibrio della finanza pubblica, non altrettanto sarebbe da ritenersi per il secondo periodo dello stesso comma, che qualifica come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 dell'art. 8 della legge n. 183 del 2011, le quali, invece, tali non sarebbero, giacché «fissano limiti precisi e rigidi alla possibilità di indebitamento degli enti locali e delle regioni, limiti che non sono suscettibili di autonomo ulteriore svolgimento da parte delle regioni», peraltro privi dei caratteri della transitorietà o temporaneità «che in alcuni casi ha costituito una giustificazione per limiti precisi, in vista del conseguimento di un risultato costituzionalmente necessario». Sicché, sarebbero violati gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., e del pari lesivo dell'art. 117, terzo comma, Cost. sarebbe il terzo periodo del comma 3, che, affidando ad un decreto ministeriale «il compito di dettare le norme di dettaglio attuative», non potrebbe «essere considerato un principio fondamentale».

Dalla evidenziata illegittimità del comma 3, secondo e terzo periodo, conseguirebbe anche l'illegittimità del successivo comma 4 sempre per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., giacché non potrebbero essere stabilite sanzioni per la violazione di norme di dettaglio, ma solo per quella di principi fondamentali.

La ricorrente deduce, altresì, la lesione dell'art. 74 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), secondo cui «La regione e le province possono ricorrere all'indebitamento solo per il finanziamento di spese di investimento, per una cifra non superiore alle entrate correnti». Non potrebbero, dunque, porsi gli ulteriori limiti all'indebitamento della Provincia autonoma, che invece deriverebbero dalle disposizioni denunciate.

Peraltro, essendo la Provincia autonoma di Trento soggetta al regime delineato dall'art. 79 dello statuto, il quale prevede le regole per la definizione del patto di stabilità, risulterebbe evidente l'illegittimità delle disposizioni denunciate che alterano «unilateralmente l'assetto dei rapporti in materia finanziaria disegnato dallo Statuto, assimilando la posizione delle province autonome - regolate da disciplina speciale - a quella delle regioni ordinarie», là dove il regime dei rapporti finanziari fra Stato ed autonomie speciali è invece «dominato dal principio dell'accordo».



Avuto poi riguardo agli enti locali, le norme denunciate violerebbero l'art. 79, comma 3, dello statuto, interferendo illegittimamente con il potere di coordinamento della finanza locale affidato alla Provincia autonoma per il «raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica» da parte dei predetti enti.

Inoltre, ponendo il comma 3 denunciato delle norme di dettaglio in materia di indebitamento degli enti locali della Provincia autonoma di Trento, ulteriore vulnus sarebbe inferto all'art. 80, comma primo, dello statuto, in base al quale «Le province hanno competenza legislativa, nei limiti stabiliti dall'art. 5, in materia di finanza locale», così da risultare violato anche l'art. 17, comma 3, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), che assegna alla Provincia il potere di provvedere a definire i limiti dell'indebitamento degli enti locali. Di qui anche l'illegittimità del censurato comma 4, in quanto norma sanzionatoria relativa alla disciplina dettata dal comma 3.

Il terzo periodo del comma 3 sarebbe, infine, illegittimo perché rinvia ad un decreto che, nella sostanza, ha carattere normativo e, quindi, contrasta con il principio di esclusione dei regolamenti statali nelle materie regionali, posto dall'art. 117, sesto comma, Cost. e, in riferimento alle Province autonome, dall'art. 2, comma 4, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), che menziona solo gli «atti legislativi dello Stato» come fonti idonee a vincolare le leggi provinciali.

Qualora, poi, si reputasse che il decreto ministeriale avesse effettivamente carattere non normativo, il terzo periodo del comma 3 sarebbe comunque in contrasto con l'art. 4 dello stesso d.lgs. n. 266 del 1992, «che esclude l'esercizio di funzioni amministrative statali in materie di competenza provinciale. E come atto di indirizzo sarebbe ugualmente illegittimo per difetto del parere provinciale previsto dall'art. 3 del medesimo decreto legislativo».

In subordine, il denunciato comma 3 sarebbe comunque illegittimo giacché prevede «il solo parere della conferenza unificata invece dell'intesa, che - in virtù del principio di leale collaborazione - si rende necessaria data la chiara incidenza del d.m. su una materia (coordinamento della finanza pubblica) di competenza concorrente».

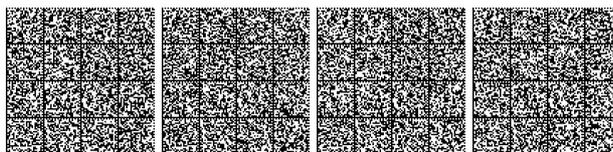
2.- In entrambi i giudizi si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale, in forza di analoghe argomentazioni, ha concluso per l'inammissibilità delle proposte questioni - ove condivisa la prospettazione della non applicabilità delle disposizioni censurate nei confronti delle ricorrenti - e, in subordine, per la sua non fondatezza. Atteso che dette disposizioni risponderebbero, comunque, ai criteri indicati dalla giurisprudenza costituzionale con la sentenza n. 425 del 2004, essendo frutto del legittimo esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica in funzione dell'obiettivo, connesso ai vincoli europei, di riduzione del debito pubblico, che riguarda anche gli enti ad autonomia speciale.

3.- La Provincia autonoma di Trento, con il ricorso n. 74 del 2012, ha proposto questione di legittimità costituzionale anche dell'art. 27, comma 2, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 febbraio 2012, n. 14, «nella parte in cui tale disposizione si riferisce alle Province autonome di Trento e di Bolzano».

Il comma 2 dell'art. 27 del d.l. n. 216 del 2011 (cosiddetto Milleproroghe) ha novellato l'art. 8 della legge n. 183 del 2011, il quale, a sua volta, con il comma 2, aveva modificato l'art. 10, secondo comma, della legge 16 maggio 1970, n. 281 (Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario), riducendo dal 25 per cento al 20 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della Regione il limite dell'«importo complessivo delle annualità di ammortamento per capitale e interesse dei mutui e delle altre forme di indebitamento in estinzione nell'esercizio considerato».

Con l'art. 27, comma 2, denunciato è stato, appunto, inserito nel testo dell'art. 8 della legge n. 183 del 2011 il seguente comma 2-bis: «Resta fermo il limite del 25 per cento per l'indebitamento autorizzato dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, fino al 31 dicembre 2011, limitatamente agli impegni assunti alla data del 14 novembre 2011 per spese di investimento finanziate dallo stesso, derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate e risultanti da apposito prospetto da allegare alla legge di assestamento del bilancio 2012. L'istituto finanziatore può concedere i finanziamenti di cui al primo periodo soltanto se relativi agli impegni compresi nel citato prospetto; a tal fine, è tenuto ad acquisire apposita attestazione dall'ente territoriale».

La norma, pur favorevole per le Regioni ordinarie, in quanto volta ad «ammorbidire», per un breve periodo, il limite del 20 per cento fissato dall'art. 8, comma 2, innalzandolo al 25 per cento, è censurata dalla ricorrente, poiché - diversamente dal predetto art. 8, comma 2, e dal precedente art. 10, comma 2, della legge n. 281 del 1970 - espresamente (questa volta) include «anche le Province autonome tra gli enti ai quali si riferisce il limite transitorio del 25, tenuto fermo “fino al 31 dicembre 2011” per l'indebitamento relativo a spese di investimento».



Da qui la denuncia di violazione degli artt. 74, 79 e 104 dello statuto, in forza delle medesime ragioni che sorreggono il ricorso n. 12 del 2012 (innanzi illustrate), e l'estensione della censura anche a profili di contrasto con «gli artt. 103, 104 e 107 dello Statuto speciale, che prevedono speciali procedure, rispettivamente, per la revisione dello Statuto, per la modifica della parte finanziaria di esso e per l'adozione delle norme di attuazione».

In subordine, la Provincia autonoma prospetta la violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., posto che il censurato art. 27, comma 2, introduce, in modo improvviso ed inatteso, un limite transitorio, ma preciso e rigido alla possibilità di indebitamento delle Province, insuscettibile di autonomo ulteriore svolgimento da parte del legislatore provinciale, così da non potersi configurare come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica.

Viene, infine, dedotta la violazione dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, il quale prevede «un obbligo di adeguamento delle Province alle leggi statali che concretano uno dei limiti della potestà legislativa provinciale, esclusa ogni applicazione diretta», mentre il denunciato art. 27, comma 2, impone alla Provincia di adeguarsi alla disposizione che fissa al 25 per cento di determinate entrate il limite dell'importo delle annualità di ammortamento. Tuttavia, la ricorrente sostiene che, per le ragioni innanzi dette, la disposizione impugnata «non costituisce un legittimo limite alla legislazione provinciale, in relazione al quale la ricorrente Provincia possa essere chiamata ad adeguare la propria legislazione». Ove, poi, la disposizione statale «mirasse ad avere diretta applicazione», la Provincia autonoma di Trento assume che «l'art. 2 del d. lgs. n. 266 del 1992 sarebbe ulteriormente violato, non essendo dubbio che si tratti di materia di piena competenza provinciale, salvi i limiti statuari».

3.1. - Si è costituito anche in questo giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per l'inammissibilità o, comunque, per l'infondatezza della questione.

La difesa dello Stato, premesso che anche le autonomie speciali sono tenute al rispetto dei vincoli di perequazione e solidarietà di cui all'art. 119 Cost. e che le competenze statutarie devono essere esercitate in armonia con la Costituzione ed i principi generali dell'ordinamento giuridico, osserva che l'art. 27, comma 2, denunciato è «parte indissolubile dell'organico sistema normativo volto a conferire coerenza e compatibilità economico-finanziaria in materia di coordinamento della finanza pubblica»; ambito nel quale anche le Province autonome sono tenute a rispettare i principi espressi dal legislatore statale. Ad avviso della difesa erariale, la disposizione censurata non sarebbe di dettaglio, bensì norma che esprime un principio fondamentale, in quanto essa è finalizzata al contenimento della spesa pubblica corrente e prevede solo un limite complessivo, lasciando alla Provincia autonoma «un sufficiente margine di scelta, e quindi di autonomia».

4.- In prossimità dell'udienza pubblica del 15 aprile 2014 - così fissata a seguito di rinvio - sia la Provincia autonoma di Trento, che il Presidente del Consiglio dei ministri hanno depositato memorie ulteriormente illustrative dei propri assunti.

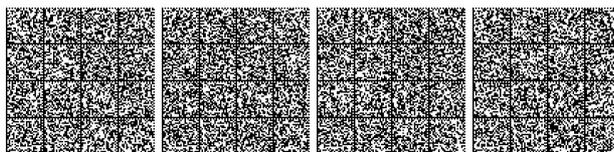
Considerato in diritto

1.- Con due distinti ricorsi (reg. ric. n. 8 e n. 12 del 2012), la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e la Provincia autonoma di Trento hanno, tra l'altro, impugnato i commi 3 e 4 dell'art. 8 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2012), rubricato «Disposizioni in materia di debito pubblico degli enti territoriali».

Con successivo ricorso (reg. ric. n. 74 del 2012), la stessa Provincia autonoma ha censurato anche l'art. 27, comma 2, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2012, n. 14, con il quale è stato introdotto il comma 2-bis dell'art. 8 della legge n. 183 del 2011.

2.- Riservata a separate pronunzie la decisione delle altre questioni promosse con i ricorsi n. 8 e n. 12 del 2012, i tre giudizi debbono essere riuniti per essere decisi con la stessa sentenza.

3.- Il denunciato comma 3 dell'art. 8 della legge n. 183 del 2011 testualmente dispone che «Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica, a decorrere dall'anno 2013 gli enti territoriali riducono l'entità del debito pubblico. A tal fine, le disposizioni di cui ai commi 1, 2, 3 e 4 costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione. Con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata,



fermo restando quanto previsto dall'articolo 204 del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, e dall'articolo 10, secondo comma, della legge 16 maggio 1970, n. 281 sono stabilite le modalità di attuazione del presente comma. In particolare sono stabilite:

a) distintamente per regioni, province e comuni, la differenza percentuale, rispetto al debito medio pro capite, oltre la quale i singoli enti territoriali hanno l'obbligo di procedere alla riduzione del debito;

b) la percentuale annua di riduzione del debito;

c) le modalità con le quali può essere raggiunto l'obiettivo di riduzione del debito. A tal fine, si considera comunque equivalente alla riduzione il trasferimento di immobili al fondo o alla società di cui al comma 1 dell'articolo 6».

4.- Nei rispettivi atti di impugnazione, sia la Regione autonoma Valle d'Aosta, sia la Provincia autonoma di Trento premettono di ritenere che la suddetta disposizione non sia applicabile alle autonomie speciali o che per esse comunque opererebbe, almeno in parte, la clausola di salvaguardia di cui all'art. 1 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali).

In subordine, lamentano, nel merito, che il censurato comma 3 dell'art. 8 della legge n. 183 del 2011 - dettando una disciplina dettagliata dell'indebitamento, per di più con percentuali e modalità rimesse ad un "decreto non regolamentare" del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi senza previo accordo con le autonomie speciali interessate, sulla base di un mero parere della Conferenza unificata - ecceda dai limiti propri dell'intervento statale nella materia del coordinamento della finanza pubblica, violi la loro autonomia finanziaria, invada la propria competenza legislativa in materia di finanza locale ed eluda il principio consensualistico nella determinazione delle modalità di concorso delle autonomie speciali agli obiettivi della finanza pubblica.

Per tali profili, i parametri invocati, da entrambe le ricorrenti, sono gli artt. 117, terzo comma, 119, 5 e 120 (quanto al principio di leale collaborazione) Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

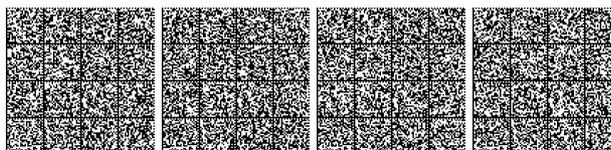
4.1.1.- La Regione autonoma Valle d'Aosta assume, altresì, violati gli artt. 2, comma 1, lettera b), 3, comma 1, lettera f), della legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), e 11 della legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta) - in ragione della denunciata incidenza della disposizione statale censurata in ambito materiale riguardante la finanza regionale e locale - in correlazione anche all'art. 1 del decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta), per il quale l'ordinamento finanziario valdostano può essere modificato (non già unilateralmente, come si denuncia avvenuto nella specie, bensì) solo con il procedimento di cui all'art. 48-bis dello statuto speciale.

La medesima Regione sostiene, infine, che la prevista attuazione del principio di riduzione dell'indebitamento con lo strumento di un decreto ministeriale "di natura non regolamentare" contrasti con l'art. 118 Cost., non potendo lo Stato, nelle materie che esulano dalla sua competenza esclusiva, attrarre funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio senza rispettare i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle relative funzioni, che postulano non solo una valutazione in termini di proporzionalità e ragionevolezza dell'attrazione in sussidiarietà delle funzioni regionali da parte dello Stato, ma anche che essa «sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata», nella specie non contemplato dalla disciplina statale.

4.1.2.- A sua volta, la Provincia autonoma di Trento denuncia il contrasto della disposizione in esame - oltre che con i già richiamati artt. 117, terzo comma, 119, 5 e 120 Cost. - con gli artt. 74, 79 e 80 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), in correlazione all'art. 17, comma 3, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, in materia di finanza regionale e provinciale) - in ragione della unilaterale alterazione dei rapporti fra Stato ed autonomie speciali disegnati dallo statuto e della interferenza con il potere di coordinamento della finanza locale affidato alla Provincia autonoma, cui darebbe luogo la disposizione impugnata - la quale violerebbe, altresì, gli artt. 2, 3 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), quanto all'intervento demandato al decreto ministeriale, secondo che (alternativamente) lo si consideri fonte normativa, atto di indirizzo, ovvero atto di esercizio di funzioni amministrative statali in materie di competenza provinciale.

5.- La questione così sollevata non è fondata.

5.1.- Deve preliminarmente escludersi che la disposizione censurata non includa le autonomie speciali nell'ambito della sua operatività, come prospettato, in via principale, dalle ricorrenti.



La disposizione in questione ha innegabilmente, infatti, una portata, di per sé, assai ampia, facendo riferimento generico agli “enti territoriali”, in funzione di una esigenza di “tutela dell’unità economica della Repubblica” nel suo complesso, quale è quella, appunto, della riduzione dell’indebitamento come, del resto, confermato dal comma 2-*bis* dell’art. 8 della legge n. 183 del 2011, introdotto dall’art. 27, comma 2, del successivo decreto-legge n. 216 del 2011 (a sua volta impugnato con il ricorso n. 74 del 2012, della Provincia autonoma di Trento, che verrà di seguito esaminato), nel quale è testuale la previsione dell’applicabilità, alle autonomie speciali, della disciplina sulla riduzione dell’indebitamento.

5.2.- Al riguardo, questa Corte, con la sentenza n. 3 del 2013, ha già affermato (decidendo su ricorso della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia) che la disposizione di cui al comma 3 dell’art. 8 della legge n. 183 del 2011 (qui nuovamente in esame) «deve senz’altro essere qualificata principio di coordinamento della finanza pubblica, vincolante, secondo la giurisprudenza costituzionale (*ex plurimis*, sentenze n. 229 del 2011, n. 120 del 2008, n. 169 del 2007) anche per le Regioni ad autonomia speciale», e che «lo scopo della riduzione del debito complessivo non può che essere perseguito dal legislatore nazionale attraverso norme capaci d’imporsi all’intero sistema delle autonomie, senza eccezioni, e in base a parametri comuni, ugualmente non soggetti a deroghe, allo scopo di garantire la confrontabilità dei risultati in termini di risanamento della finanza pubblica».

Considerazioni, queste, che di per sé portano ad escludere che possano, nella specie, reputarsi vulnerati i parametri, sia quelli statutari, sia quelli relativi al nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione, evocati dalle ricorrenti.

Come, infatti, anche più di recente ribadito, con la sentenza n. 39 del 2014, i principi fondamentali della legislazione statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica» (e tale è, appunto, quello recato dal censurato comma 3 dell’art. 8 della legge n. 183 del 2011) - per essere funzionali anche ad assicurare il rispetto del parametro dell’unità economica della Repubblica (sentenze n. 104, n. 79, n. 51, n. 28 del 2013, n. 78 del 2011) e a prevenire squilibri di bilancio (sentenza n. 60 del 2013) - sono applicabili anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome, in quanto necessari per «preservare l’equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli oggi ancor più pregnanti [...] - nel quadro delineato dall’art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012, che nel comma premesso all’art. 97 Cost., richiama [...] il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, l’equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013)». Con la conseguenza che dinanzi ad un intervento legislativo statale di coordinamento della finanza pubblica riferito alle Regioni, e cioè nell’ambito di una materia di tipo concorrente, è naturale che da esso derivi una, per quanto parziale, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative ed amministrative di Regioni e Province autonome, nonché della stessa autonomia di spesa loro spettante (fra le molte, sentenze n. 159 del 2008, n. 169 e n. 162 del 2007, n. 353 e n. 36 del 2004).

5.3.- Né ciò trova ostacolo nell’art. 79 del d.P.R. n. 670 del 1972, che introduce per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e per le Province autonome specifiche modalità di concorso agli obiettivi di finanza pubblica, poiché come da questa Corte già affermato (sentenza n. 99 del 2014 e n. 221 del 2013) tale norma statutaria detta una specifica disciplina riguardante il solo patto di stabilità interno, mentre per le altre disposizioni in materia di coordinamento della finanza pubblica (tra le quali rientra quella oggetto del presente giudizio), la Regione e le Province autonome si conformano alle disposizioni legislative statali.

5.4.- Non sussiste, poi, alcun contrasto con l’art. 80 del d.P.R. n. 670 del 1972, integrato dall’art. 17, comma 3, del d.lgs. n. 268 del 1992, il quale prevede la competenza legislativa concorrente della Provincia autonoma di Trento in materia di finanza locale, poiché dall’accertata natura di principio fondamentale della norma statale impugnata discende, appunto, la legittimità della sua incidenza sull’autonomia di spesa delle Regioni (da ultimo, sentenza n. 151 del 2012).

5.5.- Neppure sono violati gli artt. 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972, né l’art. 1 del d.lgs. n. 320 del 1994 - in relazione all’art. 48-*bis* dello statuto speciale della Regione Valle d’Aosta - e, conseguentemente, alcun *vulnus* è arrecato al principio di leale collaborazione, poiché la norma censurata non comporta alcuna variazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige né di quello per la Regione Valle d’Aosta.

5.6.- Con riguardo, infine, alle più specifiche doglianze formulate dalle ricorrenti in ragione dell’asserita lesività della previsione dell’emanando decreto ministeriale determinativo delle modalità attuative della riduzione della entità del debito da parte degli enti territoriali, questa Corte ha già avuto occasione di confermare, nella richiamata sentenza n. 3 del 2013, la natura non regolamentare di detto decreto - da assumersi in sede di Conferenza unificata, sentiti, ovviamente, gli enti ad autonomia speciale - precisando che, «una volta che [tramite questo] il criterio statale diventi operativo, il legislatore regionale dovrà adeguarvisi, al fine di garantire la riduzione del debito in base al debito medio pro-capite, come indicato dall’art. 8 della legge n. 183 del 2011, consentendo in tal modo il monitoraggio e la confrontabilità».



6.- Il successivo comma 4 dell'art. 8 della citata legge n. 183 del 2011, a sua volta, prevede che «Agli enti che non adempiono a quanto previsto nel comma 3 del presente articolo, si applicano le disposizioni contenute nell'articolo 7, comma 1, lettere b) e d), e comma 2, lettere b) e d), del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149».

6.1.- Nel censurare anche detta disposizione la Regione autonoma Valle d'Aosta si è limitata a rinviare ai «motivi [...] già fatti valere con riferimento al d.lgs. n. 149 del 2011», il cui art. 7 essa aveva impugnato con il ricorso n. 157 del 2011.

Una tale motivazione dell'odierno ricorso, esclusivamente per relationem, ne comporta, per ciò stesso, l'inammissibilità (sentenze n. 68 del 2011, n. 40 del 2007, per tutte).

6.2.- Inammissibile, in relazione a detta disposizione, è comunque anche il ricorso della Provincia autonoma di Trento, per sopravvenuto difetto di interesse alla impugnazione, essendo la norma censurata, nelle more del presente giudizio, rimasta priva della sua potenziale lesività.

L'apparato sanzionatorio cui essa faceva riferimento - e cioè quello, appunto, di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 149 del 2011 - è stato, infatti, eliso dalla sentenza di questa Corte n. 219 del 2013, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del citato art. 7, per violazione dell'art. 76 Cost., con una portata tale da estendere i suoi effetti «nei riguardi di tutte le Regioni a statuto speciale, oltre che nei riguardi delle Province autonome».

7.- La disposizione di cui all'art. 27, comma 2, del decreto-legge n. 216 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 14 del 2012, è stata denunciata dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso n. 74 del 2012.

La norma censurata ha introdotto nel corpo del sopra citato art. 8 della legge n. 183 del 2011, un ulteriore comma 2-bis. A tenore del quale «Resta fermo il limite del 25 per cento per l'indebitamento autorizzato dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, fino al 31 dicembre 2011, limitatamente agli impegni assunti alla data del 14 novembre 2011 per spese di investimento finanziate dallo stesso, derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate e risultanti da apposito prospetto da allegare alla legge di assestamento del bilancio 2012. L'istituto finanziatore può concedere i finanziamenti di cui al primo periodo soltanto se relativi agli impegni compresi nel citato prospetto; a tal fine, è tenuto ad acquisire apposita attestazione dall'ente territoriale».

La Provincia ricorrente prospetta il contrasto dell'art. 27, comma 2, denunciato con gli stessi parametri e, sostanzialmente, sulla base delle stesse premesse argomentative di cui alla già esaminata impugnazione da essa proposta avverso il comma 3 del medesimo articolo 8.

7.1.- Anche tale questione, nel quadro ed alla luce dei principi in precedenza richiamati (sub punto 5. e seguenti), non è fondata.

E ciò, appunto, in quanto la nuova disposizione, che ne forma oggetto, si innesta nel tessuto della norma che detta una disciplina sul contenimento del debito pubblico degli enti territoriali - peraltro, specificando in senso più favorevole per le autonomie speciali la misura percentuale di indebitamento per l'anno 2011 - così partecipando alla complessiva regolamentazione avente natura di principio di coordinamento della finanza pubblica.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale riguardanti ulteriori disposizioni della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Legge di stabilità 2012), promosse, con i ricorsi n. 8 e n. 12, di cui in epigrafe, dalla Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dalla Provincia autonoma di Trento,

riuniti i giudizi,

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 3, della legge n. 183 del 2011, promossa, in riferimento agli artt. 2, comma 1, lettera b), e 3, comma 1, lettera f), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), 11 della legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta), 5, 117, terzo comma, 118, 119 e 120 della Costituzione, 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con il ricorso in epigrafe;



2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 8, comma 3, della legge n. 183 del 2011, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo e sesto comma, e 119 Cost., 74, 79, 80, primo comma, 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), 17, comma 3, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale), 2, 3 e 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso n. 12 del 2012;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 27, comma 2, del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 febbraio 2012, n. 14, promossa, in riferimento agli artt. 74, 79, 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972, 2 del citato d.lgs. n. 266 del 1992, 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso n. 74 del 2012;

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 4, della legge n. 183 del 2011, promossa dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con il ricorso in epigrafe;

5) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 8, comma 4, della legge n. 183 del 2011, promossa, in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso n. 12 del 2012.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140175

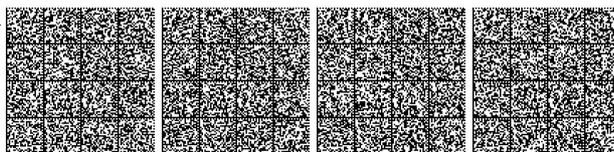
N. 176

Ordinanza 11 - 13 giugno 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Contenzioso tributario - Controversie di valore non superiore a ventimila euro, relative ad atti emessi dall'Agenzia delle entrate - Obbligo del previo reclamo/mediazione ad organo della stessa Amministrazione.

- 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. 17-bis, nel testo anteriore alla sostituzione dello stesso ad opera dell'art. 1, comma 611, lettera a), numero 1), della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2014), «in relazione all'art. 14» dello stesso decreto legislativo.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Gaetano SILVESTRI;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 17-*bis* 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), nel testo anteriore alla sostituzione dello stesso ad opera dell'art. 1, comma 611, lettera *a*), numero 1), della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014), «in relazione all'art. 14» dello stesso decreto legislativo, promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Ascoli Piceno nel giudizio vertente tra la G.B. s.r.l. ed altri e l'Agenzia delle entrate, Direzione provinciale di Fermo, Ufficio controlli, con ordinanza del 1° luglio 2013, iscritta al n. 287 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 4, prima serie speciale, dell'anno 2014.

