

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 155° - Numero 30

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 16 luglio 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. **193.** Sentenza 7 - 9 luglio 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Ordini professionali - Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie - Composizione.
 - Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233 (Ricostruzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse), art. 17.
 - Pag. 1
- N. **194.** Ordinanza 7 - 9 luglio 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Trasporto ferroviario di persone - Responsabilità civile del vettore per danno derivato al viaggiatore dal ritardo del treno - Diritto al solo rimborso del costo del biglietto.
 - Regio decreto-legge 11 ottobre 1934, n. 1948 (Nuovo testo delle condizioni e tariffe per il trasporto delle persone sulle ferrovie dello Stato) - convertito dalla legge 4 aprile 1935, n. 911 - art. 11 (più precisamente: art. 11 delle «Condizioni e tariffe per i trasporti delle persone» approvate dal predetto r.d.l. n. 1948 del 1934 e ad esso allegate).
 - Pag. 7
- N. **195.** Ordinanza 7 - 9 luglio 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Locazione di immobili urbani - Disciplina dei contratti di locazione ad uso abitativo, comunque stipulati, 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. 11
- N. **196.** Ordinanza 7 - 9 luglio 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Disposizioni in materia di lavoro e di ammortizzatori sociali e relativa copertura finanziaria.
 - Legge della Regione autonoma Sardegna 26 luglio 2013, n. 17 (Ulteriori disposizioni urgenti in materia di lavoro e nel settore sociale), artt. 2 e 5.
 - Pag. 13
- N. **197.** Sentenza 7 - 11 luglio 2014
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 - Disposizioni varie in materia di edilizia e urbanistica (strumenti e livelli di pianificazione e relativo procedimento di formazione; varianti agli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica; interventi di ristrutturazione edilizia; conferenza di copianificazione e valutazione; procedura di adozione di varianti al P.R.G.; varianti semplificate) e di tutela dell'ambiente (provvedimenti cautelari; processo di VAS ed ipotesi di esclusione).
 - Legge della Regione Piemonte 25 marzo 2013, n. 3, recante «Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo) e ad altre disposizioni regionali in materia di urbanistica ed edilizia», artt. 4, 16, 18, 21, 27, 31, 33, 34, 35 e 61.
 - Pag. 15



N. 198. Sentenza 7 - 11 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Determinazione della pena detentiva da eseguire - Computo della custodia cautelare e delle pene espiate senza titolo.

– Codice di procedura penale, art. 657, comma 4.

– Pag. 23

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 38. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 giugno 2014 (del Presidente del Consiglio dei ministri).

Ambiente (tutela dell') - Norme contenute nella legge finanziaria 2014 della Regione Veneto - Tutela della rete ecologica regionale "Natura 2000" - Previsione che la Giunta regionale definisce specifiche linee guida di carattere tecnico-progettuale contenenti i criteri affinché l'attuazione di una serie di interventi elencati, considerati di rilevante interesse pubblico per le loro caratteristiche intrinseche, non sia assoggettata a valutazione di incidenza ambientale (VINCA) - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con il regolamento statale di attuazione della direttiva 92/43/CEE, secondo cui è assoggettato alla VINCA ogni intervento che possa incidere sullo stato di conservazione dell'equilibrio ambientale - Violazione della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

– Legge della Regione Veneto 2 aprile 2014, n. 11, art. 65.

– Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, art. 5, come modificato dall'art. 6 del d.P.R. 12 marzo 2003, n. 120; direttiva 92/43/CEE del 21 maggio 1992.

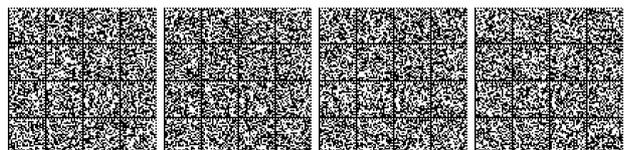
Ambiente (tutela dell') - Norme contenute nella legge finanziaria 2014 della Regione Veneto - Realizzazione di opere di regimazione idraulica con il sistema della compensazione - Possibilità per la Giunta regionale di prevedere, in compensazione dell'onere per la realizzazione dei lavori, la cessione agli appaltatori del materiale litoide estratto dai corsi d'acqua e la riutilizzazione dello stesso senza alcun controllo circa le sue caratteristiche - Ricorso del Governo - Denunciata mancanza di richiami alla normativa statale di settore ed ai requisiti per esonerare il materiale di scavo dal regime dei rifiuti - Inosservanza della disciplina regolamentare dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo nonché del codice dell'ambiente - Violazione della competenza statale esclusiva in materia ambientale.

– Legge della Regione Veneto 2 aprile 2014, n. 11, art. 19.

– Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 10 agosto 2012, n. 161, art. 4; decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, artt. 183, comma 1, e 184-bis, comma 1.

Ambiente (tutela dell') - Norme contenute nella legge finanziaria 2014 della Regione Veneto - Disciplina della combustione controllata sul luogo di produzione di residui vegetali - Previsione che l'abbruciamento di materiale vegetale residuale naturale derivante da attività agricole o da manutenzione di orti o giardini privati, effettuato nel rispetto delle prescrizioni dettate dai regolamenti comunali di polizia rurale e dei requisiti minimi uniformi stabiliti dalla legge regionale, non costituisce attività di gestione dei rifiuti o di combustione illecita - Ricorso del Governo - Denunciata esclusione a priori e in via generale dei suddetti residui dalla disciplina statale dei rifiuti (e segnatamente dal regime dei sottoprodotti) - Contrasto con la normativa nazionale e comunitaria di riferimento - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela ambientale.

– Legge della Regione Veneto 2 aprile 2014, n. 11, art. 56, commi 1 e 4.



- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. *s*); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, artt. 184-*bis*, comma 1, e 185, comma 1, lett. *f*); direttiva 2008/98/CE del 19 novembre 2008, art. 2, lett. *f*). Pag. 29
- N. 118. Ordinanza del Tribunale di Torino del 25 marzo 2014
Previdenza - Contributo di solidarietà sulle prestazioni integrative dell'assicurazione generale obbligatoria - Previsione con norma autoqualificata interpretativa che il contributo stesso è dovuto sia dagli ex dipendenti già collocati a riposo che dai lavoratori ancora in servizio - Violazione dei principi di certezza del diritto e di legittimo affidamento - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione dei vincoli derivanti dalla CEDU.
- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 18, comma 19.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Pag. 32
- N. 119. Ordinanza del Tribunale di Lecce del 31 marzo 2014.
Processo penale - Dibattimento - Nuove contestazioni - Modifica dell'imputazione - Facoltà dell'imputato di richiedere il giudizio abbreviato nel caso in cui il pubblico ministero abbia proceduto a modificare l'imputazione per adeguarla alle nuove risultanze dibattimentali - Mancata previsione - Disparità di trattamento rispetto alla fattispecie di cui all'art. 517 cod. proc. pen., alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 237 del 2012 - Lesione del diritto di difesa - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dall'art. 6 della CEDU.
- Codice di procedura penale, art. 516.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Pag. 34
- N. 120. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Trapani del 25 febbraio 2014.
Imposta di registro - Atti soggetti a registrazione in termine fisso - Trasferimenti di fabbricati o porzioni di fabbricato a società aventi per oggetto esclusivo o principale l'attività di rivendita di beni immobili - Riduzione dell'aliquota all'1 per cento, ove l'acquirente dichiara nell'atto che intende rivendere l'immobile entro tre anni - Inapplicabilità di tale agevolazione nell'ipotesi in cui le stesse società acquistino l'immobile da un privato non soggetto IVA - Discriminazione di situazioni omogenee - Esercizio irragionevole della discrezionalità legislativa, per difetto di razionalità rispetto allo scopo - Riproposizione di questione dichiarata manifestamente inammissibile dalla Corte costituzionale con ordinanza n. 268 del 2012.
- D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131, Tariffa allegata, Parte I, art. 1, comma quinto [*recte*, comma 1, sesto periodo].
- Costituzione, art. 3. Pag. 36
- N. 121. Ordinanza del Tribunale di Grosseto del 14 marzo 2014
Patrocinio a spese dello Stato - Spese di giustizia - Compensi dell'ausiliario del magistrato - Previsione che gli importi spettanti sono ridotti di un terzo - Violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità dei trattamenti giuridici.
- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 106-*bis*, inserito dall'art. 1, comma 606, lett. *b*), della legge 27 dicembre 2013, n. 147.
- Costituzione, art. 3. Pag. 38



- N. 122. Ordinanza del Tribunale di Brindisi - Sez. distaccata di Fasano del 5 dicembre 2014
Processo penale - Sentenza di proscioglimento - Possibilità per il giudice di pronunciare sentenza di proscioglimento per “tenuità del fatto” analogamente a quanto previsto per i procedimenti penali di competenza del giudice di pace (art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000) - Mancata previsione - Violazione dei principi di tutela della dignità sociale e di uguaglianza - Lesione del diritto di difesa - Violazione dei principi del giusto processo.
- Codice di procedura penale, art. 529.
 - Costituzione, artt. 2, 3, 24 e 111. Pag. 41
- N. 123. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale di Abruzzo - sez. distaccata di Pescara del 19 marzo 2014
Istruzione - Norme della Regione Abruzzo - Servizio di supporto organizzativo per gli alunni con handicap o in situazioni di svantaggio - Previsto obbligo di contribuzione della Regione alle spese sostenute dalle Provincie, nella misura del 50% nei limiti della disponibilità finanziaria - Violazione di norme di diritto internazionale (Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, adottata il 13 dicembre 2006) - Violazione della garanzia assistenziale.
- Legge della Regione Abruzzo 15 dicembre 1978, n. 78, art. 6, comma 2-bis, aggiunto dall'art. 88, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15.
 - Costituzione, artt. 38, commi terzo e quarto, e 10, in relazione all'art. 24 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18..... Pag. 44



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 193

Sentenza 7 - 9 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Ordini professionali - Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie - Composizione.

- Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233 (Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse), art. 17.
-

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 dell'art. 17 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233 (Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse), promosso dalla Corte di cassazione nel procedimento vertente tra l'Ordine dei farmacisti della Provincia di Foggia e D'Addetta Carlo Ignazio ed altri, con ordinanza del 3 settembre 2013 iscritta al n. 248 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 2013.

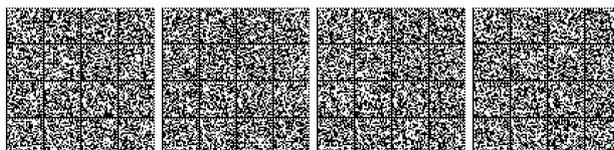
Visto l'atto di costituzione di D'Addetta Carlo Ignazio;

udito nell'udienza pubblica del 20 maggio 2014 il Giudice relatore Giuseppe Tesauero;

udito l'avvocato Marco Paoletti per D'Addetta Carlo Ignazio.

Ritenuto in fatto

1.- La Corte di cassazione, con ordinanza del 3 settembre 2013, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 (*recte*: art. 17, primo e secondo comma, lettera c) del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233 (Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse), nella parte in cui non prevede che la Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie (di seguito: Commissione centrale), nell'esame degli



affari concernenti la professione dei farmacisti, sia composta da un numero di membri effettivi e supplenti che, nel caso di annullamento con rinvio da parte della Corte di cassazione di una decisione resa dalla stessa, permetta di celebrare l'eventuale giudizio di rinvio davanti ad un collegio del quale non facciano parte i componenti che hanno concorso a pronunciare la decisione cassata.

2.- L'ordinanza di rimessione premette che la Commissione centrale, con decisione del 28 marzo 2008, ha rigettato l'impugnazione proposta da un farmacista avverso il provvedimento con il quale gli era stata inflitta la sanzione della censura, per violazione dell'obbligo di osservanza dell'orario di chiusura della farmacia.

La Corte di cassazione, con ordinanza del 27 maggio 2010, n. 12947, in accoglimento del ricorso proposto dall'incolpato, ha cassato detta decisione, disponendo il rinvio «alla Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie in diversa composizione». Quest'ultima, con decisione dell'11 luglio 2011, n. 16, dopo avere premesso che, in forza della disciplina che ne regola la composizione, «non era possibile procedere alla composizione dell'organo giudicante in modo diverso da quello che aveva emesso la pronuncia cassata e che per evitare una stasi processuale era necessario procedere comunque a nuova decisione», ha accolto il ricorso.

Avverso detta decisione ha proposto ricorso l'Ordine dei farmacisti della Provincia di Foggia, formulando tre motivi di censura, con il primo dei quali ha dedotto, tra l'altro, che «la Commissione centrale avrebbe dovuto investire» la Corte di cassazione della questione della «impossibilità di procedere al nuovo giudizio in una composizione integralmente diversa».

2.1.- Il giudice *a quo* premette che l'art. 2, comma 4, della legge 4 novembre 2010, n. 183 (Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro), aveva previsto il riordino della Commissione centrale e, tuttavia, in virtù dell'art. 15, commi 3-*bis* e 3-*ter*, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 8 novembre 2012, n. 189, la stessa continua ad operare sulla base della norma censurata. La disciplina stabilita dalla norma censurata comporta che la Commissione centrale, quando è chiamata a decidere i procedimenti disciplinari nei confronti dei farmacisti in sede di rinvio disposto dalla Corte di cassazione, non può essere composta da membri diversi da quelli che hanno pronunciato la decisione cassata.

Il citato art. 17 dispone, infatti, che la Commissione centrale è composta da tre membri di diritto e, nei procedimenti concernenti i farmacisti, anche da un ispettore generale per il servizio farmaceutico e da otto farmacisti, di cui cinque effettivi e tre supplenti, prevedendo (al comma settimo) che «Per la validità di ogni seduta occorre la presenza di non meno di cinque membri della Commissione, compreso il presidente; almeno tre dei membri devono appartenere alla stessa categoria alla quale appartiene il sanitario di cui è in esame la pratica», nonché (al comma ottavo) che «In caso di impedimento o di incompatibilità dei membri effettivi, rappresentanti le categorie sanitarie, intervengono alle sedute i membri supplenti della stessa categoria». La Commissione centrale decide, quindi, detti procedimenti disciplinari con nove componenti: i tre componenti di diritto, di cui al citato art. 17, comma primo, nonché l'ispettore generale per il servizio farmaceutico e cinque farmacisti, quali componenti effettivi.

2.2.- Questa disciplina, secondo la Corte di cassazione, non permette che in sede di giudizio di rinvio, dell'organo giudicante facciano parte membri diversi da quelli che hanno adottato la decisione cassata, con conseguente violazione degli artt. 3, 24 e 111 Cost. A suo avviso, nella specie, sarebbe applicabile il principio enunciato da questa Corte con la sentenza n. 262 del 2003, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 4 della legge 24 marzo 1958, n. 195 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della Magistratura), nel testo modificato dall'art. 2 della legge 28 marzo 2002, n. 44, nella parte in cui non prevedeva l'elezione da parte del Consiglio superiore della magistratura di un numero di membri supplenti della Sezione disciplinare, tale da garantire che lo stesso collegio giudicante non si pronunciasse due volte sulla medesima res iudicanda.

La Commissione centrale, secondo il giudice *a quo*, esercita, infatti, «funzioni di tipo giurisdizionale speciale» (come espressamente previsto dall'art. 15, comma 3-*bis*, del d.l. n. 158 del 2012) e tanto sarebbe sufficiente a far ritenere che l'impossibilità di garantirne la diversa composizione nel giudizio di rinvio connota la norma censurata degli stessi vizi riscontrati in relazione all'art. 4 della legge n. 195 del 1958. Inoltre, nella specie, la Commissione centrale, nel pronunciare la decisione impugnata, ha privilegiato l'interesse alla necessaria definizione del procedimento disciplinare, rispetto a quello di garantire la diversa composizione dell'organo giudicante, con considerazione di pregnante importanza a conforto delle proposte censure. Questa Corte, con la sentenza n. 262 del 2003 ha, infatti, affermato che, nel bilanciamento dei beni costituzionali in gioco, non può essere attribuita prevalenza all'interesse alla necessaria definizione del procedimento disciplinare.



L'ordinanza di rimessione approfondisce, poi, gli argomenti in base ai quali la mancata proposizione di istanza di ricusazione nel giudizio di rinvio non esclude la rilevanza della sollevata questione, osservando che viene in discussione «non già la possibilità che, per effetto della mancata attivazione dell'istituto della ricusazione, la Commissione centrale, pur se in composizione identica a quella nella quale era stata adottata la decisione poi cassata con rinvio, si pronunci nuovamente nei confronti del medesimo professionista e sul medesimo addebito disciplinare, quanto la previsione di meccanismi normativi che, a prescindere dalla applicabilità degli istituti della ricusazione e della astensione, consentano lo svolgimento del giudizio di rinvio in condizioni tali da assicurare la posizione di terzietà-imparzialità del giudice disciplinare». Peraltro, secondo il giudice *a quo*, la previsione di un numero di componenti supplenti inferiore a quello dei membri effettivi, non consentirebbe, qualora fossero attivati gli istituti della ricusazione e dell'astensione, di formare un collegio giudicante senza la partecipazione di quelli che hanno partecipato alla adozione della decisione cassata e, inoltre, «per i componenti di diritto di cui al primo comma dell'art. 17 nessuna sostituzione sarebbe ipotizzabile».

3.- Nel giudizio davanti a questa Corte si è costituito Carlo Ignazio D'Addetta, parte nel processo principale, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e, comunque, infondata.

A suo avviso, la circostanza che alcuni dei membri della Commissione centrale che ha deciso il giudizio di rinvio non hanno concorso a rendere la decisione cassata sarebbe sufficiente a far ritenere rispettata la regola della diversità della composizione dell'organo giudicante.

Nella giurisprudenza di legittimità sarebbe, inoltre, controversa la possibilità di ritenere invalida la sentenza pronunciata in violazione dell'obbligo di astensione, in difetto della proposizione di istanza di ricusazione, come appunto accaduto nella specie. Il giudice *a quo* avrebbe, quindi, dovuto rimettere alle Sezioni unite civili della Corte di cassazione la composizione di tale contrasto e, in mancanza, la sollevata questione non sarebbe rilevante.

La regola della diversità del giudice di rinvio stabilita dall'art. 383 del codice di procedura civile, secondo la parte privata, sarebbe strumentale alla tutela dell'interesse del cittadino ad essere giudicato da un giudice terzo ed imparziale, immune da un «pregiudizio». Nel processo principale, la Commissione centrale, all'esito del giudizio di rinvio, si è adeguata al principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione ed ha accolto il ricorso che essa aveva proposto. Dovrebbe, quindi, ritenersi dimostrata «l'inesistenza di "convinzioni precostituite" da parte dell'organo giudicante e tanto renderebbe «superfluo uno scrutinio di costituzionalità del quale solo la parte soccombente in primo grado avrebbe potuto avvalersi, se fosse rimasta soccombente anche in sede di rinvio».

Infine, gli artt. 61 e 64 del decreto del Presidente della Repubblica 5 aprile 1950, n. 221 (Approvazione del regolamento per la esecuzione del decreto legislativo 13 settembre 1946, n. 233, sulla ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse) disciplinano i casi dell'assenza o impedimento del presidente della Commissione centrale e di ricusazione di detti componenti ed il citato art. 17, settimo comma, stabilisce che per la validità di ogni seduta occorre la presenza di non meno di cinque membri. Tenuto conto di detti elementi, secondo la parte privata, il giudizio di rinvio potrebbe essere svolto davanti ad un collegio composto da membri che non avevano partecipato alla precedente decisione, con conseguente infondatezza della sollevata questione di legittimità costituzionale.

Considerato in diritto

1.- La Corte di cassazione, con ordinanza del 3 settembre 2013, ha sollevato, in riferimento agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 (*recte*: art. 17, primo e secondo comma, lettera c), del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233 (Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse). A suo avviso, questa norma violerebbe i suindicati parametri costituzionali, nella parte in cui non prevede che la Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie (di seguito: Commissione centrale), nell'esame degli affari concernenti la professione dei farmacisti, sia composta da un numero di membri effettivi e supplenti che, nel caso di annullamento con rinvio da parte della Corte di cassazione di una decisione resa dalla stessa, permetta di celebrare l'eventuale giudizio di rinvio davanti ad un collegio del quale non facciano parte i componenti che hanno concorso a pronunciare la decisione cassata.



2.- In linea preliminare, va osservato che la parte privata ha eccepito l'inammissibilità della questione, perché il citato art. 17 stabilisce, al settimo comma, che, «Per la validità di ogni seduta occorre la presenza di non meno di cinque membri della Commissione, compreso il presidente» ed «almeno tre dei membri devono appartenere alla stessa categoria alla quale appartiene il sanitario di cui è in esame la pratica»; al secondo comma, prevede, inoltre, la nomina di tre membri supplenti per la categoria dei farmacisti, mentre l'art. 61 del decreto del Presidente della Repubblica 5 aprile 1950, n. 221 (Approvazione del regolamento per la esecuzione del decreto legislativo 13 settembre 1946, n. 233, sulla ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse) dispone che «In caso di assenza o di impedimento il presidente è sostituito dal funzionario più elevato in grado». Sarebbe, quindi, possibile, a suo avviso, garantire che, nel giudizio di rinvio, non facciano parte della Commissione centrale i componenti che hanno concorso a pronunciare la decisione cassata.

L'eccezione non è fondata.

Allo scopo di accertare se risulti rispettato il principio di alterità del giudice di rinvio, occorre avere riguardo alla possibilità di costituire la Commissione centrale nella sua composizione ordinaria che, come esattamente precisato dal giudice *a quo*, è di nove componenti (e cioè i tre componenti di cui al citato art. 17, primo comma, oltre, in virtù del secondo comma, lettera c, «un ispettore generale per il servizio farmaceutico e otto farmacisti, di cui cinque effettivi e tre supplenti»). L'eccezionale previsione della validità delle sedute nelle quali siano presenti non meno di cinque membri (art. 17, settimo comma) non può, infatti, consentire (ancora meno imporre) il funzionamento della Commissione centrale, nel solo giudizio di rinvio, in una composizione dimezzata, con esito di per sé solo lesivo della regola generale di formazione del collegio giudicante. E ciò, indipendentemente dalla pur pregnante considerazione del difetto di previsione di un meccanismo di sostituzione del componente designato dall'amministrazione centrale.

2.1.- La parte privata ha, altresì, eccepito l'inammissibilità, per irrilevanza, della sollevata questione in quanto, secondo un orientamento della giurisprudenza di legittimità, la mancata proposizione nel giudizio di rinvio di tempestiva istanza di ricasazione dei membri del collegio giudicante (nella specie, appunto non avanzata), impedirebbe di denunciare l'irregolare composizione del collegio giudicante nel successivo giudizio di cassazione.

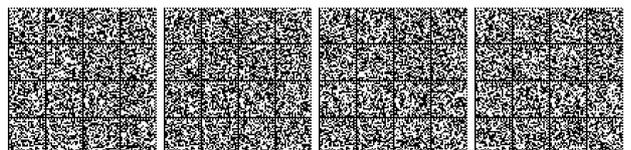
Anche questa eccezione non è fondata.

Al riguardo, va infatti osservato, anzitutto, che il giudice *a quo* ha non implausibilmente motivato in ordine alla rilevanza della questione di legittimità costituzionale, sollevata proprio in considerazione della mancata «previsione di meccanismi normativi che, a prescindere dalla applicabilità degli istituti della ricasazione e della astensione, consentano lo svolgimento del giudizio di rinvio in condizioni tali da assicurare la posizione di terzietà-imparzialità del giudice disciplinare» e tanto, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte è sufficiente a renderla ammissibile (tra le molte, sentenza n. 1 del 2014). Inoltre, le Sezioni unite civili della Corte di cassazione, nel comporre il contrasto di giurisprudenza emerso nella giurisprudenza di legittimità in ordine agli effetti della partecipazione al giudizio di rinvio del giudice persona fisica che ha concorso a pronunciare la decisione cassata, hanno affermato che «la sentenza che dispone il rinvio, a norma dell'art. 383, comma 1, (c.d. rinvio proprio o prosecutorio) contiene (...) una statuizione sull'alterità del giudice rispetto ai magistrati persone fisiche che pronunziarono la sentenza cassata». Conseguentemente, hanno ritenuto violata la relativa statuizione, qualora il giudizio rescissorio sia svolto «davanti a collegio, in cui almeno uno dei componenti aveva partecipato alla pronuncia della sentenza cassata» ed hanno affermato che in tal caso «sussiste la nullità attinente alla costituzione del giudice ex art. 158 c.p.c., non essendo necessario che la parte faccia valere tale incompatibilità ex art. 52 c.p.c., in quanto sul punto dell'alterità (e quindi dell'incompatibilità) si è già pronunciata la sentenza cassatoria» (Corte di cassazione, sezioni unite civili, 27 febbraio 2008, n. 5087).

2.2.- La sollevata questione, ad avviso della parte privata, sarebbe, infine, inammissibile, sotto un primo profilo, perché solo alcuni dei membri della Commissione centrale che ha definito il giudizio di rinvio hanno concorso a pronunciare la decisione cassata. Sotto un secondo profilo, in quanto l'accoglimento da parte del giudice del rinvio dell'impugnazione che egli aveva proposto dimostrerebbe che il predetto era privo di «convinzioni precostituite», dato che la prima pronuncia era stata cassata a seguito di suo ricorso.

L'eccezione, sotto entrambi i profili, non è fondata.

Relativamente al primo, è sufficiente osservare che, come affermato dalle Sezioni unite civili della Corte di cassazione, il principio dell'alterità del giudice è lesa quando anche uno solo dei componenti dell'organo che ha pronunciato



la decisione cassata partecipi a quella resa all'esito del giudizio di rinvio (Corte di cassazione, Sezioni unite civili, 27 febbraio 2008, n. 5087).

Quanto, invece, al secondo profilo dell'eccezione, risulta palese che la violazione della regola dell'alterità del giudice del rinvio è di per sé lesiva del principio di imparzialità-terzietà della giurisdizione, essendo irrilevante che la decisione sia stata favorevole alla parte privata. Peraltro, l'esigenza di evitare la cosiddetta forza della prevenzione e di assicurare che il giudice non subisca condizionamenti psicologici influenti sulla serenità di giudizio deve, ovviamente, essere garantita in riferimento a tutte le parti del processo.

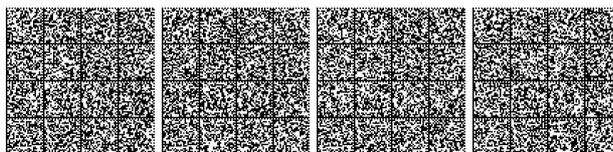
3.- Nel merito, la questione - da ritenersi rilevante esclusivamente in relazione alla disciplina relativa al funzionamento della Commissione centrale per l'esame degli affari concernenti la professione dei farmacisti - è fondata.

4.- Preliminarmente, occorre precisare che il giudice *a quo* ha correttamente affermato la perdurante vigenza della norma censurata, in ordine alla disciplina concernente la composizione della Commissione centrale. L'art. 15, comma 3-*bis*, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158 (Disposizioni urgenti per promuovere lo sviluppo del Paese mediante un più alto livello di tutela della salute), aggiunto dalla legge di conversione 8 novembre 2012, n. 189, ha, infatti, stabilito: «In considerazione delle funzioni di giurisdizione speciale esercitate, la Commissione centrale per gli esercenti le professioni sanitarie, di cui all'articolo 17 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233, e successive modificazioni, è esclusa dal riordino di cui all'articolo 2, comma 4, della legge 4 novembre 2010, n. 183, e continua ad operare, sulla base della normativa di riferimento, oltre il termine di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto-legge 28 giugno 2012, n. 89, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 132, come modificato dal comma 3-*ter* del presente articolo. All'allegato 1 annesso al citato decreto-legge n. 89 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 132 del 2012, il numero 29 è abrogato». Questa disposizione rende, quindi, palese che detto organo centrale, come espressamente affermato dalla rimettente Corte di cassazione, continua ad operare in base alla censurata disciplina.

La Commissione centrale esercita «funzioni di giurisdizione speciale» (art. 15, comma 3-*bis*, del d.l. n. 158 del 2012), in virtù di una qualificazione pacifica nella giurisprudenza di legittimità (Corte di cassazione, Sezioni unite civili, 7 agosto 1998, n. 7753) e, svolgendo un'attività di natura giurisdizionale, avverso le decisioni pronunciate dalla stessa è ammesso ricorso per cassazione, ex art. 111, settimo comma, Cost.

Il procedimento disciplinare nei confronti degli esercenti le professioni sanitarie si articola, quindi, in una prima fase, svolta davanti all'ordine professionale locale, che ha natura amministrativa; nel caso di impugnazione dell'atto che la definisce, alla stessa segue un'ulteriore fase che è svolta, invece, davanti ad un "giudice" ed ha natura giurisdizionale.

I caratteri giurisdizionali del procedimento non escludono, peraltro, che lo stesso possa essere caratterizzato da profili strutturali e funzionali peculiari, in coerenza con la specificità delle funzioni esercitate ed alla luce degli interessi allo stesso sottesi, tra questi anche quello di garantire l'indefettibilità e continuità dell'attività svolta dalla Commissione centrale. Nondimeno, come ha affermato questa Corte, tali interessi vanno sempre subordinati al «principio di imparzialità-terzietà della giurisdizione, che ha pieno valore costituzionale ai sensi degli artt. 24 e 111 della Costituzione, con riferimento a qualunque tipo di processo, "pur nella diversità delle rispettive discipline connessa alle peculiarità proprie di ciascun tipo di procedimento"» (sentenza n. 262 del 2003). Le soluzioni legislative per realizzare questo principio non debbono prefigurare moduli necessariamente identici per tutti i tipi di processo, ma deve essere, comunque, osservata la regola che il giudice rimanga sempre *super partes* ed estraneo rispetto agli interessi oggetto del processo e sia «assicurato quel "minimo" di garanzie ragionevolmente idonee allo scopo (sentenza n. 78 del 2002)». In tutti i tipi di processo, quindi anche in quello in esame, devono essere previste regole in grado di proteggere in ogni caso il valore fondamentale dell'imparzialità del giudice, impedendo, in particolare, che quest'ultimo possa pronunciarsi due volte sulla medesima *res iudicanda* (sentenza n. 335 del 2002), specie nel caso di rinvio proprio o prosecutorio (sentenza n. 341 del 1998), qual è quello in esame. La diversità del giudice-persona fisica salvaguarda la stessa effettività del sistema delle impugnazioni, poiché queste «rinvencono, in linea generale, la loro *ratio* di garanzia nell'alterità tra il giudice che ha emesso la decisione impugnata e quello chiamato a riesaminarla» ed opera anche in senso "discendente", con riguardo, cioè, al giudizio di rinvio dopo l'annullamento (sentenza n. 183 del 2013) tutte le volte in cui sia stata effettuata una valutazione definitiva sulla stessa *res iudicanda*.



Questa Corte ha, quindi, dichiarato costituzionalmente illegittima la norma che, non prevedendo la nomina di ulteriori membri supplenti della Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, non impediva, in caso di annullamento con rinvio di una decisione dalla stessa pronunciata, che lo stesso collegio giudicante si pronunciasse due volte sulla medesima res iudicanda (sentenza n. 262 del 2003; analogamente, con riguardo alla mancata previsione della nomina di supplenti in grado di assicurare meccanismi di sostituzione del componente astenuto, ricusato o legittimamente impedito del Tribunale superiore delle acque pubbliche, in relazione proprio ad un giudizio di rinvio, sentenza n. 305 del 2002).

5.- Alla stregua di detti principi, poiché ha rilevanza dirimente ai fini della loro applicabilità la natura giurisdizionale dell'attività svolta dalla Commissione centrale e la stessa natura di tale organo e sono, invece, ininfluenti le peculiarità procedurali della prima e strutturali del secondo, la norma censurata viola gli invocati parametri degli artt. 3, 24 e 111 della Costituzione sotto il profilo dell'imparzialità della giurisdizione. Pertanto, essa deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima, nella parte in cui non prevede la nomina di membri supplenti della stessa che consentano la costituzione, per numero e categoria, di un collegio giudicante diversamente composto rispetto a quello che abbia pronunciato una decisione annullata con rinvio dalla Corte di cassazione.

6.- Ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), e quindi in via consequenziale alla decisione adottata, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale del censurato art. 17, primo e secondo comma, lettere a), b), d) ed e), del d.lgs. C.p.S. n. 233 del 1946, nelle parti in cui disciplinano la composizione della Commissione centrale per l'esame degli affari concernenti le professioni dei medici chirurghi, dei veterinari, delle ostetriche e degli odontoiatri, poiché contengono norme identiche a quelle dichiarate in contrasto con la Costituzione dalla presente sentenza.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, primo e secondo comma, lettera c), del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 13 settembre 1946, n. 233 (Ricostituzione degli Ordini delle professioni sanitarie e per la disciplina dell'esercizio delle professioni stesse), nella parte in cui non prevede la nomina di membri supplenti della Commissione centrale per l'esame degli affari concernenti la professione dei farmacisti, che consentano la costituzione, per numero e categoria, di un collegio giudicante diversamente composto rispetto a quello che abbia pronunciato una decisione annullata con rinvio dalla Corte di cassazione;

2) dichiara, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 17, primo e secondo comma, lettere a), b), d) ed e), del d.lgs. C.p.S. n. 233 del 1946, nella parte in cui non prevede la nomina di membri supplenti della Commissione centrale per l'esame degli affari concernenti le professioni dei medici chirurghi, dei veterinari, delle ostetriche e degli odontoiatri, che consentano la costituzione, per numero e categoria, di un collegio giudicante diversamente composto rispetto a quello che abbia pronunciato una decisione annullata con rinvio dalla Corte di cassazione.

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

F.to:

Sabino CASSESE, *Presidente*

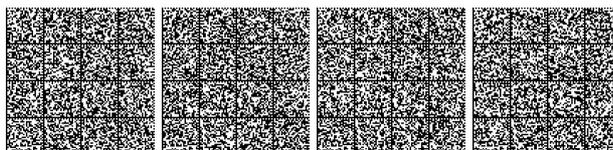
Giuseppe TESAURO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 194

Ordinanza 7 - 9 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Trasporto ferroviario di persone - Responsabilità civile del vettore per danno derivato al viaggiatore dal ritardo del treno - Diritto al solo rimborso del costo del biglietto.

- Regio decreto-legge 11 ottobre 1934, n. 1948 (Nuovo testo delle condizioni e tariffe per il trasporto delle persone sulle ferrovie dello Stato) - convertito dalla legge 4 aprile 1935, n. 911 - art. 11 (più precisamente: art. 11 delle «Condizioni e tariffe per i trasporti delle persone» approvate dal predetto r.d.l. n. 1948 del 1934 e ad esso allegate).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Sabino CASSESE;

Giudici: 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

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 11 del regio decreto-legge 11 ottobre 1934, n. 1948 (Nuovo testo delle condizioni e tariffe per il trasporto delle persone sulle ferrovie dello Stato), convertito dalla legge 4 aprile 1935, n. 911 (più precisamente: dell'art. 11 delle «Condizioni e tariffe per i trasporti delle persone» approvate dal predetto r.d.l. n. 1948 del 1934 e ad esso allegate), promosso dal Tribunale ordinario di Napoli nel procedimento civile vertente tra M.F.R. e Trenitalia spa, con ordinanza del 27 gennaio 2012, iscritta al n. 278 del registro ordinanze 2012 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 50, prima serie speciale, dell'anno 2012.