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

udito nella camera di consiglio del 7 maggio 2014 il Giudice relatore Sergio Mattarella.

Ritenuto che, con ordinanza pronunciata il 1° luglio 2013 e depositata lo stesso giorno (reg. ord. n. 287 del 2013), la Commissione tributaria provinciale di Ascoli Piceno ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 17-*bis* 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), inserito dall'art. 39, comma 9, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, che disciplina il reclamo e la mediazione nel processo tributario, «in relazione all'art. 14» dello stesso decreto legislativo, il quale detta la disciplina del litisconsorzio e dell'intervento nello stesso processo, «nella parte in cui non consente a soci di una società di avere il proprio ricorso discusso congiuntamente con la società stessa, solo per il dato della quantificazione della pretesa»;

che il giudice rimettente riferisce, in punto di fatto, che «vi sono alcuni soci che sono costretti, per la annualità 2008, oggi in discussione, ad effettuare obbligatoriamente il reclamo/mediazione, non potendo avere la propria posizione discussa nell'identico contenitore processuale della società»;

che, in punto di non manifesta infondatezza, la Commissione tributaria rimettente deduce che «per una irrazionale scelta effettuata dal legislatore con l'art. 17 bis D.Lgs. 546/12 [recte: 546/92], i soci vedranno o allungarsi i tempi del processo, senza possibilità di chiedere alcuna sospensiva, o non potranno discutere la loro posizione nel medesimo contenitore processuale della società (art. 14 D.Lgs. 546/12) [recte: 546/92] come da diritto vivente a detrimento del loro diritto di difesa»;

che, in punto di rilevanza, il giudice *a quo* afferma di ritenere «la norma insuscettibile di interpretazione adeguatrice»;

che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o manifestamente infondata;

che la difesa dello Stato eccepisce anzitutto l'inammissibilità della questione sollevata «per totale assenza di autosufficienza e per omessa motivazione in ordine alla rilevanza», atteso che dall'ordinanza di rimessione non si comprenderebbe: *a*) l'oggetto della causa e il motivo per il quale siano in giudizio sia la società che i soci; *b*) da dove emerga la necessità per «alcuni soci» di «effettuare il reclamo/mediazione»; *c*) la ragione per la quale si configurerebbe, «come da diritto vivente», un litisconsorzio necessario ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 546 del 1992, atteso che la giurisprudenza della Corte suprema di cassazione ravvisa tale litisconsorzio solo nel caso dell'accertamento dei redditi



delle società di persone di cui all'art. 5 del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi) e dei soci delle stesse, ai quali tali redditi sono automaticamente imputati (è citata la sentenza 4 dicembre 2013, n. 27193), e non nel caso dell'accertamento dei redditi delle società di capitali (a ristretta base sociale) che pure costituisca l'antecedente logico-giuridico dell'accertamento nei confronti dei soci (è citata la sentenza 31 gennaio 2011, n. 2214); *d*) in quale stato si trovino i giudizi iniziati dai soci che sarebbero stati soggetti all'obbligo del previo reclamo e per quale ragione il differimento della proponibilità dell'azione in giudizio per un periodo massimo di novanta giorni determinato dall'osservanza di tale obbligo (comma 9 dell'impugnato art. 17-*bis*) comporti, per detti soci, l'impossibilità di «avere la propria posizione discussa nell'identico contenitore processuale della società»;

che, secondo l'Avvocatura generale dello Stato, la questione sollevata sarebbe, comunque, infondata;

che la difesa statale osserva al riguardo che l'evidenziata circostanza che l'assolvimento dell'obbligo di presentare il reclamo comporta un rinvio dell'instaurazione del giudizio al massimo di novanta giorni, unita al fatto che la trattazione della controversia non potrebbe essere fissata prima della scadenza di tale termine - in quanto, ai fini di detta fissazione, occorre attendere il decorso del termine di sessanta giorni per la costituzione in giudizio della parte resistente stabilito dall'art. 23, comma 1, del d.lgs. n. 546 del 1992 e rispettare il termine dilatorio di trenta giorni liberi previsto dall'art. 31, comma 1, dello stesso decreto legislativo per l'avviso alle parti della data di trattazione - escludono che il reclamo possa costituire un ostacolo alla trattazione congiunta delle controversie legate dal vincolo del litisconsorzio necessario.

Considerato che la Commissione tributaria provinciale di Ascoli Piceno dubita, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, della legittimità dell'art. 17-*bis* 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 disciplina il reclamo e la mediazione tributari, «in relazione all'art. 14» dello stesso decreto legislativo, il quale detta la disciplina del litisconsorzio e dell'intervento nel processo tributario, «nella parte in cui non consente a soci di una società di avere il proprio ricorso discusso congiuntamente con la società stessa, solo per il dato della quantificazione della pretesa»;

che, secondo il rimettente, la normativa censurata si pone in contrasto con gli invocati parametri perché, «per una irrazionale scelta effettuata dal legislatore con l'art. 17 bis D.Lgs. 546/12 [*recte*: 546/92], i soci vedranno o allungarsi i tempi del processo, senza possibilità di chiedere alcuna sospensiva, o non potranno discutere la loro posizione nel medesimo contenitore processuale della società (art. 14 D.Lgs. 546/12) [*recte*: 546/92] come da diritto vivente a detrimento del loro diritto di difesa»;

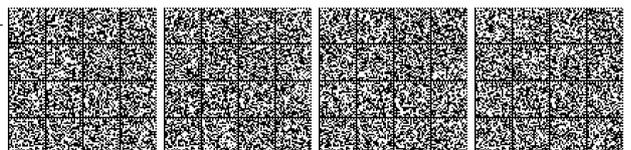
che, successivamente all'ordinanza di rimessione, l'impugnato art. 17-*bis* del d.lgs. n. 546 del 1992 è stato modificato dall'art. 1, comma 611, lettera *a*), della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014);

che, peraltro, poiché la lettera *b*) del comma 611 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013 ha previsto che «le modifiche di cui alla lettera *a*) si applicano agli atti notificati a decorrere dal sessantesimo giorno successivo all'entrata in vigore della presente legge», l'indicato *ius novum* certamente non si applica alla fattispecie oggetto del giudizio principale, la quale continua ad essere regolata dal testo originario dell'art. 17-*bis*, con la conseguenza che deve escludersi la necessità di restituire gli atti al giudice rimettente affinché valuti la perdurante rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione;

che la questione sollevata ? come eccepito dall'Avvocatura generale dello Stato ? è manifestamente inammissibile per insufficiente descrizione della fattispecie oggetto del giudizio principale;

che a tale proposito, la Commissione tributaria rimettente si limita ad esporre che «vi sono alcuni soci che sono costretti, per la annualità 2008, oggi in discussione, ad effettuare obbligatoriamente il reclamo/mediazione, non potendo avere la propria posizione discussa nell'identico contenitore processuale della società», mentre dal frontespizio dell'ordinanza di rimessione si ricava anche che: *a*) la stessa Commissione è investita di cinque ricorsi, uno soltanto dei quali (il n. 335/13, depositato il 12 aprile 2013) è relativo all'anno 2008; *b*) tale ricorso - che ha ad oggetto l'avviso di accertamento n. TQ5030200658/2012 «IVA-OP.IMPONIB. 2008 IRAP» - è stato presentato contro l'Agenzia delle entrate, Direzione provinciale di Fermo, Ufficio controlli, da una società a responsabilità limitata e da quattro persone fisiche;

che il giudice *a quo* omette di indicare il valore della controversia promossa dai menzionati soci, indicazione che sarebbe stata necessaria al fine di permettere a questa Corte di verificare se tale lite rientri effettivamente tra quelle «di valore non superiore a ventimila euro» per le quali l'impugnato art. 17-*bis* del d.lgs. n. 546 del 1992 impone la preliminare presentazione del reclamo alla quale detti soci sarebbero stati «costretti»;



che la stessa Commissione tributaria rimettente non precisa, altresì, i presupposti che sarebbero alla base, nella specie, del necessario litisconsorzio, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 546 del 1992, «come da diritto vivente», tra la società a responsabilità limitata e i soci della stessa;

che tale precisazione sarebbe stata tanto più necessaria in quanto la giurisprudenza di legittimità afferma la necessità del litisconsorzio tra (tutti) i soci e la società nel caso in cui venga impugnato l'accertamento del reddito delle società di persone di cui all'art. 5 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi) o del reddito da partecipazione dei soci delle stesse (Corte di cassazione, sezioni unite, sentenza n. 14815 del 2008; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentenze n. 27193 del 2013, n. 23096 del 2012 e n. 2907 del 2010; ordinanza n. 20820 del 2012), mentre ha escluso detta necessità del consorzio di lite nel caso in cui venga impugnato l'accertamento del reddito delle società di capitali ? quale è quella ricorrente nel giudizio principale ? che pure costituisca l'indispensabile antecedente logico-giuridico dell'accertamento nei confronti dei soci (Corte di cassazione, sentenza n. 2214 del 2011);

che, il medesimo giudice rimettente non chiarisce neppure se gli indicati soci abbiano effettivamente presentato il reclamo previsto dall'impugnato art. 17-bis né se, e per quale ragione, tale presentazione ? ove realmente intervenuta ? abbia effettivamente determinato l'impossibilità della trattazione del ricorso dei soci congiuntamente a quello della società;

che tali lacune nella descrizione della fattispecie, non consentendo a questa Corte di compiere il necessario controllo in ordine all'applicabilità delle impuginate disposizioni nel giudizio *a quo* nonché all'effettiva ricorrenza, nello stesso giudizio, della lesione denunciata si risolvono in un difetto di motivazione sulla rilevanza della questione.

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 inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 17-bis 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), nel testo anteriore alla sostituzione dello stesso ad opera dell'art. 1, comma 611, lettera a), numero 1), della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014), «in relazione all'art. 14» dello stesso decreto legislativo, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Ascoli Piceno, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 giugno 2014.

F.to:

Gaetano SILVESTRI, *Presidente*

Sergio MATTARELLA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 34

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale del 6 maggio 2014
proposto dal Presidente del Consiglio dei ministri contro la Regione Liguria*

Ambiente - Norme della Regione Liguria - Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti - Servizio idrico integrato - Piani d'ambito (programma degli interventi e piano economico finanziario) - Previsione che il piano d'ambito contempra agevolazioni tariffarie e adeguati interventi a sostegno dei piccoli Comuni - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con il decreto ministeriale attuativo dell'art. 21, comma 19, del decreto-legge n. 201 del 2011 che attribuisce all'Autorità per l'energia elettrica, il gas e i servizi idrici (AEEGSI) il compito di definire i criteri per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato e l'individuazione delle agevolazioni tariffarie - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Liguria 24 febbraio 2014, n. 1, art. 8, comma 3.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e) ed s); decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 21, comma 19; d.P.C.M. 20 luglio 2012, art. 3, comma 1, lett. d).

Ambiente - Norme della Regione Liguria - Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti - Servizio idrico integrato - Facoltà di gestione autonoma - Previsione che i Comuni già appartenenti alle comunità montane e con popolazione inferiore o uguale a tremila residenti hanno facoltà in forma singola o associata di gestire autonomamente l'intero servizio idrico integrato - Ricorso del Governo - Denunciata previsione di una soglia quantitativa di tipo demografico priva della considerazione dei parametri fisici e tecnici - Deroga al principio di unitarietà della gestione del servizio idrico fissato dal codice dell'ambiente - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza.

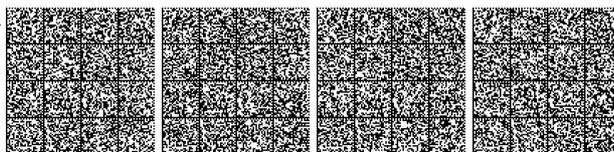
- Legge della Regione Liguria 24 febbraio 2014, n. 1, art. 10, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e) ed s); d.lgs. 30 luglio 2006, n. 152, art. 147.

Ambiente - Norme della Regione Liguria - Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti - Servizio idrico integrato - Esercizio dei poteri sostitutivi - Previsione che la Regione esercita i poteri sostitutivi in caso di inerzia da parte degli enti d'ambito - Ricorso del Governo - Denunciata invasione delle funzioni attribuite dalla normativa statale all'Autorità per l'energia elettrica il gas ed il sistema idrico (AEEG) - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Liguria 24 febbraio 2014, n. 1, art. 11.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e) ed s); decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106, art. 10, comma 14; d.P.C.M. 20 luglio 2012, art. 3, comma 1, lett. d) ed e).

Ambiente - Norme della Regione Liguria - Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti - Gestione integrata dei rifiuti - Autorità d'ambito del ciclo dei rifiuti - Previsione che il Comitato d'ambito, attraverso cui opera l'Autorità, definisce l'articolazione degli standard di costo e i criteri per la determinazione delle tariffe da applicare a fronte della erogazione dei servizi nelle aree territoriali omogenee - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale che rimette la determinazione della tariffa all'Autorità d'ambito, sulla base dei criteri definiti da un apposito regolamento ministeriale - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Liguria 24 febbraio 2014, n. 1, art. 15, comma 2, lett. c).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e) ed s); d.lgs. 30 luglio 2006, n. 152, art. 238, comma 3.



Ambiente - Norme della Regione Liguria - Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti - Gestione integrata dei rifiuti - Autorità d'ambito del ciclo dei rifiuti - Previsione che il Comitato d'ambito, attraverso cui opera l'Autorità, individua gli enti incaricati della gestione delle procedure per la realizzazione e/o l'affidamento della gestione degli impianti terminali di recupero o smaltimento di livello regionale - Ricorso del Governo - Denunciata previsione di una deroga al principio comunitario della libera concorrenza e dell'affidamento dei servizi mediante procedura ad evidenza pubblica - Violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Liguria 24 febbraio 2014, n. 1, art. 15, comma 2, lett. e).
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. e) ed s); d.lgs. 30 luglio 2006, n. 152, art. 202.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12, ha presentato ricorso contro la Regione Liguria, in persona del suo Presidente p.t. per la declaratoria della illegittimità costituzionale della legge della Regione Liguria "Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti", pubblicata nel BUR n. 2 del 26 febbraio 2014, limitatamente agli artt. 8 comma 3, 10 comma 1, 11, 15 comma 2 lettere c) ed e) come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 17 aprile 2014, per violazione dell'art. 117, comma 2, lettere e) ed s) Cost.

In data 26 febbraio 2014, sul n. 2 del BUR, è stata pubblicata la legge della Regione Liguria recante le "Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti".

La legge, in attuazione delle disposizioni nazionali e comunitarie, detta le norme relative all'individuazione degli ambiti territoriali ottimali per l'esercizio delle funzioni concernenti il servizio idrico integrato e per la gestione integrata dei rifiuti, mirando a rafforzare il ruolo pubblico nel governo dei relativi servizi ed a definire ruoli e competenze della Regione e degli enti locali nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione (art. 1).

Nonostante questa corretta enunciazione di principi, la legge che si porta all'esame di codesta Corte contiene alcune specifiche previsioni che contrastano con chiari enunciati della Carta Costituzionale, per cui la PCM chiede che esse vengano annullate.

In particolare si denuncia quanto segue:

1) L'art. 8 regola il Piano d'ambito disponendo che esso sia predisposto dagli enti d'ambito entro quattro mesi dalla loro costituzione, previa acquisizione del parere obbligatorio della Consulta per il Servizio Idrico Integrato la cui composizione è disciplinata dal successivo art. 21.

Il comma 3, dell'art. 8 specifica il contenuto essenziale del Piano, disponendo che esso "deve prevedere agevolazioni tariffarie e adeguati interventi a sostegno dei piccoli comuni", in palese contrasto con l'art. 3, comma 1, lettera d), d.P.C.M. 20 luglio 2012, attuativo dell'art. 21, comma 19, d.l. n. 201/2011, che attribuisce alla Autorità per l'energia elettrica, il gas e i servizi idrici (AEEGSI) il compito di definire, sulla base dei principi stabiliti con legge dello Stato, i criteri per la determinazione della tariffa del servizio idrico integrato e l'individuazione delle agevolazioni tariffarie, tramite la previsione di "forme di tutela per le categorie di utenza in condizioni economico sociali disagiate individuate dalla legge".

È pacifico che quest'ultima disposizione costituisce espressione della potestà legislativa statale in materia di tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza, poiché ad essa - per consolidata giurisprudenza costituzionale - sono riconducibili le disposizioni statali che attribuiscono all'AEEGSI il compito di approvare le tariffe.

Sin dalla sentenza 246/2009 codesta Corte infatti, in occasione di un'impugnativa della Regione Calabria concernente il Codice dell'ambiente emanato in attuazione della legge delega 15 dicembre 2004, n. 308 in materia di tutela dei corpi idrici e gestione delle risorse idriche, ha ricondotto le disposizioni censurate alla competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza e dell'ambiente, e successivamente anche la sentenza 29/2010, sulla denunciata violazione di norme della Regione Emilia-Romagna in materia di Servizio idrico a causa della determinazione, ad opera della Regione, della tariffa di riferimento quale corrispettivo del servizio idrico integrato, per contrasto con la interposta legislazione nazionale intesa a garantire l'uniforme metodologia tariffaria e lesione delle attribuzioni dei soggetti preposti al servizio (Stato, CO.VI.RI. ed AA-TO), ha ritenuto violata la competenza esclusiva statale nelle materie "tutela dell'ambiente" e "tutela della concorrenza" ex art. 117, comma 2, lettere e) ed s) della Costituzione.



Da ultimo si ricorda la decisione 142/2010, in cui in relazione alla legge della Regione Lombardia 12 dicembre 2003, n. 26, che attribuiva alla Regione la competenza a verificare il piano d'ambito territoriale e i suoi aggiornamenti, recando una disciplina difforme da quella statale in un settore, quello della pianificazione d'ambito, che è precluso alla Regione, codesta Corte ha affermato che tale pianificazione deve essere ricondotta alla materia della "tutela della concorrenza", di competenza legislativa esclusiva dello Stato, perché è strettamente funzionale alla gestione unitaria del servizio e ha, perciò, lo scopo di consentire il concreto superamento della frammentazione della gestione delle risorse idriche, al fine di inserire armonicamente tale gestione in un più ampio quadro normativo diretto alla razionalizzazione del mercato del settore.

Allo stesso modo la norma regionale qui denunciata, prevedendo interventi e agevolazioni per i piccoli comuni si pone in contrasto con la disciplina nazionale in violazione dell'art. 117, comma 2, lettere *e*) ed *s*) della Costituzione.

2) L'art. 10, comma 1, che attribuisce ai comuni già appartenenti alle comunità montane con popolazione inferiore o uguale a tremila residenti la possibilità di "gestione autonoma del servizio" si pone in contrasto con i criteri relativi alla modalità dell'organizzazione del servizio idrico fissati nell'art. 147, decreto legislativo n. 152/2006, e dunque viola l'articolo 117, comma 2, lettera *e*) (tutela della concorrenza) e lettera *s*) (tutela dell'ambiente) della Costituzione.

La disciplina del servizio idrico integrato (SSI) contenuta nel Codice dell'ambiente, specialmente nella parte che concerne la forma di gestione del servizio e le procedure di affidamento dello stesso, è infatti funzionale al superamento della frammentazione della gestione delle risorse idriche e alla razionalizzazione del mercato, garantendone la concorrenzialità e l'efficienza (C. Cost. sentenze n. 142 e n. 29 del 2010; n. 246 del 2009).

L'art. 147 prevede che "I servizi idrici sono organizzati sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle regioni in attuazione della legge 5 gennaio 1994, n. 36.

2. Le regioni possono modificare le delimitazioni degli ambiti territoriali ottimali per migliorare la gestione del servizio idrico integrato, assicurandone comunque lo svolgimento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, nel rispetto, in particolare, dei seguenti principi:

a) unità del bacino idrografico o del sub-bacino o dei bacini idrografici contigui, tenuto conto dei piani di bacino, nonché della localizzazione delle risorse e dei loro vincoli di destinazione, anche derivanti da consuetudine, in favore dei centri abitati interessati;

b) unitarietà della gestione e, comunque, superamento della frammentazione verticale delle gestioni;

c) adeguatezza delle dimensioni gestionali, definita sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici".

Una deroga generale e astratta al principio di unitarietà della gestione del SII così sancito, come quella introdotta dalla disposizione qui impugnata, non è compatibile con quanto previsto dal richiamato art. 147 che, nel consentire alle Regioni di modificare le delimitazioni degli ambiti territoriali ottimali, richiede che ciò risponda all'esigenza di migliorare la gestione del servizio, assicurandone comunque lo svolgimento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità, e tenendo conto dell'adeguatezza delle dimensioni gestionali, definita sulla base di parametri fisici, demografici, tecnici. La disposizione censurata infatti prevedendo una soglia quantitativa di tipo demografico, senza considerare parametri fisici e tecnici e derogando al principio di unicità della gestione, non è idonea a perseguire i criteri di efficienza, efficacia ed economicità fissati dalla normativa statale, e pertanto viola l'art. 117, comma 2, lettere *e*) ed *s*) della Costituzione.

3) Si deducono profili di illegittimità costituzionale anche in relazione all'art. 11 della (citata) l.r. Liguria 1/2014.

Tale disposizione, infatti, nel prevedere la possibilità di esercizio di poteri sostitutivi da parte della Regione, in caso di inerzia da parte degli enti d'ambito, secondo quanto stabilito dall'art. 8, comma 1, della legge medesima, stabilisce che "Il presidente della Giunta Regionale, decorsi inutilmente i termini di cui all'art. 8, comma 1, ovvero qualora non vengano posti in essere gli atti per la realizzazione delle opere previste dal piano d'ambito e necessarie a garantire il rispetto degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, previa diffida ad adempiere entro un congruo termine non inferiore a quindici giorni, nomina un commissario ad acta che provvede in sostituzione, rispettivamente, degli enti d'ambito o dei comuni inadempienti".

Questa previsione di un potere sostitutivo esercitabile dalla Regione è da ritenersi lesiva, anch'essa, dell'art. 117 Cost., comma 2, lett. *e*) ed *s*), in quanto formulata in modo tanto generico da determinare, nella previsione di un esercizio di poteri sostitutivi da parte della Regione, un'invasione delle funzioni che il d.l. n. 70/2011, convertito in legge con modificazioni dalla l. 12 luglio 2011, n. 106, e il d.P.C.M. 20 luglio 2012 attribuiscono all'AEEG.

Ci si riferisce, in particolare, all'art. 10, comma 14, del d.l. n. 70/2011, sul punto confermato dall'art. 3, comma 1, del d.P.C.M. 20 luglio 2012, ed in particolare alle lett. *d*) ed *e*) - cui corrispondono le lett. *d*) ed *f*) del d.P.C.M. 20 luglio 2012 - che fanno riferimento alle funzioni che l'Autorità è chiamata a svolgere in relazione alla predisposizione del metodo tariffario "per la determinazione, con riguardo a ciascuna delle quote in cui tale corrispettivo si articola, della tariffa del servizio idrico integrato" (lett. *d*) ed alla approvazione delle tariffe predisposte dalla competente autorità (lett. *e*).



Ancora si può fare riferimento alla lett. *f*) del d.l. n. 70/2011 - cui corrisponde, in sostanza, la lett. *e*), dell'art. 3, comma 1, del d.P.C.M. 20 luglio 2012 - con il quale si stabilisce che l'AEEG "verifica la corretta redazione del piano d'ambito, esprimendo osservazioni, rilievi e impartendo, a pena d'inefficacia, prescrizioni sugli elementi tecnici ed economici e sulla necessità di modificare le clausole contrattuali e gli atti che regolano il rapporto tra le Autorità d'ambito territoriale ottimale e i gestori del servizio idrico integrato".

In ragione di ciò, si può ritenere che la previsione di cui all'art. 11 della legge regionale qui impugnata contrasti con quanto previsto nelle disposizioni appena citate, in quanto rende possibile il verificarsi di una indebita ingerenza della Regione, quando agisca in attuazione dei poteri sostitutivi degli enti d'ambito, nelle competenze che la legge dello Stato ha inteso attribuire specificamente alla competenza dell'AEEG.

L'art. 11 è, infatti, suscettibile di determinare questa ingerenza non solo in relazione all'attività di verifica della corretta redazione dei piani d'ambito (art. 10, comma 14, lett. *f*), d.l. 70/2011 e art. 3, lett. *e*) d.P.C.M. 20 luglio 2012), ma anche di quelle attività che, riservate all'AEEG ex art. 10, comma 14, lett. *d*) ed *e*), d.l. 70/2011, possono integrare atti concernenti la determinazione delle tariffe del servizio idrico integrato.

Per questo motivo, anche in relazione all'art. 11, possono essere richiamati i medesimi vizi già prospettati in relazione all'art. 8, comma 3, della legge regionale stessa, in quanto tale ultimo articolo, riferendosi all'obbligo di prevedere "agevolazioni tariffarie e adeguati interventi a sostegno dei piccoli comuni", introduce una previsione che in base alla giurisprudenza già richiamata, risulta essere lesiva dell'art. 117, comma 2, lett. *e*) ed *s*).

La tesi prospettata, del resto, trova fondamento anche nella recente sentenza n. 67/2013 di codesta Corte.

Si vedano in particolare i nn. 4 e 5 dei motivi della decisione, nei quali affermandosi che le materie cui si riferiscono gli articoli censurati della legge regionale in questione sono effettivamente rientranti nell'ambito della competenza legislativa esclusiva dello Stato ex art. 117 Cost., comma 2, lett. *e*) ed *s*), in particolare si dice che con la sentenza 249/2009, la Corte "ha evidenziato che i poteri legislativi esercitati dallo Stato con la norma allora censurata «attengono all'esercizio delle competenze legislative esclusive statali nelle materie della tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lett. *e*, Cost.) e della tutela dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera *s*, Cost.), materie che hanno prevalenza su eventuali titoli competenziali regionali ed, in particolare, su quello dei servizi pubblici locali. Successivamente, la sentenza n. 29 del 2010 ha ribadito che dal complesso normativo contenuto nel decreto legislativo n. 152 del 2006 si desume che la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici per i vari settori di impiego dell'acqua è ascrivibile alla materia della tutela dell'ambiente e a quella della tutela della concorrenza, ambedue di competenza legislativa esclusiva dello Stato" (Corte Cost., sent. 67/2013, n. 4, Motivi della decisione)».

Nella stessa sentenza, al punto 5 dei Motivi della decisione, si precisa inoltre che "La costante giurisprudenza della Corte, che qui si intende ribadire, ha dunque ricostruito la disciplina statale relativa alla determinazione della tariffa, come complesso di norme atte a preservare il bene giuridico «ambiente» dai rischi derivanti da una tutela non uniforme ed a garantire uno sviluppo concorrenziale del settore del servizio idrico integrato".