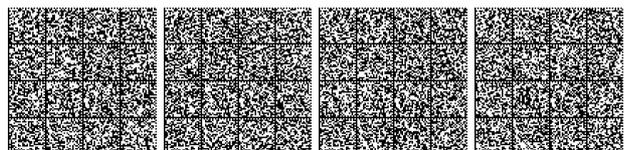
Visti l'atto di costituzione di Trenitalia spa, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nell'udienza pubblica del 20 maggio 2014 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi l'avvocato Carmine Punzi per Trenitalia spa e l'avvocato dello Stato Paolo Grasso per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, con ordinanza del 27 gennaio 2012, il Tribunale ordinario di Napoli, adito a seguito di appello proposto da una parte privata avverso la sentenza pronunciata dal Giudice di pace di Napoli (con la quale era stata respinta la domanda proposta per ottenere dalla società Trenitalia il risarcimento dei danni patrimoniali subiti in conseguenza del ritardo riportato dal treno Napoli-Roma il 4 luglio 2005), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 del regio decreto-legge 11 ottobre 1934, n. 1948 (Nuovo testo delle condizioni e tariffe per il trasporto delle persone sulle ferrovie dello Stato), convertito dalla legge 4 aprile 1935, n. 911 (più precisamente: dell'art. 11 delle «Condizioni e tariffe per i trasporti delle persone» approvate dal predetto r.d.l. n. 1948 del 1934 e ad esso allegate);

che, secondo il giudice *a quo*, l'appello, nella specie, anche se riferito a causa di valore inferiore ad euro millecento, deve ritenersi ammissibile, a norma dell'art. 113, secondo comma, del codice di procedura civile, in quanto la domanda si riferisce ad un contratto per adesione;

che - sottolinea il giudice rimettente «sempre in punto di rilevanza» - la parte attrice avrebbe dedotto e provato di aver sofferto un danno patrimoniale, in conseguenza del ritardo del treno di circa 94 minuti, riferibile, oltre che all'am-



montare del prezzo del biglietto ferroviario, anche alle spese sostenute per la perdita della coincidenza del volo Roma-Zurigo, con la conseguente necessità di acquistare un nuovo biglietto aereo, oltre alle spese per un rientro a Napoli e un ritorno a Roma il giorno seguente;

che dagli artt. 9 e 10 del predetto r.d.l. n. 1948 del 1934 emergerebbe che il viaggiatore può ottenere, a determinate condizioni, il rimborso del biglietto e solo qualora il medesimo non sia stato utilizzato e la partenza del treno sia stata ritardata di almeno un'ora;

che, nel caso di specie, escluso che la causa del ritardo possa ricondursi a caso fortuito o forza maggiore - che esonererebbero il vettore dalla responsabilità -, posto che esso è dipeso da un guasto al locomotore e dunque da fattore imputabile al vettore, essendo questi tenuto ad un'adeguata manutenzione del mezzo di trasporto;

che la normativa richiamata dovrebbe ritenersi vigente, «atteso che la stessa, abrogata dall'art. 24 D.L. n. 112/08, convertito nella l. n. 133/2008, e ribadita con decorrenza dal 16/12/2009 dall'art. 2 comma 1 D.L. n. 200/2008, è stata ripristinata in sede di conversione del predetto decreto dall'art. 1 L. n. 9/2009»;

che, d'altra parte, «i fatti di causa risalgono al luglio 2005, sicché, in mancanza di un'espressa disciplina transitoria, l'abrogazione temporanea della normativa di cui alla L. n. 911/1935, attuata dal richiamato art. 24 D.L. n. 112/08, non ha in alcun modo interferito sulla piena applicabilità di detta normativa alla fattispecie oggetto di lite»;

che la responsabilità del vettore risulterebbe ancora disciplinata dal r.d.l. n. 1948 del 1934, trattandosi, in ogni caso, di «regolamentazione autorizzata dall'atto di concessione ed applicabile a tutti gli utenti del servizio, come previsto dall'art. 1679 comma 1° c.c., e quindi avente valore di fonte normativa regolamentare e non di disposizione contrattuale ex art. 1341 c.c.»;

che, nel merito, la normativa censurata, limitando «la responsabilità del vettore ferroviario al solo rimborso del costo del biglietto in caso di ritardo del treno», violerebbe il principio di uguaglianza e di ragionevolezza;

che essa rappresenterebbe «un anacronistico privilegio in favore del concessionario del servizio di trasporto ferroviario, nonostante la natura privatistica del rapporto», generando un'irragionevole disparità di trattamento rispetto a chi si avvalga di altro mezzo di trasporto, in linea con quanto stabilito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 46 del 2011, a proposito della omologa limitazione di responsabilità in materia di servizio postale;

che, dunque, «la mera restituzione del corrispettivo versato» non assolverebbe «ad alcuna funzione risarcitoria»;

che sarebbe anche violato l'art. 24 Cost., non consentendosi «all'utente danneggiato di far valere in giudizio il diritto ad ottenere un risarcimento in misura superiore a quella predeterminata dalla legge»;

che si è costituita in giudizio Trenitalia spa, rappresentata e difesa come in atti, la quale ha chiesto dichiararsi la manifesta inammissibilità della questione per mancata verifica della conformità della disciplina censurata alla normativa comunitaria, ovvero, in subordine, per irrilevanza della questione e, comunque, per insufficiente e/o erronea motivazione sul punto, ovvero ancora, in via ulteriormente subordinata, dichiararsi l'infondatezza della questione;

che la ricostruzione del quadro normativo operato nell'ordinanza di rimessione sarebbe incompleta, essendo ormai la materia del trasporto ferroviario dei passeggeri disciplinata dal regolamento CE 23 ottobre 2007, n. 1371/2007 (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario), «entrato in vigore, ai sensi dell'art. 37, "24 mesi dopo la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea", dunque il 3 dicembre 2009 (all. nn. 1 e 2)»;

che di questa disciplina il giudice rimettente avrebbe dovuto tenere conto, trattandosi di fonte direttamente applicabile, tanto nell'ipotesi di contrasto rispetto alla disciplina nazionale quanto di una sua compatibilità, evocandosi, al riguardo, la giurisprudenza costituzionale ormai consolidata;

che da tale omissione discenderebbe l'inammissibilità della questione;

che la disciplina denunciata sarebbe stata, comunque, dal giudice *a quo*, erroneamente interpretata, dal momento che, in base alle Condizioni generali del trasporto ferroviario all'epoca dei fatti, Trenitalia spa riconosceva al passeggero non solo il diritto al rimborso del biglietto non utilizzato in caso di ritardo in partenza superiore a sessanta minuti, ma anche il diritto ad un indennizzo proporzionale al prezzo del biglietto utilizzato per un treno giunto a destinazione con ritardo egualmente superiore a sessanta minuti;

che, nel merito, la questione sarebbe, comunque, infondata, risultando la disciplina denunciata in linea con quella comunitaria e anzi più favorevole rispetto a questa e apparendo, quindi, inappropriato qualsiasi riferimento ad un presunto «anacronistico privilegio» del vettore ferroviario;

che, d'altra parte, la validità della disciplina in esame sarebbe stata «accertata» dal decreto legislativo 1° dicembre 2009, n. 179 (Disposizioni legislative statali anteriori al 1° gennaio 1970, di cui si ritiene indispensabile la permanenza in vigore, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246) il quale ha «"salvato? dal taglio" - già previsto dal 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 decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200 (Misure urgenti in materia di semplificazione normativa), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 18 febbraio 2009, n. 9 - «norme che, pur risalendo al vecchio ordinamento costituzionale, dovevano essere ritenute non contrarie ai principi del nostro ordinamento e dunque meritevoli di essere mantenute in vigore»;

che la sottoposizione della responsabilità del vettore ferroviario ad un regime speciale rispetto alle previsioni codicistiche troverebbe il suo fondamento nei connotati pubblicistici caratteristici nella disciplina di tale settore, come è dimostrato dalle varie fonti succedutesi nel tempo per disciplinare l'attività dell'ente ferroviario, dalla stessa disciplina comunitaria e dall'art. 101 del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229), in linea, del resto, con le prassi in uso all'epoca dei fatti presso i maggiori vettori ferroviari europei e con le previsioni dettate dalla «Carta Europea dei Servizi Ferroviari Passeggeri, adottata in data 22 ottobre 2002 dal CER (Community of European Railways)»;

che sarebbe, poi, improprio il richiamo alla sentenza n. 46 del 2011, in tema di responsabilità del servizio postale, essendo stata, in quella circostanza, censurata l'assenza di qualsiasi responsabilità in caso di radicale inadempimento dell'obbligazione connessa all'esercizio della posta celere;

che, in riferimento alla pretesa violazione dell'art. 24 Cost., si osserva che questo parametro è posto «a tutela di diritti a condizione che questi siano effettivamente e validamente riconosciuti dall'ordinamento», come d'altra parte può dedursi dalla sentenza n. 296 del 2008, con la quale è stato censurato il previo reclamo amministrativo in tema di azioni giudiziarie derivanti dal contratto di trasporto ferroviario;

che la questione sarebbe, infine, irrilevante, dal momento che il passeggero avrebbe potuto tempestivamente utilizzare un altro treno in partenza da Napoli per giungere a Roma in tempo utile per recarsi in aeroporto per l'imbarco programmato per Zurigo;

che nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata manifestamente infondata;

che, secondo la difesa erariale, l'art. 1680 del codice civile prevede, in via generale, che le disposizioni codicistiche in tema di contratto di trasporto ferroviario trovino applicazione solo in quanto non derogate dalle leggi speciali;

che la disposizione denunciata troverebbe la propria ragione nell'esigenza di contenere oneri eccessivi, destinati altrimenti a determinare un aumento di tariffe a carico di tutta l'utenza, evocandosi, al riguardo, la sentenza n. 90 del 1982;

che non sarebbe, invece, pertinente il richiamo alla sentenza n. 46 del 2011 relativa al servizio postale, trattandosi di fattispecie diversa da quella oggetto dell'attuale scrutinio;

che, infine, sarebbe improprio il richiamo all'art. 24 Cost., in quanto la disposizione censurata non impedirebbe né limiterebbe il ricorso al giudice, ma solo circoscriverebbe «sul piano sostanziale» il diritto al risarcimento;

che, in prossimità dell'udienza, Trenitalia spa ha depositato memoria nella quale ha ulteriormente ribadito le considerazioni e le conclusioni poste a fondamento della memoria di costituzione.

Considerato che il Tribunale ordinario di Napoli solleva, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 del regio decreto-legge 11 ottobre 1934, n. 1948 (Nuovo testo delle condizioni e tariffe per il trasporto delle persone sulle ferrovie dello Stato), convertito dalla legge 4 aprile 1935, n. 911 (più precisamente: dell'art. 11 delle «Condizioni e tariffe per i trasporti delle persone» approvate dal predetto r.d.l. n. 1948 del 1934 e ad esso allegate), nella parte in cui prevede limitazioni in ordine alla responsabilità del vettore ferroviario per i danni subiti dai passeggeri in relazione al ritardo dei treni, in particolare laddove circoscrive tale responsabilità al solo rimborso del prezzo del biglietto;

che tale limitazione si porrebbe in contrasto con il principio di uguaglianza e con quello di ragionevolezza, rappresentando «un anacronistico privilegio in favore del concessionario del servizio di trasporto ferroviario, nonostante la natura privatistica del rapporto», tale da generare una irragionevole disparità di trattamento rispetto a chi si avvalga di altro mezzo di trasporto, senza che «la mera restituzione del corrispettivo versato» assolva «ad alcuna funzione risarcitoria»;

che, nella specie, risulterebbe violato anche l'art. 24 Cost., in quanto la disposizione oggetto di censura non consentirebbe «all'utente danneggiato di far valere in giudizio il diritto ad ottenere un risarcimento in misura superiore a quella predeterminata dalla legge»;

che, in linea di fatto, la parte attrice avrebbe provato di aver subito un maggior danno, rispetto al semplice prezzo del biglietto di viaggio, in conseguenza del ritardo del treno da Napoli a Roma di circa 94 minuti, avendo, in dipendenza



di tale ritardo, sostenuto spese, a causa della perdita della coincidenza del volo Roma-Zurigo, per l'acquisto di un nuovo biglietto aereo e per gli oneri connessi al rientro a Napoli e al ritorno a Roma il giorno successivo;

che, peraltro, anche a voler prescindere da talune non indifferenti lacune nella descrizione della fattispecie - a fronte delle contrarie deduzioni svolte dalla difesa di Trenitalia spa, l'ordinanza non evidenzia in alcun modo l'impossibilità, per la parte attrice, di utilizzare tempestivamente, ai fini della coincidenza con il volo per Zurigo, altro treno in partenza da Napoli per Roma -, il giudice rimettente, nel porre a fulcro delle proprie censure la risalente disciplina dettata dal regio decreto-legge n. 1948 del 1934, non si è fatto minimamente carico di verificare le successive, consistenti modificazioni subite, sul piano normativo ed ordinamentale, dalla "materia" del trasporto ferroviario, per inferirne i conseguenti rilievi tanto sul versante dell'effettiva efficacia della disciplina censurata, quale fonte esclusiva della contestata limitazione di responsabilità, quanto sul versante della non manifesta infondatezza del dubbio di legittimità costituzionale;

che un primo fondamentale punto, sul quale il giudice rimettente ha ommesso di soffermarsi, è rappresentato proprio dalla disciplina ordinaria prevista dal codice civile in materia di trasporto in genere e ferroviario in specie;

che, infatti, se, per un verso, il codice civile fa mostra di "recepire" il quadro normativo previgente - di impronta chiaramente pubblicistica (l'art. 1679, in tema di trasporti su concessione amministrativa, evoca il rispetto delle condizioni generali stabilite o autorizzate in sede concessoria) -, assegnando alle disposizioni generali in materia di trasporto una funzione "sussidiaria" (l'art. 1680 fa espressamente salve, anche per il trasporto ferroviario, le deroghe stabilite dal codice della navigazione e dalle leggi speciali), sotto altro e, qui, più rilevante profilo, esso introduce, con l'art. 1229, una previsione generale di nullità - relativa, dunque, anche al vettore - di qualsiasi limitazione pattizia della responsabilità per dolo o colpa grave;

che, pertanto, il giudice rimettente avrebbe dovuto previamente verificare se, anche nel caso di specie, questa previsione potesse venire in discorso come utile parametro, quantomeno di tipo ermeneutico, per "interpretare" le disposizioni limitative della responsabilità risarcitoria dell'ente ferroviario, in caso di ritardo, come riferite ai soli casi di culpa levis e per mantenere l'obbligo risarcitorio ordinario ai casi, invece, di dolo o colpa grave, dovendo, correlativamente, anche apprezzare il tipo di colpa in concreto eventualmente ravvisabile, nel giudizio *a quo*, in capo al vettore;

che, del pari, l'ordinanza di rimessione ha ommesso di misurarsi con le profonde modifiche subite, nel corso dei decenni, dalla disciplina relativa allo stesso ente ferroviario, non poco influenti sul quadro ordinamentale di riferimento;

che, al riguardo, appare - a tacer d'altro - di specifico rilievo la riforma introdotta dalla legge 17 maggio 1985, n. 210 (Istituzione dell'ente «Ferrovie dello Stato»), con la quale l'Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato è stata trasformata in ente pubblico, stabilendosi, nella circostanza, non soltanto il rinvio a fonti regolamentari di tutte le disposizioni previgenti in tema di organizzazione e di funzionamento dell'esercizio ferroviario (art. 14), ma l'espressa (art. 16, quinto comma) devoluzione «alla competenza degli organi dell'ente» delle «restanti tariffe e la determinazione delle condizioni generali di trasporto, della nomenclatura e classificazione delle cose, comprese le avvertenze generali che la precedono, nonché delle condizioni particolari di tariffe, servizi o trasporti determinati e la concessione di facilitazioni di carattere eccezionale per trasporti singoli»;

che, dunque, l'intera tematica delle condizioni generali e delle tariffe (queste ultime intrinsecamente variabili) ha subito, almeno dal 1985 - specie sul piano della relativa dinamica attuativa - un affrancamento dall'antica fonte legislativa, con la quale tariffe e condizioni generali di contratto erano state approvate, per essere trasferita all'autonomia regolativa dell'ente;

che tale prospettiva, quindi, non soltanto ha indotto verso un'espressa delegificazione della materia in discorso ma ha determinato la relativa integrale devoluzione ai poteri di auto-organizzazione dell'ente;

che le successive e variegate modifiche apportate tanto alla struttura dell'ente - divenuto, poi, società privata - quanto al regime delle tariffe e delle condizioni generali di contratto, si iscrivono, così, in un quadro di riferimento nel quale le connotazioni della disciplina del 1934 appaiono profondamente trasfigurate;

che il giudice *a quo* avrebbe, dunque, dovuto adeguatamente motivare circa le ragioni in forza delle quali la semplice espunzione della normativa censurata - ormai innovata nei suoi contenuti - varrebbe, di per sé, ad assegnare alla parte attrice il diritto al risarcimento, escludendo qualsiasi rilevanza, come fonte di obbligazioni, al "disciplinare" in vigore all'epoca dei fatti (vale a dire alle condizioni generali di contratto accettate dall'utente al momento in cui decide di avvalersi del servizio), quanto a misura e presupposti del rimborso in caso di ritardo;

che il giudice rimettente ha, infine, del tutto ommesso di considerare, ai fini di una compiuta ricostruzione comparativa del contesto normativo di riferimento, la disciplina introdotta dal regolamento CE 23 ottobre 2007, n. 1371/2007 (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai diritti e agli obblighi dei passeggeri nel trasporto ferroviario), espressamente richiamato dalle vigenti condizioni generali di trasporto;



che, alla luce delle disposizioni dettate da tale regolamento (in particolare, agli artt. 15, 16, 17 e 18), emerge che, fatte salve le previsioni nazionali che assicurino un risarcimento anche per «danni diversi» (Allegato I, art. 32, comma 3), non vengono riconosciuti al trasportato, in caso di ritardo, diritti nella sostanza diversi o peggiori rispetto a quelli previsti dalle condizioni generali di cui si è detto, con la conseguenza che il vettore nazionale non può ritenersi “comunitariamente” obbligato a prestazioni risarcitorie diverse da quelle previste;

che, ancora una volta, il giudice *a quo* avrebbe dovuto, al fine di rendere rilevante il dubbio di legittimità costituzionale, fornire adeguata motivazione in ordine alle ragioni per le quali la disciplina di cui al predetto regolamento sia da ritenere, in ipotesi, inapplicabile al caso di specie;

che, pertanto, alla luce delle lacune innanzi evidenziate, la questione proposta deve essere dichiarata manifestamente inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 del regio decreto-legge 11 ottobre 1934, n. 1948 (Nuovo testo delle condizioni e tariffe per il trasporto delle persone sulle ferrovie dello Stato), convertito dalla legge 4 aprile 1935, n. 911 (più precisamente: dell'art. 11 delle «Condizioni e tariffe per i trasporti delle persone» approvate dal predetto r.d.l. n. 1948 del 1934 e ad esso allegate), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Napoli con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Sabino CASSESE, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140194

N. 195

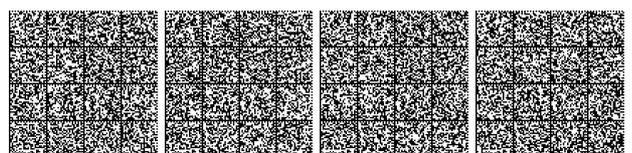
Ordinanza 7 - 9 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Locazione di immobili urbani - Disciplina dei contratti di locazione ad uso abitativo, comunque stipulati, 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: Sabino CASSESE;

Giudici : Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, 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 con ordinanze del 12 dicembre e del 13 novembre 2013, iscritte ai nn. 36 e 37 del registro ordinanze 2014 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 14, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Udito nella camera di consiglio dell'11 giugno 2014 il Giudice relatore Paolo Grossi.