4) In materia di gestione integrata dei rifiuti poi va denunciato l'art. 15, comma 2, lettera *c*), che disciplina le funzioni del Comitato d'ambito e gli attribuisce il compito di definire "l'articolazione degli standard di costo intesi come servizi minimi da garantire al territorio omogeneo e i criteri per la determinazione delle tariffe da applicare a fronte della erogazione dei servizi nelle aree territoriali omogenee". Tale disposizione contrasta anzitutto con quanto previsto all'art. 238, comma 3, decreto legislativo n. 152/2006, che rimette la determinazione della tariffa all'Autorità d'ambito, sulla base dei criteri definiti da un apposito regolamento emanato dal Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare. È vero che in via transitoria, l'art. 5, comma 2-*quater*, del d.l. 208/2008 aveva disposto che, ove il suddetto regolamento non fosse approvato "i comuni che intendono adottare la tariffa integrata ambientale (TAI) possono farlo ai sensi delle disposizioni legislative e regolamentari vigenti", per cui, a legislazione vigente, i criteri per la determinazione della tariffa sono ancora quelli definiti sulla base del D.P.R. n. 158/1999 ("Regolamento recante norme per l'elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani").

Tuttavia tale normativa contiene, per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani, norme molto precise che attribuiscono ai Comuni le scelte essenziali in materia di criteri tariffari. Questa conclusione trova conferma nell'art. 3-*bis*, comma 1-*bis*, del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, conv. in l. 148/2011, come modificato dal d.l. n. 179/2012, conv. in l. 221/2012 che attribuisce alle autorità d'ambito del ciclo dei rifiuti varie funzioni, tra cui quelle di "determinazione delle tariffe all'utenza per quanto di competenza", poiché tale disposizione va intesa nel senso che è rimessa alla competenza regionale solamente (e limitatamente alla parte di competenza) la determinazione delle tariffe all'utenza, non già quella di definire i criteri per la determinazione della tariffa.

Per questi motivi, la disposizione regionale qui censurata deve considerarsi invasiva della potestà legislativa esclusiva statale in materia di "tutela dell'ambiente" (art. 117, comma 2, lettera *s*), Cost.) e di tutela della concorrenza (art. 117, comma 2, lettera *e*), Cost.).



5) Infine la lettera *e*) dello stesso art. 15, comma 2, attribuisce al Comitato d'ambito in materia di gestione dei rifiuti il compito di individuare "gli enti incaricati della gestione delle procedure per la realizzazione e/o l'affidamento della gestione degli impianti terminali di recupero o smaltimento di livello regionale ..." (lett. *d*). Tale disposizione, configurando in termini alternativi il conferimento dell'incarico per le procedure di "realizzazione" e/o "affidamento della gestione degli impianti", deroga al principio comunitario della libera concorrenza e dell'affidamento dei servizi mediante procedura ad evidenza pubblica, principio consacrato all'art. 202, del decreto legislativo n. 152/2006, privilegiando anzi l'affidamento diretto che, invece, ai sensi della normativa comunitaria e nazionale, può essere disposto solo in casi eccezionali (*cf.* art. 34, comma 20, D.L. 179/2012). Posto che le regole che concernono l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica ineriscono essenzialmente alla materia "tutela della concorrenza" (*cf.* C. Cost. sentenza n. 325/2010), la disposizione censurata viola la potestà legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*) della Costituzione.

P. Q. M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi, e conseguentemente annullare, per i motivi tutti ut supra specificati, gli artt. 8 comma 3, 10 comma 1, 11, 15 comma 2, lettere C) ed E), legge della Regione Liguria "Norme in materia di individuazione degli ambiti ottimali per l'esercizio delle funzioni relative al Servizio idrico integrato e alla gestione integrata dei rifiuti", pubblicata nel BUR n. 2 del 26 febbraio 2014, come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 17 aprile 2014, per violazione degli artt. 117, comma 2, lettere e) ed s) della Cost.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

estratto della delibera del Consiglio dei Ministri 17 aprile 2014;

copia della legge regionale impugnata;

rapporto del Dipartimento degli Affari Regionali.

Roma, 23 aprile 2014

L'Avvocato dello Stato: POLIZZI

14C00143

N. 4

Ricorso per conflitto tra enti n. 4 depositato il 29 maggio 2014

Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Regione Basilicata - Applicazione, a fini ricognitivi, del nuovo e più penetrante regime di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari della Regione Basilicata relativi all'esercizio 2013 - Ricorso per conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Basilicata contro lo Stato - Denunciata violazione dell'autonomia regionale, nonché dell'autonomia del consiglio regionale e delle prerogative dei suoi componenti per l'adozione di un controllo esulante dai limiti del controllo esterno e documentale, teso a verificare, secondo la giurisprudenza costituzionale (v. sent. n. 39/2014), l'impiego delle somme in conformità al modello predisposto in sede di conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato e le Regioni - Conseguente richiesta alla Corte di dichiarare che non rientra nelle attribuzioni dello Stato, e per esso della Corte dei conti, di effettuare un controllo sui rendiconti dei gruppi regionali della Regione Basilicata, per l'esercizio 2013, che esuli da un controllo meramente esterno e di natura documentale, secondo il modello di rendiconto di cui al d.P.C.M. 21 dicembre 2012 e che comunque comporti un sindacato prescrittivo sulle attività di provvista del personale compiuta dall'Ente, ai fini dell'assegnazione ai gruppi consiliari e, conseguentemente, di annullare le delibere emanate dalla Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Basilicata, in data 18 marzo 2014, nn. 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59 e 60. Istanza di sospensione.

- Deliberazioni della Corte dei conti-Sezione regionale di controllo per la Regione Basilicata del 18 marzo 2014, nn. 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59 e 60.
- Costituzione, artt. 114, comma secondo, 117, 119, 121 e 123; Statuto della Regione Basilicata, artt. 11, 15 e 21; legge della Regione Basilicata 2 febbraio 1998, n. 8.



La Regione Basilicata (C.F.: 80002950766), in persona del Presidente e legale rappresentante p.t. dr. Maurizio Marcello Claudio Pittella (C.F.: PTTMZM62H04E483Y), rappresentata e difesa, in virtù di pedissequa procura speciale, congiuntamente e disgiuntamente, dagli avv.ti Maurizio Roberto Brancati (C.F.: BRNMZR59R21G942B) e Antonio Pasquale Golia (C.F.: GLONNP49R05L126W), giusta deliberazione di Giunta Regionale n. 520 del 6 maggio 2014, elettivamente domiciliata con gli stessi in Roma, presso l'Ufficio di Rappresentanza dell'Ente, alla Via Nizza n. 56 (PEC: maurizio.brancati@cert.regione.basilicata.it; Fax: 06/84556307),

contro

la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente pro tempore

avverso

le seguenti deliberazioni della Corte dei Conti - Sezione regionale di controllo per la Basilicata aventi ad oggetto il controllo dei rendiconti presentati dai gruppi consiliari regionali relativamente all'esercizio 2013:

- 1) Deliberazione n. 51/2014/FRG del 18 marzo 2014 di accertamento e dichiarazione dell'irregolarità del rendiconto prodotto dal Gruppo "P.D.";
- 2) Deliberazione n. 52/2014/FRG del 18 marzo 2014 di accertamento e dichiarazione della regolarità del rendiconto prodotto dal Gruppo consiliare "SEL", sino al termine della legislatura;
- 3) Deliberazione n. 53/2014/FRG del 18 marzo 2014 di accertamento e dichiarazione della regolarità del rendiconto prodotto dal Gruppo consiliare "IAL", sino alla data di sua estinzione;
- 4) Deliberazione n. 54/2014/FRG del 18 marzo 2014 di accertamento e dichiarazione della regolarità del rendiconto prodotto dal Gruppo consiliare "IDV", sino al termine della legislatura;
- 5) Deliberazione n. 55/2014/FRG del 18 marzo 2014 di accertamento e dichiarazione dell'irregolarità del rendiconto prodotto dal Gruppo "P.U.";
- 6) Deliberazione n. 56/2014/FRG del 18 marzo 2014 di accertamento e dichiarazione dell'irregolarità del rendiconto prodotto dal Gruppo "MISTO";
- 7) Deliberazione n. 57/2014/FRG del 18 marzo 2014 di accertamento e dichiarazione dell'irregolarità del rendiconto prodotto dal Gruppo "P.D.L.", fino al termine della legislatura;
- 8) Deliberazione n. 58/2014/FRG del 18 marzo 2014 di accertamento e dichiarazione dell'irregolarità del rendiconto prodotto dal Gruppo "U.D.C.", fino al termine della legislatura regionale;
- 9) Deliberazione n. 59/2014/FRG del 18 marzo 2014 di accertamento e dichiarazione dell'irregolarità del rendiconto prodotto dal Gruppo "M.P.A.", fino al termine della legislatura regionale;
- 10) Deliberazione n. 60/2014/FRG del 18 marzo 2014 di accertamento e dichiarazione della regolarità del rendiconto prodotto dal Gruppo "P.S.I.", fino al termine della legislatura regionale.

Premesse in fatto

A conclusione di una complessa istruttoria venivano notificati alla Regione Basilicata, in data 18 marzo 2014, le predette deliberazioni concernenti gli esiti dei controlli operati sui rendiconti prodotti dai gruppi consiliari regionali di pertinenza dell'esercizio 2013.

Benché le deliberazioni pervengono a conclusioni diverse tra loro, l'approccio alla verifica contabile nonché l'excursus logico-giuridico sono sostanzialmente identici.

La Sezione di Controllo, infatti, ha ritenuto, sulla base di motivazioni fondamentalmente comuni, di poter spingere l'attività di controllo verso riscontri che non si risolvessero nella sola constatazione della corrispondenza del rendiconto (inteso come documento in concreto approvato dal Gruppo) al modello astratto approvato in sede di Conferenza permanente e adottato con le "linee-guida".



Richiamandosi ad alcune pronunce del giudice delle leggi ha rivendicato la competenza a operare delle verifiche di tipo sostanziale che prendessero in esame scelte di merito nonostante non fosse possibile ricondurre a dette scelte una compromissione effettiva di quelle esigenze di armonizzazione e coordinamento della finanza regionale.

Nella fattispecie concreta, e ciò sia per i casi in cui è intervenuta una declaratoria di irregolarità (delibere nn. 51/2014, 55/2014, 56/2014, 57/2014, 58/2014 e 59/2014) che nei casi di riscontrata regolarità (delibere nn. 52/2014, 53/2014, 54/2014 e 60/2014) il controllo ha invaso ambiti di puro merito come tali sottratti alla cognizione di soggetti terzi, con evidente *vulnus* delle legittime prerogative dei gruppi consiliari.

La Regione Basilicata, pertanto, con deliberazione assunta dalla Giunta regionale n. 520/2014, su sollecitazione del Consiglio regionale (mozione n. 59 del 6 maggio 2014), ha deliberato di proporre il presente conflitto di attribuzione, impugnando le deliberazioni assunte dalla Corte dei Conti come individuate in rubrica, per le seguenti ragioni.

In diritto

In forza dell'art. 1 del d. l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni nella legge 7 dicembre 2012 n. 213, è rimesso alla Corte dei conti di effettuare il controllo del rendiconto presentato dai gruppi consiliari regionali.

Trattasi di competenza riconosciuta anche dalla l.r. 21 dicembre 2012 n. 28 (pubblicata sul B.U.R. 21.12.2012 n. 48) che ha fondamentalmente recepito le disposizioni statali.

Secondo Codesta Ecc.ma Corte - chiamata a pronunciarsi della legittimità costituzionale di alcune norme della predetta disciplina - il controllo spettante alla Corte dei conti non lede l'autonomia politica dei gruppi interessati in quanto il legislatore ha semplicemente previsto un'analisi obbligatoria di tipo documentale che, pur non scendendo nel merito dell'utilizzazione delle somme stesse, è volta a verificare la prova dell'effettivo impiego in conformità al modello predisposto in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano (sent. n. 39/2014).

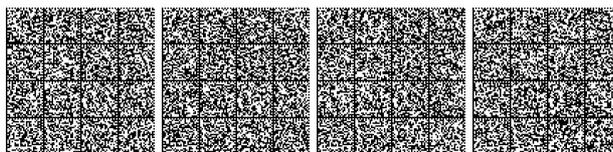
Il giudice delle leggi ha quindi chiarito che viene in rilievo una tipologia di controllo meramente "esterna" e di natura documentale, spettante alla Corte dei conti in un'ottica sostanzialmente "collaborativa" al fine di conciliare le somme acquisite dai gruppi con le risultanze del bilancio regionale.

Le deliberazioni gravate esplicano una verifica che non si ritiene rispettosa di tali principi e comunque contrarie al necessario rispetto dell'autonomia e delle prerogative proprie della funzione istituzionale del Consiglio e dei gruppi che ne costituiscono i suoi essenziali organismi.

La Sezione di controllo della Corte dei Conti di Basilicata pur conferendo particolare enfasi a quello che essa stessa definisce "il perimetro del controllo affidato", col richiamo espresso alla recente decisione della Corte costituzionale, è convinta, tuttavia, di doversi e potersi esprimere sui fatti di gestione (punto 10 delle comuni considerazioni in diritto) perché a suo dire il rendiconto, inteso come documento conforme al modello approvato, si limita a dare di detti fatti una rappresentazione sintetica dei soli risultati espressi in termini di saldi finanziari.

Precisa, infatti, che: *a)* "il quadro di regole, entro il quale ricondurre l'attività di verifica affidata alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, non può dirsi compiutamente rappresentato dalla sola normativa di fonte statale che rinvia a un modello di rendicontazione redatto secondo principi di tecnica contabile"; *b)* "... la conformità dei rendiconti dei Gruppi consiliari al modello di rendiconto recepito dal D.P.C.M., costituisce l'approdo - e non il presupposto - della "corretta rilevazione dei fatti di gestione e della regola tenuta della contabilità". Tale rilevazione può essere effettuata solo mediante la verifica, in concreto, della legittimità delle spese effettuate con i contributi erogati a valere sul bilancio regionale, e ciò, sia in termini statici, come effettiva sussistenza della spesa (veridicità), sia in termini dinamici, come coerenza (correttezza) della spesa con lo scopo istituzionale perseguito dal Gruppo consiliare ..."; *c)* "... sta a significare che il perimetro di controllo, pur circoscritto alla sola documentazione allegata e non potendo spingersi fino a sindacare il merito delle scelte sottese agli atti di gestione, non può esaurirsi nella verifica della mera corrispondenza del rendiconto, inteso come documento in concreto approvato dal Gruppo, al modello astratto approvato in sede di Conferenza Permanente e adottato con le "linee guida", ma deve conformarsi al controllo di regolarità sostanziale già intestato alla Corte dei conti in veste di organo terzo..." (punto 9 delle comuni considerazioni in diritto).

Ad avviso dell'ente Regione, l'organo di controllo ha travalicato, per sua esplicita ammissione, l'attività di controllo oltre il limite consentito ed al punto di invadere, con conseguente lesione, le specifiche prerogative regionali di rango costituzionale (art. 114, secondo comma, art. 117, in relazione all'autonomia istituzionale e legislativa, art. 119, in relazione all'autonomia finanziaria, art. 121 e 123, in relazione all'autonomia statutaria e all'autonomia del Consiglio regionale) nonché di quelle prerogative aventi fondamento nello Statuto regionale (artt. 11, 15 e 21) e nella L.R. 2 febbraio 1998 n. 8 e succ. mod. ed int.



Il controllo degli atti di gestione a cui la Sezione si riferisce riguarderebbe, invero, attività che non possono essere desunte dalla mera verifica del rendiconto strutturato secondo le linee guida della Conferenza permanente.

Ma anche a voler ritenere estensibile l'analisi terza di siffatte attività, in deroga al principio ordinamentale che eleva le linee guida della Conferenza permanente a specifico modello di riferimento della rendicontazione annuale (art. 1 comma 11 del D.L. 174/2012), un tale controllo sarebbe comunque viziato (eccesso di potere) perché fondato su valutazioni che si ispirano a parametri di giudizio non predeterminati che, di conseguenza, erano ignoti al soggetto controllato al momento della consumazione delle condotte e delle scelte ritenute responsabili delle irregolarità rinvenute.

La Corte dei conti contesta, in sostanza, e con chiari riflessi sanzionatori (quali ad es. la disposta restituzione delle somme a valere sui fondi per le spese di personale rispetto a rapporti di collaborazione ritenuti in esubero), decisioni altamente discrezionali che sono state assunte dall'ente nel pieno e consapevole rispetto della legalità e comunque senza l'elusione di previ differenti orientamenti (vincolanti e meno).

Il diverso convincimento dell'organo di controllo si è fondato su criteri che, per quanto possano apparire apprezzabili, in tanto potevano essere invocati quali parametri di condotta in quanto previamente sanciti come criteri sostanziali di legittimità della spesa.

È il caso, in particolare, delle spese del personale.

Secondo la Corte dei conti la disciplina regionale di riferimento (la L.R. 2 febbraio 1998 n. 8 e succ. mod. ed integ.) andrebbe interpretata ed applicata secondo criteri che non sarebbero stati seguiti da alcuni gruppi consiliari.

La Sezione regionale sviluppa argomentazioni che pur partendo da presupposti condivisi pervengono a conclusioni differenti a quelle proprie del Consiglio regionale (ed a cui si sono uniformati i gruppi consiliari).

Già questo tradisce lo spirito a cui si ispira la natura del controllo riconosciuto alla Corte dei Conti, definito come di tipo "collaborativo", che nel caso di ispecie andrebbe più propriamente inteso di tipo "oppositivo".

In sintesi il ragionamento della Corte dei conti (deliberazione n. 51/2014/FRG e n. 57/2014/FRG).

Il parametro di riferimento è quello offerto dalla Conferenza Permanente del 21 dicembre 2012 secondo cui, a decorrere dalla prima legislatura regionale successiva a quella in corso alla data di entrata in vigore del D. L. n. 174/2012, il tetto massimo in termini finanziari per la determinazione dell'ammontare complessivo della spesa di personale dei gruppi consiliari deve equivalere al costo di un'unità di personale di categoria D, posizione economica D6 (compresi gli oneri a carico dell'ente, senza posizione organizzativa) per ciascun consigliere regionale.

Quanto, invece, alla legislatura regionale corrente alla data di entrata in vigore del D.L. n. 174/2012, il deliberato della Conferenza Permanente prevede che "la spesa per il personale dei gruppi è determinata (...) entro l'importo in essere alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto e, in ogni caso, non può prevedere alcun incremento, al fine di salvaguardare i contratti in essere come previsto dal decreto legge in fase di conversione".

Anche alla luce di quanto prevede lo Statuto regionale all'art. 21, quindi, la consistenza numerica dei consiglieri appartenenti al Gruppo rappresenta il fondamentale parametro per la determinazione dell'ammontare dei contributi da assegnare al Gruppo medesimo, affinché le risorse messe a disposizione siano adeguate al conseguimento del fine istituzionale.

Orbene, in un contesto normativo che la Corte dei conti evidenzia come "interessato da ripetuti interventi non sempre intrinsecamente coerenti e tecnicamente impeccabili" si è ritenuto di concludere nel senso di identificare tale numero esattamente con quello del personale pubblico (sia regionale che di altro ente distaccato in posizione di comando) messo a disposizione dei gruppi consiliari così da quantificarne una eccedenza.

In verità detto personale non grava affatto, in termini di spesa, sui contributi erogati dal Consiglio regionale per finanziare l'assistenza ai gruppi consiliari e ai consiglieri regionali (art. 6 L.R. n. 8/1998) in quanto detto personale, indipendentemente dalla sua destinazione allo svolgimento di mansioni in favore dei gruppi consiliari, è di ruolo presso l'ente Regione o presso altra P.A. (con posizione di comando presso la Regione Basilicata) e quindi costituisce voce di spesa del personale dipendente a carico del bilancio regionale.

A mente del comma 2 dell'art. 10-*bis* della L.R. n. 8/1998, infatti, "2. I dipendenti assegnati alle segreterie particolari e ai gruppi consiliari di cui agli articoli 2 e 10 della presente legge restano assegnati alla dotazione organica di appartenenza ed il rispettivo costo è a carico della Giunta regionale o del Consiglio regionale, secondo il ruolo di provenienza."

L'art. 10 della L.R. n. 8/1998, peraltro, dispone testualmente:

"1. L'Ufficio di Presidenza mette a disposizione di ciascun Gruppo Consiliare costituito a norma del Regolamento Interno del Consiglio regionale, il personale occorrente per il proprio funzionamento.



2. Il personale può essere scelto da dipendenti regionali o può essere richiesto in posizione di comando da altri enti pubblici o di diritto pubblico, enti locali, enti interregionali operanti in territorio regionale, enti o consorzi istituiti con legge regionale, comparto scuola del Ministero della Pubblica Istruzione e da ogni altro Ministero. In tal caso il comando è disposto con cadenza annuale, è rinnovabile e revocabile in qualsiasi momento a richiesta del Presidente del Gruppo interessato o del Consigliere del Gruppo Misto.

Le unità da assegnare a ciascun gruppo consiliare sono così determinate:

Gruppo consiliare composto da un consigliere: una unità - distaccata o comandata;

Gruppo consiliare composto da due consiglieri: due unità - distaccate o comandate;

Gruppo consiliare composto da un numero di consiglieri da tre a cinque: tre unità - distaccate o comandate;

Gruppo consiliare composto da oltre cinque consiglieri: una unità per ogni due consiglieri - distaccata o comandata;

Gruppo misto: una unità per ogni consigliere assegnato - distaccata o comandata. Per il personale assegnato al Gruppo Misto, ogni consigliere appartenente al gruppo medesimo svolge, per l'unità di personale cui ha diritto, le funzioni assegnate dalla presente legge e dal Regolamento Interno ai Presidenti dei gruppi (comma modificato dall'art. 1 della L.R. n. 32 del 27.08.2002, dall'art. 2 della L.R. n. 34 dell'8.09.1998, dall'art. 23 della L.R. n. 13 del 9.08.2007 e successivamente sostituito dall'art. 15 della L.R. n. 27 del 7.08.2009).

2-bis. In aggiunta alle unità previste dal comma precedente sono assegnate ulteriori unità di personale comandato o distaccato, così determinate:

a) Gruppi consiliari composti da un numero di consiglieri da 1 a 2: una unità purché gli stessi non abbiano incarichi di Presidente, Vicepresidente o Segretario dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio, non abbiano Presidenti di Commissione, nonché di Presidente della Giunta o Assessori.

b) Gruppi consiliari composti da un numero di consiglieri da 3 a 5: una unità;

c) Gruppi consiliari composti da un numero di consiglieri da 6 a 8: due unità;

d) Gruppi consiliari composti da oltre 8 consiglieri: tre unità. (Comma inserito dall'art. 8 della L.R. n. 31 del 25.10.2010).

3. Sia il personale di ruolo regionale che quello comandato deve essere attinto nelle categorie dalla "A" alla "D". (Comma modificato dall'art. 15 della L.R. n. 27 del 7.08.2009).

4. Sul personale assegnato al Gruppo deve essere preventivamente acquisito l'assenso del Presidente del Gruppo medesimo.

5. I dipendenti assegnati ai Gruppi Consiliari conservano i diritti e i doveri del proprio stato giuridico ed economico ed operano in rapporto funzionale alle esigenze dei Gruppi.

6. Al personale assegnato ai Gruppi Consiliari vengono applicate, nelle parti compatibili, le stesse norme previste per il personale delle segreterie particolari al quanto e quinto comma dell'art. 3 della presente legge.

7. Nell'ambito della spesa consentita per il personale assegnato, comandato o distaccato ai sensi dei commi precedenti, in alternativa all'utilizzo di tali unità, i Gruppi possono procedere alla stipula di regolari contratti di lavoro di diritto privato, nel rispetto delle norme vigenti in materia di lavoro, secondo i medesimi criteri e parametri oggettivi di professionalità presenti nella pubblica amministrazione, atti a garantire l'adeguata competenza dei soggetti di cui ci si avvale. In tal caso i contratti sono sottoscritti dal Presidente p.t. del Gruppo consiliare, in nome e per conto dei singoli Gruppi. Tali contratti sono sostitutivi delle unità di personale comandato, distaccato o assegnato nei limiti della spesa prevista per tali unità. (Comma aggiunto dall'art. 4 della L.R. n. 28 del 21.12.2012).

8. In via transitoria, fino al termine della IX legislatura, a far data dal 1° gennaio 2013, i rapporti di collaborazione in essere alla data di entrata in vigore della legge 7 dicembre 2012, n. 213, di conversione del D.L. n. 174/2012, con i Gruppi consiliari e con i singoli Consiglieri regionali sono imputati esclusivamente ai Gruppi consiliari in ragione del numero dei consiglieri aderenti ai Gruppi stessi. L'Ufficio di Presidenza assegna ai singoli Gruppi le somme necessarie entro il limite di spesa sostenuta per tali collaborazioni nell'anno 2012, dai Gruppi e dai consiglieri, per garantire la continuità dei rapporti di lavoro in essere. (Comma aggiunto dall'art. 4 della L.R. n. 28 del 21.12.2012).

9. La somma assegnata è utilizzabile dai Gruppi consiliari esclusivamente per il personale. Le somme non spese per tali finalità sono restituite. (Comma aggiunto dall'art. 4 della L.R. n. 28 del 21.12.2012).

10. I Presidenti dei Gruppi consiliari sottoscrivono per conto dei Gruppi medesimi i contratti di lavoro di diritto privato, nel rispetto delle norme vigenti in materia di lavoro, e dispongono le modalità di collaborazione di detto personale con i Consiglieri del medesimo Gruppo. (Comma aggiunto dall'art. 4 della L.R. n. 28 del 21.12.2012).



11. Le spese per il personale contrattualizzato direttamente dai Gruppi, a sensi dei commi precedenti, non sono imputabili ai capitoli di spesa del bilancio regionale per il personale del Consiglio regionale. (Comma aggiunto dall'art. 4 della L.R. n. 28 del 21.12.2012).”.

La Corte dei Conti, in definitiva, benché abbia riconosciuto espressamente che “la legge regionale n. 8/1998, come novellata, che impone e prescrive, tra gli altri, adempimenti e conseguenze che sarebbe precluso introdurre con legge di fonte statale” fornisce un'interpretazione di essa legge regionale contestualizzata al momento della verifica, scevra dal rispetto del modello organizzativo dell'ente e quindi difforme da quella seguita dalla Regione Basilicata, evidenziando irregolarità nell'attività di provvista del personale finalizzato a prestare assistenza ai gruppi consiliari.