Ritenuto che, con due ordinanze di analogo contenuto, del 13 novembre 2013 e del 12 dicembre 2013, il Tribunale ordinario di Napoli ha sollevato, in riferimento all'art. 42 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 8, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), nella parte in cui prevede, in caso di mancata registrazione del contratto di locazione per uso abitativo entro il termine di legge, un meccanismo di sostituzione sanzionatoria dell'importo del canone e della durata del contratto;

che, a parere del Tribunale rimettente, la disciplina oggetto di censura si porrebbe in contrasto con l'art. 42 Cost., in quanto, nell'introdurre gravi limitazioni all'autonomia privata attraverso la previsione di nuovi termini di durata del contratto e di un canone palesemente inferiore a quello di mercato, apparirebbe sicuramente finalizzata al perseguimento di un interesse generale - quale quello dell'obbligo di pagamento dei tributi - ma costituirebbe espressione di una compressione del diritto di proprietà non corrispondente a quella utilità sociale che tale diritto è chiamato a garantire, vale a dire la funzione sociale della cosa locata.

Considerato che il Tribunale ordinario di Napoli, con due ordinanze di analogo contenuto, ha sollevato, in riferimento all'art. 42 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 8, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), nella parte in cui prevede, in caso di mancata registrazione del contratto di locazione per uso abitativo entro il termine di legge, un meccanismo di sostituzione sanzionatoria dell'importo del canone e della durata del contratto;

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

che, successivamente alla pronuncia dei provvedimenti di rimessione, questa Corte, con sentenza n. 50 del 2014, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, commi 8 e 9, del d.lgs. n. 23 del 2011;

che, peraltro, dopo la predetta dichiarazione di illegittimità costituzionale, la legge 23 maggio 2014, n. 80 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, recante misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015), convertendo, con modificazioni, il decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47 (Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015), ha stabilito, all'art. 5, comma 1-*ter*, che «sono fatti salvi, fino alla data del 31 dicembre 2015, gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base dei contratti di locazione registrati ai sensi dell'articolo 3, commi 8 e 9, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23»;



che, alla luce di tale nuova disposizione, palesemente destinata a regolare, in via transitoria, situazioni giuridiche conseguenti alla richiamata pronuncia di questa Corte, sul piano della validità e dell'efficacia di «contratti di locazione registrati ai sensi» di una disciplina dichiarata costituzionalmente illegittima, occorre che il giudice rimettente valuti se e in quali termini il prospettato dubbio di costituzionalità presenti rilevanza attuale ai fini della definizione dei giudizi a quibus;

che occorre, per questo, restituire gli atti al giudice rimettente medesimo.

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,

ordina la restituzione degli atti al Tribunale ordinario di Napoli.

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

F.to:

Sabino CASSESE, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

T_140195

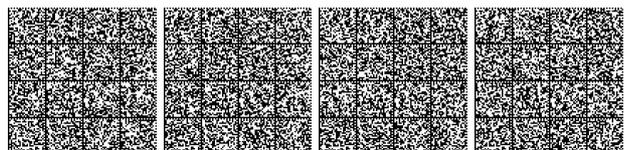
N. 196

Ordinanza 7 - 9 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Disposizioni in materia di lavoro e di ammortizzatori sociali e relativa copertura finanziaria.

- Legge della Regione autonoma Sardegna 26 luglio 2013, n. 17 (Ulteriori disposizioni urgenti in materia di lavoro e nel settore sociale), artt. 2 e 5.



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, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 5 della legge della Regione autonoma Sardegna 26 luglio 2013, n. 17 (Ulteriori disposizioni urgenti in materia di lavoro e nel settore sociale), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 30 settembre-3 ottobre 2013, depositato in cancelleria il 14 ottobre 2013 ed iscritto al n. 95 del registro ricorsi 2013.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nella camera di consiglio del 23 giugno 2014 il Giudice relatore Marta Cartabia.

Ritenuto che, con ricorso spedito per la notifica il 30 settembre 2013, ricevuto il 3 ottobre e depositato nella cancelleria della Corte il successivo 14 ottobre (reg. ric. n. 95 del 2013), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 5 della legge della Regione autonoma Sardegna 26 luglio 2013, n. 17 (Ulteriori disposizioni urgenti in materia di lavoro e nel settore sociale), per violazione degli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, della Costituzione;

che si è costituita la Regione autonoma Sardegna, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e, comunque, non fondate;

che, successivamente, con atto depositato in cancelleria in data 27 marzo 2014, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso;

che la rinuncia è stata accettata dalla Regione autonoma Sardegna con atto depositato in cancelleria il 20 maggio 2014.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

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

F.to:

Sabino CASSESE, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 197

Sentenza 7 - 11 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 - Disposizioni varie in materia di edilizia e urbanistica (strumenti e livelli di pianificazione e relativo procedimento di formazione; varianti agli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica; interventi di ristrutturazione edilizia; conferenza di copianificazione e valutazione; procedura di adozione di varianti al P.R.G.; varianti semplificate) e di tutela dell'ambiente (provvedimenti cautelari; processo di VAS ed ipotesi di esclusione).

- Legge della Regione Piemonte 25 marzo 2013, n. 3, recante «Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo) e ad altre disposizioni regionali in materia di urbanistica ed edilizia», artt. 4, 16, 18, 21, 27, 31, 33, 34, 35 e 61.
-

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. 4, 16, 18, 21, 27, 31, 33, 34, 35 e 61 della legge della Regione Piemonte 25 marzo 2013, n. 3, recante «Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo) e ad altre disposizioni regionali in materia di urbanistica ed edilizia», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27-29 maggio 2013, depositato in cancelleria il 4 giugno 2013 ed iscritto al n. 65 del registro ricorsi 2013.

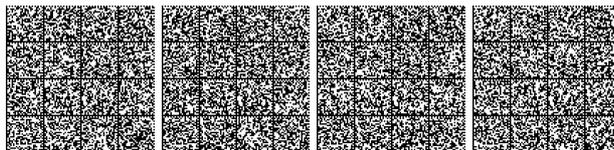
Visto l'atto di costituzione della Regione Piemonte;

udito nell'udienza pubblica del 10 giugno 2014 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi l'avvocato dello Stato Paolo Grasso per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giovanna Scollo per la Regione Piemonte.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 27-29 maggio 2013 e depositato il successivo 4 giugno, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto in via principale questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, 16, 18, 21, 27, 31, 33, 34, 35 e 61 della legge della Regione Piemonte 25 marzo 2013, n. 3, recante «Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo) e ad altre disposizioni regionali in materia di urbanistica ed edilizia».



Gli artt. 4 e 16 - che sostituiscono rispettivamente l'art. 3, comma 1, lettera *c*), della legge reg. n. 56 del 1977 (introducendo in ambito sub-regionale o sub-provinciale degli strumenti di pianificazione paesaggistica atipici rispetto a quelli previsti dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137»), e l'art. 8-*quinquies*, commi 5 e 7, della stessa legge reg. (che disciplina il procedimento di formazione dei suddetti strumenti di pianificazione) - sono impugnati per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, poiché, non prevedendo un coinvolgimento del Ministero per i beni e le attività culturali, contrastano con l'art. 145, comma 5, del citato d.lgs. n. 42 del 2004.

L'art. 18, che sostituisce l'art. 9, comma 4, della legge reg. n. 56 del 1977, è anch'esso censurato per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., poiché (nel disporre che «i provvedimenti cautelari di inibizione e sospensione hanno efficacia sino alla conclusione dell'istruttoria per l'inclusione del bene, ove occorra, negli elenchi previsti dal decreto legislativo n. 42/2004 o per l'eventuale introduzione di prescrizioni nei piani territoriali, nel PPR o nel piano territoriale regionale con specifica considerazione dei valori paesaggistici, nei piani regionali dei parchi e delle riserve naturali, nei PRG, recanti i provvedimenti definitivi per la tutela del bene; tali provvedimenti perdono in ogni caso efficacia decorso il termine di novanta giorni dalla loro adozione») contrasta con l'art. 150, comma 2, del d.lgs. n. 42 del 2004, secondo cui «l'inibizione o sospensione dei lavori disposta ai sensi del comma 1 cessa di avere efficacia se entro il termine di novanta giorni non sia stata effettuata la pubblicazione all'albo pretorio della proposta di dichiarazione di notevole interesse pubblico di cui all'articolo 138 o all'articolo 141, ovvero non sia stata ricevuta dagli interessati la comunicazione prevista dall'articolo 139, comma 3».

L'art. 21 - che sostituisce l'art. 10 della legge reg. n. 56 del 1977 e che prevede, al comma 4, che non costituiscono variante le modifiche agli strumenti urbanistici che «correggono errori materiali, che eliminano contrasti fra enunciazioni dello stesso strumento quando sia evidente e univoco il rimedio o che consistono in correzioni o adeguamenti di elaborati del piano tesi ad assicurare chiarezza e univocità senza incidere sulle scelte della pianificazione o in meri aggiornamenti cartografici in materia di difesa del suolo derivanti dall'adeguamento degli strumenti urbanistici», né «le modifiche al PPR o al piano territoriale regionale con specifica considerazione dei valori paesaggistici riguardanti specificazioni, aggiornamenti o adeguamenti degli elementi conoscitivi o specificazioni della delimitazione delle aree soggette a tutela paesaggistica, anche in conseguenza di adeguamenti effettuati ad opera degli strumenti di pianificazione» - viene impugnato per contrasto con il citato art. 145, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004, e conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, perché non prevede l'obbligo di co-pianificazione con il Ministero per i beni e le attività culturali relativamente agli adeguamenti dei piani sott'ordinati.

L'art. 27 - che modifica la lettera *d*) del comma 3 dell'art. 13 della legge reg. n. 56 del 1977, prevedendo che «nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e ricostruzione con la stessa volumetria e sagoma, fatte salve le innovazioni necessarie per l'adeguamento alle normative antisismica, di contenimento dei consumi energetici e di produzione di energia mediante il ricorso a fonti rinnovabili» - viene censurato per contrasto con il principio fondamentale di cui all'art. 3, comma 1, lettera *d*), del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo *A*), e quindi per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost, giacché la definizione della portata delle diverse categorie di interventi edilizi spetta allo Stato.

L'art. 31, nella parte in cui introduce l'art. 15-*bis*, comma 2, della legge reg. n. 56 del 1977 prevedendo che il Ministero per i beni e le attività culturali partecipi alla fase di adeguamento dello strumento urbanistico al PPR solo in presenza di beni paesaggistici di cui all'art. 134 del d.lgs. n. 42 del 2004, viene impugnato per contrasto con il citato art. 145, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004 e violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., perché limita la partecipazione degli organi ministeriali alla presenza nel territorio di beni soggetti a vincolo paesaggistico.

L'art. 33, nella parte in cui modifica il comma 6 dell'art. 16-*bis* della legge reg. n. 56 del 1977, è a sua volta impugnato poiché esclude dal processo di valutazione ambientale strategica (VAS) le varianti «che determinano l'uso a livello locale di aree di limitate dimensioni, ferma restando l'applicazione della disciplina in materia di VIA», nonché le varianti che: *a*) non riducono la tutela relativa ai beni paesaggistici prevista dallo strumento urbanistico o le misure di protezione ambientale derivanti da disposizioni normative; *b*) non incidono sulla tutela esercitata ai sensi dell'art. 24 in materia di beni culturali ambientali; *c*) non comportano variazioni al sistema delle tutele ambientali previste dallo strumento urbanistico vigente. Secondo il ricorrente, la disposizione regionale opera una arbitraria limitazione del campo di applicazione della disciplina statale contenuta negli artt. 6, commi 2, lettere *a*) e *b*), 3, 3-*bis* e 4, e 12 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), attuativo dei principi comunitari contenuti nella direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente), che stabiliscono il campo di applicazione della disciplina della VAS e della verifica di assoggettabilità a VAS, disponendo l'esclusione della stessa solo per particolari tipi di piani



e programmi tassativamente elencati e solo per le varianti riguardanti singoli progetti. Pertanto, la norma censurata si porrebbe in contrasto sia con l'art. 3 della predetta direttiva 2001/42/CE, violando l'art. 117, primo comma, Cost., sia con le menzionate disposizioni del d.lgs. n. 152 del 2006, violando l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

L'art. 34, che sostituisce l'art. 17 della legge reg. n. 56 del 1977, viene impugnato in quanto stabilisce che le varianti del piano regolatore generale (PRG) debbano essere «conformi agli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica regionali e provinciali», senza prevedere la partecipazione del Ministero per i beni e le attività culturali al procedimento di variante. Per il ricorrente, la norma si pone in contrasto con il più volte richiamato art. 145, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004, che impone che lo Stato partecipi alla verifica di conformità al piano paesaggistico territoriale (PPT) della variante al PRG, sussistendo in mancanza la possibilità che successive varianti al piano regolatore generale, non vagliate dalla soprintendenza, possano disallineare lo strumento urbanistico rispetto alle prescrizioni del piano paesaggistico; e conseguentemente essa viola l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

L'art. 35, che inserisce l'art. 17-*bis* nella legge reg. n. 56 del 1977, viene censurato - per contrasto con il comma 5 dell'art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004, e violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. - poiché, nel disciplinare le procedure di adozione delle varianti semplificate al PRG (comma 2, lettera *c*) e nel disciplinare le varianti semplificate che si inseriscono nel procedimento finalizzato alla realizzazione di un'opera pubblica o di pubblica utilità (comma 6), esclude la partecipazione del Ministero per i beni e le attività culturali al procedimento di variante; e poiché (comma 7) attribuisce efficacia vincolante, all'interno delle conferenze di servizi, al solo parere espresso dalla Regione relativo alla conformità delle varianti urbanistiche «semplificate» agli strumenti di pianificazione di livello regionale «o riferiti ad atti dotati di formale efficacia a tutela di rilevanti interessi pubblici in materia di paesaggio, ambiente, beni culturali».

Infine, l'art. 61 - che sostituisce l'art. 48 della legge reg. n. 56 del 1977, prevedendo, al primo comma del nuovo art. 48, che «1. Il proprietario, il titolare di diritto reale e colui che, per qualsiasi altro valido titolo, abbiano l'uso o il godimento di entità immobiliari, devono munirsi, documentando le loro rispettive qualità, del titolo abilitativo edilizio previsto dalla normativa statale per eseguire trasformazioni urbanistiche o edilizie del territorio comunale; il titolo abilitativo edilizio è richiesto, altresì, per il mutamento della destinazione d'uso degli immobili. Tale titolo non è necessario per i mutamenti della destinazione d'uso degli immobili relativi ad unità non superiori a 700 metri cubi che siano compatibili con le norme di attuazione del PRG e degli strumenti esecutivi» - viene impugnato per contrasto con i principi fondamentali in materia di «governo del territorio», contenuti negli artt. 6, 10 e 22, comma 3, lettera *a*), del d.P.R. n. 380 del 2001 e, di conseguenza, per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost. poiché non prevede la necessità di titolo abilitativo per tali mutamenti di destinazione d'uso.

2.- Si è costituita la Regione Piemonte concludendo per il rigetto e la parziale inammissibilità del ricorso.

Quanto agli artt. 4 e 16 della legge reg. n. 3 del 2013, la Regione rileva che gli strumenti di pianificazione di cui al livello sub-regionale e sub-provinciale (indicati alla lettera *c* del comma 1 dell'art. 4) sono uno sviluppo di quelli dettati alla precedente lettera *a*), che necessariamente dovranno tener conto del già previsto coinvolgimento degli organi ministeriali senza replicarne la previsione.

Ugualmente infondata, per la resistente, si presenta la censura riferita all'art. 18, che sembrerebbe disciplinare il termine di decadenza dei provvedimenti cautelari in maniera identica a quanto prescritto dall'art. 150 del d.lgs. n. 42 del 2004.

Quanto all'art. 21, la Regione osserva che la norma è dettata da esigenze di semplificazione del procedimento urbanistico, riferito a specificazioni, aggiornamenti e adeguamenti degli elementi conoscitivi di strumenti di pianificazione già concordati con la procedura di cui al comma 5 dell'art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004 e che quindi non possono essere interpretate quale surrettizia inclusione di varianti.

Anche la censura all'art. 27 viene ritenuta infondata, poiché le innovazioni necessarie per l'adeguamento alle normative di contenimento energetico non rientrano concettualmente e normativamente nella materia «edilizia» bensì in quella dell'«ambiente» e dell'«energia».

Altrettanto priva di fondatezza si appalesa, per la resistente, l'impugnazione dell'art. 31, in quanto la norma non va letta come una limitazione alla partecipazione del Ministero per i beni e le attività culturali alla fase di adeguamento dello strumento urbanistico al PPR.

La Regione ritiene parimenti infondata la censura mossa all'art. 33, poiché - non comprendendosi il motivo per cui le varianti che non riducono la tutela dei beni paesaggistici o le misure di protezione ambientale non possano essere escluse dal processo di VAS - con riferimento alla impugnata ipotesi prevista dalla prima parte del comma 6 della norma (recante l'esclusione dalla VAS, ferma restando la VIA, delle varianti che determinano l'uso a livello locale di aree di limitate dimensioni), occorre considerare che sempre tale articolo comprende già la preventiva acquisizione del parere delle amministrazioni preposte alla tutela paesaggistica culturale e ambientale. Mentre, per quanto concerne la VAS,



essa è prevista per le modificazioni al PRG che riguardano i procedimenti di riordino di cui al piano di alienazioni e valorizzazioni immobiliari previsti dal 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), che non possono in ogni caso ridurre la dotazione complessiva di aree per servizi al di sotto della soglia minima prevista dalla legge regionale urbanistica.

Riguardo agli artt. 34 e 35, la resistente osserva che - giacché l'art. 145 del d.lgs. n. 42 del 2004 si limita a prevedere che la Regione assicuri la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento di conformazione e adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica -, una volta garantita a monte tale conformazione ed adeguamento, non si comprende perché le varianti conformi agli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica debbano replicare la prevista procedura. Peraltro, per la Regione, in ogni caso l'art. 34, comma 3, definisce le varianti generali e per esse (cioè per la conformazione e approvazione) richiama la procedura (ivi compresa la *VAS*) di cui all'art. 15, così come modificato e sostituito dall'art. 30 della legge reg. in questione, non impugnato dal Governo: da ciò l'inammissibilità del dedotto motivo, con riguardo anche alle varianti strutturali di cui al comma 4 dell'art. 34.

Infine, quanto all'art. 61, la resistente ritiene di avere inteso applicare proprio il principio che il ricorrente ha ritenuto leso, in quanto l'art. 6, comma 6, del d.P.R. n. 380 del 2001 non può essere interpretato se non nel senso che è quello di consentire alle Regioni l'estensione delle categorie di interventi edilizi senza titolo abilitativo, fatte espressamente salve le prescrizioni degli strumenti urbanistici comunali ed edilizi, che altrimenti rischierebbero una sovrapposizione contraria allo stesso esercizio delle funzioni proprie delle amministrazioni regionali e locali. D'altra parte, la Regione rileva che la disposizione censurata, nell'escludere la necessità del titolo abilitativo per il mutamento di destinazione d'uso degli immobili de quibus, ne condiziona la compatibilità con le norme di attuazione del PRG e degli strumenti esecutivi.

3.- Con atto depositato l'11 novembre 2013, la Regione Piemonte - sottolineato che con la propria legge regionale 12 agosto 2013, n. 17 (Disposizioni collegate alla manovra finanziaria per l'anno 2013) «ha integralmente modificato le norme impugunate nel senso invocato in ricorso, senza che le stesse, nel frattempo, abbiano avuto attuazione» - ha proposto istanza di cessazione della materia del contendere, ovvero di estinzione del giudizio in caso di rinuncia da parte del ricorrente e successiva accettazione della Giunta regionale.

4.- Con atto depositato il 6 marzo 2014, il Presidente del Consiglio dei ministri - ritenuto che le modifiche apportate dalla sopravvenuta legge reg. n. 17 del 2013 «appaiono idonee ad eliminare i motivi di illegittimità costituzionale rilevati dal Governo» - ha rinunciato parzialmente alla impugnazione, «essendo venuti meno i motivi del ricorso», limitatamente ai censurati artt. 4, 16, 18, 21, 27, 31, 35 e 61. Viceversa egli ha reputato ancora validi gli ulteriori motivi di impugnazione riferiti agli artt. 33 e 34, rispetto ai quali dette modifiche non sono ritenute idonee a rimuovere i già rilevati profili di incostituzionalità.

5.- Con delibera depositata il 9 maggio 2014, la Regione Piemonte ha accettato la rinuncia parziale.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto in via principale questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, 16, 18, 21, 27, 31, 33, 34, 35 e 61 della legge della Regione Piemonte 25 marzo 2013, n. 3, recante «Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo) e ad altre disposizioni regionali in materia di urbanistica ed edilizia».

2.- Preliminarmente, va rilevato che, nelle more del giudizio, è stata emanata la legge della Regione Piemonte 12 agosto 2013, n. 17 (Disposizioni collegate alla manovra finanziaria per l'anno 2013), che - agli artt. 2, 3, 4 e 5 - ha sostituito numerose disposizioni della legge reg. n. 56 del 1977, quali già modificate dalla legge reg. n. 3 del 2013, tra cui anche quelle oggetto di impugnazione.

In ragione di ciò, la resistente - sottolineato che la sopravvenuta legge reg. n. 17 del 2013 «ha integralmente modificato le norme impugunate nel senso invocato in ricorso, senza che le stesse, nel frattempo, abbiano avuto attuazione» - ha proposto istanza di integrale cessazione della materia del contendere, ovvero di estinzione del giudizio in caso di rinuncia da parte del ricorrente e successiva accettazione della Giunta regionale. A sua volta, il Presidente del Consiglio dei ministri - rilevato che le modifiche apportate dalla menzionata legge reg. n. 17 del 2013 «appaiono idonee ad eliminare i motivi di illegittimità costituzionale rilevati dal Governo» - ha rinunciato parzialmente alla impugnazione, «essendo venuti meno i [...] motivi del ricorso», limitatamente agli artt. 4, 16, 18, 21, 27, 31, 35 e 61; tale rinuncia



parziale, ritualmente notificata, è stata accettata dalla Regione resistente. Il ricorrente ha invece inteso ancora validi gli ulteriori motivi di impugnazione riferiti agli artt. 33 e 34, rispetto ai quali dette modifiche non sono ritenute idonee a rimuovere i già rilevati profili di incostituzionalità.

Conformemente alla giurisprudenza costante di questa Corte (sentenze n. 141, n. 54 e n. 40 del 2014; ordinanze n. 38 del 2014 e n. 316 del 2013), la rinuncia parziale alla impugnazione, formalizzata dalla parte ricorrente ed accettata dalla resistente costituita, determina l'estinzione del processo relativamente alla impugnazione dei menzionati articoli, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

3.- Sempre preliminarmente - tenuto conto che la Regione resistente ha proposto (prima della formalizzazione della rinuncia parziale) istanza di generale cessazione della materia del contendere, deducendo che la legge reg. n. 17 del 2013 «ha integralmente modificato le norme impugnate nel senso invocato in ricorso, senza che le stesse, nel frattempo, abbiano avuto attuazione» - deve rilevarsi che l'Avvocatura generale dello Stato (nel contesto del sopra richiamato atto di rinuncia parziale) ha eccepito che «Permangono invece validi gli ulteriori motivi di impugnazione [...] segnatamente con riferimento agli articoli 33 e 34», in quanto «Le modifiche ad essi introdotte, infatti, non sono state ritenute idonee a rimuovere i profili di illegittimità costituzionale già rilevati con il ricorso introduttivo del presente giudizio».

Poiché il Presidente del Consiglio dei ministri contesta solo il carattere non soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso, delle sopravvenute modifiche normative (nulla eccependo, peraltro, in ordine alla effettiva configurabilità dell'altro requisito della mancata attuazione medio tempore delle norme medesime), questa Corte deve condurre il proprio vaglio sul contenuto di dette modifiche, onde verificare la possibilità di pronunciare la richiesta cessazione della materia del contendere rispetto a tali norme (sentenze n. 108, n. 97, n. 86 e n. 72 del 2014).

3.1.- L'art. 33 della legge reg. n. 3 del 2013 è impugnato solo nella parte in cui modificava il comma 6 dell'art. 16-*bis* della legge reg. n. 56 del 1977. La norma oggetto di censura prevedeva che «sono escluse dal processo di VAS le varianti di cui al presente articolo che determinano l'uso a livello locale di aree di limitate dimensioni, ferma restando l'applicazione della disciplina in materia di VIA; sono, altresì, escluse dal processo di VAS quando ricorrono tutte le seguenti condizioni: a) la variante non riduce la tutela relativa ai beni paesaggistici prevista dallo strumento urbanistico o le misure di protezione ambientale derivanti da disposizioni normative; b) la variante non incide sulla tutela esercitata ai sensi dell'articolo 24; c) la variante non comporta variazioni al sistema delle tutele ambientali previste dallo strumento urbanistico vigente.».

L'art. 3, comma 12, della sopravvenuta legge reg. n. 17 del 2013 sostituisce nuovamente il comma 6 dell'art. 16-*bis* della legge reg. n. 56 del 1977, disponendo che «sono escluse dal processo di VAS le varianti di cui al presente articolo finalizzate alla localizzazione di interventi soggetti a procedure di VIA».

Dalla comparazione (condotta all'esclusivo fine di valutare il contenuto soddisfacente o meno dello *ius superveniens*) della disposizione oggetto di impugnazione con quella sopravvenuta emerge come - sebbene il legislatore regionale abbia effettivamente operato in senso tendenzialmente soddisfacente rispetto alla domanda di parte ricorrente, eliminando la previsione della generale esclusione dal processo di VAS delle varianti di limitate dimensioni regolate dal medesimo art. 16-*bis*, nonché delle specifiche varianti di cui alle lettere a), b) e c) - va tuttavia rilevato che, anche nella nuova formulazione del comma 6 dell'art. 16-*bis*, permane (ed anzi viene assunta quale regola generale nell'intero contesto dell'art. 16-*bis*) l'esclusione dal processo di valutazione ambientale strategica di tutte le varianti finalizzate alla localizzazione di interventi soggetti a procedure di valutazione di impatto ambientale.

La permanenza nel contesto normativo della previsione della esclusione dal procedimento VAS delle varianti soggette a VIA configura un contenuto dello *ius superveniens* che (pur se fortemente innovativo rispetto al censurato precedente nucleo precettivo, e pertanto non soggetto ad un trasferimento della questione: sentenze n. 87, n. 44 e n. 23 del 2014) non si presenta come integralmente soddisfacente, e rende quindi impraticabile la soluzione della dichiarazione di cessazione della materia del contendere, determinando nel contempo la necessità di operare il richiesto scrutinio di costituzionalità della norma impugnata.

3.2.- Nel merito, la questione è fondata.

L'art. 33 della legge reg. n. 3 del 2013 (nella parte in cui modificava il comma 6 dell'art. 16-*bis* della legge reg. n. 56 del 1977) è impugnato per violazione dell'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera s), della Costituzione, in ragione della «arbitraria limitazione del campo di applicazione della disciplina statale contenuta nell'art. 6, comma 2, lettere a) e b), comma 3, comma 3-*bis* e comma 4, e nell'art. 12 del d.lgs. n. 152 del 2006, attuativo dei principi comunitari contenuti nella direttiva 2001/42/CE, che stabiliscono il campo di applicazione della disciplina della VAS e della verifica di assoggettabilità a VAS, disponendo l'esclusione della stessa solo per particolari tipi di piani e programmi tassativamente elencati e solo per le varianti riguardanti singoli progetti», nonché per contrasto con l'art. 3 della stessa direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente).



Poiché la verifica della conformità della norma impugnata alle regole di competenza interna è preliminare al controllo del rispetto dei principi comunitari (sentenze n. 245 del 2013, n. 127 e n. 120 del 2010), va innanzitutto sottolineato, in termini generali, che la giurisprudenza costituzionale è costante nell'affermare che la «tutela dell'ambiente rientra nelle competenze legislative esclusive dello Stato e che, pertanto, le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, essendo ad esse consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato (sentenze n. 145 e n. 58 del 2013, n. 66 del 2012, n. 225 del 2009)» (sentenza n. 300 del 2013).

Altrettanto costantemente questa Corte ha affermato che la valutazione ambientale strategica, disciplinata dal decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), attuativo dei principi comunitari contenuti nella direttiva 27 giugno 2001, n. 2001/42/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente), attiene alla materia «tutela dell'ambiente» (sentenze n. 227, n. 192, n. 129 e n. 33 del 2011), di competenza esclusiva dello Stato. E che interventi specifici del legislatore regionale sono ammessi nei soli casi in cui essi, pur intercettando gli interessi ambientali, risultano espressivi di una competenza propria della Regione (sentenza n. 398 del 2006).

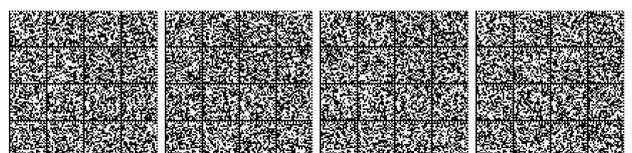
È indubbio, pertanto, «che il significativo spazio aperto alla legge regionale dallo stesso d.lgs. n. 152 del 2006 (in particolare, art. 3-*quinquies*; art. 7, comma 2) non possa giungere fino a invertire le scelte che il legislatore statale ha adottato in merito alla sottoposizione a VAS di determinati piani e programmi; scelte che in ogni caso sono largamente condizionate dai vincoli derivanti dal diritto dell'Unione» (sentenza n. 58 del 2013).

3.3.- Il comma 6 dell'art. 16-*bis* della legge reg. n. 56 del 1977 (come sostituito dal censurato art. 33 della legge reg. n. 3 del 2013) si inseriva nel contesto dei procedimenti di riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare di Regioni, Province, Comuni e altri Enti, nonché di società o Enti a totale partecipazione dei predetti, disciplinate dall'art. 58 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), finalizzati alla attuazione del «piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari», che comportino variante al piano regolatore generale (PRG) ai sensi del comma 1 dell'art. 16-*bis* della legge reg. n. 56 del 1977 nel testo sostituito dal medesimo art. 33. La norma censurata prevedeva, come detto, una generale sottrazione al processo di valutazione ambientale strategica (VAS), tanto delle varianti disciplinate dal medesimo articolo, allorché esse «determinano l'uso a livello locale di aree di limitate dimensioni ferma restando l'applicazione della disciplina in materia di VIA», quanto degli specifici altri tipi di varianti contemplati nelle lettere *a*), *b*) e *c*) dello stesso comma 6.

La radicale esclusione di tutte codeste varianti non solo dalla valutazione ambientale strategica, ma anche dalla stessa verifica di assoggettabilità (diversamente da quanto previsto per le altre modificazioni al PRG, dal comma 5), determinava un palese vulnus alla tutela approntata dalle richiamate norme del d.lgs. n. 152 del 2006.

In particolare, la censurata disciplina si poneva in contrasto con i commi 3 e 3-*bis* dell'art. 6, secondo i quali, rispettivamente, «per i piani e i programmi di cui al comma 2 che determinano l'uso di piccole aree a livello locale e per le modifiche minori dei piani e dei programmi di cui al comma 2, la valutazione ambientale è necessaria qualora l'autorità competente valuti che producano impatti significativi sull'ambiente, secondo le disposizioni di cui all'articolo 12 e tenuto conto del diverso livello di sensibilità ambientale dell'area oggetto di intervento»; e «L'autorità competente valuta, secondo le disposizioni di cui all'articolo 12, se i piani e i programmi, diversi da quelli di cui al comma 2, che definiscono il quadro di riferimento per l'autorizzazione dei progetti, producano impatti significativi sull'ambiente». Tali disposizioni prevedono che la necessità del ricorso alla procedura di VAS o di assoggettabilità dipenda, non già da un dato meramente quantitativo riferito alle dimensioni di interventi la cui inoffensività sull'ambiente sia aprioristicamente ed astrattamente affermata in ragione della loro modesta entità, bensì dalla accertata significatività dell'impatto sull'ambiente e sul patrimonio culturale che detti interventi (seppure non estesi) concretamente hanno capacità di produrre (come espressamente previsto dal comma 1 dell'art. 6 del d.lgs. n. 152 del 2006).

Né assume alcun rilievo l'inciso contenuto nel primo periodo della norma *de qua*, secondo cui, per le varianti che determinano l'uso a livello locale di aree di limitate dimensioni, resta ferma l'applicazione della disciplina in materia di VIA (comma 6, primo periodo). Questa Corte ha infatti rilevato come sia «erroneo il convincimento [...] circa l'assoluta assimilazione di oggetto tra VAS e VIA: posto che si tratta, invece, di istituti concettualmente distinti, per quanto connessi (sentenza n. 227 del 2011), è ben possibile che la prima si riveli necessaria, a seguito di verifica di assoggettabilità, anche quando viene in considerazione un piano relativo a un progetto che non richiede la seconda, ma ugualmente dotato di impatto significativo sull'ambiente» (sentenza n. 58 del 2013).