Prescritta l'entità dell'esubero la Corte dei Conti manda ai gruppi consiliari interessati l'onere di individuare e decidere dei rapporti eccedenti come se la garanzia della continuità dei rapporti di lavoro in essere non costituisse (pur in presenza di discordanze interpretative della disciplina regionale) anche un suo preciso limite di pronunciamento.

Il tutto nonostante fosse stata formalmente erudita sul contenimento della spesa, per l'esercizio 2013, entro i limiti di quelli relativi all'anno precedente e malgrado abbia potuto riscontrare, giusta espressa menzione contenuta nelle sue deliberazioni, che le spese per il personale contrattualizzato direttamente dal Gruppo non siano state imputate a capitoli di spesa di bilancio regionale per il personale del Consiglio regionale.

Conclusioni

L'esercizio del controllo così come deliberato dalla Sezione regionale di controllo per la Basilicata della Corte dei conti e come posto in essere nelle deliberazioni oggetto di conflitto, costituisce una violazione delle attribuzioni regionali, esorbitando dalle attribuzioni dello Stato

P.Q.M.

La Regione Basilicata, come rappresentata e difesa, insta affinché l'Ecc.ma Corte costituzionale voglia:

1) *Dichiarare che non rientra nelle attribuzioni dello Stato, e per esso della Corte dei conti, effettuare un controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali della Regione Basilicata per l'esercizio 2013, che esuli da un controllo meramente esterno e di natura documentale secondo il modello di rendicontazione di cui al D.P.C.M. 21 dicembre 2012 e che comunque comporti un sindacato prescrittivo sulle attività di provvista del personale compiute dall'ente ai fini dell'assegnazione ai gruppi consiliari;*

2) *Annulare, conseguentemente, le deliberazioni assunte dalla Corte dei Conti - Sezione regionale di controllo per la Basilicata in data 18 marzo 2014 nn. 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59 e 60.*

Si depositano i seguenti documenti:

1) *Deliberazione n. 51/2014/FRG del 18 marzo 2014 di accertamento e dichiarazione dell'irregolarità del rendiconto prodotto dal Gruppo “P.D.”;*

2) *Deliberazione n. 52/2014/FRG del 18 marzo 2014 di accertamento e dichiarazione della regolarità del rendiconto prodotto dal Gruppo consiliare “SEL”, sino al termine della legislatura;*

3) *Deliberazione n. 53/2014/FRG del 18 marzo 2014 di accertamento e dichiarazione della regolarità del rendiconto prodotto dal Gruppo consiliare “IAL”, sino alla data di sua estinzione;*

4) *Deliberazione n. 54/2014/FRG del 18 marzo 2014 di accertamento e dichiarazione della regolarità del rendiconto prodotto dal Gruppo consiliare “IDV”, sino al termine della legislatura;*

5) *Deliberazione n. 55/2014/FRG del 18 marzo 2014 di accertamento e dichiarazione dell'irregolarità del rendiconto prodotto dal Gruppo “P.U.”;*

6) *Deliberazione n. 56/2014/FRG del 18 marzo 2014 di accertamento e dichiarazione dell'irregolarità del rendiconto prodotto dal Gruppo “MISTO”;*

7) *Deliberazione n. 57/2014/FRG del 18 marzo 2014 di accertamento e dichiarazione dell'irregolarità del rendiconto prodotto dal Gruppo “P.D.L.”, fino al termine della legislatura;*

8) *Deliberazione n. 58/2014/FRG del 18 marzo 2014 di accertamento e dichiarazione dell'irregolarità del rendiconto prodotto dal Gruppo “U.D.C.”, fino al termine della legislatura regionale;*



9) *Deliberazione n. 59/2014/FRG del 18 marzo 2014 di accertamento e dichiarazione dell'irregolarità del rendiconto prodotto dal Gruppo "M.P.A.", fino al termine della legislatura regionale;*

10) *Deliberazione n. 60/2014/FRG del 18 marzo 2014 di accertamento e dichiarazione della regolarità del rendiconto prodotto dal Gruppo "P.S.I.", fino al termine della legislatura regionale;*

11) *Delibera regionale n. 55/2013 di recepimento del D.P.C.M. 21 dicembre 2012;*

12) *Nota prot. 2682/C dell'11 marzo 2014 del Presidente del Consiglio regionale Piero Lacorazza + allegata nota prot. 2677/C dell'11 marzo 2014 della Direzione Generale del Consiglio regionale.*

Potenza-Roma, 12 maggio 2014

Gli avvocati: BRANCATI - GOLIA

ISTANZA DI SOSPENSIONE

Si avanza domanda di sospensione delle deliberazioni gravate in ragione dell'esigenza, urgente ed indifferibile, di garantire la continuità di tutti i rapporti di lavoro in essere.

Potenza-Roma, 12 maggio 2014

Gli avvocati: BRANCATI - GOLIA

14C00165

N. 97

Ordinanza del 13 febbraio 2013 emessa dal Consiglio di Stato sul ricorso proposto da Domus Plan S.r.l. contro Regione Liguria e Comune di Varazze

Edilizia e urbanistica - Norme della Regione Liguria - Misure per la salvaguardia e la valorizzazione degli alberghi e disposizioni relative alla disciplina e alla programmazione dell'offerta turistico-ricettiva negli strumenti urbanistici comunali - Previsione che, dalla data di entrata in vigore della legge censurata, le strutture ricettive classificate "albergo" e le relative aree asservite e di pertinenza, ai sensi della normativa vigente in materia, quelle la cui attività sia cessata e non ancora oggetto di interventi di trasformazione in una diversa destinazione assentiti con titoli abilitativi edilizi già rilasciati in data anteriore, quelle in corso di realizzazione e quelle realizzate successivamente o divenute successivamente tali, sono soggette a specifico vincolo di destinazione d'uso ad albergo, con divieto di modificare tale destinazione, se non alle condizioni previste dai commi 4 e 5 - Disposizioni sulla procedura ed i criteri d'imposizione del vincolo e sulle deroghe al vincolo stesso mediante una valutazione di antieconomicità della destinazione alberghiera - Lesione del principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione del diritto di proprietà.

- Legge della Regione Liguria 7 febbraio 2008, n. 1, art. 2.
- Costituzione, artt. 41 e 42.



IL CONSIGLIO DI STATO

SEZIONE PRIMA

Adunanza di Sezione del 13 febbraio 2013

Numero affare 09063/2012

Oggetto: Presidenza del Consiglio dei ministri.

Ricorso straordinario al presidente della repubblica e motivi aggiunti proposti dalla società Domus Plan S.r.l., con sede a Varazze, in persona del sig. Antonio Marasco, per l'annullamento della deliberazione della giunta regionale della Liguria 23 settembre 2011 n. 1157, pubblicata nel bollettino ufficiale della Regione il 19 ottobre 2011, e della deliberazione del Consiglio comunale di Varazze 29 marzo 2012 n. 33, attinenti al vincolo di destinazione alberghiera di un immobile di proprietà della ricorrente;

LA SEZIONE

Vista relazione trasmessa con nota 8 ottobre 2012 - prot. n. 9315, pervenuta il 22 ottobre 2012, con la quale il Presidente del Consiglio dei ministri, Dipartimento per gli Affari Regionali, il Turismo e lo Sport, ha chiesto il parere del Consiglio di Stato sul ricorso;

Visto il ricorso, proposto con atto notificato alla regione Liguria a mezzo del servizio postale il 10 febbraio 2012 e presentato o pervenuto al comune di Varazze il 15 febbraio 2012;

Viste le controdeduzioni della regione Liguria;

Visto l'atto di motivi aggiunti;

Esaminati gli atti e udito il relatore, consigliere Eugenio Mele.

Premesso:

Con il presente ricorso la società Domus Plan, proprietaria dell'immobile di via Cerruti 2 in comune di Varazze in parte (l'intero piano rialzato con annessi due accessori al piano terreno ed annessa corte) adibito ad albergo denominato "della Piazzetta", impugna la deliberazione con la quale la regione Liguria, nell'approvare una variante del piano urbanistico del comune di Varazze, ha eliminato la deroga al vincolo di destinazione alberghiera imposto all'immobile ai sensi della legge regionale della Liguria 7 febbraio 2008 n. 1.

La ricorrente deduce l'illegittimità del vincolo per i seguenti motivi:

1) violazione e falsa applicazione degli articoli 41 e 42 della Costituzione, manifesta illogicità e irragionevolezza, violazione e falsa applicazione degli articoli 8, comma 5, della legge 17 maggio 1983 n. 217 e 2 della legge regionale 7 febbraio 2008 n. 1 e difetto di presupposto; in quanto l'Amministrazione comunale, a seguito di un'attenta istruttoria e in considerazione della mancanza degli elementi economici e logistici per mantenere il vincolo alberghiero, aveva predisposto una variante al piano degli alberghi, rimuovendo il vincolo per l'albergo della Piazzetta, qui in esame, mentre l'Amministrazione regionale, obliterando tale valutazione e la stessa possibilità derogatoria stabilita dall'art. 2, comma 4, della legge regionale, ha negato tale svincolo;

2) violazione e falsa applicazione dell'art. 2, della legge regionale 7 febbraio 2008, n. 1, nonché difetto d'istruttoria e di motivazione; mancando ogni specifica motivazione relativamente al diniego, e ciò in conseguenza di una evidente carenza d'istruttoria;



3, 5, 7, 8 e 9) violazione e falsa applicazione dell'art. 2, della legge regionale 7 febbraio 2008 n. 1, nonché difetto di presupposto e illogicità, oltre che violazione e falsa applicazione degli articoli 41 e 42 Cost.; con tale motivo la ricorrente deduce l'illegittimità della previsione di cessazione dell'attività ad una determinata data e l'illegittimità costituzionale della legge regionale n. 1 del 1978 per violazione dell'art. 123 Cost., che attribuisce ai comuni e non alle regioni il potere di disporre in materia di modifica della destinazione d'uso degli immobili, degli articoli 41 e 42 della Costituzione, perché la legge regionale istituisce un vincolo di natura economica, dell'art. 97 Cost., perché alla regione viene conferito il potere arbitrario di consentire o meno lo svincolo della destinazione alberghiera, degli artt. 3, 41, 42 e 117 Cost., perché la legge regionale determina un'inammissibile invasione nella sfera riservata ai proprietari dell'immobile, degli articoli 41 e 42 Cost., rappresentando il vincolo una sorta di pre-espropriazione, degli articoli 3, 24, 42, 97 e 113 Cost., in quanto la disposizione svuota il diritto di proprietà;

4) violazione dell'art. 10 del testo unico dell'edilizia emanato con decreto del presidente della repubblica 6 giugno 2001 n. 380, non competendo alla Regione d'imporre mutamenti di destinazione d'uso degli immobili;

6) violazione degli articoli 38, 39 e 40 della legge regionale della Liguria 1997 n. 36 e 97 della Costituzione, per l'arbitrarietà dei poteri conferiti alla Regione;

10) violazione dell'art. 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Chiede la ricorrente, altresì, il risarcimento dei danni.

Con motivi aggiunti Domus Plan ha impugnato l'atto con il quale il comune di Varazze, in esecuzione della deliberazione regionale, ha confermato il vincolo di destinazione alberghiera. La ricorrente ne deduce l'illegittimità sia derivata da quella del provvedimento regionale, sia per vizi propri, censurando, sotto vari profili, la sottoposizione al vincolo.

Il ministero nella relazione specifica che la Regione ha negato lo svincolo dalla destinazione alberghiera sia perché era in atto un contratto di locazione dell'immobile, sia perché il gestore ha rappresentato l'idoneità economica della gestione; mentre ritiene infondata l'eccezione d'illegittimità costituzionale della legge regionale, perché essa tende a mantenere il vincolo alberghiero alle strutture ritenute idonee a tale fine, anche per evitare un facile mercato di alienazione d'immobili da adibire ad uso residenziale.

Considerato:

La legge regionale della Liguria 7 febbraio 2008, n. 1, intitolata "Misure per la salvaguardia e la valorizzazione degli alberghi e disposizioni relative alla disciplina e alla programmazione dell'offerta turistico-ricettiva negli strumenti urbanistici comunali" all'art. 2, comma 1, dispone: «Dalla data di entrata in vigore della presente legge, le strutture ricettive classificate "albergo" e le relative aree asservite e di pertinenza, ai sensi della normativa vigente in materia, quelle la cui attività sia cessata e non ancora oggetto di interventi di trasformazione in una diversa destinazione assentiti con titoli abilitativi edilizi già rilasciati in data anteriore, quelle in corso di realizzazione e quelle realizzate successivamente o divenute successivamente tali, sono soggette a specifico vincolo di destinazione d'uso ad albergo, con divieto di modificare tale destinazione, se non alle condizioni previste dai commi 4 e 5». La restante parte dell'art. 2 reca disposizioni sulla procedura e sui criteri d'imposizione del vincolo e sulle deroghe al vincolo stesso, in particolare mediante una valutazione di antieconomicità della destinazione alberghiera;

L'eccezione formulata con il terzo motivo di ricorso, d'illegittimità costituzionale dell'art. 2, della legge regionale, che impone un vincolo di destinazione alberghiera a tutte le strutture classificate come albergo, è rilevante, perché la dichiarazione d'illegittimità costituzionale della disposizione regionale priverebbe il provvedimento impugnato di base legislativa e determinerebbe di conseguenza l'accoglimento del ricorso straordinario;

La Sezione ritiene altresì che la questione d'illegittimità costituzionale del citato art. 2 della legge regionale della Liguria, non sia manifestamente infondata relativamente alla violazione degli articoli 41, primo comma, e 42, secondo e terzo comma, della Costituzione;

Relativamente alla violazione dell'art. 42 della Costituzione, pare alla Sezione che l'imposizione di un vincolo di natura economica, qual è appunto quello di destinazione alberghiera, violi il diritto del proprietario di decidere l'utilizzazione dell'immobile;



Quanto all'art. 41, primo comma, della Costituzione, che ha trovato sostegno indiscusso nella regola della libertà di concorrenza sancita dal Trattato di Roma del 1957, art. 3, lett. g), non sembra che la legge possa imporre al privato di svolgere una determinata attività d'impresa, ovvero, che è lo stesso, di utilizzare un proprio immobile per esercitarvi obbligatoriamente, o, farvi svolgere, una determinata attività d'impresa;

Contro le osservazioni che precedono non rileva, evidentemente, che sia prevista la possibilità di chiedere l'eliminazione del vincolo in determinati casi, perché ciò non toglie il potere dell'Amministrazione di decidere sulla destinazione dell'immobile; tant'è che, nel caso di specie, l'eliminazione del vincolo è stata appunto negata;

L'ordinamento prevede bensì che si possa, segnatamente con la disciplina urbanistica e con le destinazioni di zona (art. 7, della legge urbanistica 17 agosto 1942 n. 1150), per ragioni di ordinato svolgimento della vita associata negli agglomerati urbani o per altre ragioni di pubblico interesse, vietare o sottoporre ad autorizzazione lo svolgimento di determinate attività in certi immobili; e quindi si possa, per esempio, consentire lo svolgimento di attività produttive solo in determinate aree a ciò destinate, o riservare aree agli esercizi commerciali, così incidendo, in certa misura, sia sul diritto di proprietà sia sul diritto d'impresa, nel senso che al proprietario di un immobile può esser vietato di svolgervi, farvi o lasciarvi svolgere una determinata attività.

Ma una cosa è vietare, in via generale o previa valutazione dell'idoneità dell'immobile, di svolgere nell'immobile stesso una determinata attività; altra cosa è, all'opposto, obbligare, con un "vincolo" appunto, il proprietario dell'immobile di svolgervi o lasciarvi svolgere una determinata attività d'impresa, introducendo così nell'ordinamento una sorta di servitù di cose e persone insieme.

D'altra parte la difesa della Regione, che ritiene di dover sindacare la redditività o meno dell'albergo al fine di obbligarne o meno la continuazione, e che giustifica la disposizione regionale col fine di ostacolare il mercato immobiliare residenziale, di tutelare l'offerta turistica come risorsa del territorio regionale, sembrano rovesciare la prescrizione dell'art. 41 della Costituzione e il postulato stesso dell'economia di mercato o libertà d'impresa che si voglia dire, che è la domanda di mercato (ossia la libertà dei singoli) a indirizzare l'offerta di beni e servizi (e con essa l'utilizzazione dei beni destinabili alla relativa produzione), e non deve essere la pubblica autorità a indirizzarla (nella specie, stando alle difese della Regione, per contrastare le tendenze della domanda).

Pertanto, sospesa l'emissione del parere, vanno trasmessi alla corte costituzionale gli atti del presente ricorso, e con essi la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, della legge regionale della Liguria 7 febbraio 2008 n. 1, per contrasto con gli artt. 41, 42 della Costituzione.

P. Q. M.

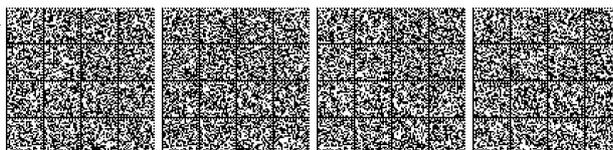
Il Consiglio di Stato, in sede consultiva, Sezione Prima, non definitivamente pronunciando, sospende la richiesta di parere instaurata con il ricorso straordinario in esame indicato in epigrafe, disponendo la rimessione della presente ordinanza alla Corte costituzionale.

Dispone, altresì, che a cura dell'Amministrazione referente la presente ordinanza sia notificata alle parti, nonché al Presidente della giunta regionale della Liguria e comunicata al Presidente del consiglio regionale della Liguria.

Il Presidente: CARBONI

L'ESTENSORE: MELE

Il Segretario: SGROI



N. 98

Ordinanza del 14 febbraio 2014 emessa dal Tribunale regionale di giustizia amministrativa di Trento sul ricorso proposto da Facchini Giuseppe e Silvestri Flora contro Comune di Pergine Valsugana, Marchesini Raffaele e Negriolli Massimo.

Elezioni - Testo unico delle leggi regionali del Trentino-Alto Adige sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali - Comuni con popolazione superiore a 3000 abitanti - Prevista attribuzione del premio di maggioranza nella misura minima del sessanta per cento e massima del settanta per cento dei seggi del collegio, oltre al seggio del sindaco, alla lista o al gruppo di lista collegato al candidato eletto sindaco - Violazione del principio di sovranità popolare - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevolezza - Violazione del principio dell'uguaglianza del voto - Lesione del principio di rappresentanza democratica.

- Decreto del Presidente della Regione Trentino-Alto Adige 1° febbraio 2005, n. 1, art. 87, comma 1, lett. h).
- Costituzione, artt. 1, comma secondo, 3, 48, comma secondo, e 67.

IL TRIBUNALE REGIONALE
DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA DI TRENTO
(SEZIONE UNICA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 156 del 2013, proposto da: Giuseppe Facchini e Flora Silvestri, rappresentati e difesi dagli avv.ti Giovanni Ceola e Andrea Maria Valorzi, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Trento, via Cavour n. 34;

Contro Comune di Pergine Valsugana, in persona del Sindaco *pro tempore*, non costituito in giudizio;

Nei confronti di Raffaele Marchesini e Massimo Negriolli, non costituiti in giudizio;

Per l'annullamento delle elezioni comunali per l'elezione del Sindaco e del Consiglio comunale di Pergine Valsugana, i cui comizi elettorali sono stati convocati con decreto del Presidente della Regione Trentino-Alto-Adige 22 marzo 2013, n. 21, per il giorno 26 maggio 2013 ed il giorno 9 giugno 2013, quanto al turno di ballottaggio;

Dell'atto di proclamazione definitiva degli eletti avvenuto con verbale di deliberazione del Consiglio Comunale 25 giugno 2013, n. 32;

Di ogni altro atto connesso, presupposto, e conseguente, compresi l'atto di proclamazione del Sindaco, avvenuto con verbale di deliberazione del Consiglio Comunale 25 giugno 2013, n. 31, ed il verbale delle operazioni dell'ufficio centrale per la votazione di ballottaggio, in particolare nella parte in cui procede al riparto dei seggi e procede alla proclamazione provvisoria degli eletti;

Visti il ricorso, depositato il 24 luglio 2013, ed i relativi allegati;

Visto il decreto presidenziale con cui è stata fissata l'udienza pubblica di discussione il 26 settembre 2013;

Visto il verbale dell'udienza del 26 settembre 2013 da cui risulta che la causa è stata rinviata all'odierna udienza al fine di attendere la pronuncia della Corte costituzionale su analoga questione;

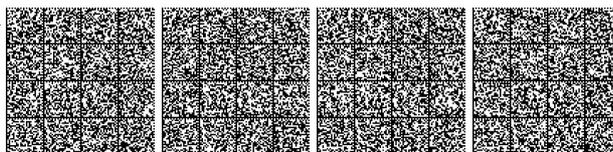
Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 79, comma 1, cod. proc. amm.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 30 gennaio 2014 il cons. Lorenzo Stevanato e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale.

1. I ricorrenti espongono di essere cittadini elettori del Comune di Pergine Valsugana (TN), nonché candidati per la lista "verdi e democratici del Trentino" nelle elezioni comunali svoltesi il 26 maggio 2013 e (turno di ballottaggio) 9 giugno 2013.

All'esito delle citate elezioni è stato eletto sindaco il candidato Oss Emer Roberto, sostenuto da una coalizione di liste che hanno ottenuto, complessivamente, il 27,03 per cento di voti ma, quanto a seggi, ben 14 oltre a quello spettante al candidato sindaco eletto, mentre tutte le altre liste, che pure avevano ottenuto complessivamente il 72,97 per cento di voti, hanno avuti assegnati soltanto 7 seggi.



La coalizione di liste di cui facevano parte i ricorrenti (“verdi e democratici del Trentino” e “Partito democratico del trentino”) ha ottenuto un solo seggio (oltre a quello spettante al suo candidato alla carica di sindaco), pur avendo ottenuto il 18,42 per cento di voti.

2. Tale risultato, abnorme e sproporzionato, sarebbe il frutto del meccanismo premiale fissato dall’art. 87, primo comma, lett. h, del D.P. Reg. 1.2.2005, n. 1/L “Approvazione del testo unico delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali”, il quale non prevede alcuna soglia minima, oltre la quale scatti il premio di maggioranza.

3. Da ciò il presente ricorso contro l’atto di proclamazione degli eletti al Consiglio comunale, con cui si deduce l’illegittimità costituzionale della citata norma di legge regionale, per violazione del principio di eguaglianza dei cittadini e del voto (artt. 3 e 48, comma 2, Cost.), nonché del principio di rappresentanza democratica (artt. 1, comma 2, e 67 Cost.).

4. Ciò premesso, ritiene il Collegio che sussista, anzitutto, la rilevanza della questione di costituzionalità sollevata nel presente giudizio.

Se, infatti, l’art. 87, primo comma, lett. h, del D.P. Reg. 1.2.2005, n. 1/L fosse ritenuto non conforme al dettato costituzionale, l’impugnato atto di proclamazione degli eletti al consiglio comunale di Pergine Valsugana sarebbe illegittimo, perché troverebbe il suo fondamento in tale norma, la quale dispone che, nelle elezioni dei comuni con popolazione superiore a 3.000 abitanti, se la lista o il gruppo di liste collegate al candidato eletto sindaco non abbiano conseguito il 60 per cento dei seggi del consiglio (detratto il seggio assegnato al candidato sindaco) viene assegnato, oltre al seggio del sindaco, il 60 per cento dei seggi, con eventuale arrotondamento all’unità superiore.

Nella specie, come detto sopra, il gruppo di liste collegato al candidato eletto sindaco ha ottenuto, complessivamente, soltanto il 27,03 per cento di voti ma, quanto a seggi, il 60 per cento, e cioè ben 14 su 22.

Inoltre, il presente giudizio ha un “petitum” separato e distinto dalla questione di costituzionalità, sul quale il giudice remittente sia legittimamente chiamato, in ragione della propria competenza, a decidere (*cf.*: Corte Cost., sentt. n. 4 del 2000 e n. 38 del 2009).

5. La questione sollevata dai ricorrenti è perciò rilevante e, a giudizio di questo Tribunale amministrativo, anche non manifestamente infondata.

La citata disposizione di legge regionale è sospettabile, invero, di contrasto con l’art. 3 Cost., congiuntamente agli artt. 1, secondo comma, 48, secondo comma, e 67 Cost., in quanto, non subordinando l’attribuzione del premio di maggioranza al raggiungimento di una soglia minima di voti e, quindi, trasformando una maggioranza relativa di voti, anche modesta come nella fattispecie, in una maggioranza assoluta di seggi, finisce per determinare un’alterazione della rappresentanza democratica.

6. Essa, inoltre, ha introdotto un meccanismo premiale irragionevole ed incongruo, il quale, da un lato, non sembra in grado di assicurare del tutto la finalità del meccanismo premiale, cioè la governabilità, in quanto incentiva il raggiungimento di accordi tra liste anche non omogenee, al solo fine di accedere al premio, ma non scongiura il rischio che, dopo le elezioni, la coalizione beneficiaria del premio possa sciogliersi, o che uno o più partiti che ne facevano parte se ne distacchino.

7. Tale modalità di attribuzione del premio di maggioranza appare, inoltre, in contrasto con il principio di eguaglianza del voto, in violazione dell’art. 48, secondo comma, Cost. poiché il peso dei voti espressi per liste perdenti risulta infine assai inferiore di quello espresso alla lista o coalizione vincente.

8. Il convincimento del Collegio trae conforto dalla recente sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, con cui sono state dichiarate incostituzionali analoghe norme di legge statale sul premio di maggioranza per l’elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

In detta pronuncia la Corte ha rilevato che:

a) il sistema elettorale, pur costituendo espressione dell’ampia discrezionalità legislativa, non è esente da controllo, essendo sempre censurabile in sede di giudizio di costituzionalità quando risulti manifestamente irragionevole (sentenze n. 242 del 2012 e n. 107 del 1996; ordinanza n. 260 del 2002);

b) con riguardo alle norme della legge elettorale della Camera ... relative all’attribuzione del premio di maggioranza in difetto del presupposto di una soglia minima di voti o di seggi... alcuni aspetti problematici sono stati ravvisati nella circostanza che il meccanismo premiale è foriero di una eccessiva sovrarappresentazione della lista di maggioranza relativa, in quanto consente ad una lista che abbia ottenuto un numero di voti anche relativamente esiguo di acquisire la maggioranza assoluta dei seggi;



c) in tal modo si può verificare in concreto una distorsione fra voti espressi ed attribuzione di seggi che, pur essendo presente in qualsiasi sistema elettorale, nella specie assume una misura tale da comprometterne la compatibilità con il principio di eguaglianza del voto (sentenze n. 15 e n. 16 del 2008);

d) disposizioni (come quelle sul premio di maggioranza senza soglia minima: n.d.e.), infatti, non superano lo scrutinio di proporzionalità e di ragionevolezza, al quale soggiacciono anche le norme inerenti ai sistemi elettorali;

e) in ambiti connotati da un'ampia discrezionalità legislativa, quale quello in esame, sfatto scrutinio impone a questa Corte di verificare che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale;

f) le disposizioni censurate (sul premio di maggioranza senza soglia minima: n.d.e.) sono dirette ad agevolare la formazione di una adeguata maggioranza parlamentare, allo scopo di garantire la stabilità del governo del Paese e di rendere più rapido il processo decisionale, ciò che costituisce senz'altro un obiettivo costituzionalmente legittimo. Questo obiettivo è perseguito mediante un meccanismo premiale destinato ad essere attivato ogniqualvolta la votazione con il sistema proporzionale non abbia assicurato ad alcuna lista o coalizione di liste un numero di voti tale da tradursi in una maggioranza anche superiore a quella assoluta di seggi (340 su 630). Se dunque si verifica tale eventualità, il meccanismo premiale garantisce l'attribuzione di seggi aggiuntivi (fino alla soglia dei 340 seggi) a quella lista o coalizione di liste che abbia ottenuto anche un solo voto in più delle altre, e ciò pure nel caso che il numero di voti sia in assoluto molto esiguo, in difetto della previsione di una soglia minima di voti e/ o di seggi;

g) in tal modo, dette norme producono una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica, che è al centro del sistema di democrazia rappresentativa e della forma di governo parlamentare prefigurati dalla Costituzione, e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto, che costituisce il principale strumento di manifestazione della sovranità popolare, secondo l'art. 1, secondo comma, Cost... poiché non impongono il raggiungimento di una soglia minima di voti alla lista (o coalizione di liste) di maggioranza relativa dei voti; e ad essa assegnano automaticamente un numero anche molto elevato di seggi, tale da trasformare, in ipotesi, una formazione che ha conseguito una percentuale pur molto ridotta di suffragi in quella che raggiunge la maggioranza assoluta dei componenti dell'assemblea;

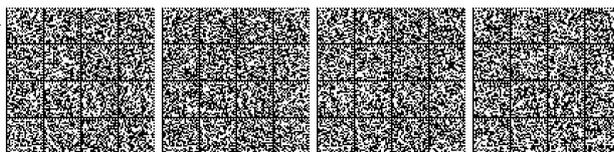
h) il meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza...in quanto combinato con l'assenza di una ragionevole soglia di voti minima per competere all'assegnazione del premio, è pertanto tale da determinare un'alterazione del circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto (art. 48, secondo comma, Cost.). Esso, infatti, pur non vincolando il legislatore ordinario alla scelta di un determinato sistema, esige comunque che ciascun voto contribuisca potenzialmente e con pari efficacia alla formazione degli organi elettivi (sentenza n. 43 del 1961) ed assume sfumature diverse in funzione del sistema elettorale prescelto;

i) le norme censurate, pur perseguendo un obiettivo di rilievo costituzionale, qual è quello della stabilità del governo del Paese e dell'efficienza dei processi decisionali nell'ambito parlamentare, dettano una disciplina che non rispetta il vincolo del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti, ponendosi in contrasto con gli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 Cost. In definitiva, detta disciplina non è proporzionata rispetto all'obiettivo perseguito, posto che determina una compressione della funzione rappresentativa dell'assemblea, nonché dell'eguale diritto di voto, eccessiva e tale da produrre un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica, sulla quale si fonda l'intera architettura dell'ordinamento costituzionale vigente.

9. Ciò posto, il Collegio - con il supporto argomentativo di tali argomentazioni, relative ad una normativa statale sovrapponibile a quella regionale in controversia - sospetta di incostituzionalità la norma recata dall'art. 87, primo comma, lett. h, del D.P.Reg. 1.2.2005, n. 1/L "Approvazione del testo unico delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali", in relazione agli artt. 1, secondo comma, 3, 48, secondo comma, e 67 della Costituzione.

Perciò, in applicazione dell'art. 23, della l. cost. n. 87/1953, riservata ogni altra decisione all'esito del giudizio innanzi alla Corte costituzionale, il Collegio solleva l'incidente di costituzionalità per le ragioni che precedono, con rimessione degli atti alla Corte costituzionale.

10. Infine, il Collegio osserva che, qualora venisse accolto il presente incidente di costituzionalità, ai sensi dell'art. 27, della legge 11 marzo 1953, n. 87, la declaratoria di illegittimità costituzionale dovrebbe essere estesa, per coerenza logica, anche all'art. 86, comma 1, lett. e), dello stesso D.P.Reg. 1.2.2005, n. 1/L, che, per le elezioni nei Comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti, prevede l'assegnazione alla lista collegata al candidato alla carica di sindaco che ha ottenuto il maggior numero di voti di due terzi dei seggi.



P. Q. M.

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa di Trento (Sezione Unica) dichiara rilevante per la decisione del ricorso e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 87, primo comma, lett. h, del D.P.Reg. 1.2.2005, n. 1/L "Approvazione del testo unico delle leggi regionali sulla composizione ed elezione degli organi delle amministrazioni comunali", in relazione agli artt. 1, secondo comma, 3 e 67 della Costituzione.

Sospende il giudizio in corso e rinvia ogni definitiva statuizione in rito, nel merito e sulle spese di lite all'esito del promosso giudizio incidentale di costituzionalità, ai sensi degli artt. 79 ed 80 del codice del processo amministrativo.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria, a tutte le parti in causa ed al Presidente della Giunta regionale e che sia comunicata al Presidente del Consiglio regionale.

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

Così deciso in Trento nella camera di consiglio del giorno 30 gennaio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Armando Pozzi, Presidente;

Lorenzo Stevanato, Consigliere, Estensore;

Alma Chiettoni, Consigliere.

Il Presidente: POZZI

L'ESTENSORE: STEVANATO

14C00137

N. 99

*Ordinanza del 20 febbraio 2014 emessa dalla Corte di cassazione
nel procedimento civile promosso da INAIL contro T.M.T.*

Previdenza - Pensione di reversibilità corrisposta dall'INPDAP a favore di coniuge superstite di titolare di pensione diretta - Indennità integrativa speciale mensile - Previsione, con norma autoqualificata di interpretazione autentica ma a contenuto innovativo, dell'attribuzione nella stessa misura del sessanta per cento stabilita per il trattamento di reversibilità indipendentemente dalla data di decorrenza della pensione diretta - Prevista salvezza dei trattamenti pensionistici più favorevoli in godimento alla data di entrata in vigore della legge censurata, già definiti in sede di contenzioso con riassorbimento sui futuri miglioramenti pensionistici - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.

- Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 774, 775 e 776.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SEZIONE LAVORO

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. Federico Roselli - Presidente - Cron. 4048;

Dott. Pietro Venuti - Consigliere - Rep.;

Dott. Giuseppe Napoletano - Consigliere - Ud. 03/12/2013;

Dott. Giulio Maisano - Consigliere - Pu;

Dott. Rosa Arienzo - Rel. Consigliere;



Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 461-2010 proposto da I.N.A.I.L. (Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro), C.F. 01165400589, in persona del legale rappresentante *pro-tempore*, elettivamente domiciliato in Roma, via IV Novembre, 144, presso lo studio degli avvocati Moraggi Donatella e Daniani Laura, giusta procura speciale notarile in calce alla memoria;

Ricorrente contro T.M.T. intimata avverso la sentenza n. 2943/2007 della Corte d'appello di Roma, depositata il 9 gennaio 2009 R.G.N. 10112/2005;

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 3 dicembre 2013 dal Consigliere dott. Rosa Arienzo;

Udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale dott. Alberto Celeste, che ha concluso per l'accoglimento del primo motivo, assorbimento del secondo motivo.

ORDINANZA:

In fatto con sentenza del 9 gennaio 2009, la Corte di appello di Roma rigettava il gravame proposto dall'INAIL avverso la decisione di prime cure, che aveva accolto la domanda proposta da T.M.T., volta al riconoscimento del diritto della predetta a percepire l'intera indennità integrativa speciale sulla pensione di reversibilità ai sensi dell'art. 2 della legge 27 maggio 1959, n. 324. Premesso che la T. aveva chiesto il riconoscimento suddetto in relazione alla pensione erogata dall'INAIL quale figlia inabile di T.G., già dipendente dell'INAIL, dal 1° ottobre 1997, data del decesso del proprio dante causa, cessato dal servizio il 30 dicembre 1973 e titolare da tale data di pensione diretta, la Corte del merito rilevava che l'art. 15, comma 5, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 disponeva che l'art. 2 della legge n. 324/1959 — il quale prevedeva la corresponsione della indennità integrativa in misura intera o, per redditi al di sotto di una determinata soglia, in misura sempre intera ma in ragione di frazioni di un parametro monetario — si applicava alle pensioni dirette liquidate fino al 31 dicembre 1994 ed alle pensioni di reversibilità ad esse riferite, e che la norma in questione, come interpretata dalla giurisprudenza (Corte dei conti, sezioni riunite, 8/2002/QH), non distingueva tra pensioni di reversibilità liquidate prima e dopo tale data.

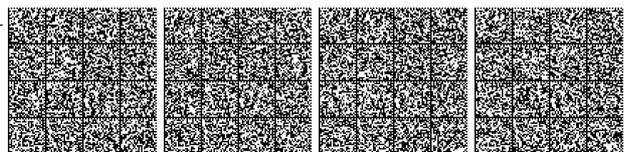
Osservava che il nuovo sistema di liquidazione introdotto dalla legge 18 agosto 1995, n. 335 operava per le pensioni di reversibilità connesse a trattamenti diretti liquidati a far tempo dal 1° gennaio 1995.

Per la cassazione di tale decisione ricorre l'INAIL, la T. è rimasta intimata.

In diritto con il primo motivo, l'istituto ricorrente denuncia, ai sensi dell'art. 360, n. 3, c.p.c., violazione dell'art. 1, commi 774, 775 e 776, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e dell'art. 113 c.p.c., osservando che le norme citate limitano l'applicabilità delle disposizioni relative alla corresponsione della i.l.s. sui trattamenti di pensione previsti dall'art. 2 legge n. 324/1959 alle pensioni dirette liquidate fino al 31 dicembre 1994 ed alle pensioni di reversibilità ad esse riferite, quale che ne fosse la data di liquidazione, laddove, secondo la Corte del merito, non vi era distinzione tra pensioni di reversibilità liquidate prima o dopo detta data ed il sistema di liquidazione introdotto dalla legge n. 335/1995 operava per le pensioni di reversibilità connesse a trattamenti diretti liquidati a far tempo dal 1° gennaio 1995. Assume che, con le disposizioni del 2006, per evidente contenimento della spesa previdenziale, il legislatore ha ritenuto di interpretare in modo autentico la norma contenuta nell'art. 1, comma 41, della legge n. 335/1996 e rileva che, in conformità ai principi generati, con efficacia retroattiva, le norme sopravvenute sono entrate in vigore il 1° gennaio 2007 e che in relazione alla controversia in esame non si è verificata alcuna preclusione rispetto all'applicabilità dello *ius superveniens*, in quanto tutta la materia del contendere è stata rimessa in discussione.

Aggiunge che la disciplina legislativa in questione ha superato anche il vaglio di costituzionalità per effetto della decisione della Corte costituzionale n. 74 del 2008.

Con il secondo motivo, l'INAIL lamenta, in relazione all'art. 360, n. 3, c.p.c., falsa applicazione dell'art. 15, quinto comma, della legge 23 dicembre 1994, n. 724 e dell'art. 1, comma 41, della legge 8 agosto 1995, n. 335, rilevando che, anche ove si volesse ritenere applicabile la normativa preesistente, l'orientamento giurisprudenziale non era univoco e che, peraltro, la norma di cui al regime transitorio non può avere efficacia ultrattiva, anche per il periodo successivo alla introduzione della disciplina di armonizzazione di cui alla legge n. 335/1995. Sostiene l'implicita abrogazione dell'art. 15, comma 5, della legge n. 724/1994 per effetto degli articoli 1 e 2 della legge n. 335/1995, evidenziando che, a prescindere dalla data di decorrenza dalla pensione del dante causa, tutti i trattamenti ai superstiti che ricadono sotto la vigenza della legge sopra citata devono essere determinati osservando le condizioni e misure previste dalla normativa sull'A.G.O., in base alla quale per il trattamento ai superstiti compete un'aliquota percentuale dell'intero trattamento pensionistico percepito dal de cuius, ivi compresa la i.l.s. Precisa che la Corte costituzionale, con sentenza n. 446 del 2002, nel ritenere infondata la questione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 41, legge n. 335/1995 nella



parte in cui prevede l'applicazione delle relative disposizioni anche al trattamento di reversibilità spettante al coniuge superstite collocato in pensione prima dell'entrata in vigore della legge stessa e deceduto dopo, proprio per l'insussistenza di un legittimo affidamento del superstite nella stabilità della misura della pensione, ha ritenuto che la fattispecie sia regolata dalla norma denunciata e non dall'art. 15 legge n. 724/1994.

Va ribadito, preliminarmente, che l'interpretazione fornita del rapporto tra norme in vigore — che rappresenta il punto di riferimento per valutare in che termini si sia manifestata l'incidenza dello *ius superveniens* — è quella alla cui stregua «In ipotesi di decesso di titolare di pensione diretta liquidata entro il 31 dicembre 1994, l'eventuale trattamento di reversibilità va in ogni caso liquidato secondo le norme di cui all'art. 15, comma 5, legge 23 dicembre 1994, n. 724, indipendentemente dalla data della morte del dante causa, atteso che l'art. 1, comma 41, legge 8 agosto 1995, n. 335, non ha abrogato li richiamato comma 5 dell'art. 15 della legge n. 724/1994 (Cfr: Corte di conti, sez. riunite, 8/2002/QM).

Questo collegio ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dei commi 774, 776 e 776 dell'art. 1 legge n. 296/2006 cit., poiché la disposta retroattività potrebbe essere in violazione del divieto di ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia, per incidere sulla definizione delle controversie giudiziarie in corso, violando il diritto dei beneficiari del trattamento di reversibilità, parti private, all'equo processo tutelato dall'art. 6 CEDU ed, indirettamente, dall'art 117, primo comma, Cost.

Quanto alla rilevanza, essa risulta evidente dalla necessità di diretta applicazione della disposizione nella presente controversia, iniziata prima del 2006.

Quanto alla non manifesta infondatezza, occorre premettere l'intero contenuto delle disposizioni:

774. L'estensione della disciplina del trattamento pensionistico a favore dei superstiti di assicurato e pensionato vigente nell'ambito del regime dell'assicurazione generale obbligatoria a tutte le forme esclusive e sostitutive di detto regime prevista dall'art. 1, comma 41, della legge 8 agosto 1995, n. 335, si interpreta nel senso che per le pensioni di reversibilità sorte a decorrere dall'entrata in vigore della legge 8 agosto 1995, n. 335, indipendentemente dalla data di decorrenza della pensione diretta, l'indennità integrativa speciale già in godimento da parte del dante causa, parte integrante del complessivo trattamento pensionistico percepito, è attribuita nella misura percentuale prevista per il trattamento di reversibilità;

775. Sono fatti salvi i trattamenti pensionistici più favorevoli in godimento alla data di entrata in vigore della presente legge, già definiti in sede di contenzioso, con riassorbimento sui futuri miglioramenti pensionistici;

776. È abrogato l'art. 15, comma 5, della legge 23 dicembre 1994, n. 724.

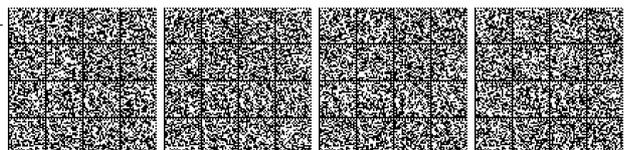
Il citato art. 1, comma 41 della legge n. 335/1996 recita a sua volta «La disciplina del trattamento pensionistico a favore dei superstiti di assicurato e pensionato vigente nell'ambito del regime dell'assicurazione generale obbligatoria è estesa a tutte le forme esclusive o sostitutive di detto regime. In caso di presenza di soli figli di minore età, studenti ovvero inabili, l'aliquota è elevata al 70% limitatamente alle pensioni ai superstiti aventi decorrenza dalla data di entrata in vigore della presente legge. Gli importi dei trattamenti pensionistici ai superstiti sono cumulabili con i redditi del beneficiario, nei limiti di cui all'allegata tabella F. Il trattamento derivante dal cumulo dei redditi di cui al presente comma con la pensione ai superstiti ridotta non può essere comunque inferiore a quello che spetterebbe allo stesso soggetto qualora il reddito risultasse pari al limite massimo delle fasce immediatamente precedenti a quella nella quale il reddito posseduto si colloca. I limiti di cumulabilità non si applicano qualora il beneficiario faccia parte di un nucleo familiare con figli di minore età, studenti ovvero inabili, individuati secondo la disciplina di cui al primo periodo del presente comma. Sono fatti salvi i trattamenti previdenziali più favorevoli in godimento alla data di entrata in vigore della presente legge con riassorbimento sui futuri miglioramenti».

L'espressa salvezza dei trattamenti pensionistici più favorevoli in godimento alla data di entrata in vigore della presente legge, già definiti in sede di contenzioso, vale a dire la necessaria applicazione delle disposizioni della finanziaria in questione ai processi ancora pendenti, esclude ogni possibilità di negare l'efficacia retroattiva della norma, per tentare di adeguarla all'art. 6 CEDU, di cui poco avanti si dirà.

La cosiddetta interpretazione adeguatrice, che è necessario sempre tentare prima di sollevare una questione di legittimità costituzionale, trova il suo limite nel significato proprio delle parole della disposizione da interpretare, secondo la connessione di esse, nonché nella chiara intenzione del legislatore (art. 12, primo comma, preleggi). Del resto anche la giurisprudenza di questa Corte afferma l'efficacia retroattiva del comma 774 in questione (Cass. n. 18125 del 2008).

Ancora, non rileva sulla presente questione la sentenza della Corte costituzionale n. 74 del 2008, che ha negato il contrasto del comma 775 dell'art. 1 della legge n. 296/2006 con riferimento al solo principio di ragionevolezza. Che poi la questione debba essere risolta sottoponendola alla Corte costituzionale risulta dalla giurisprudenza della stessa Corte.

A partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 (da ultimo sentenze n. 236, n. 113 e n. 1 del 2011), tale giurisprudenza è costante nel ritenere che le norme della CEDU — nel significato ad esse attribuito dalla Corte europea dei



diritti dell'uomo, specificamente istituita per darne interpretazione ed applicazione (art. 32, par. 1, della Convenzione) — integrano, quali norme interposte, il parametro costituzionale espresso dall'art. 117 Cost., comma 1, nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.

La Corte costituzionale ha affermato che, nel caso in cui si profili un contrasto tra una norma interna e una norma della CEDU (che deve essere applicata nel significato attribuito dalla Corte CEDU, *cf.* citate sentenze n. 113 e n. 1 del 2011), il giudice nazionale comune deve preventivamente verificare la praticabilità di un'interpretazione della prima conforme alla norma convenzionale, ricorrendo a tutti i normali strumenti di ermeneutica giuridica (sentenze n. 93 del 2010, n. 113 dei 2011, n. 311 e n. 239 del 2009). Se questa verifica da esito negativo ed il contrasto non può essere risolto in via interpretativa, il giudice comune, non potendo disapplicare la norma interna né farne applicazione, pur ritenendola in contrasto con la CEDU, e pertanto con la Costituzione, deve denunciare la rilevata incompatibilità proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento all'art. 117 Cost., comma 1, ovvero all'art. 10 Cost., comma 1, ove si tratti di una norma convenzionale ricognitiva di una norma del diritto internazionale generalmente riconosciuta (sentenze n. 113 del 2011, n. 93 del 2010 e n. 311 dei 2009). Sempre il Giudice delle leggi ha affermato che, sollevata la questione di legittimità costituzionale, il giudice comune — dopo aver accertato che il denunciato contrasto tra norma interna e norma della CEDU sussiste e non può essere risolto in via interpretativa — è chiamato a verificare se la norma della Convenzione — norma che si colloca pur sempre ad un livello sub-costituzionale — si ponga eventualmente in conflitto con altre norme della Costituzione. In questa, seppure eccezionale, ipotesi, deve essere esclusa l'idoneità della norma convenzionale a integrare il parametro costituzionale considerato (sentenze n. 113 del 2011, n. 93 del 2010, n. 311 del 2009, n. 349 e n. 348 del 2007). Più precisamente, con sentenza n. 264 del 2012, la Corte costituzionale, dopo aver negato di poter sostituire la propria interpretazione di una disposizione CEDU a quella data dalla Corte di Strasburgo, si riservò tuttavia la verifica di compatibilità delle singole applicazioni della Convenzione con l'ordinamento costituzionale interno e, in riferimento al caso in esame, giustificò la retroattività della legge impugnata col «motivo imperativo d'interesse generale», consistente nell'assicurare, nel sistema previdenziale, la corrispondenza tra risorse disponibili e prestazioni da erogare (art. 81 Cost.) nonché la coerenza interna (eguaglianza e proporzionalità: art. 3 Cost.) dello stesso sistema.

Non sembra a questo collegio che la verifica di compatibilità possa dare il medesimo esito nel caso qui in esame, in cui l'art. 1, commi 774 e 775, legge n. 296 del 2006, disattendendo una giurisprudenza delle Sezioni riunite della Corte dei conti, n. 8/2002/QM, pare aver perseguito, in prevalenza se non solamente, un obiettivo di risparmio della spesa pubblica.

Il collegio dubita perciò della sussistenza di un motivo d'interesse generale, talmente imperativo da dover prevalere sull'art. 6 CEDU.

Circa il contrasto tra il comma 775 cit. e l'art. 6 CEDU, dall'esame delle sentenze CEDU relative a norme di interpretazione autentica possono desumersi i seguenti principi:

a) benché non sia precluso al legislatore disciplinare, mediante nuove disposizioni retroattive, diritti derivanti da leggi in vigore, il principio della preminenza del diritto e la nozione di processo equo contenuti nell'art. 6 precludono, tranne che per impellenti motivi di interesse generale, i quali non possono consistere in mere esigenze finanziarie, l'interferenza del legislatore nell'amministrazione della giustizia con il proposito di influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia azionata contro lo Stato (causa Maggio ed altri c. Italia del 31 maggio 2011; causa Anna De Rosa ed altri c. Italia dell'11 dicembre 2012; causa Agrati ed altri c. Italia del 7 giugno 2011, le ultime due relative al personale ATA; *cf.*, inoltre, tra molti altri precedenti, Stran Greek Refineries e Stratis Andreadis c. Grecia, 9 dicembre 1994, National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society c. il Regno Unito, 23 ottobre 1997, Zielinski e Pradal e Gonzalez e Altri c. Francia);

b) la Corte ha affermato, ancora, con riferimento alla legge di interpretazione n. 296/2006 nella causa Maggio citata, che la promulgazione di detta legge, mentre i procedimenti erano pendenti, era ricaduta sul merito delle controversie, e la sua applicazione da parte dei vari Tribunali ordinari aveva privato di rilievo, per un'intera categoria di persone che si trovavano nella posizione dei ricorrenti, la prosecuzione del giudizio. Perciò, la legge aveva avuto l'effetto di modificare definitivamente l'esito del giudizio pendente, nel quale lo Stato era parte, approvando la posizione dello Stato a svantaggio del ricorrenti. Mancavano, peraltro, i suddetti motivi imperativi di interesse generale;

c) conclusioni analoghe sono state assunte nella causa citata relativa al personale ATA in cui la Corte di Strasburgo, dopo aver ribadito il principio più volte affermato che se in linea di principio nulla vieta al potere legislativo di regolamentare mediante nuove disposizioni, a carattere retroattivo, diritti risultanti da leggi in vigore, la preminenza del diritto e la nozione di processo equo sanciti dall'art. 6 CEDU ostano, salvo che per imperative ragioni di interesse generale, all'ingerenza del potere legislativo nell'amministrazione della giustizia al fine di influenzare l'esito giudiziario di una controversia. La Corte ha rammentato, inoltre, che l'esigenza della parità delle armi implica l'obbligo di offrire a ciascuna parte una ragionevole possibilità di presentare la propria causa senza trovarsi in una situazione di netto svantaggio rispetto alla controparte. Analoghi principi sono stati affermati, altresì, nella sentenza del 25 novembre 2010, Lilly c. Francia, e nella sentenza dell'11 febbraio 2010, Javaugue c. Francia;



d) al fine di determinare se vi sia stato un motivo impellente di interesse generale in grado di giustificare tale misura, il rispetto della preminenza del diritto e delle regole del processo equo, secondo la Corte di Strasburgo, impone che le ragioni addotte per giustificare tale misura siano valutate con il massimo grado di cautela possibile. Considerazioni di carattere finanziario non possono da sole giustificare che il legislatore si sostituisca al giudice al fine di risolvere le controversie (causa Maggio ed altri citata);

e) la Corte ha osservato (causa Arras citata) che «Il problema sollevato nel caso di specie è fondamentalmente quello del giusto processo, e secondo la Corte, ciò coinvolge la responsabilità dello Stato sia nella sua funzione legislativa, se vizia il processo o influenza l'esito giudiziario della controversia, sia nella sua funzione di autorità giudiziaria se è violato il diritto a un giusto processo, compreso in questioni private tra soggetti privati».

Alla luce dei citati principi elaborati dalla giurisprudenza CEDU in riferimento all'interpretazione dell'art. 6 della Convenzione citata, ritiene, in definitiva, questa Corte che si prospetti il dubbio di legittimità costituzionale della legge n. 296/2006 art. 1, commi 774, 775 e 776, non essendo possibile adottare un'interpretazione della disposizione citata conforme alla Convenzione.

La tesi, sostenuta da una parte della dottrina, della disapplicabilità, da parte del giudice comune, di norme contrastanti non solo con l'art. 6 CEDU, ma anche con gli articoli 47, secondo comma, e 52, terzo comma, della Carta dei diritti fondamentali UE, non è generalmente condivisa e contrasta con le citate sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 della Corte cost. Essa non ha dato luogo a «diritto vivente» onde a questo collegio sembra meglio procedere secondo le indicazioni di queste due pronunce (vedi anche Corte giust. UE, 24 aprile 2012, n. C 571/10 Kamberaj; 26 febbraio 2013, n. 617/10, Fransson).

P. Q. M.

La Corte,

Visti l'art. 134 Cost. e la legge 11 marzo 1963, n. 87, art. 23, dichiara rilevante e non manifestamente infondata — in riferimento all'art. 117 Cost., comma 1, in relazione all'art. 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU), sottoscritta dall'Italia il 4 novembre 1950 e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 — la questione di legittimità costituzionale della legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, commi 774, 775 e 776 (Legge finanziaria 2007);

Dispone la sospensione del procedimento n. 461/2010;

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

Ordina alla Cancelleria che la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio di legittimità, ed ai Presidente del Consiglio dei ministri e che essa sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei Deputati.