3.4.- Pertanto, l'art. 33 della legge reg. Piemonte n. 3 del 2013, nella parte in cui sostituisce il comma 6 dell'art. 16-*bis* della legge reg. n. 56 del 1977, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo, con assorbimento degli altri profili riferiti alla violazione del primo comma dell'art. 117 Cost.

4.- A sua volta, l'art. 34 della legge reg. n. 3 del 2013 è stato impugnato nella parte in cui sostituisce l'art. 17, comma 2, della legge reg. n. 56 del 1977, in quanto stabilisce che le varianti del PRG debbano essere «conformi agli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica regionali e provinciali», senza prevedere la partecipazione del Ministero per i beni e le attività culturali al procedimento di variante.

I commi da 14 a 18 dell'art. 3 della sopravvenuta legge reg. n. 17 del 2013 sostituiscono diverse disposizioni della norma impugnata. In particolare: *a)* il comma 15 dell'art. 3 dispone che «Al comma 7 dell'articolo 17 della L.R. n. 56/1977, come sostituito dall'articolo 34 della L.R. 3/2013, le parole “; la pronuncia medesima si intende positiva se essa non interviene entro il termine predetto.” sono sostituite dalle seguenti: “ Per le varianti successive a quella di cui all'articolo 8-*bis*, comma 6, lettera *b)*, in caso di presenza di beni paesaggistici di cui all'articolo 134 del D.Lgs. 42/2004, contestualmente all'invio alla provincia, la deliberazione medesima è trasmessa anche al Ministero per i beni e le attività culturali che, entro quarantacinque giorni dalla ricezione, si pronuncia in merito alla conformità della variante al PPR. La pronuncia della provincia o della città metropolitana e la pronuncia del Ministero si intendono positive se non intervengono entro i termini sopra citati.”»; *b)* il comma 16 dell'art. 3 dispone che «16. Al comma 7 dell'articolo 17 della L.R. n. 56/1977, come sostituito dall'articolo 34 della L.R. 3/2013, dopo le parole “essere corredata del definitivo parere favorevole della provincia o della città metropolitana” sono inserite le seguenti: “; se il Ministero ha espresso parere di non conformità con il PPR, la deliberazione di approvazione deve dare atto del recepimento delle indicazioni espresse dal Ministero oppure essere corredata del definitivo parere favorevole del Ministero”»; *c)* il comma 17 dell'art. 3 dispone che «17. All'ultimo periodo del comma 7 dell'articolo 17 della L.R. n. 56/1977, come sostituito dall'articolo 34 della L.R. 3/2013, le parole “e alla Regione” sono sostituite dalle seguenti: “, alla Regione e al Ministero”».

Rispetto alle prospettate censure - riferite dal ricorrente alla mancata previsione della partecipazione del Ministero per i beni e le attività culturali al procedimento di variante, in contrasto con l'art. 145, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004, e con conseguente lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost. - le modifiche apportate alla norma censurata non assumono contenuto satisfattivo, giacché la prevista estensione di tale partecipazione all'organo ministeriale risulta limitata nella propria portata applicativa alle sole «varianti successive a quella di cui all'articolo 8-*bis*, comma 6, lettera *b)*, in caso di presenza di beni paesaggistici di cui all'articolo 134 del D.Lgs. 42/2004». Lo *ius superveniens* (che anche in questo caso è comunque dotato di un contenuto innovativo rispetto alla norma originaria che, come detto, impedisce il trasferimento della questione), non contemplando nella sua latitudine applicativa tutte «le varianti e revisioni del piano regolatore generale, comunale e intercomunale» regolamentate dall'art. 17 della legge reg. n. 56 del 1977 (varianti generali, strutturali e parziali, di cui rispettivamente ai commi 3, 4 e 5), assume dunque una portata che (come affermato dal ricorrente) non ne soddisfa integralmente le pretese, con conseguente inidoneità (anche in questo caso) a costituire presupposto per la declaratoria di cessazione della materia del contendere invocata dalla Regione Piemonte.

4.1.- Nel merito, la questione è fondata.

Il ricorrente censura il comma 2 dell'art. 17 della legge reg. n. 56 del 1977, come sostituito dall'art. 34 della legge reg. n. 3 del 2013 - nella parte in cui dispone che le varianti del piano regolatore generale (PRG) debbano essere «conformi agli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica regionali e provinciali», senza prevedere (come detto) la partecipazione del Ministero competente - per contrasto con l'art. 145, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004 (che impone che lo Stato partecipi alla verifica di conformità al PPT della variante al PRG, sussistendo in mancanza la possibilità che successive varianti al piano regolatore generale, non vagliate dalla soprintendenza, possano disallineare lo strumento urbanistico rispetto alle prescrizioni del piano paesaggistico), e conseguentemente per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, Cost.

Orbene, con riferimento alle varianti e revisioni al piano regolatore generale, comunale e intercomunale, va rilevato che l'art. 34 della legge reg. n. 3 del 2013 (sostitutivo dell'art. 17 della legge reg. n. 56 del 1977) - stabilito (al comma 1) che «Il PRG ogni dieci anni è sottoposto a revisione intesa a verificarne l'attualità e ad accertare la necessità o meno di modificarlo, variarlo o sostituirlo; è, altresì, oggetto di revisione in occasione della revisione dei piani territoriali e del piano paesaggistico o del piano territoriale regionale con specifica considerazione dei valori paesaggistici»; e che «il PRG mantiene la sua efficacia fino all'approvazione delle successive revisioni e varianti» - al comma 7 prevedeva (peraltro con riferimento alla sola adozione delle varianti parziali descritte nel precedente comma 5) un analitico *iter* procedimentale di approvazione in cui non era contemplata la partecipazione di qualsivoglia organismo



ministeriale al procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica.

Da ciò deriva l'evidente contrasto con la normativa statale, che - in linea con le prerogative riservate allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., come anche riconosciute dalla costante giurisprudenza di questa Corte (tra le molte, sentenza n. 235 del 2011) - specificamente impone che la Regione adotti la propria disciplina di conformazione «assicurando la partecipazione degli organi ministeriali al procedimento medesimo» (sentenze n. 211 del 2013 e n. 235 del 2011). Costituisce, infatti, affermazione costante - su cui si fonda il principio della gerarchia degli strumenti di pianificazione dei diversi livelli territoriali, dettato dall'evocato art. 145, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004 (sentenze n. 193 del 2010 e n. 272 del 2009) - quella secondo cui l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica «è assunta a valore imprescindibile, non derogabile dal legislatore regionale in quanto espressione di un intervento teso a stabilire una metodologia uniforme nel rispetto della legislazione di tutela dei beni culturali e paesaggistici sull'intero territorio nazionale» (sentenza n. 182 del 2006). Al contrario, nella specie, la generale esclusione della partecipazione degli organi ministeriali nei procedimenti di adozione delle varianti, nella sostanza, veniva a degradare la tutela paesaggistica da valore unitario prevalente e a concertazione rigorosamente necessaria, in mera esigenza urbanistica (sentenza n. 437 del 2008).

4.2.- Pertanto l'art. 34 della legge reg. n. 3 del 2013, nella parte in cui sostituisce l'art. 17, comma 2, della legge reg. n. 56 del 1977, deve essere anch'esso dichiarato costituzionalmente illegittimo, in quanto non prevedeva la partecipazione degli organi del Ministero per i beni e le attività culturali al procedimento di conformazione agli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica delle varianti al piano regolatore generale comunale e intercomunale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 33 della legge della Regione Piemonte 25 marzo 2013, n. 3, recante «Modifiche alla legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo) e ad altre disposizioni regionali in materia di urbanistica ed edilizia», nella parte in cui sostituisce l'art. 16-bis, comma 6, della legge della Regione Piemonte 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 34 della stessa legge reg. Piemonte n. 3 del 2013, che sostituisce l'art. 17, comma 2, della legge reg. Piemonte n. 56 del 1977, nella parte in cui non prevedeva la partecipazione degli organi del Ministero per i beni e le attività culturali al procedimento di conformazione agli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica delle varianti al piano regolatore generale comunale e intercomunale;

3) dichiara, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 4, 16, 18, 21, 27, 31, 35 e 61 della medesima legge reg. Piemonte n. 3 del 2013, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso in epigrafe indicato.

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

F.to:

Sabino CASSESE, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI



N. 198

Sentenza 7 - 11 luglio 2014

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Determinazione della pena detentiva da eseguire - Computo della custodia cautelare e delle pene espiate senza titolo.

– Codice di procedura penale, art. 657, comma 4.

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Sabino CASSESE;

Giudici : 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 dell'art. 657, comma 4, del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale di Lucera nel procedimento penale a carico di M.E. con ordinanza del 27 giugno 2013, iscritta al n. 233 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 45, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti l'atto di costituzione di M.E., nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 20 maggio 2014 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

uditi gli avvocati Raffaele Lepore e Mercurio Galasso per M.E. e l'avvocato dello Stato Maurizio Greco per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza depositata il 27 giugno 2013, il Tribunale di Lucera ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 657, comma 4, del codice di procedura penale, in forza del quale, nella determinazione della pena detentiva da eseguire, sono computate soltanto la custodia cautelare subita o le pene espiate senza titolo dopo la commissione del reato per il quale è stata inflitta la pena che deve essere eseguita.

Il giudice *a quo* premette di essere investito dell'incidente di esecuzione sollevato da un condannato, volto ad ottenere - a fronte del diniego tacito del pubblico ministero, funzionalmente competente ai sensi dell'art. 657 cod. proc. pen. - che dalla pena detentiva da espiare in forza di una sentenza dello stesso Tribunale di Lucera, divenuta irrevocabile il 20 maggio 2013, sia detratto il periodo di custodia cautelare ingiustamente subita dal richiedente per altri reati dal 17 giugno 1983 al 15 settembre 1986.

Al riguardo, il Tribunale rimettente rileva che, in base alle risultanze degli atti, l'istante, nel lontano 1983, era stato sottoposto a «carcerazione preventiva» per tre anni e tre mesi, in quanto coinvolto in un "maxi-processo" per reati di criminalità organizzata, venendo poi assolto dalla Corte d'appello di Napoli dai reati ascrittigli per non aver commesso il fatto.



All'accoglimento della richiesta osterebbe, tuttavia, la disposizione censurata, in base alla quale l'ingiusta carcerazione, per poter essere computata in detrazione, deve seguire, e non già precedere, la commissione del reato per il quale vi è stata condanna alla pena da espiare. Nel caso in esame, di contro, i reati cui si riferisce la pena da eseguire sono stati commessi dal richiedente nel 2000 e, dunque, in epoca ampiamente successiva all'ingiusta custodia cautelare.

Recependo l'eccezione formulata in via subordinata dal richiedente, il giudice *a quo* dubita, peraltro, della legittimità costituzionale dell'indicata condizione limitativa.

La relativa previsione violerebbe, in specie, il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.) e quello del favor libertatis (desumibile dal disposto dell'art. 13, primo comma, Cost.), determinando una ingiustificata disparità di trattamento fra i soggetti che abbiano ugualmente riportato una condanna definitiva a pena detentiva e subito una ingiusta carcerazione. A parità di situazione, la possibilità di "compensare" la seconda con la prima verrebbe, infatti, a dipendere da un fattore meramente casuale di natura temporale, quale l'antiorità del reato, per il quale deve essere determinata la pena da eseguire, rispetto alla carcerazione ingiusta.

La norma censurata violerebbe, inoltre, l'art. 27, terzo comma, Cost., giacché, impedendo di scomputare il periodo di ingiusta carcerazione a chi ha commesso il reato successivamente ad essa - ossia proprio al soggetto che, a ben guardare, più meriterebbe il beneficio, avendo subito l'ingiusta detenzione quando era incensurato - vanificherebbe la finalità rieducativa della pena ed ostacolerebbe il reinserimento del reo nel tessuto sociale.

La disposizione in esame si porrebbe in contrasto con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza anche sotto un ulteriore e diverso profilo: e, cioè, in quanto fondata su una presunzione assoluta non rispondente ad una regola di esperienza generalizzata.

Alla luce delle indicazioni della relazione al progetto preliminare del codice di procedura penale, la preclusione denunciata sarebbe finalizzata, infatti, ad evitare che il diritto al recupero della detenzione ingiustamente sofferta si risolva in un incentivo alla commissione di azioni criminose. Tale paventato effetto criminogeno sarebbe presunto iuris et de iure dalla legge, non essendo il divieto derogabile neanche quando vi sia la prova certa che quel pericolo non si è concretizzato.

Per consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, tuttavia, le presunzioni assolute, specie quando limitano un diritto fondamentale della persona - quale il diritto alla libertà personale - violano il principio di eguaglianza se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassumibili nella formula dell'*id quod plerumque accidit*. In particolare, l'irragionevolezza della presunzione assoluta si coglie tutte le volte in cui sia agevole formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa.

Tale situazione si riscontrerebbe puntualmente nell'ipotesi in esame. Se è certamente possibile, infatti, che taluno sia spinto a delinquere dal proposito di recuperare la carcerazione subita ingiustamente, altrettanto frequente sarebbe il caso di chi - proprio per aver sofferto «la terribile esperienza di conoscere il carcere da innocente» - si guarda bene dal commettere reati solo per "riscuotere" il "credito" che da tale esperienza gli deriva.

Per questo verso, si potrebbe anche ritenere - a parere del giudice *a quo* - che il vulnus ai parametri costituzionali derivi non dalla presunzione in sé, ma dal suo carattere assoluto, che implica un divieto indiscriminato e totale di scomputo. In simile prospettiva, la compatibilità costituzionale potrebbe essere ripristinata trasformando la presunzione in relativa: dichiarando, cioè, costituzionalmente illegittima la norma denunciata nella parte in cui non consente al giudice di derogare al divieto in presenza di elementi probatori di segno contrario alla presunzione stessa (quale, ad esempio, il lungo tempo trascorso tra l'ingiusta carcerazione e la successiva commissione del reato); elementi che sarebbe onere dell'interessato fornire.

La questione sarebbe, altresì, rilevante nel giudizio *a quo*, posto che la preclusione prevista dal comma 4 dell'art. 657 cod. proc. pen. costituisce l'unico elemento ostativo all'accoglimento dell'istanza del condannato.

La rilevanza non verrebbe meno neanche qualora la Corte costituzionale, «optando per l'alternativa» dianzi prospettata, si limitasse a "degradare" in relativa la presunzione assoluta insita nella norma censurata. Nella specie, infatti, la prova contraria risulterebbe senz'altro raggiunta, alla luce del lunghissimo lasso temporale intercorso tra la custodia cautelare ingiustamente sofferta dal richiedente e i fatti cui attiene la pena da espiare.

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

Ad avviso della difesa dello Stato, la questione sarebbe inammissibile, in quanto a carattere alternativo. Il rimettente avrebbe chiesto, infatti, al tempo stesso, un intervento ablativo e uno di tipo additivo sulla norma censurata, senza chiarire se le due richieste siano in rapporto di «alternatività irrisolta» o di subordinazione.

Quanto al merito, la questione sarebbe già stata affrontata e risolta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 442 del 1988, che ha dichiarato infondata una questione analoga relativa al previgente art. 271, quarto comma, del codice



di procedura penale del 1930. Le considerazioni svolte nell'occasione dovrebbero condurre anche in questo caso a ritenere che la disciplina legislativa dell'istituto della cosiddetta fungibilità della detenzione ingiustamente patita «non contiene in alcun modo, regole irragionevolmente discriminatorie», né viola gli altri parametri invocati dal rimettente.

3.- Si è costituito, altresì, M.E., condannato istante nel giudizio *a quo*, chiedendo l'accoglimento della questione.

4.- Con successiva memoria, la parte privata - oltre a ripercorrere e sviluppare le censure formulate dal giudice rimettente, da essa pienamente condivise - ha rilevato come la previsione dell'art. 657, comma 4, cod. proc. pen. si ponga in contrasto anche con l'art. 24, quarto comma, Cost., che impone al legislatore di determinare «le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari». Il divieto stabilito dalla disposizione denunciata vanificherebbe, infatti, «tali procedure riparatorie e lo stesso esercizio del diritto di difesa, di per sé ancora più incompressibile se volto a tutelare la libertà della persona».

La parte privata ha contestato, per altro verso, la fondatezza dell'eccezione di inammissibilità della questione, sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri: dalla lettura dell'ordinanza di remissione risulterebbe, infatti, palese come il giudice *a quo* abbia chiesto un intervento ablatorio, accennando all'ulteriore richiesta a carattere additivo solo in via argomentativa e per completezza di trattazione.

Non sarebbe altresì conferente, nel merito, il richiamo dell'Avvocatura dello Stato alla sentenza n. 442 del 1988, relativa all'art. 271, quarto comma, del codice di rito abrogato, trattandosi di pronuncia le cui argomentazioni - sintoniche con l'impostazione inquisitoria di detto codice - avrebbero perso di attualità a seguito del passaggio ad un modello processuale di tipo accusatorio, operato dal codice del 1988.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale di Lucera dubita della legittimità costituzionale dell'art. 657, comma 4, del codice di procedura penale, in forza del quale, nella determinazione della pena detentiva da eseguire, si tiene conto soltanto della custodia cautelare subita o delle pene espiate senza titolo dopo la commissione del reato per il quale la pena che deve essere eseguita è stata inflitta.

Ad avviso del giudice *a quo*, la norma censurata violerebbe i principi di eguaglianza (art. 3 della Costituzione) e del favor libertatis (desumibile dall'art. 13, primo comma, Cost.), determinando una ingiustificata disparità di trattamento fra i soggetti che hanno riportato una condanna definitiva a pena detentiva e subito una ingiusta carcerazione. A parità di situazione, la possibilità di «compensare» la seconda con la prima verrebbe, infatti, a dipendere da un fattore meramente casuale di natura temporale, quale la circostanza che l'ingiusta carcerazione segua, e non già preceda, la commissione del reato per il quale deve essere determinata la pena da eseguire.

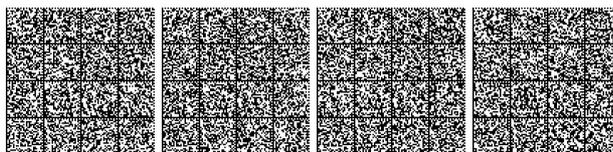
Sarebbe violato, inoltre, l'art. 27, terzo comma, Cost., giacché la preclusione censurata - che colpirebbe il soggetto, in realtà, maggiormente meritevole del beneficio, avendo subito l'ingiusta detenzione quando era ancora incensurato - vanificherebbe la finalità rieducativa della pena ed ostacolerebbe il reinserimento del condannato nel tessuto sociale.

La norma denunciata violerebbe i principi di eguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 Cost.) anche perché fondata su una presunzione assoluta arbitraria: quella, cioè, che la possibilità di scomputare la detenzione ingiustamente sofferta dalla pena inflitta per un successivo reato si risolva in un incentivo a delinquere. Detta presunzione non esprimerebbe, infatti, una regola di esperienza generalizzata, essendo agevolmente ipotizzabili casi nei quali proprio la traumatica vicenda di aver conosciuto «il carcere da innocente», lungi dallo stimolare, distoglie chi l'ha subita dal commettere reati solo per «riscuotere» il corrispondente «credito di pena».

Per questo verso, si potrebbe anche ritenere - secondo il giudice *a quo* - che il vulnus ai parametri costituzionali evocati derivi, anziché dalla presunzione in sé, dal suo carattere assoluto: prospettiva nella quale la compatibilità con la Costituzione andrebbe assicurata trasformando la presunzione in relativa e, segnatamente, dichiarando l'illegittimità costituzionale della norma censurata nella parte in cui non prevede che il giudice possa derogare al divieto quando l'interessato abbia offerto la prova che il temuto effetto criminogeno non si è, di fatto, realizzato.

2.- L'eccezione di inammissibilità formulata dall'Avvocatura dello Stato, sull'assunto che si tratti di questione «incipite», non è fondata.

Al di là di qualche ambiguità di ordine lessicale, dal complessivo tessuto motivazionale dell'ordinanza di remissione emerge con sufficiente chiarezza che il rimettente chiede, in via principale, a questa Corte l'ablazione della norma censurata, prospettando solo in via subordinata un intervento di tipo additivo, che renda superabile la limitazione sancita dalla norma stessa in presenza di elementi probatori di segno contrario alla presunzione su cui essa - in assunto - si fonda.



Gli interventi richiesti non si pongono, pertanto, in rapporto di alternatività irrisolta, ma di subordinazione fra loro: circostanza che rende la questione ammissibile (*ex plurimis*, sentenza n. 280 del 2011).

3.- Sempre in via preliminare, va osservato che, per giurisprudenza costante di questa Corte, l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nelle ordinanze di rimessione, non potendo essere presi in considerazione, oltre i limiti in queste fissati, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, eccepiti ma non fatti propri dal giudice *a quo*, oppure diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle ordinanze stesse (*ex plurimis*, sentenze n. 310, n. 227 e n. 50 del 2010).

Ne deriva che sono inammissibili, e non possono formare oggetto di esame in questa sede, le deduzioni della parte privata dirette ad estendere il *thema decidendum*, tramite la denuncia dell'asserito contrasto della norma censurata anche con l'ulteriore parametro costituito dall'art. 24, quarto comma, Cost.

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

Come segnala la relazione al progetto preliminare del codice, l'art. 657 cod. proc. pen. adotta un «criterio di fungibilità» della carcerazione subita con la pena detentiva da espiare particolarmente ampio, «volto a ricomprendere tutti i periodi di privazione della libertà personale comunque sofferti senza effettiva giustificazione».

Nel determinare la pena detentiva da eseguire in forza di una pronuncia definitiva di condanna, il pubblico ministero è tenuto, infatti, a computare tanto il periodo di custodia cautelare sofferta per lo stesso o per altro reato, anche se ancora in corso (comma 1 dell'art. 657 cod. proc. pen.), quanto il periodo di pena detentiva espiata senza titolo (s'intende, per altro reato), nel senso precisato dal comma 2: ossia «quando la relativa condanna è stata revocata, quando per il reato è stata concessa amnistia o quando è stato concesso indulto, nei limiti dello stesso».

Tale regime di fungibilità - giustificato, sempre secondo la relazione al progetto preliminare, «dalla prevalenza del principio del favor libertatis cui deve essere improntata tutta la legislazione penale» - è suscettibile di configurare anche una riparazione «in forma specifica» per l'ingiusta privazione della libertà personale, come attestano le previsioni degli artt. 314, comma 4, e 643, comma 2, cod. proc. pen., che escludono il diritto all'ordinaria riparazione pecuniaria per quella parte della custodia cautelare o della detenzione che sia stata computata ai fini della determinazione della misura di una pena.

Il meccanismo di «compensazione» incontra, peraltro, il limite di ordine temporale enunciato dalla norma oggi sottoposta a scrutinio (comma 4 dell'art. 657 cod. proc. pen.): limite che riprende, con gli opportuni adattamenti, quello già stabilito dal previgente art. 271, quarto comma, cod. proc. pen. del 1930. La fungibilità opera, cioè, soltanto per la custodia cautelare subita o le pene espiate dopo la commissione del reato per il quale deve essere determinata la pena da eseguire.

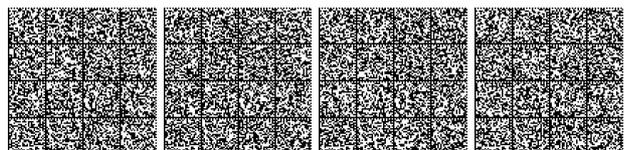
Tale sbarramento temporale si giustifica alla luce di due ordini di considerazioni, tra loro strettamente correlati.

In primo luogo - ed è questa la spiegazione tradizionale del divieto - esso è imposto dall'esigenza di evitare che l'istituto della fungibilità si risolva in uno stimolo a commettere reati, trasformando il pregresso periodo di carcerazione in una «riserva di impunità» utilizzabile per elidere le conseguenze di futuri illeciti penali, e che concreterebbe addirittura una sorta di «licenza di delinquere» quanto ai reati punibili in misura uguale o inferiore alla carcerazione sofferta. Come puntualmente si afferma nella relazione al progetto preliminare, «il recupero della detenzione ingiustamente sofferta deve funzionare come correttivo alle disfunzioni della macchina giudiziaria e compensazione dell'ingiusta carcerazione, ma non certo come incentivo alla commissione successiva di azioni criminose».

In secondo luogo, poi - ma, in realtà, prima ancora - risponde ad una fondamentale esigenza logico-giuridica che la pena, ancorché scontata nella forma anomala dell'«imputazione» ad essa del periodo di ingiusta detenzione sofferta per altro reato, debba comunque seguire, e non già precedere, il fatto criminoso cui accede e che mira a sanzionare. È questa, infatti, la condizione indispensabile affinché la pena possa esplicare le funzioni sue proprie, e particolarmente quelle di prevenzione speciale e rieducativa. Una pena anticipata rispetto al reato, anziché sconsigliarne la commissione, rischierebbe - come detto - di incoraggiarla e, d'altro canto, non potrebbe in nessun caso costituire uno strumento di emenda del reo. Come questa Corte ha già avuto modo di rilevare, nel dichiarare infondata una questione di legittimità costituzionale parzialmente analoga avente ad oggetto il citato art. 271, quarto comma, del codice abrogato, «le finalità «rieducative» di cui al terzo comma dell'art. 27 Cost. [...] possono aver senso anche se riferite ad «altro» reato ma [...] certamente non possono mai riguardare un reato «da commettere»» (sentenza n. 442 del 1988).

5.- Ciò posto, nessuna delle censure del giudice *a quo* coglie nel segno.

Quanto, infatti, alla denunciata violazione dell'art. 3 Cost. per irragionevole disparità di trattamento, questa Corte ha già evidenziato come la situazione di chi ha sofferto la custodia cautelare (o espiato una pena senza titolo) dopo la commissione di altro reato non sia affatto identica, sotto il profilo che interessa, a quella di chi l'ha subita (o espiata) anteriormente. Solo per quest'ultimo soggetto la prospettiva di scomputare dalla pena il tempo della pregressa carcerazione può rientrare nel calcolo che conduce alla deliberazione criminosa; non per il primo, posto che «scontare, in avvenire, custodie cautelari o carcerazioni in esecuzione di pena non può in alcun modo motivare il soggetto a delinquere» (sentenza n. 442 del 1988).



A ciò va aggiunto che - alla luce di quanto dianzi osservato - solo in rapporto a chi ha sofferto la detenzione ingiusta dopo la commissione del reato il meccanismo di compensazione con la pena da espiare è coerente con le funzioni proprie di quest'ultima.

Sicché, in conclusione, «per diverse situazioni, dal punto di vista oggettivo e soggettivo, il legislatore ha [...] ragionevolmente previsto diverse discipline giuridiche» (sentenza n. 442 del 1988).

6.- La preclusione censurata non viola, per analoghe ragioni, neppure l'art. 13, primo comma, Cost.

La scelta legislativa di non privilegiare, nell'ipotesi considerata, il «favor libertatis» trova giustificazione, da un lato, nell'esigenza di evitare - per ragioni di difesa sociale e di tutela della collettività - che chi ha sofferto un periodo di custodia cautelare o di detenzione per altro reato, sia pure indebita, sia indotto a delinquere o, comunque, rinvenga motivi «favorevoli» alla commissione di reati nella possibilità di sottrarsi alle relative conseguenze sanzionatorie opponendo in compensazione un «credito di pena» precedentemente maturato (sentenza n. 442 del 1988); dall'altro, nella correlata esigenza di non creare le premesse per uno stravolgimento delle funzioni di prevenzione e di emenda che la pena dovrebbe esplicare.

7.- Per quanto attiene, poi, alla denunciata violazione dell'art. 27, terzo comma, Cost., è già insito nelle considerazioni precedentemente svolte come tale precetto costituzionale, lungi dal collidere con la preclusione censurata, concorra a giustificarla, stante l'impossibilità di concepire una funzione rieducativa in rapporto a reati che debbano essere ancora commessi.

8.- Non riscontrabile, infine, è l'asserito contrasto con i principi di eguaglianza e di ragionevolezza (art. 3 Cost.), conseguente al fatto che la norma censurata poggerrebbe su una presunzione assoluta arbitraria, in quanto non rispondente ad una regola di esperienza generalizzata, quale il supposto effetto criminogeno del diritto a «recuperare» il periodo di ingiusta detenzione sofferto prima della commissione del reato: essendo, in fatto, ben possibile che la vicenda traumatica della carcerazione ingiusta abbia un opposto effetto dissuasivo e che, comunque, il successivo reato venga perpetrato per ragioni del tutto avulse dall'intento di «riscuotere» il «credito di pena».

Al riguardo, è dirimente il rilievo che il giudice *a quo* qualifica come presunzione assoluta quella che, in realtà, è la *ratio legis*: o, meglio, una delle due rationes della limitazione denunciata (l'altra consistendo nell'evidenziata esigenza logico-giuridica che la pena segua, e non già preceda, il reato). *Ratio* peraltro non scalfita dalla eventualità, prospettata dal rimettente, che la «riserva di impunità», conseguente all'ipotetica rimozione della preclusione, possa in concreto non pesare sul processo motivazionale che induce a delinquere chi ne beneficia.

Tali considerazioni escludono che possa accedersi anche all'intervento richiesto dal rimettente in via subordinata, volto a trasformare l'ipotetica presunzione assoluta in relativa.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 657, comma 4, del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, dal Tribunale di Lucera con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Sabino CASSESE, *Presidente*

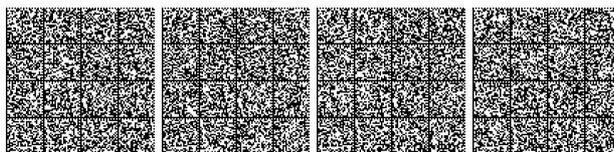
Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Gabriella MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria l'11 luglio 2014.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 38

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 5 giugno 2014
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente (tutela dell') - Norme contenute nella legge finanziaria 2014 della Regione Veneto - Tutela della rete ecologica regionale "Natura 2000" - Previsione che la Giunta regionale definisce specifiche linee guida di carattere tecnico-progettuale contenenti i criteri affinché l'attuazione di una serie di interventi elencati, considerati di rilevante interesse pubblico per le loro caratteristiche intrinseche, non sia assoggettata a valutazione di incidenza ambientale (VINCA) - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con il regolamento statale di attuazione della direttiva 92/43/CEE, secondo cui è assoggettato alla VINCA ogni intervento che possa incidere sullo stato di conservazione dell'equilibrio ambientale - Violazione della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

- Legge della Regione Veneto 2 aprile 2014, n. 11, art. 65.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, art. 5, come modificato dall'art. 6 del d.P.R. 12 marzo 2003, n. 120; direttiva 92/43/CEE del 21 maggio 1992.

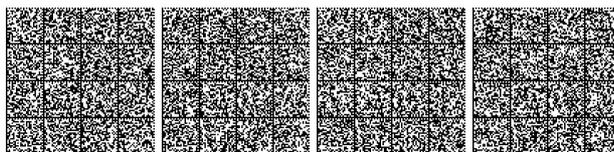
Ambiente (tutela dell') - Norme contenute nella legge finanziaria 2014 della Regione Veneto - Realizzazione di opere di regimazione idraulica con il sistema della compensazione - Possibilità per la Giunta regionale di prevedere, in compensazione dell'onere per la realizzazione dei lavori, la cessione agli appaltatori del materiale litoide estratto dai corsi d'acqua e la riutilizzazione dello stesso senza alcun controllo circa le sue caratteristiche - Ricorso del Governo - Denunciata mancanza di richiami alla normativa statale di settore ed ai requisiti per esonerare il materiale di scavo dal regime dei rifiuti - Inosservanza della disciplina regolamentare dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo nonché del codice dell'ambiente - Violazione della competenza statale esclusiva in materia ambientale.

- Legge della Regione Veneto 2 aprile 2014, n. 11, art. 19.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 10 agosto 2012, n. 161, art. 4; decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, artt. 183, comma 1, e 184-bis, comma 1.

Ambiente (tutela dell') - Norme contenute nella legge finanziaria 2014 della Regione Veneto - Disciplina della combustione controllata sul luogo di produzione di residui vegetali - Previsione che l'abbruciamento di materiale vegetale residuale naturale derivante da attività agricole o da manutenzione di orti o giardini privati, effettuato nel rispetto delle prescrizioni dettate dai regolamenti comunali di polizia rurale e dei requisiti minimi uniformi stabiliti dalla legge regionale, non costituisce attività di gestione dei rifiuti o di combustione illecita - Ricorso del Governo - Denunciata esclusione *a priori* e in via generale dei suddetti residui dalla disciplina statale dei rifiuti (e segnatamente dal regime dei sottoprodotti) - Contrasto con la normativa nazionale e comunitaria di riferimento - Violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela ambientale.

- Legge della Regione Veneto 2 aprile 2014, n. 11, art. 56, commi 1 e 4.
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, artt. 184-bis, comma 1, e 185, comma 1, lett. f); direttiva 2008/98/CE del 19 novembre 2008, art. 2, lett. f).

Per il Presidente del Consiglio dei Ministri (80188230587) in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587 - per il ricevimento degli atti: FAX 06/96514000 e PEC "agsrm@mailcert.avvocaturastato.it"), presso i cui Uffici ha legale domicilio in Roma, via dei Portoghesi n. 12 nei confronti della Regione Veneto, in persona del Presidente della Giunta Regionale, per la carica domiciliato in Venezia, Palazzo Balbi - Dorsoduro, 3901 - 30123 Venezia per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 65, 19 e 56, commi 1 e 4, della legge della Regione Veneto n. 11 del 2 aprile 2014, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 36 del giorno 3 aprile 2014, recante "Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2014", giusta delibera del Consiglio dei Ministri del giorno 22 maggio 2014.



La legge della Regione Veneto n. 11 del 2/4/2014 “Legge Finanziaria regionale 2014”, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 36 del giorno 3 aprile 2014, all’art. 65 “Tutela della rete ecologica regionale “Natura 2000” ha previsto che, in attesa di un’organica disciplina regionale dei compiti e delle funzioni amministrative in materia di tutela della biodiversità, sono previste speciali misure a tutela della rete ecologica regionale “Natura 2000” al fine di dare attuazione agli obblighi derivanti dalla normativa comunitaria e nazionale in materia di conservazione degli habitat naturali e seminaturali, della flora e della fauna selvatiche.

Il successivo comma due del medesimo articolo ha così disposto: “2. Per le finalità di cui al comma 1 la Giunta regionale, prioritariamente con riferimento al territorio montano, definisce per gli interventi di seguito elencati, considerati per le loro caratteristiche intrinseche di rilevante interesse pubblico, specifiche linee guida di carattere tecnico-progettuale contenenti i criteri affinché l’attuazione di detti interventi non sia assoggettata a valutazione di incidenza ambientale (VINCA):

- a) interventi di realizzazione e manutenzione delle opere di difesa idrogeologica realizzati con tecniche di ingegneria naturalistica;
- b) interventi di pianificazione e gestione forestale sostenibile;
- c) interventi di natura agro climatico ambientale finanziati con la programmazione comunitaria;
- d) interventi non produttivi in materia agro ambientale finanziati con la programmazione comunitaria;
- e) lavori di pronto intervento idrogeologico realizzati in regime di somma urgenza;
- f) interventi di difesa fitosanitaria e lotta attiva agli incendi boschivi.”