Così deciso in Roma, addì 3 dicembre 2013.

Il Presidente: ROSELLI

14C00138

N. 100

Ordinanza del 24 gennaio 2014 emessa dal Tribunale di Lucca nel procedimento civile promosso da Biscardi Gianluca contro Il Castello Service Società Cooperativa.

Lavoro e occupazione - Soci lavoratori di società cooperative - Previsione, fino alla completa attuazione della normativa in materia, in presenza di pluralità di contratti collettivi della medesima categoria, dell'applicazione di trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria - Attribuzione di efficacia obbligatoria *erga omnes* di contratti collettivi ad accordi gestionali in violazione dei limiti stabiliti dalla Costituzione.

- Decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, nella legge 28 febbraio 2008, n. 31, art. 7, comma 4.
- Costituzione, art. 39.



IL TRIBUNALE DI LUCCA

SEZIONE LAVORO

IL GIUDICE

A scioglimento della riserva che precede;

Nella causa iscritta al n. 1749/2013, Ruolo generale, promossa da Biscardi Gianluca (Avv. Roberto Giusti), ricorrente, contro Il Castello Service Società Cooperativa (Avv. Stefano Leuzzi), convenuto, ha pronunciato la seguente ordinanza.

Premesso:

che il ricorrente, già socio lavoratore della società convenuta con mansioni di socio lavoratore facchino, ha chiesto condannarsi il datore di lavoro al pagamento delle differenze retributive correlate all'applicazione del CCNL unico della logistica, trasporto, merci e spedizione in data 9 novembre 2006, sottoscritto da Confetra, Confrtrasporto, Anita, ANCS-Legacoop, Cofartigianato ed altri (parte datoriale) e da FILT-CGIL, FIT-CISL e UIL Trasporti (parte dei lavoratori) (vedi doc. 5 di parte ricorrente), anziché del diverso CCNL applicato dalla convenuta (CCNL Multiservizi stipulato da UNCI-Fesica-Conf.s.a.l.);

che parte ricorrente ha fondato la propria domanda di differenze retributive sul disposto di cui l'art. 7, comma quarto del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito con legge 28 febbraio 2008, n. 31, che testualmente dispone: "Fino alla completa attuazione della normativa in materia di socio lavoratore di società cooperative, in presenza di una pluralità di contratti collettivi della medesima categoria, le società cooperative che svolgono attività ricomprese

nell'ambito di applicazione di quei contratti di categoria applicano ai propri soci lavoratori, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142, i trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria";

cha parte convenuta ha evidenziato che l'applicazione del CCNL Multiservizi stipulato da UNCI-Fesica-Conf.s.a.l. era stata deliberata nel corso di apposita assemblea dei soci lavoratori ed ha eccepito l'illegittimità costituzionale ex artt. 39, 41 Cost. dell'art. art. 7, comma quarto del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito con legge 28 febbraio 2008, n. 31;

Considerato, circa la rilevanza:

che la domanda di differenze retributive di parte ricorrente si fonda sull'applicazione dell'art. 7, comma quarto del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito con legge 28 febbraio 2008, n. 31; che quindi la disposizione deve trovare applicazione da parte di questo giudice e dall'eventuale accoglimento della questione di costituzionalità discenderebbe un mutamento nel quadro normativo di riferimento;

Considerato, circa la non manifesta infondatezza:

che, come già chiarito dalla Corte costituzionale, "l'art. 39 pone due principi che possono intitolarsi alla libertà sindacale e alla autonomia collettiva professionale. Col primo si garantiscono la libertà dei cittadini di organizzarsi in sindacati e la libertà delle associazioni che ne derivano; con l'altro si garantisce alle associazioni sindacali di regolare i conflitti di interessi che sorgono tra le contrapposte categorie mediante il contratto, al quale poi si riconosce efficacia obbligatoria *erga omnes*, una volta che sia stipulato in conformità di una determinata procedura e da soggetti forniti di determinati requisiti. Una legge, la quale cercasse di conseguire questo medesimo risultato della dilatazione ed estensione, che è una tendenza propria della natura del contratto collettivo, a tutti gli appartenenti alla categoria alla quale il contratto si riferisce, in maniera diversa da quella stabilita dal precetto costituzionale, sarebbe palesemente illegittima" (così, in motivazione, Corte cost., 19 dicembre 1962, n. 106);

che la disposizione attribuisce in effetti efficacia "*erga omnes*" a contratti collettivi di tipo "normativo" e non semplicemente ad accordi "gestionali" (vedi Corte cost., 30 giugno 1994, n. 268);

che l'attribuzione di tale efficacia obbligatoria *erga omnes* al di fuori delle condizioni previste dall'art. 39 della Costituzione prescinde totalmente, da qualsiasi valutazione in ordine al rispetto o meno, da parte del diverso CCNL applicato, dei precetti ex art. 36 Cost.; che, in particolare, la disposizione impone al giudice, in presenza di una



pluralità di contratti collettivi di settore, di applicare un trattamento retributivo non inferiore a quello previsto da alcuni di tali contratti, senza una previa valutazione ex art. 36 Cost. del diverso contratto collettivo applicato per affiliazione sindacale dall'impresa (e, peraltro, la valutazione complessiva ex art. 36 Cost. dovrebbe comunque riguardare anche la parte "normativa" degli accordi collettivi);

che anche in dottrina è stato evidenziato come la disposizione incida "autoritativamente sul dinamismo, anche conflittuale, della concorrenza intersindacale", realizzando una "indebita estensione dell'efficacia collettiva dei contratti collettivi (sia pure limitatamente alla sola parte economica)", in violazione dell'art. 39 Cost.;

che la disposizione, pur avendo carattere apparentemente transitorio (fino alla completa attuazione della normativa in materia di socio lavoratore di società cooperative) non specifica, in realtà, alcun limite temporale preciso di efficacia ed è ormai in vigore da un apprezzabile lasso temporale;

che quindi, al di là delle finalità perseguite, lo strumento normativo adottato appare in contrasto con l'art. 39 Cost.;

P.Q.M.

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

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma quarto del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito con legge 28 febbraio 2008, n. 31, in relazione all'art. 39 della Costituzione;

sospende il giudizio in corso;

dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

ordina che a cura della cancelleria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

manda alla cancelleria per gli adempimenti.

Lucca, 23 gennaio 2014

Il Giudice: NANNIPIERI

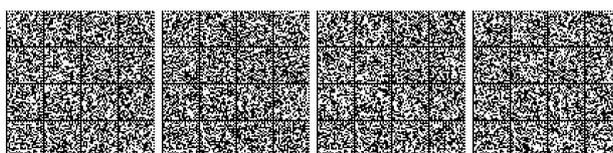
14C00139

N. 101

*Ordinanza del 17 gennaio 2014 emessa dal Tribunale di Teramo
nel procedimento penale a carico di Balducci Ruggero*

Edilizia - Reati edilizi - Lottizzazione abusiva - Confisca (c.d. confisca urbanistica) - Possibilità che l'accertamento del reato di lottizzazione abusiva quale presupposto dell'obbligo del giudice di disporre la confisca dei terreni abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite sia contenuto nella sentenza che dichiara estinto il reato per intervenuta prescrizione - Violazione del principio di legalità della pena affermato dall'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretato dalla Corte EDU (sentenza 29 ottobre 2013, *Varvara c. Italia*) - Conseguente violazione di obblighi internazionali.

- Decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, art. 44, comma 2.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.



IL TRIBUNALE DI TERAMO

In composizione monocratica, nella persona del giudice Franco Tetto, nel procedimento penale n. 4745/10 r.g.n.r. (n. 169/11 r.g.trib. ex sez. dist. Atri) a carico di Balducci Ruggero, difeso dagli avvocati Domenico Di Sabatino e Mario Del Principe, entrambi del foro di Teramo;

Sentiti i difensori dell'imputato e il p.m.;

All'esito dell'udienza dibattimentale del 17 gennaio 2014 ha pronunciato la seguente ordinanza.

1. La fattispecie concreta oggetto del giudizio.

Con decreto adottato in data 31.5.2011 Balducci Ruggero veniva citato a giudizio per rispondere dei reati di cui all'art. 44, comma 1, lett. *b*) e *c*) d.P.R. 380/01. All'udienza del 23.5.2012, (1) presente l'imputato, si procedeva alla formale dichiarazione di apertura del dibattimento, cui seguiva l'ammissione dei mezzi di prova indicati dalle parti. Espletata l'istruzione dibattimentale attraverso l'acquisizione di documentazione, l'esame dei testi e del consulente tecnico della difesa, all'udienza del 27.9.2013 veniva disposta la rinnovazione del dibattimento ai sensi degli artt. 525, comma 2, 511, comma 2 c.p.p. (2) Alla successiva udienza del 20.11.2013 (tenuto conto anche dell'esito dell'espletato incombenza istruttorio integrativo) questo giudice — ravvisata (alla stregua delle risultanze probatorie ritualmente acquisite e ritenendo superflua ogni ulteriore attività dibattimentale) la sussistenza dei presupposti per un'immediata declaratoria di estinzione dei reati contestati — sollecitava il contraddittorio delle parti sul punto, in relazione altresì all'astratto profilo di legittimità costituzionale ricollegabile all'applicabilità dell'art. 44, comma 2, d.P.R. 380/01, a sua volta specificamente connesso alla predetta evenienza decisoria riguardante (anche) il reato di lottizzazione abusiva addebitato nel capo *b*) di imputazione. All'odierna udienza, all'esito della discussione (estesa al merito delle ipotesi accusatorie prospettate a carico dell'imputato), questo giudice ha pronunciato (e pubblicato mediante lettura) la presente ordinanza.

In punto di fatto e secondo la specifica delimitazione dell'ipotesi accusatoria, al Balducci viene addebitata la consumazione del reato di cui all'art. 44, comma 1, lett. *e*) (in relazione all'art. 30) d.P.R. 380/01 'perché, quale proprietario dell'area e committente dei lavori, realizzava una lottizzazione abusiva del terreno sito in c.da Cretone, catastalmente distinto al fl. 36, p.lla 219 (già 39), ricadente in area destinata a zona agricola normale - sottozona E1, a scopo edificatorio, costruendovi opere che ne comportavano la trasformazione urbanistica in violazione delle prescrizioni contenute nell'art. 32 N.T.A. del P.R.G. a norma del quale nella sottozona E1 è consentita la sola edificazione correlata all'attività agricola (esclusivamente opere, impianti ed edifici necessari alla conduzione agricola, alla prima trasformazione dei prodotti agricoli, agli allevamenti ed alla residenza): in particolare realizzava un complesso di opere edilizie [oggetto del connesso reato di cui all'art. 44, comma 1, lett. *b*), distintamente contestato al capo *a*) d'imputazione] privo di collegamento con il processo di coltivazione agricola dei terreni, tale da trasformare l'area da agricola in residenziale, e segnatamente:

1) un fabbricato principale avente caratteristiche costruttive e rifiniture di livello superiore all'ordinario ed accatastato il 6.8.2002 come abitazione in villa (gruppo A8), realizzato a seguito del rilascio di concessione edilizia n. 2177/98 per la realizzazione di un fabbricato rurale;

2) un locale indicato in progetto come rimessa attrezzi, ma di fatto adibito a sala da pranzo-cucina;

3) un locale realizzato in difetto di permesso di costruire, accatastato come "magazzino, portico e lavanderia e barbecue", ma di fatto adibito ad uso residenziale (casa del custode, costituita da soggiorno, camera da letto e bagno);

4) una piscina ed un muro di sostegno, realizzati sulla corte annessa al fabbricato principale, tra il novembre ed il 29.12.2005;

5) un locale adibito a lavanderia, ubicato a nord del corpo di fabbrica principale, realizzato in epoca successiva all'anno 2007' (in tali termini testuali il capo B d'imputazione).

Quanto alla ricostruzione diacronica delle vicende fattuali poste a fondamento dell'impianto accusatorio, appare doveroso evidenziare — nel rispetto delle peculiari coordinate argomentative imposte, da un lato, dal rilievo dell'intervenuto decorso del termine massimo di prescrizione dei reati contestati (rilievo non processualmente 'neutralizzato' da una correlativa espressa rinuncia da parte dell'imputato, ex art. 157, comma 7, c.p.p.), dall'altro dalla mancata acquisizione di elementi connotati da un grado di «evidenza probatoria» idoneo a giustificare una pronuncia

(1) proveniente dal rinvio, in via preliminare, delle precedenti udienze del 19.10.2011 e del 21.3.2012.

(2) nella specie avvenuta, a fronte del consenso manifestato al riguardo dalle parti, mediante lettura degli atti e dei verbali di prova acquisiti dinanzi a diverso giudice/persona fisica (cfr. fra le tante: Cass., sez. un. 15.1.99, n. 1, Iannasso; nonché Corte cost. sent. n. 399/01).



assolutoria nel merito (anche ai sensi dell'art. 530, comma 2 c.p.p., in relazione all'art. 129, comma 2: *cf.* Cass., sez. un. 15.9.2009, n. 35490; Cass., 23.9.2008, n. 36468; Cass., 5.10.2011, n. 36064; Cass. 31.5.2013, n. 23680) — come possa ritenersi documentalmente accertato che:

a) il terreno interessato dalle opere edilizie 'lottizzatorie' per cui è processo è costituito da un'area di circa 15.400 mq, sita nel Comune di Pineto c.da Colle Cretone, catastalmente individuata al foglio 36, particella n. 219 (già 39) e classificata nel P.R.G. vigente all'epoca dei fatti (approvato con deliberazione della Giunta Regione Abruzzo n. 8453 del 28 dicembre 1984) come "Zona Agricola Normale - sottozona EI";

b) quale proprietario dell'area in questione (in forza di atto notarile di acquisto stipulato in data 28.9.1998, rep. n. 32333), il Balducci, 'subentrando' di fatto alla richiedente/avente diritto Bisonni Liliana (v. richiesta ex art. 1, legge n. 10/77 inoltrata al Comune di Pineto in data 13.8.1998), otteneva il rilascio in proprio favore della concessione edilizia n. 2117 del 24.11.1998 avente ad oggetto la 'costruzione di fabbricato rurale' (previo parere favorevole espresso dalla Commissione edilizia in data 23.9.1998), cui seguiva la sottoscrizione in data 27.11.1998 di "atto d'obbligo", con il quale il Balducci s'impegnava a destinare ad esclusivo uso agricolo, unitamente alle pertinenze, presenti e future, l'appezzamento di terreno in questione e a mantenere tale destinazione agricola per anni dieci a partire dalla data del rilascio del certificato di abitabilità o agibilità del costruendo fabbricato, ai sensi dell'art. 70, legge regionale n. 18 del 1983; in virtù di tale provvedimento autorizzatorio veniva realizzato (con data inizio dei lavori 19.1.1999) un fabbricato principale — le cui caratteristiche strutturali e di abitabilità risultano esaustivamente documentate dalle fotografie formate dagli agenti di p.g. in occasione del sopralluogo eseguito in data 9.8.2010 — destinato a residenza dell'imputato e costituito, secondo le previsioni progettuali, da 'un piano seminterrato adibito a cantina, da un piano terra adibito a rimessa attrezzi, garage, magazzino, ripostiglio, lavatoio e cucina, soggiorno e wc';

c) con successivo provvedimento ex art. 13, legge n. 47/85, n. 2117/A del 22.2.2000 (di accoglimento della relativa richiesta avanzata dal Balducci in data 10.11.1999) veniva autorizzata una prima 'variante alla concessione edilizia n. 2117 del 24.11.1998' avente ad oggetto le opere edilizie dettagliatamente descritte nell'allegata relazione tecnica a firma del progettista/direttore lavori arch. Candelori, con particolare riferimento alla realizzazione, sull'ala ovest, di un 'corpo annesso' distante circa 20 mt. da quello principale (destinato a garage e rimessa attrezzi);

d) con successivo provvedimento n. 2117/B del 12.4.2001 (di accoglimento della relativa richiesta avanzata in data 13.7.2000) veniva autorizzata una seconda 'variante' alla predetta concessione edilizia n. 2117 del 24.11.1998, avente ad oggetto ulteriori modifiche strutturali del fabbricato principale (v. relazione tecnica di accompagnamento del progetto);

e) con successivo provvedimento n. 2117/C del 11.6.2002 (a seguito della richiesta avanzata in data 22.5.2001) veniva autorizzata una terza 'variante' rispetto all'originaria concessione edilizia, avente ad oggetto sostanziali modifiche strutturali del 'corpo annesso' al fabbricato principale, con realizzazione di due 'corpi destinati a rimessa attrezzi e magazzino distaccati, ma uniti da una copertura a doppia falda, con andamento a "L" e con caratteristica tipologica propria dei fabbricati rurali' (v. relazione tecnica di accompagnamento);

f) in accoglimento della domanda presentata dal Balducci in data 10.12.2004, ai sensi dell'art. 32, comma 25, del decreto-legge n. 269 del 2003 (conv. dalla legge n. 326 del 2003), veniva rilasciato in data 30.9.2011 titolo abilitativo in sanatoria delle opere edilizie realizzate in totale difformità dal progetto approvato con la citata concessione edilizia n. 2117 del 24.11.1998 (e successive varianti), consistite 'in aumenti sia della superficie utile, mediante tamponatura parziale di una porzione del piano 1° prevista a terrazza, ampliamento del corpo di fabbrica adibito ad annessi rustici nonché realizzazione di un secondo corpo di fabbrica monopiano ad uso annessi rustici completo *ex novo*, sia della volumetria edificabile a seguito dell'incremento delle superfici come sopra menzionato ed altresì il mutamento parziale della destinazione d'uso della zona di piano terra destinata a locali aziendali in vani abitativi';

g) con D.I.A. presentata in data 3.6.2005, ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 22 e 23 d.P.R. 380/01, il Balducci comunicava la realizzazione (completata il 29.12.2005) di 'un muro di sostegno e di una piscina scoperta' su parte della corte esterna annessa al fabbricato (oggetto di positiva valutazione di compatibilità paesaggistica, ex art. 159, d.lgs. n. 42/2004 e legge regionale n. 2 del 2003, nel provvedimento di 'nulla-osta' rilasciato in data 24.8.2005 dal responsabile Area urbanistica del Comune di Pineto);

h) infine, in assenza di qualsiasi titolo autorizzativo (anche in sanatoria) veniva realizzato un autonomo locale adibito a lavanderia su una superficie di circa 15 mq ed altezza variabile tra 2,30 in e 2,85 m, ubicato a nord del fabbricato principale.



2. La configurabilità e l'accertamento del reato di lottizzazione (materiale) abusiva.

Accertata nella sua materialità la realizzazione cronologicamente frazionata delle opere edilizie sopra richiamate, ritiene questo giudice che la stessa — valutata in una prospettiva edificatoria 'unitaria' sottesa alla condotta complessivamente posta in essere dall'imputato — abbia offerto ragionevole fondamento fattuale e giuridico all'ipotesi accusatoria addebitata al capo *b*), incentrata sul richiamo della fattispecie criminosa punita dall'art. 44, comma 1, lett. *c*) d.P.R. 380/01; potendosi, invero, affermare che attraverso l'acquisto del terreno e la realizzazione in zona agricola del fabbricato principale e delle plurime opere prospettate come 'pertinenziali', compresa la piscina (anch'essa solo 'cartolarmente' di tipologia rurale), l'imputato ha attuato una (programmata) attività di lottizzazione illecita, alterando di fatto la destinazione urbanistica ed edilizia dell'area, materialmente trasformandola da "Zona agricola normale - sottozona E1" (secondo la classificazione del vigente Piano regolatore generale del Comune di Pineto) in zona a vocazione residenziale, in contrasto con la citata scelta di pianificazione urbanistica approvata dall'amministrazione comunale. In particolare, il profilo di illiceità penale che secondo l'impostazione accusatoria connota la condotta posta in essere dall'imputato risulta incentrato sulla portata applicativa dell'art. 32 della N.T.A., il cui inequivocabile tenore letterale non lascia alcun ragionevole spazio interpretativo nel senso dell'inammissibilità di interventi edilizi su terreni ricadenti nella "Zona agricola normale - sottozona E1" di carattere (e con destinazione) esclusivamente residenziale, come quelli in concreto realizzati dall'imputato. Ed invero, a norma del citato art. 32 (in sostanziale conformità con quanto previsto dagli artt. 70, 71 e 72, legge regionale 12.4.1983, n. 18 e dall'art. 24 del N.T.A. del Piano territoriale Provincia di Teramo adottato con delibera del 18.12.1998 e definitivamente approvato con delibera n. 20 del 30.3.2001), nella "Sottozona E1" erano 'consentite esclusivamente opere, impianti ed edifici necessari alla conduzione agricola, alla prima trasformazione dei prodotti agricoli, cigli allevamenti industriali ed alla residenza. In particolare:

a) costruzioni inerenti alla conduzione del fondo, quali abitazioni, stalle, porcilaie, silos, serbatoi idrici, ricoveri per macchine agricole, ecc.;

b) costruzioni adibite alla conservazione e trasformazione di prodotti agricoli, annesse ad aziende agricole che lavorino prevalentemente prodotti propri, ovvero svolte in sociale;

c) allevamenti industriali di bovini, equini, suini, ovini, polli, animali da pelliccia ed altri. In tale zona l'edificazione è attuata attraverso l'intervento diretto; la concessione edilizia è rilasciata esclusivamente ai seguenti soggetti singoli o associati: imprenditori a titolo principale; proprietari coltivatori diretti; proprietari conduttori in economia; proprietari concedenti; affittuari e mezzadri che abbiano acquisito il diritto di sostituirsi al proprietario nell'esecuzione delle opere'.

Risulta di palmare evidenza come tale contesto 'normativo' di pianificazione urbanistica risultasse ancorato (trovando la propria chiave di lettura) al concetto di "unità aziendale agricola" riferita all'intera estensione di fondi rustici facenti capo ad un'unica proprietà (anche se non contigui), sulla quale era possibile edificare un solo fabbricato rurale necessario a soddisfare le esigenze della famiglia coltivatrice; area asservita al fabbricato e capace di contenerne la volumetria residenziale. Da tale impostazione di fondo deriva quale fondamentale corollario — del resto chiaramente desumibile dalla disciplina dettata in materia di edificazione in zona agricola sia a livello nazionale (legge 10/77) che regionale (Titolo VII legge regionale 18/83) e provinciale (art. 24, N.T.A. del Piano territoriale provinciale) — che la residenza rurale e l'unità minima aziendale vanno a costituire un'unicum inscindibile e non frazionabile, di guisa che la realizzazione di un manufatto residenziale funzionale alla conduzione del fondo sostanzia un nesso di dipendenza tra manufatto stesso e coltivazione del fondo: collegamento funzionale che attraverso la realizzazione della tipologia delle opere edilizie per cui è processo — e la consequenziale concreta destinazione urbanistica 'residenziale' del terreno — il Balducci (soggetto privo 'a monte' della necessaria qualifica soggettiva) ha abusivamente snaturato, travalicando con tale condotta i limiti di illiceità penale di un mero abuso edilizio ed integrando i più gravi profili di offensività del bene giuridico tutelato dalla fattispecie criminosa di lottizzazione (materiale) abusiva.

In tale prospettiva appare pertinente il richiamo della consolidata opzione interpretativa della Suprema Corte (*cf.* fra le tante: Cass. 19.4.2011, n. 15605) laddove evidenza che il bene giuridico protetto dall'art. 30 del d.P.R. 380/01 è non solo quello dell'ordinata pianificazione urbanistica e del corretto uso del territorio, ma anche (e soprattutto) quello relativo all'effettivo controllo del territorio da parte del soggetto titolare della stessa funzione di pianificazione, al quale spetta di vigilare sul rispetto delle vigenti prescrizioni urbanistiche, con conseguente legittima repressione di qualsiasi intervento di tipo lottizzatorio, non previamente assentito.

Può dirsi, quindi, che in generale il reato di lottizzazione abusiva si configura attraverso la trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio in violazione delle prescrizioni espresse dagli strumenti urbanistici e delle leggi, anche mediante l'esecuzione di opere autorizzate (Cass. 26 giugno 2009, n. 26586). In particolare, quando (come nella fattispecie per cui è processo) la realizzazione dell'intervento edilizio è finalizzata alla conduzione del fondo in ragione della sua destinazione agricola, è al dato essenziale dell'oggettiva correlazione tra immobile realizzato e conduzione del fondo che deve farsi riferimento, prescindendo perfino dalle condizioni soggettive di chi richiede il titolo abilitativo.



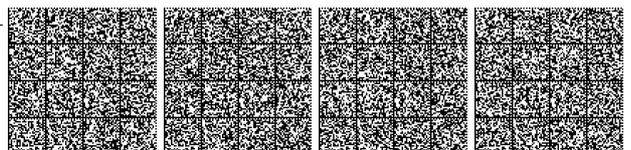
In altri termini, ciò che effettivamente rileva è l'esistenza di un'effettiva relazione diretta tra edificio e conduzione del fondo, con la conseguenza che l'eventuale possesso delle qualifiche di imprenditore agricolo o di coltivatore diretto (nella specie, è bene ribadirlo, comunque non sussistenti in capo all'imputato) è indifferente allorché un terreno agricolo venga predisposto alla realizzazione di più edifici aventi destinazione residenziale, snaturandone l'originaria vocazione agricola; essendo in tali casi l'attività edificatoria solo fittiziamente connessa alla coltivazione ed allo sfruttamento produttivo del fondo (cfr. Cass. 14.12.2011, n. 46343; Cass. 24.5.2012, n. 19653; Cass. 9.3.2012, n. 9369; Cass. 8 ottobre 2009, n. 39078 nonché, in generale, nella ritenuta ragionevolezza e legittimità costituzionale dei 'limiti' di edificabilità in zona a destinazione urbanistica agricola: Corte cost. 23.6.1988, n. 709).

Tale rilievo fattuale, a ben vedere, nel caso di specie riveste rilevanza assorbente rispetto alla connessa questione (oggetto di contestazione al capo A di imputazione e sulla quale ha indugiato la difesa nel corso dell'istruttoria dibattimentale, richiamando sul punto le valutazioni espresse dal proprio consulente tecnico ing. Cameli) attinente alla formale legittimità del rilascio della concessione edilizia n. 2117 del 24.11.1998, allorché doveva ritenersi già operativo il (più restrittivo) regime di differenziazione dell'entità della superficie minima di intervento e dell'indice di fabbricabilità fondiaria, rispettivamente, aumentata a 30.000 mq e ridotto a 0,033 mc/mq (di cui un massimo di 0,01 mc/mq utilizzabile per la residenza), previsto per i soggetti richiedenti (come il Balducci) non in possesso delle qualifiche di 'coltivatore diretto proprietario, coltivatore diretto affittuario, mezzadro, colono che abbia acquisito il diritto di sostituirsi al proprietario nell'esecuzione delle opere, imprenditore agricolo a titolo principale ai sensi dell'art. 4 della legge regionale 2.3.1979, n. 12, e la cui proprietà dei terreni da asservire alle costruzioni sia pervenuta successivamente al 31.12.1992', come stabilito con la modifica del citato art. 32, N.T.A. approvata con delibera del Consiglio comunale n. 63 del 6.10.1998,(3)successivamente alla presentazione della domanda di concessione (di fatto volturata a beneficio dell'imputato, divenuto nel frattempo proprietario del terreno), ma in epoca antecedente al formale rilascio della citata concessione n. 2117 del 24.11.1998; e ciò al di là della legittimità ed efficacia della deroga 'transitoria' alle generali norme di salvaguardia urbanistica pur espressamente prevista nella citata delibera ('le istanze di concessione edilizia nelle zone interessate alla variante adottata presentate alla data odierna, complete di documenti e che hanno già ottenuto il prescritto nulla-osta regionale relativo al vincolo paesistico, nonché quelle già presentate alla data odierna che saranno integrate entro e non oltre la data del 5 novembre 1998, sono fatte salve dall'applicazione delle misure di salvaguardia e, pertanto, sono sottoposte alla normativa previgente').

In tale ottica argomentativa alcuna efficacia 'screminante'(anche sotto il profilo del riscontro della sussistenza dell'elemento soggettivo richiesto per la configurabilità del reato di lottizzazione abusiva) può riconoscersi all'avvenuto rilascio dell'originario titolo abilitativo del 24.11.1998 ed ai connessi provvedimenti autorizzativi riferiti alle diverse varianti in corso d'opera presentate dal Balducci, da ritenersi essi stessi (per quanto sopra evidenziato in ordine alla reale ambito applicativo delle previsioni del P.R.G. e delle N.T.A., interpretate alla luce delle tassative ed inequivocabili norme della legislazione regionale in materia di costruzioni in zona agricola) non completamente immuni da profili di illegittimità amministrativa,(4)dovendosi in ogni caso ragionevolmente escludersi in capo all'imputato la sussistenza di un atteggiamento di 'buona fede' e/o di incolpevole affidamento sull'operato degli organi comunali competenti; e ciò in considerazione del macroscopico contrasto tra la tipologia di intervento edilizio astrattamente consentita dagli strumenti di pianificazione urbanistica e quella in concreto realizzata dal Balducci, nella specie ulteriormente qualificata, sul piano dell'elemento soggettivo richiesto per l'integrazione del reato di cui all'art. 44,

(3) variante resasi necessaria proprio dalla ravvisata esigenza di scongiurare potenziali lottizzazioni abusive ('Negli ultimi tempi l'attività edilizia nella zona agricola del comune di Pineto ha avuto un particolare incremento, con proposte progettuali tese quasi esclusivamente alla realizzazione di residenze, generalmente su unità fondiaria minime uguali o di poco superiori ad ettari 1.00.00. L'amministrazione comunale di Pineto, rilevando il generarsi di una sorta di fenomeno di polverizzazione particellare determinato da continui frazionamenti di terreni a scopo edificatorio a fini residenziali specialmente da parte di soggetti diversi da imprenditori agricoli a titolo principale, coltivatori diretti, ecc., per la salvaguardia dell'ambiente contadino negli interventi edilizi, nonché al fine di scongiurare potenziali lottizzazioni abusive in zona agricola, è giunta alla determinazione di apportare una variante alla specifica normativa del P.R.G...').

(4) risulta ormai affermazione pacifica nella giurisprudenza di legittimità che il reato di lottizzazione abusiva, a condotta libera, si realizza in presenza di un intervento sul territorio tale da comportare una nuova definizione dell'assetto preesistente in zona non urbanizzata o non sufficientemente urbanizzata, per cui esiste la necessità di attuare le previsioni dello strumento urbanistico generale attraverso la redazione e la stipula di una convenzione lottizzatoria adeguata alle caratteristiche dell'intervento di nuova realizzazione; ma anche allorché detto intervento non potrebbe in nessun caso essere realizzato poiché, per le sue connotazioni oggettive, si pone in contrasto con previsioni di zonizzazione e/o di localizzazione dello strumento generale di pianificazione che non possono essere modificate da piani urbanistici attuativi. Del pari consolidato risulta l'orientamento della Suprema Corte (cfr. Cass. 22.5.2007, n. 19732) secondo cui il reato di lottizzazione abusiva può ravvisarsi anche in presenza di titolo edilizio illegittimo, perché in tal caso il giudice penale procede ad una identificazione in concreto della fattispecie criminosa e non disapplica l'atto amministrativo, né interferisce nella sfera della P.A., poiché esercita un potere fondato sulla previsione normativa incriminatrice. In particolare, il giudice penale, nel valutare la sussistenza o meno della liceità di un intervento edilizio, deve verificarne la conformità a tutti i parametri di legalità fissati dalla legge, dai regolamenti edilizi, dagli strumenti urbanistici e dal titolo abilitativo. Nel caso di difformità da disposizioni legislative o regolamentari o dalle prescrizioni urbanistiche o dalle prescrizioni degli strumenti urbanistici non si configura una non consentita disapplicazione da parte del giudice penale dell'atto amministrativo concessorio, perché lo stesso giudice, qualora come presupposto o elemento costitutivo di una fattispecie di reato sia previsto un atto amministrativo, non deve limitarsi a verificare l'esistenza ontologica dell'atto, ma deve verificare l'integrazione o meno della fattispecie penale in vista dell'interesse sostanziale che tale fattispecie assume a tutela, nella quale gli elementi di natura extra penale convergono organicamente, assumendo un significato descrittivo (cfr. Cass. 30.9.2010, n. 35391; Cass. n. 770/11).



lett. e) d.P.R. 380/01, sia dal mancato possesso da parte dell'imputato (agente immobiliare) di una delle qualifiche soggettive tassativamente richieste dall'art. 32 N.T.A. vigente al momento della presentazione della domanda di concessione edilizia (e prima dell'entrata in vigore della variante parziale adottata con delibera del Consiglio comunale n. 63 del 6.10.1998), sia dall'atteggiamento di 'riserva mentale', riguardo all'obbligo di reale asservimento del costruendo fabbricato alle esigenze 'agricole' del terreno, che risulta aver animato sin dall'inizio la complessiva condotta posta in essere dal Balducci (nel senso del superamento della classificazione del reato di lottizzazione abusiva come reato eminentemente doloso e, quindi, della rilevanza di atteggiamenti psicologici anche nella forma colposa: *cf.* Cass. 13 ottobre 2004, n. 39916; Cass. 12 ottobre 2005, n. 36940; Cass. 7 aprile 2008, n. 14326; Cass. 5 marzo 2008, n. 9982; Cass. 2 ottobre 2008, n. 37472; Cass. 8 ottobre 2009, n. 39078 cit.). Né, sotto il profilo in parola, alcun concreto spazio operativo può riconoscersi al criterio dell'ignoranza inevitabile teorizzato nella sentenza n. 364/1988 del Giudice delle leggi, sulla base dell'assorbente rilievo argomentativo (nel caso di specie fondato sui sopra richiamati dati fattuali oggettivamente accertati) della impossibilità di 'scusare' l'esecutore di opere che incidono sul tessuto urbanistico, al quale possa rimproverarsi l'omessa verifica della conformità delle opere stesse alle norme urbanistiche delle quali è presunta la conoscenza, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 5 c.p.

3. L'estinzione del reato per intervenuta prescrizione.

Accertata la sussistenza degli elementi costitutivi del reato addebitato all'imputato, deve evidenziarsi come l'attività lottizzatoria del terreno (acquistato dal Balducci con atto notarile del 28.9.1998), iniziata di fatto alcuni mesi dopo con la costruzione del fabbricato principale, risulti proseguita — ancorché con condotte edificatorie frazionate nel tempo, ma da valutarsi (in sintonia con la natura permanente del reato) in maniera unitaria in quanto funzionalmente collegate al predetto iniziale e abusivo intervento edilizio principale (*cf.* Cass. 13.11.2013, n. 45598; Cass. 2.3.2010, n. 8172; Cass. 9.9.2009, n. 34876) — a seguito del rilascio delle concessioni relative alle varianti in corso d'opera presentate dall'imputato (analiticamente richiamate in premessa) e della d.i.a. relativa alla realizzazione ('autocertificata' come ultimata in data 29.12.2005) della piscina, illegittime perché inerenti ad una persistente, ma ignorata, lottizzazione materiale. E tale illegittimità non può non ritenersi estesa al provvedimento di condono, ex art. 32 del decreto-legge n. 269/03, specificamente riferito agli interventi edilizi abusivi asseritamente ultimati entro il 31.3.2003, con esclusione in ogni caso della successiva abusiva costruzione (anch'essa attuativa del più ampio programma criminoso lottizzatorio ideato dall'imputato) del locale destinato a lavanderia: intervento edilizio quest'ultimo la cui ultimazione, sulla base degli elementi fattuali e documentali acquisiti — la cui valenza probatoria non risulta essere stata adeguatamente neutralizzata da alcuna specifica allegazione contraria da parte della difesa (*cf.* Cass. 3.11.2011, n. 39733; Cass. 7.5.2009, n. 19082; Cass. 11.10.2000, n. 10585) — può ragionevolmente collocarsi entro il 31.12.2007, individuando tale arco temporale il dato fattuale cui ancorare (in termini più riduttivi rispetto alla generica ed apodittica delimitazione dell'ipotesi accusatoria' fino ad epoca successiva al 31.12.2007) la cessazione della ('progressiva') attività edificatoria illecitamente posta in essere dall'imputato e, quindi, la data di consumazione del reato di lottizzazione abusiva.⁽⁵⁾In particolare, alla stregua di quanto riferito dal teste Baracchini Mariano (agente di p.g. autore dell'attività di indagine delegata dal p.m., culminata nel sopralluogo eseguito, alla presenza dell'imputato, in data 9.8.2010) e di quanto documentato dai fotogrammi relativi al volo aereo eseguito dalla struttura speciale di supporto della Regione Abruzzo, può ritenersi accertato che alla data del 30.6.2007 la costruzione di uno dei locali annessi al fabbricato principale non era stata ancora ultimata; essendo rimasto per contro — in una prospettiva favorevole all'imputato (*cf.* Cass. 27.6.2012, n. 25361) — privo di qualsiasi riscontro fattuale/probatorio il compimento di ulteriori attività edilizie abusive in epoca successiva al 31.12.2007.

Così individuata la data di consumazione di entrambe le condotte criminose distintamente addebitate nei capi a) e b) di imputazione, s'impone l'immediato ed assorbente rilievo dell'avvenuta estinzione delle condotte medesime per intervenuta prescrizione. Ed invero, in relazione al titolo dei reati contestati — e con riferimento alla predetta data di 'consumazione' del 31.12.2007 (tenuto conto del periodo di sospensione di giorni 62, ex art. 159 c.p., ricollegabile al rinvio dell'udienza del 21.3.2012 a causa dell'adesione del difensore all'astensione dalle udienze deliberata dall'Organismo Unitario dell'Avvocatura), il termine massimo di prescrizione di anni 5 (ai sensi del combinato disposto degli artt. 157, comma 1 e 161, comma 2 c.p.)⁽⁶⁾risulta decorso in data 3.3.2013.

4. La confiscabilità del terreno abusivamente lottizzato e delle opere edilizie abusivamente realizzate.

(5) *cf.* da ultimo: Cass. 11.7.2013, n. 29731; Cass. 9.6.2006, n. 19820 secondo cui la contravvenzione di lottizzazione abusiva ha natura di reato permanente e progressivo nell'evento, che giunge a compimento solo con l'ultimazione delle costruzioni; trattandosi di condotta a forma libera che tende ad un evento unitario (la trasformazione urbanistica o edilizia del territorio) che si realizza progressivamente nel tempo.

(6) nel testo modificato dalla legge 251/05.

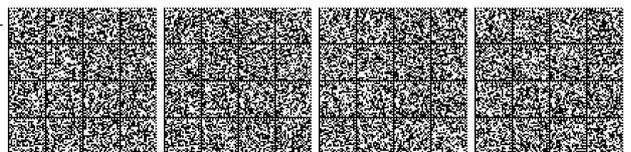


Alla concretezza ed attualità della predetta evenienza decisoria in termini di (immediato) proscioglimento processuale (art. 531 c.p.p.)⁽⁷⁾ fondata sulla valutazione (secondo gli snodi argomentativi essenziali sopra evidenziati) degli elementi probatori acquisiti nel contraddittorio dibattimentale — risulta correlato l'altrettanto concreto obbligo in capo a questo giudice di disporre la confisca del terreno e delle opere edilizie/corpo del reato di lottizzazione abusiva accertato in punto di fatto nei confronti dell'imputato, ai sensi del comma 2 dell'art. 44 d.P.R. 380/01. Dispone, infatti, la disposizione normativa in esame ('topograficamente' collocata nell'unitaria struttura dell'art. 44 relativo alle 'Sanzioni penali, in piena continuità normativa con l'art. 19 della legge n. 47/85) che «La sentenza definitiva del giudice penale che accerta che vi è stata lottizzazione abusiva, dispone la confisca dei terreni, abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite. Per effetto della confisca i terreni sono acquisiti di diritto e gratuitamente al patrimonio del comune nel cui territorio è avvenuta la lottizzazione. La sentenza definitiva è titolo per la immediata trascrizione nei registri immobiliari».

Ed invero, l'applicabilità nel caso di specie della norma in parola trova sul piano astratto il proprio fondamento nell'inquadramento dogmatico-ricostruttivo di tale ipotesi speciale di confisca obbligatoria quale sanzione amministrativa irrogata dal giudice penale (*cf.* Corte cost. n. 187/1998), pur nell'ambito di un inevitabile coordinamento applicativo con l'ordine di demolizione previsto dall'art. 31, ultimo comma, d.P.R. n. 380/2001 (*cf.* in tal senso: Cass. 8 novembre 2000, Petrachi; Cass. 7 luglio 2004, n. 38728; Cass. 22 settembre 2009, n. 36844). Ciò Premesso, non appare superfluo osservare come la ritenuta applicabilità dell'art. 44, comma 2, d.P.R. 380/01 alla fattispecie concreta risulti ancorata non solo al riscontro da parte di questo giudice della sussistenza dei presupposti sostanziali e processuali normativamente richiesti, ma anche, specularmente, all'inesistenza di eventuali condizioni ostative individuate dall'elaborazione sia dottrinarica che giurisprudenziale in materia. Sotto tale profilo rilevanza decisiva riveste la già evidenziata collocazione temporale della scadenza del termine di prescrizione del reato in epoca comunque successiva all'esercizio dell'azione penale, quale limite intrinseco del potere/dovere di 'accertamento' in sede giurisdizionale penale degli elementi costitutivi del reato di lottizzazione abusiva, secondo la sopra richiamata opzione interpretativa consolidatasi nella giurisprudenza di legittimità (incidentalmente avallata da Corte cost. n. 85/2008) ritenuto compatibile con la struttura motivazionale di una pronuncia di proscioglimento ex art. 531 c.p.p. (*cf.* Cass. 16 febbraio 2011, n. 5857; Cass. 24 luglio 2009, n. 30933). Al riguardo, è appena il caso di evidenziare che (anche a seguito dell'instaurazione del presente procedimento penale) alcun provvedimento sanzionatorio di acquisizione dell'area ai sensi dell'art. 30, comma 8, d.P.R. n. 380/2001 risulta essere stato autonomamente adottato dalla competente Autorità amministrativa comunale; al pari dell'eventuale adozione di un piano di recupero urbanistico dell'area 'materialmente' ed abusivamente lottizzata dall'imputato (*cf.* Cass. 29.12.2005, n. 47272; Cass. 13 ottobre 2004, n. 39916; Cass. 5 luglio 2006, n. 23154). In tale prospettiva — ispirata ai principi di proporzionalità (art. 1 del Protocollo addizionale n. 1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ai quali è stata data esecuzione con la legge di ratifica 4.8.1955, n. 848) e di equo bilanciamento tra le esigenze di tutela penale (presidiate dalla tassativa previsione dell'art. 44, comma 2, d.P.R. 380/01) ed il sacrificio degli interessi patrimoniali dell'imputato correlati all'eventuale confisca anche dei manufatti edilizi residenziali abusivamente realizzati — alcuna efficacia 'sanante' e preclusiva (al di là dei già evidenziati assorbenti profili di illegittimità sostanziale) può riconoscersi al provvedimento di condono rilasciato in data 30.9.2011, ai sensi dell'art. 32, comma 25, decreto-legge n. 269 del 2003 (conv. dalla legge n. 326 del 2003), in quanto oggettivamente limitato alle sole opere edilizie di 'ampliamento' e non già al complessivo intervento edilizio lottizzatorio, e comunque non legittimato da una più ampia e necessaria valutazione globale dell'attività lottizzatoria secondo i parametri previsti dagli artt. 29, comma 3 e 35, comma 13, della legge n. 47/1985 (*cf.* Corte cost. n. 107/1989; Cass. 13.7.2009, n. 28532). Né può ritenersi 'condizione' ostativa all'eventuale provvedimento ablativo in questione il mancato preventivo sequestro, nell'ambito del presente procedimento, dell'area e delle opere edilizie/corpo di reato (*cf.* in tal senso: Cass. 15 febbraio 1994, n. 5617; Cass. 15.4.2013, n. 17066 secondo cui la confisca può essere ordinata anche in assenza di un precedente provvedimento cautelare di sequestro, sempreché sussistano norme che la consentano od impongano, a prescindere dall'eventualità che, per l'assenza di precedente tempestiva cautela reale, il provvedimento ablativo della proprietà non riesca a conseguire gli effetti concreti che gli sono propri).

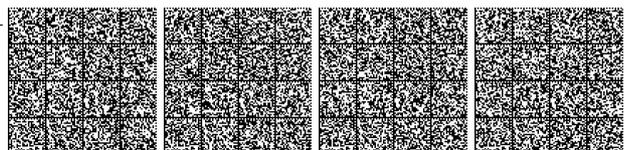
Fatta questa doverosa premessa in punto di fatto, deve evidenziarsi che risulta ormai consolidato il principio di diritto secondo il quale "per disporre la confisca prevista dall'art. 44, 2° comma del T.U. n. 380/2001 (e precedentemente dall'art. 19 della legge n. 47/1985), il soggetto proprietario della *res* non deve essere necessariamente condannato, in quanto detta sanzione ben può essere disposta allorquando sia stata comunque accertata la sussistenza del reato

(7) non preclusa da una esplicita rinuncia da parte dell'imputato, ai sensi dell'art. 157, comma 7 c.p.



di lottizzazione abusiva in tutti i suoi elementi (soggettivo ed oggettivo) anche se per una causa diversa, quale è, ad esempio, l'intervenuto decorso della prescrizione, non si pervenga alla condanna del suo autore ed all'inflizione della pena" (*cf.*: fra le tante: Cass. 20 maggio 2009, n. 21188). In realtà, è noto che le predette coordinate interpretative rappresentano l'approdo finale di un percorso nomofilattico intrapreso dalla Suprema Corte (a partire da Cass. 24.10.08, n. 42741) nel difficile 'dialogo' aperto con la Corte europea dei diritti dell'uomo, ancorché di fatto imposto — in via generale (sentenze n. 348 e 349 del 2007) e con specifico riferimento alla confisca urbanistica (sentenza n. 239 del 2009) — dal Giudice delle leggi; percorso finalizzato a disegnare un rinnovato assetto interpretativo in linea con i principi affermati nelle sentenze pronunziate dalla Corte EDU il 30.8.2007 ed il 20.1.2009 (ricorso n. 75909/01 proposto contro l'Italia dalla S.r.l. "Sud Fondi" ed altri).

Ed invero, per quel che rileva nell'economia del presente incidente di costituzionalità, l'evoluzione di tale sforzo interpretativo in chiave convenzionalmente 'conformativa' — assunto a «diritto vivente» sulla questione (anche sotto il profilo specifico della ritenuta legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 2, d.P.R. 380/01, in più occasioni sottoposta al vaglio della Suprema Corte) — risulta efficacemente illustrata nelle recente sentenza n. 17066/13, della quale appare opportuno riportare, testualmente, i più significativi passaggi argomentativi: "Va Premesso che nella specie non si ravvisano ragioni per discostarsi dal consolidato indirizzo interpretativo secondo il quale la confisca prevista dall'art. 44, comma 2, d.P.R. n. 380 del 2001 costituisce una sanzione, definita da questa stessa Corte come amministrativa, che deve essere obbligatoriamente applicata dal giudice penale che accerti la sussistenza di una lottizzazione abusiva, indipendentemente da una pronuncia di condanna (da ultimo, tra le altre, sez. 3, n. 21188 del 30 aprile 2009; sez. 3, n. 39078 del 13 luglio 2009; sez. 3, n. 9982 del 21 novembre 2007; sez. 3, n. 6396 del 07 novembre 2006; sez. 3 n. 37086 del 07 luglio 2004). L'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, analogamente a quanto in precedenza disponeva l'art. 19 della legge n. 47 del 1985, prevede, infatti, che «la sentenza definitiva del giudice penale che accerta che vi è stata lottizzazione abusiva dispone la confisca dei terreni abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite. Per effetto della confisca i terreni sono acquisiti di diritto e gratuitamente al patrimonio del Comune nel cui territorio è avvenuta la lottizzazione. La sentenza definitiva è titolo per la immediata trascrizione nei registri immobiliari», così lasciando inequivocabilmente intendere non essere necessaria una sentenza di condanna quale presupposto della confisca (si veda del resto, in proposito, la significativa differenza di formulazione rispetto all'art. 31 dello stesso d.P.R. in tema di demolizione del manufatto abusivo, ove espressamente si menziona la "sentenza di condanna"), ma unicamente l'intervenuto effettivo accertamento della sussistenza di una condotta di lottizzazione. Anche la legge comunitaria 25 febbraio 2008, n. 34 (nella parte recante la delega a dare attuazione alla decisione-quadro del Consiglio dell'Unione Europea 2005/212/GAI del 24.2.2005, relativa alla confisca di beni, strumenti e proventi del reato) prevede, all'art. 31, lett. b), n. 2) la possibilità di confisca obbligatoria anche «nel caso di proscioglimento per mancanza di imputabilità o per estinzione di un reato, la cui esistenza sia accertata con la sentenza che conclude il giudizio dibattimentale o abbreviato», demandando comunque alla emananda disciplina delegata la necessità di prevedere (art. 31, lett. g) che «in ogni caso la confisca non pregiudichi i diritti dei terzi in buona fede sulle cose che ne sono oggetto». Né la Corte EDU ha mai affermato, nelle pronunce che hanno esaminato la questione, che presupposto necessario per disporre la confisca in esame sia una pronuncia di condanna del soggetto al quale la *res* appartiene, avendo invece la stessa sottolineato un diverso aspetto, ovvero la sussistenza del necessario riscontro, quanto meno, di profili di colpa (anche sotto gli aspetti dell'imprudenza, della negligenza e del difetto di vigilanza) nella condotta dei soggetti sul cui patrimonio la misura viene ad incidere. In particolare la Corte ha rilevato che una corretta interpretazione dell'art. 7 della Convenzione EDU << esige, per punire, un legame di natura intellettuale (coscienza e volontà) che permetta di rilevare un elemento di responsabilità nella condotta dell'autore materiale del reato» (vedi in particolare le sentenze pronunziate rispettivamente il 30.8.2007 ed il 20.1.2009 nel ricorso n. 75909/01 proposto contro l'Italia dalla S.r.l. "Sud Fondi" ed altri), giacché l'irrogazione di una "pena" senza che sia stata stabilita l'esistenza di dolo o colpa dei destinatari di essa, costituisce infrazione dello stesso art. 7. Va dunque ribadito, a conclusione di tale premessa, che per disporre la confisca prevista dall'art. 44 cit. è necessario che sia accertata la sussistenza del reato di lottizzazione abusiva in tutti i suoi elementi, soggettivo ed oggettivo, anche se per una causa diversa, quale è, ad esempio, l'intervenuto decorso della prescrizione, non si pervenga alla condanna del suo autore, ed è necessario, altresì, che sia riscontrata una partecipazione, quanto meno colpevole, alla stessa dei soggetti nei confronti dei quali la sanzione venga adottata, dovendo di ciò darsi conto, da parte dei giudici di merito, con motivazione adeguata. Ciò posto, ai fini del rispetto del principio di cui all'art. 7 della Convenzione EDU, la cui rilevanza "filtra" nell'ordinamento interno per il tramite dell'art. 117, comma 1, cost. (*cf.*: sentenze della Corte cost. n. 348 e 349 del 2007), può affermarsi essere rilevante non tanto la "denominazione" che alla confisca in questione si voglia



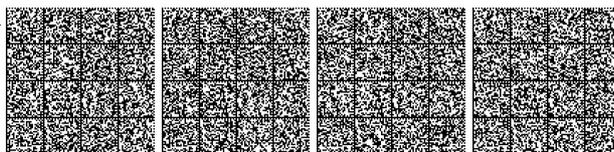
attribuire, se cioè di pena o, piuttosto, come appunto costantemente enunciato da questa Corte, con l'avallo anche della Corte costituzionale (sent. n. 239 del 2009), di sanzione amministrativa (cfr. sez. 3, n. 42741 del 24 ottobre 2008; sez. 3, n. 1966 del 05 dicembre 2001; sez. 3, n. 12999 del 09 novembre 2000; sez. 3, n. 41757 del 2004), quanto piuttosto, alla luce dei pronunciamenti della Corte EDU, la necessaria sussistenza, nella sostanza, in ragione dei caratteri di accessibilità del precetto racchiuso nella norma e di prevedibilità delle conseguenze giuridiche derivanti dalla sua violazione, dei presupposti appena sopra richiamati. Ciò che conta è, in altri termini, che, al di là della finalità che alla sanzione della confisca voglia riconnettersi (se, cioè, prevalentemente afflittivi o preventiva), la responsabilità dell'imputato che sia altresì stato destinatario della sanzione sia stata fatta oggetto di un accertamento che abbia, appunto, consentito di verificare la sussistenza di detti requisiti, imprescindibili per l'operatività della misura ablativa. Allo stesso tempo, è intuibile come un ruolo determinante sia altresì rivestito dalle modalità con le quali una tale verifica sia posta in essere giacché solo un accertamento che sia condotto sulla base di tutte le risultanze dibattimentali disponibili e nel contraddittorio con l'imputato nella pienezza dei suoi diritti difensivi può consentire, ad un tempo, di rispettare il dato letterale dell'aut. 44 cit. (che, come detto, ad un "accertamento" del fatto si riferisce) e di "superare" il dato, potenzialmente preclusivo di una piena esplicazione di detti poteri, rappresentato dall'intervenuta estinzione del reato. Va aggiunto che una tale prospettiva risulta confortata anche dalla lettura che dell'art. 44 ha dato la Corte costituzionale con la già ricordata pronuncia n. 239 del 2009,... ove si afferma che «la disposizione impugnata può trovare applicazione alla condizione che sia stato accertato, da parte del giudice, il fatto materiale della lottizzazione abusiva». Ed anzi, la stessa Corte costituzionale pare chiaramente avallare una lettura della norma che ne giustifichi l'applicazione anche in caso di estinzione del reato pronunciata all'esito di un giudizio che abbia compiutamente accertato la responsabilità dell'imputato, là dove, richiamando la pronuncia n. 85 del 2008, afferma che «fra le sentenze di proscioglimento ve ne sono alcune che, pur non applicando una pena comportano, in diverse forme e gradazioni, un sostanziale riconoscimento della responsabilità dell'imputato o comunque l'attribuzione del fatto all'imputato medesimo» e si aggiunge, poi, non potersi affermare che siffatto "sostanziale riconoscimento", per quanto privo di effetti sul piano della responsabilità penale, sia comunque impedito da una pronuncia di proscioglimento, conseguente a prescrizione, ove invece l'ordinamento imponga di apprezzare tale profilo per fini diversi dall'accertamento penale del fatto di reato»...".

5. La rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 2, d.P.R. n. 380/01, in relazione al parametro 'interposto' di cui al combinato disposto degli artt. 117, comma 1, Cost. e 7 CEDU.

Deve, tuttavia, rilevarsi come la verifica dell'attuale tenuta 'convenzionalmente' orientata — rispetto al principio di legalità presidiato dall'art. 7 CEDU — dei sopra richiamati consolidati itinerari ermeneutici tracciati dal giudice di legittimità debba necessariamente confrontarsi con il recente ulteriore intervento interpretativo della Corte EDU in materia, rappresentato dalla pronuncia della sez. II della Corte EDU in data 29 ottobre 2013 nel procedimento Varvara c. Italia (ric. n. 17475/09). Con la sentenza in esame la Corte EDU ha in primo luogo ribadito il principio (già affermato, in modo specifico, con la precedente decisione sulla ricevibilità del ricorso "Sud Fondi Srl ed altri" del 30.8.2007 e, più in generale, con la decisione 9.2.1995 della Grand Chambre nel caso n. 307-A/1995 Welch c. Regno Unito) che la confisca già prevista dall'art. 19 della legge n. 47/1985 ed attualmente collocata tra le "sanzioni penali" dall'art. 44, 2° comma, del T.U. sull'edilizia n. 380/2001 «non tende alla riparazione pecuniaria di un danno, ma mira nella sua essenza a punire per impedire la reiterazione di trasgressioni a prescrizioni stabilite dalla legge», non può essere valutata né vagliata da un giudice amministrativo ed assume, quindi, tutti i connotati di una «pena» che — secondo la consolidata tradizione del principio di effettività di tutela — risulta soggetta al principio di legalità sancito nell'art. 7 della Convenzione.

Afferma, testualmente, la Corte nei passaggi argomentativi rilevanti in questa sede:

«§60. Anzitutto, la Corte osserva che ai sensi della norma applicabile (paragrafo 30 sopra), la confisca delle opere abusive nonché dei terreni lottizzati abusivamente è autorizzata quando i giudici penali hanno accertato con una «sentenza definitiva» che la lottizzazione è abusiva, ma il testo non precisa che la «sentenza definitiva» deve essere una decisione di condanna. I giudici nazionali hanno interpretato questa norma nel senso che era possibile applicare la sanzione senza una condanna dal momento in cui hanno ritenuto che si trattasse di una sanzione amministrativa. La Corte nota in proposito che esiste un principio nel diritto nazionale (si veda diritto interno capitoli A. e D.) stando al quale non si può punire un imputato in mancanza di una condanna. In particolare, quando il reato è prescritto, non si



può comminare una pena (paragrafo 41, *supra*). Inoltre, l'interpretazione della norma applicabile da parte dei giudici nazionali è stata fatta a scapito dell'imputato.

§61. In secondo luogo, la Corte ha difficoltà a capire come la punizione di un imputato il cui processo non si è concluso con una condanna possa conciliarsi con l'articolo 7 della Convenzione, norma che esplicita il principio di legalità nel diritto penale.

§62. Dato che nessuno può essere riconosciuto colpevole di un reato che non sia previsto dalla legge, e che nessuno può subire una pena che non sia prevista dalla legge, una prima conseguenza è ovviamente il divieto per i giudici nazionali di interpretare in modo estensivo la legge a scapito dell'imputato, altrimenti quest'ultimo potrebbe essere punito per un comportamento non previsto come reato. ...

§67. Non si può neppure concepire un sistema in cui una persona dichiarata innocente o, comunque, senza alcun grado di responsabilità penale constatata in una sentenza di colpevolezza subisca una pena. Si tratta di una terza conseguenza del principio di legalità nel diritto penale: il divieto di comminare una pena senza accertamento di responsabilità, che deriva anch'esso dall'articolo 7 della Convenzione. ...

§71. La logica della «pena» e della «punizione», e la nozione di «guilty» (nella versione inglese) e la corrispondente nozione di «persona colpevole» (nella versione francese), depongono a favore di un'interpretazione dell'articolo 7 che esige, per punire, una dichiarazione di responsabilità da parte dei giudici nazionali, che possa permettere di addebitare il reato e di comminare la pena al suo autore. In mancanza di ciò, la punizione non avrebbe senso (Sud Fondi e altri sopra citata, § 116). Sarebbe infatti incoerente esigere, da una parte, una base legale accessibile e prevedibile e permettere, dall'altra, una punizione quando, come nel caso di specie, la persona interessata non è stata condannata.

§72. Nella presente causa, la sanzione penale inflitta al ricorrente, quando il reato era estinto e la sua responsabilità non era stata accertata con una sentenza di condanna, contrasta con i principi di legalità penale appena esposti dalla Corte e che sono parte integrante del principio di legalità che l'articolo 7 della Convenzione impone di rispettare. La sanzione controversa non è quindi prevista dalla legge ai sensi dell'articolo 7 della Convenzione ed è arbitraria.»

In estrema sintesi, argomentando dalla natura di sanzione penale della confisca disciplinata dall'art. 44, comma 2, d.P.R. 380/01 (non riconducibile alle figure di “confisca senza condanna”, pur previste dalla legislazione di alcuni paesi europei ed accomunate, al pari delle misure di prevenzione patrimoniali disciplinate nel nostro ordinamento dal d.lgs. 159/2011, dal loro sostanziale atteggiarsi quale strumento di natura preventiva e non punitiva) la Corte di Strasburgo nel caso “Varvara” ha affermato che vi è stata la violazione del principio di legalità, non ritenendo ammissibile un sistema in cui una persona che non è stata dichiarata colpevole in sede penale possa subire una pena; statuendo, pertanto, che la confisca in questione — così come interpretata nel diritto interno — è una sanzione non conforme alla legge ai sensi dell'art. 7 della Convenzione, ed è arbitraria.

Ciò posto, una lettura in controluce della pronuncia della Corte di Strasburgo - da intendersi, forse, quale ultima tappa del 'dialogo' evolutivo/garantista aperto dalle precedenti sentenze del 2007 e del 2009 sul caso “Sud Fondi” — lascia trasparire, in maniera inequivocabile, un intrinseco 'scollamento' interpretativo sulla natura e sulla reale portata applicativa della confisca prevista dall'art. 44, comma 2, d.P.R. 380/01, rispetto a quanto (più riduttivamente) affermato dal consolidato orientamento della Suprema Corte, con particolare riferimento alla (persistente) compatibilità (sinora mai messa in discussione dal 'diritto vivente' nazionale) dell'applicazione obbligatoria della 'sanzione' della confisca urbanistica con un «accertamento» del reato di lottizzazione abusiva in ipotesi effettuato in una sentenza di estinzione del reato per intervenuta prescrizione (ancorché, è bene ribadirlo, ancorato ad un riscontro probatorio, nel contraddittorio con il soggetto interessato, sia dell'elemento materiale che di quello soggettivo richiesti per la configurabilità del reato) e, tuttavia, non strutturalmente e funzionalmente consacrato in una formale affermazione di responsabilità penale e condanna del soggetto nei cui confronti tale sanzione patrimoniale è destinata ad incidere.

In altri termini, il principio da ultimo affermato dalla Corte di Strasburgo ha fatto riemergere, in tutta la sua problematicità, la tensione esegetica già oggetto dell'analoga questione di costituzionalità non affrontata nel merito dalla Corte costituzionale con la sent. n. 239 del 2009, e costringe ormai il giudice nazionale ad interrogarsi sull'effettiva tenuta 'convenzionale' e costituzionale di quello che a ben vedere rimane l'unico argomento di ordine logico-sistematico (rimasto sostanzialmente immutato anche dopo le sentenze sul caso “Sud Fondi Srl ed altri c. Italia”) individuato sin dall'inizio a fondamento dello sforzo di adeguamento interpretativo pervenuto all'attuale traguardo



nomofilattico (diritto vivente) in ordine alla reale portata applicativa della confisca urbanistica, riferita non solo ad eventuali soggetti estranei in buona fede,(8)ma anche (per quel che rileva ai fini del presente dubbio di costituzionalità) alla posizione dell'imputato autore della condotta criminosa di lottizzazione abusiva: avendo il legislatore previsto nell'antecedente art. 7 della legge 47/1985 (ora art. 31 del d.P.R. 380/01) l'ammissibilità della sanzione della demolizione soltanto in caso di condanna, l'elisione della condizione di "colpevolezza dichiarata", contenuta nel successivo art. 19, sarebbe da ritenere frutto di "consapevole volontà" di consentire l'applicazione della sanzione amministrativa della confisca in tutti i casi in cui non fosse intervenuta un'assoluzione con la formula «perché il fatto non sussiste»; impostazione ermeneutica che già all'indomani della sentenza sulla ricevibilità del ricorso "Sud Fondi Srl" del 2007 aveva consentito alla Corte di legittimità del nostro ordinamento (cfr: Cass 24.10.08, n. 42741 cit.) di 'salvare' (pur ridimensionandone i confini applicativi in chiave anche costituzionalmente compatibile) i presupposti processuali legittimanti la confisca urbanistica, affermando che "... l'ambito di applicazione dell'art. 7 della Convenzione non coincide necessariamente, secondo l'interpretazione della Corte europea, con gli illeciti e le sanzioni qualificate come penali in base al diritto interno dei singoli Stati, poiché finisce col ricomprendere tutte le norme e le misure considerate «intrinsecamente penali»".

Così delimitato ed estrapolato l'innovativo principio interpretativo affermato dalla Corte EDU nella sentenza "Varvara" del 29 ottobre 2013 — in una vicenda processuale in fatto e giuridicamente sovrapponibile a quella per cui è processo (cfr: Corte cost. n. 230 del 2012), riguardando infatti il motivo principale del ricorso l'avvenuta definitiva conferma della statuizione sulla confisca nonostante la declaratoria di estinzione del reato per intervenuta prescrizione — possono, a parere di questo giudice, ritenersi superati, in punto di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione di (sopravvenuta) illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 2, d.P.R. 380/01 (*rectius*: dell'unanime interpretazione della predetta norma offerta dalla giurisprudenza del massimo organo di nomofilachia del nostro ordinamento),(9) i profili di inammissibilità evidenziati da Corte cost. n. 239 del 2009 (del resto, sostanzialmente ripresi e sviluppati nell'opinione parzialmente dissenziente formulata dal giudice Pinto de Albuquerque, allegata alla motivazione della sentenza della Corte EDU).

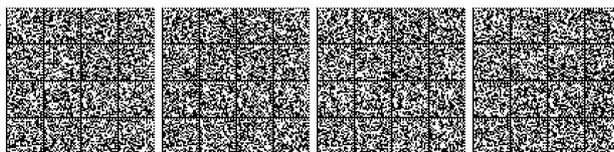
In tale prospettiva, esclusa la disapplicazione 'diretta' della norma di diritto interno ritenuta in contrasto con la norma della Convenzione (cfr: Corte cost. n. 80 del 2011, nonché Corte di giustizia, Grande sezione, 24 aprile 2012, C-571/10, Kamberaj), la già evidenziata analogia contenutistica tra il caso oggetto della sentenza "Varvara" e la fattispecie concreta per cui è processo — quale presupposto per l'importazione vincolante del principio ermeneutico affermato dalla Corte EDU — rende impercorribile per questo giudice la strada di una doverosa interpretazione adeguatrice dell'art. 44, comma 2, d.P.R. 380/01 (cfr: Corte cost. 348 e 349/2007; n. 39/2008; n. 311 e n. 317 del 2009; n. 110/2012): impossibilità nel caso di specie obiettivamente ricollegabile all'intrinseca equivocità del dato testuale normativo laddove rimanda — quale unico presupposto dell'obbligo di confisca — alla necessità di un «accertamento» processuale definitivo della sussistenza di una lottizzazione abusiva, ormai unanimemente interpretato dalla sopra richiamata giurisprudenza della Suprema Corte (con indiretto avallo di plausibilità argomentativa incidentalmente offerto da Corte cost. n. 85/2008) in termini di compatibilità rispetto ad una sentenza non necessariamente di affermazione di responsabilità e di condanna del soggetto nei cui confronti la predetta misura ablatoria patrimoniale è destinata a trovare applicazione, quale (per quel che rileva in questa sede) una pronuncia di estinzione del reato per intervenuta prescrizione.

A fronte di tale (non più latente) contrasto tra principi interpretativi affermati riguardo all'applicazione della medesima norma di diritto interno — entrambi dotati di efficacia vincolante per questo giudice(10)— si prospetta come rilevante e non manifestamente infondato il dubbio di legittimità costituzionale del citato art. 44, comma 2,

(8) In tal senso, ancorché con specifico riferimento ai limiti dell'attività cognitiva del giudice dell'esecuzione: cfr. ancora da ultimo Cass. 19.12.2013, n. 51387.

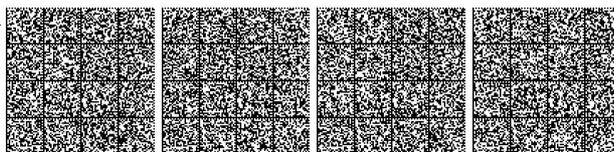
(9) Il richiamo al "diritto vivente" quale limite all'attività interpretativa del giudice e, nel contempo, quale presupposto per la rimessione della questione di legittimità, costituisce ormai uno strumento assai frequente nell'attività della Corte costituzionale (cfr. Corte cost. n. 302, n. 308, n. 316, n. 324 e n. 327 del 2008; n. 97/2009). In particolare, nel senso dell'ammissibilità di una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto anche l'interpretazione risultante dal diritto vivente formatosi per effetto dell'esegesi offerta dalla Corte di cassazione in via interpretativa: cfr. Corte cost. n. 138 del 1993; n. 257 del 1994; n. 58 del 1995; n. 78 e 349 del 2007; ord. n. 501 del 2000 nonché la stessa sent. n. 239 del 2009.

(10) del resto, l'insindacabilità dell'interpretazione della Convenzione EDU fornita dalla Corte di Strasburgo, cui tale funzione è stata attribuita dal nostro Paese senza apporre riserve, è stata esplicitamente ammessa dalla stessa Corte costituzionale in molte pronunce (cfr. Corte cost. n. 311 del 2009, n. 93, n. 187 e n. 196 del 2010, n. 1 e 113 del 2011, nelle quali si precisa che «le norme della Convenzione europea dei diritti dell'uomo devono essere considerate come interposte e che la loro peculiarità, nell'ambito di siffatta categoria, consiste nella soggezione all'interpretazione della Corte di Strasburgo, alla quale gli Stati contraenti, salvo l'eventuale giudizio di costituzionalità, sono vincolati a conformarsi»).



d.P.R. 380/01 in relazione al parametro 'interposto' individuato dal combinato disposto degli art. 7 Convenzione EDU e 117, comma 1, Cost.; dubbio la cui risoluzione non può non essere sottoposta al Giudice delle leggi affinché valuti «come ed in qual misura il prodotto dell'interpretazione della Corte europea si inserisca nell'ordinamento costituzionale italiano», verificando, in particolare, se le potenzialità espansive di tutela del medesimo diritto presidiato dal citato art. 7 della Convenzione siano intrinsecamente desumibili da una lettura 'costituzionalmente compatibile' dell'art. 25, comma 2, Cost. («Con riferimento ad un diritto fondamentale, il rispetto degli obblighi internazionali non può mai essere causa di una diminuzione di tutela rispetto a quelle già predisposte dall'ordinamento interno, ma può e deve, viceversa, costituire strumento efficace di ampliamento della tutela stessa. Se si assume questo punto di partenza nella considerazione delle interrelazioni normative tra i vari livelli delle garanzie, si arriva facilmente alla conclusione che la valutazione finale circa la consistenza effettiva della tutela in singole fattispecie è frutto di una combinazione virtuosa tra l'obbligo che incombe sul legislatore nazionale di adeguarsi ai principi posti dalla CEDU — nella sua interpretazione giudiziale, istituzionalmente attribuita alla Corte europea ai sensi dell'art. 32 della Convenzione — l'obbligo che parimenti incombe sul giudice comune di dare alle norme interne una interpretazione conforme ai precetti convenzionali e l'obbligo che infine incombe sulla Corte costituzionale — nell'ipotesi di impossibilità di una interpretazione adeguatrice — di non consentire che continui ad avere efficacia nell'ordinamento giuridico italiano una norma di cui sia stato accertato il deficit di tutela riguardo ad un diritto fondamentale. Del resto, l'art. 53 della stessa Convenzione stabilisce che l'interpretazione delle disposizioni CEDU non può implicare livelli di tutela inferiori a quelli assicurati dalle fonti nazionali. L'accertamento dell'eventuale deficit di garanzia deve quindi essere svolto in comparazione con un livello superiore già esistente e giuridicamente disponibile in base alla continua e dinamica integrazione del parametro, costituito dal vincolo al rispetto degli obblighi internazionali, di cui al primo comma dell'art. 117 Cost. È evidente che questa Corte non solo non può consentire che si determini, per il tramite dell'art. 117, primo comma, Cost., una tutela inferiore a quella già esistente in base al diritto interno, ma neppure può ammettere che una tutela superiore, che sia possibile introdurre per la stessa via, rimanga sottratta ai titolari di un diritto fondamentale. La conseguenza di questo ragionamento è che il confronto tra tutela convenzionale e tutela costituzionale dei diritti fondamentali deve essere effettuato mirando alla massima espansione delle garanzie, anche attraverso lo sviluppo delle potenzialità insite nelle norme costituzionali che hanno ad oggetto i medesimi diritti. > > : in tali termini testuali, Corte cost, n. 317 del 2009 cit.).

In definitiva, la perentorietà del principio esplicitamente (ri)affermato dalla Corte EDU nella più volte citata sentenza *Varvara c. Italia* e l'efficacia 'analogicamente' vincolante dallo stesso rivestita nella fattispecie concreta per cui è processo rendono ormai improcrastinabile una pronuncia del Giudice delle leggi che — attraverso un intervento demolitorio/manipolativo calibrato sull'ambiguità del dato letterale dell'art. 44, comma 2, d.P.R. n. 380/01, facendo leva sul grimaldello costituzionale offerto dall'art. 117, comma 1, Cost. (e sviluppando l'omologa impostazione argomentativa già adottata nella sentenza n. 196/2010) — sancisca la sopravvenuta illegittimità dell'attuale approdo nomofilattico (diritto vivente) riguardo alla reale portata applicativa della cd. 'confisca urbanistica'; rimuovendo, in tal senso (ed al di là di una formale e specifica collocazione dogmatica dell'istituto in questione: *cf.* Corte cost. n. 29/1961, n. 53/1968, n. 187/1998) l'ultimo ostacolo allo stato imposto al giudice nazionale per un definitivo superamento di ogni residuo dubbio interpretativo in ordine all'intrinseca natura «sanzionatoria penale» della confisca obbligatoria così come disciplinata nel citato comma 2 dell'art. 44 d.P.R. 380/01, con consequenziale attrazione del concreto esercizio di tale potere/dovere in sede giurisdizionale penale nell'orbita garantista sostanziale tracciata dalla sinergica operatività — a livello normativo sia sovranazionale 'interposto' (artt. 7 CEDU e 117, comma 1, Cost.) sia costituzionale 'interno' (art. 25, comma 2, Cost.) — dei fondamentali principi di legalità della pena e di 'colpevolezza'; proseguendo (come auspicato con efficace sintesi evocativa dalla più attenta dottrina in materia) nel difficile, ma doveroso, cammino (inaugurato dalle storiche sentenze n. 348 e 349 del 2007) verso la creazione di una sorta di circolo ermeneutico tra testo convenzionale e Costituzione riguardo all'estensione (*in bonam partem*) dei surrichiamati principi su basi sostanziali di effettività e, nel contempo, in termini di certezza applicativa delle correlative fonti normative sovraordinate alla legge ordinaria nazionale. Una conclusione diversa — attraverso il ricorso a suggestivi argomenti di ordine logico-sistematico — rappresenterebbe una forzatura in aperto contrasto con la garanzia della «legalità sostanziale» in materia penale, la cui violazione (come ormai sancito dal citato recente intervento interpretativo della Corte EDU) non può più ritenersi adeguatamente bilanciata dal (pur virtuoso) richiamo all'esigenza di un rigoroso accertamento degli elementi costitutivi del reato di lottizzazione abusiva.



P.Q.M.

Visti gli artt. 134 Cost.; 23 e ss., legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) nella parte in cui consente che l'accertamento nei confronti dell'imputato del reato di lottizzazione abusiva — quale presupposto dell'obbligo per il giudice penale di disporre la confisca dei terreni abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite — possa essere contenuto anche in una sentenza che dichiari estinto il reato per intervenuta prescrizione;

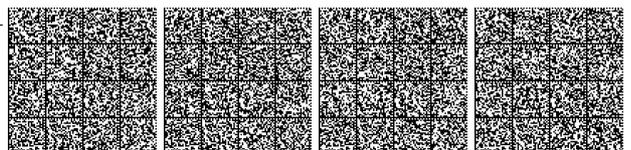
Sospende il processo e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, dando atto che della presente ordinanza è stata data lettura in udienza alle parti presenti, ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 23, comma 4, legge n. 87 del 1953 e 148, comma 5, c.p.p.

Manda alla cancelleria per la notificazione della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché per la comunicazione al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei deputati.

Teramo, 17 gennaio 2014

Il Giudice: TETTO

14C00140



RETTIFICHE

Avvertenza. — **L'avviso di rettifica** dà notizia dell'avvenuta correzione di errori materiali contenuti nell'originale o nella copia del provvedimento inviato per la pubblicazione alla *Gazzetta Ufficiale*. **L'errata corrige** rimedia, invece, ad errori verificatisi nella stampa del provvedimento nella *Gazzetta Ufficiale*.

AVVISO DI RETTIFICA

Comunicato di rettifica relativo alla ordinanza n. 95 del Registro Ordinanze 2014.

Il titolo e i riferimenti normativi relativi alla ordinanza n. 95 del Registro Ordinanze 2014 (riportati sia nel sommario che alla pag. 83 della *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica, 1^a Serie speciale, n. 25 dell'11 giugno 2014), sono rettificati come segue:

N. 95 R.O. 2014

Elezioni - Norme per le elezioni del Consiglio regionale della Regione Lombardia - Previsione dell'attribuzione di un premio di maggioranza alle liste che sono collegate al candidato eletto alla carica di Presidente della Regione (fattispecie: ricorso elettorale di cittadini elettori) - Irragionevolezza - Incidenza sul principio di uguaglianza del voto - Lesione del diritto di elettorato attivo e passivo - Indebita dipendenza della funzione del Consiglio regionale dai risultati elettorali del candidato eletto alla carica di Presidente della Regione.

- Legge della Regione Lombardia 31 ottobre 2012, n. 17, art. 1, comma 24.
- Costituzione, artt. 3, 48, comma secondo, 51, 121, comma secondo, e 122.

Elezioni - Norme per le elezioni del Consiglio regionale della Regione Lombardia - Previsione di una soglia di sbarramento per le liste che non sono collegate al candidato eletto alla carica di Presidente della Regione (fattispecie: ricorso elettorale di cittadini elettori) - Irragionevolezza - Incidenza sul principio di uguaglianza del voto - Lesione del diritto di elettorato attivo e passivo - Indebita dipendenza della funzione del Consiglio regionale dai risultati elettorali del candidato eletto alla carica di Presidente della Regione.

- Legge della Regione Lombardia 31 ottobre 2012, n. 17, art. 1, comma 30, lett. d).
- Costituzione, artt. 3, 48, comma secondo, 51, 121, comma secondo, e 122.

14C00172

ERRATA-CORRIGE

Comunicato relativo all'ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia 9 ottobre 2013, R.O. n. 95. (Ordinanza pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* - 1^a Serie speciale - n. 25 dell'11 giugno 2014).

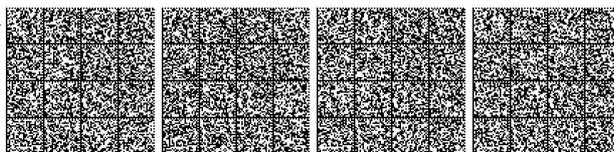
Nell'ordinanza n. 95, pubblicata nella sopra indicata *Gazzetta Ufficiale*, per mero errore materiale, sono stati rilevati i seguenti errori di stampa:

a pag. 83, l'intestazione dell'Autorità rimettente deve intendersi correttamente: «IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LOMBARDIA (Sezione Terza)»;

a pag. 84, al dodicesimo rigo, dove è scritto: «...Luca Manico e...», leggasi: «...Luca Marsico e...»;

a pag. 87, al punto 7. , al quarto rigo dove è scritto: «...12, parte filiale),...», leggasi: «...12, parte finale),...»;

a pag. 88, dopo il *P.Q.M.* , dove è scritto: «Dichiara rilevante...», leggasi: «Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Terza), non definitivamente pronunciando, dichiara rilevante...»;



alla stessa pagina, dopo la quarta riga, si intende inserito il seguente paragrafo:

«dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità riguardante l'art. 1, comma 30, lett. *d*), della legge regionale della Lombardia n. 17 del 2012, relativo alla previsione di una soglia di sbarramento, per violazione degli artt. 3, 48, comma 2, 51, 121 e 122 Cost.»;

al termine della ordinanza, tra la firma de Il Presidente: BINI e la firma del L'estensore: DE VITA, si intende inserita la seguente firma: «Il Primo Referendario: DI MARIO».

14C00173

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2014-GUR-026) Roma, 2014 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 4 0 6 1 8 *

€ 10,00