L’art. 19 della Legge regionale n. 11 del 2014, “Realizzazione di opere di regimentazione idraulica con il sistema della compensazione”, al comma 1, dispone poi che: “1. Nell’esecuzione delle opere di ripristino dell’officiosità e di manutenzione dei corsi d’acqua comprendenti anche la rimozione di materiali litoidi dagli alvei, la Giunta regionale, ai sensi del comma 2 dell’articolo 31 della legge regionale 7 novembre 2003, n. 27 “Disposizioni generali in materia di lavori pubblici di interesse regionale per le costruzioni in zone classificate sismiche”, è autorizzata a prevedere la compensazione, nel rapporto con gli appaltatori, dell’onere della realizzazione dei lavori con il valore del materiale estratto riutilizzabile, da valutarsi sulla base dei canoni demaniali vigenti.”

L’art. 56 della richiamata legge regionale, “Disciplina della combustione controllata sul luogo di produzione di residui vegetali”, al comma 1, dispone: “1. È consentita la combustione controllata sul luogo di produzione di materiale vegetale residuale naturale derivante da attività agricole o da attività di manutenzione di orti o giardini privati, effettuata secondo le normali pratiche e consuetudini.”

La medesima norma, al successivo comma 4, dispone altresì: “4. Le attività di combustione controllata sul luogo di produzione dei materiali agricoli e vegetali indicati al comma 1, effettuata nel rispetto delle disposizioni di cui al presente articolo, non costituisce attività di gestione dei rifiuti o di combustione illecita.”

Le richiamate norme della legge regionale Veneto n. 11 del 2 aprile 2014 si pongono in contrasto con la Costituzione per i seguenti

MOTIVI

1) illegittimità dell’art. 65 della l.r. Veneto 2 aprile 2014, n. 11 per violazione dell’art. 117, primo comma e secondo comma lettera s) della Costituzione sotto il profilo della tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali. La disposizione dell’articolo 65 “Tutela della rete ecologica regionale “Natura 2000”, al comma 1, stabilisce che, in attesa di un’organica disciplina regionale dei compiti e delle funzioni amministrative in materia di tutela della biodiversità, siano previste speciali misure a tutela della rete ecologica regionale “Natura 2000”, al fine di dare attuazione agli obblighi derivanti dalla normativa comunitaria e nazionale in materia di conservazione degli habitat naturali e seminaturali, della flora e della fauna selvatiche. Il successivo comma 2 del medesimo articolo prevede per gli interventi considerati per le loro caratteristiche intrinseche di “rilevante interesse pubblico” ed elencati ai punti a) b), c), d), e), f), specifiche linee guida di carattere tecnico-progettuale (definite dalla Giunta regionale) e contenenti i criteri affinché l’attuazione di detti interventi non sia assoggettata a valutazione di incidenza ambientale (VINCA).

In relazione alla previsione di cui al comma 2, del citato articolo 65, l’esclusione della valutazione di incidenza ambientale, previa coerenza alle linee guida sopra richiamate, è illegittima in quanto contrasta con l’art. 5 del D.P.R. n. 357/97 “Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatica”, modificato dall’art. 6 del D.P.R. 12 marzo 2003, n. 120,



che prevede l'assoggettamento alla Valutazione di Incidenza Ambientale per ogni piano/progetto/intervento che possa incidere sullo stato di conservazione dell'equilibrio ambientale. L'articolo 65, pertanto, contrastando con le previsioni dell'art. 5 del D.P.R. n. 357/97, come modificato dal D.P.R. 12 marzo 2003, n. 120 (art. 6) concernente attuazione della direttiva 92/43/CEE, viola l'art. 117, primo comma e secondo comma lettera *s*) della Costituzione sotto il profilo della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

2) Illegittimità dell'art. 19 della l.r. Veneto 2 aprile 2014, n. 11 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*) della Costituzione. L'articolo 19 della legge regionale in esame dispone che "Nell'esecuzione delle opere di ripristino dell'officiosità e di manutenzione dei corsi d'acqua comprendenti anche la rimozione di materiali litoidi dagli alvei, la Giunta regionale, ai sensi del comma 2 dell'articolo 31 della legge regionale 7 novembre 2003, n. 27 "Disposizioni generali in materia di lavori pubblici di interesse regionale per le costruzioni in zone classificate sismiche", è autorizzata a prevedere la compensazione, nel rapporto con gli appaltatori, dell'onere della realizzazione dei lavori con il valore del materiale estratto riutilizzabile, da valutarsi sulla base dei canoni demaniali vigenti".

L'articolo 19, operando la previsione della cessione del materiale estratto dai corsi d'acqua e la riutilizzazione dello stesso, senza alcun controllo circa le sue caratteristiche, e non operando alcun richiamo della normativa statale di settore regolatrice della materia, rappresentata dall'art. 14 del D.M. 10 agosto 2012 n. 161 "Regolamento recante la disciplina dell'utilizzazione delle terre e rocce da scavo", è pertanto illegittimo.

L'art. 4 del citato D.M. dispone, invero, che il materiale da scavo che risponde a determinati requisiti elencati nello stesso art. 4 "In applicazione dell'articolo 184-*bis*, comma 1, del decreto legislativo n. 152 del 2006 e successive modificazioni, è un sottoprodotto di cui all'articolo 183, comma 1, lettera *qq*), del medesimo decreto legislativo."

L'assenza del rispetto dei requisiti elencati nel predetto art. 4, che devono sussistere contemporaneamente e cumulativamente, e il mancato richiamo di tale normativa statale di settore nell'art. 19 esaminato, fa sì che il materiale litoide sia da considerarsi un rifiuto e non un sottoprodotto e pertanto da assoggettare alla normativa vigente sui rifiuti.

La Corte Costituzionale, peraltro, ha più volte affermato, da ultimo con la sentenza n. 70/2014, che è riservata chiaramente allo Stato la competenza a dettare la disciplina per la semplificazione amministrativa delle procedure relative ai materiali, ivi incluse le terre e le rocce di scavo, provenienti da cantieri di piccole dimensioni, senza contemplare, in tale ambito, alcun ruolo residuo — neppure a carattere cedevole — in capo alle Regioni e Province autonome.

Conseguentemente l'art. 19 è in contrasto con l'art. 4 del Decreto 10 agosto 2012, n. 161 del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e con le disposizioni in esso richiamate dell'art. 184-*bis*, comma 1, e dell'art. 183, comma 1, del decreto legislativo n. 152 del 2006 (Codice dell'Ambiente) in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*) della Costituzione.

3) illegittimità dell'art. 56, primo e quarto comma della l.r. Veneto 2 aprile 2014, n. 11 per violazione dell'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera *s*) della Costituzione.

L'articolo 56 della norma in esame "Disciplina della combustione controllata sul luogo di produzione di residui vegetali", al comma 1, consente "la combustione controllata sul luogo di produzione di materiale vegetale residuale naturale derivante da attività agricole o da attività di manutenzione di orti o giardini privati, effettuata secondo le normali pratiche e consuetudini".

Al successivo comma 4, la norma dispone altresì che, "Le attività di combustione controllata sul luogo di produzione dei materiali agricoli e vegetali indicati al comma 1, effettuata nel rispetto delle disposizioni di cui al presente articolo, non costituisce attività di gestione dei rifiuti o di combustione illecita".

La norma in esame, nel consentire la combustione controllata sui siti di produzione di materiale vegetale residuale naturale delle attività agricole o proveniente da altre attività di manutenzione di orti e giardini, confligge con le previsioni dell'articolo 185, comma 1, lettera *f*) del Decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152, norma che ha recepito la previsione di cui all'art. 2, lettera *f*), della direttiva 2008/98/CEE, che esclude dal campo di applicazione della normativa sui rifiuti sfalci e potature, nonché altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati in agricoltura, nella selvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana".

Tali materiali vegetali, infatti, per poter essere esclusi dal campo di applicazione della parte IV del D.lgs. 152/2006 (Rifiuti e bonifica dei siti inquinanti) dovranno essere riutilizzati in attività agricole o impiegati in impianti aziendali per produrre energia, calore e biogas e soddisfare le condizioni previste dall'art. 184-*bis* del D.lgs. 152/2006, che ha dato attuazione alla direttiva comunitaria 2008/98/CE.

L'articolo 185 D.lgs. da ultimo citato richiede, inoltre, l'utilizzo di processi o metodi che non danneggino l'ambiente né mettano in pericolo la salute umana.



Ne consegue che i residui in esame rientrano nella nozione di sottoprodotto, e come tali esclusi dall'applicazione della disciplina sui rifiuti, ogni qualvolta risultino in concreto, contemporaneamente e cumulativamente sussistenti tutti i requisiti e le condizioni elencate nell'art. 184-bis sopracitato, secondo una valutazione effettuata caso per caso e non operabile in astratto.

Conclusivamente, l'art. 56, commi 1 e 4, operando a priori ed in via generale un'esclusione dei residui vegetali sottoposti ad abbruciamento dalla disciplina sui rifiuti, contrasta con la disciplina nazionale di riferimento contenuta nel d.lgs. n. 152/2006 e con la identica disciplina della Direttiva 2008/98/CE e quindi viola l'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera s) della Costituzione.

P.Q.M.

Per i suesposti motivi si conclude perché gli articoli 65, 19, e 56, I e IV comma della legge regionale Veneto n. 11 del 2 aprile 2014, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 36 del giorno 3 aprile 2014, siano dichiarati costituzionalmente illegittimi.

Si produce l'estratto della delibera del Consiglio dei Ministri del giorno 9 marzo 2012 e la relazione del Dipartimento per gli Affari regionali.

Roma, 29 maggio 2014

Rosario Di Maggio, Avvocato dello Stato

14C00163

N. 118

*Ordinanza del 25 marzo 2014 emessa dal Tribunale di Torino
nel procedimento civile promosso da Albus Susanna ed altri contro INPS*

Previdenza - Contributo di solidarietà sulle prestazioni integrative dell'assicurazione generale obbligatoria - Previsione con norma autoqualificata interpretativa che il contributo stesso è dovuto sia dagli ex dipendenti già collocati a riposo che dai lavoratori ancora in servizio - Violazione dei principi di certezza del diritto e di legittimo affidamento - Incidenza sul diritto di azione e di difesa in giudizio - Violazione dei vincoli derivanti dalla CEDU.

- Decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, nella legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 18, comma 19.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

ORDINANZA

Premesso che:

i ricorrenti chiedono accertarsi che l'assegno garanzia retribuzione (già salario di professionalità) rientra tra le voci di retribuzione da prendere a base di calcolo della pensione integrativa al 30.9.999 nonché accertarsi l'illegittimità della trattenuta operata dall'INPS sull'indennità di buonuscita a titolo di rivalsa contributiva ex art. 3 legge 297/82 e della trattenuta operata dall'INPS a titolo di contributo di solidarietà ex art. 64 Legge 144/99;

resiste l'INPS rilevando con particolare riferimento al contributo di solidarietà che l'art. 18 comma 19 d.l. 98/2911 ha stabilito che «le disposizioni di cui all'art. 64 comma 5 legge 144/1999 si interpretano nel senso che il contributo di solidarietà sulle prestazioni integrative dell'a.g.o. è dovuto sia dagli ex dipendenti già collocati a riposo che dai lavoratori ancora in servizio»



sulla questione del contributo di solidarietà si era formato un indirizzo interpretativo consolidato avendo la Suprema Corte ripetutamente affermato che l'art. 64 legge 144/1999 doveva essere interpretato nel senso che il contributo di solidarietà andava applicato sulle prestazioni integrative erogate e non su quelle maturate (cass. 10872/99; 11732/09; 12526/09; 12734/09; 12735/09; 13265/10; 18254/10; 489/11);

l'art. 18 d.l. 98/11 convertito in legge 11/2011 si pone in aperto contrasto con il predetto unanime orientamento giurisprudenziale stabilendo in via di interpretazione autentica la legittimità della trattenuta del contributo di solidarietà anche sulle retribuzioni dei dipendenti in servizio, legittimità costantemente negata dai giudici di merito e di legittimità;

la norma di interpretazione autentica può dirsi costituzionalmente legittima in quanto «si limiti ad assegnare alla disposizione interpretata un significato già in esso contenuto, riconoscibile come una delle possibili letture del testo originario» (corte cost. 271 e 257 del 2011) avendo lo scopo di chiarire «situazioni di oggettiva incertezza del dato normativo in ragione di un dibattito giurisprudenziale irrisolto» ovvero di «ristabilire un'interpretazione più aderente alla originaria volontà del legislatore» ((corte cost. 311 del 2009) a tutela della certezza del diritto e dell'eguaglianza dei cittadini (corte cost. 15 del 2012);

Ritenuto che:

l'art. 18 d.l. 98/11 convertito in legge 11/2011 non rispetta i parametri di legittimità costituzionale enucleati dalla Corte costituzionale nei precedenti richiamati in quanto innanzitutto introduce nella norma interpretata elementi quali il riferimento ai lavoratori ancora in servizio ed il concetto di pensione integrativa maturata alla data del 30 settembre 1999 non presenti nella originaria formulazione dell'art. 64, comma 5 legge n. 144/99;

in secondo luogo la norma di interpretazione autentica interviene in una situazione nella quale da un lato non vi era alcuna incertezza del dato normativo tenuto conto che l'art. 64 stabiliva che il contributo di solidarietà andava applicato sulle prestazioni integrative e non già sulle retribuzioni percepite dai dipendenti ancora in servizio e dall'altro non vi era alcun dibattito giurisprudenziale bensì un orientamento granitico della Suprema Corte a mente del quale il contributo di solidarietà doveva essere applicato solo sulle prestazioni pensionistiche integrative e non sulle retribuzioni;

la norma appare quindi in contrasto con gli art. 3 e 24 della Costituzione;

in terzo luogo l'art. 18 d.l. 98/11 convertito in legge 11/2011 viola il principio della preminenza del diritto e la nozione di equo processo sanciti dall'art. 6 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ed appare pertanto in contrasto con l'art. 117 cost.

L'art 6 CEDU impedisce infatti al legislatore di ingerirsi nell'amministrazione della giustizia allo scopo di influenzare la decisione di una controversia salvo che ricorrano ragioni imperative di interesse generale e le predette ragioni non possono coincidere con motivazioni di finanza pubblica;

la questione di legittimità costituzione dell'art. 18 d.l. 98/11 convertito in legge 11/2011 è certamente rilevante in quanto la sua applicazione comporterebbe il rigetto della domanda relativa al contributo di solidarietà che viceversa sarebbe stata certamente accolta;

P.Q.M.

Visti gli art. 134 Cost. e 23 legge 11 marzo 1953 n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 d.l. 98/11 convertito in legge 11/2011 in relazione agli art. 3, 24 e 117 della Costituzione;

Manda alla cancelleria di provvedere alla immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale nonché alla notifica della presente ordinanza alle parti, al Presidente del Consiglio dei ministri ed alla sua comunicazione ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica;

Sospende il procedimento.

Il Giudice: DOTT.SSA FIERRO



N. 119

*Ordinanza del 31 marzo 2014 emessa dal Tribunale di Lecce
nel procedimento penale a carico di D.M.J., F.E. e N.R.*

Processo penale - Dibattimento - Nuove contestazioni - Modifica dell'imputazione - Facoltà dell'imputato di richiedere il giudizio abbreviato nel caso in cui il pubblico ministero abbia proceduto a modificare l'imputazione per adeguarla alle nuove risultanze dibattimentali - Mancata previsione - Disparità di trattamento rispetto alla fattispecie di cui all'art. 517 cod. proc. pen., alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 237 del 2012 - Lesione del diritto di difesa - Violazione degli obblighi internazionali derivanti dall'art. 6 della CEDU.

- Codice di procedura penale, art. 516.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 117, primo comma, in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

IL TRIBUNALE ORDINARIO DI LECCE

SEZIONE 1ª PENALE

Riunito in camera di consiglio nelle persone dei signori magistrati: dott. Gabriele Perna, Presidente; dott. Stefano Sernia, giudice rel.; dott.ssa Maddalena Torelli, giudice;

All'udienza del giorno 31 marzo 2014, nel processo nei confronti di D. M. J., F. E. e N. R., liberi contumaci, e N. R., detenuto per questa (ed altra) causa, presente;

Sentite le parti, ha pronunciato la seguente ordinanza;

All'udienza del 6 novembre 2013 il P.M. ha modificato l'imputazione di associazione di stampo mafioso, contestata all'imputato N. R., estendendone l'estensione temporale dalla data del giugno 2010 (oggetto dell'originaria imputazione) a quella del marzo 2013, così ritenendo di adeguare l'imputazione alle risultanze processuali.

La difesa, alla luce dei principi espressi dalla sentenza n. 237/2012 della Corte costituzionale, chiede ammettersi il N. a giudizio abbreviato condizionato in relazione all'imputazione così modificata; in subordine, solleva eccezione di incostituzionalità dell'art. 516 c.p.p., nella parte in cui non consenta all'imputato di richiedere riti alternativi in relazione alla modifica dell'imputazione operata dal P.M. con riferimento a fatti non già risultanti dalle indagini.

Il P.M. obietta che tratterebbesi, più che di contestazione di un fatto diverso, della contestazione di un fatto nuovo secondo la disciplina dell'art. 518 c.p.p., in relazione al quale sarebbero mal poste le questioni sollevate dalla difesa, che potrebbe semplicemente negare-giusta quanto appunto previsto dall'art. 518 c.p.p., il consenso alla contestazione suppletiva e così salvaguardare il suo diritto a riti alternativi nel procedimento che occorrerebbe instaurare distintamente.

La posizione del P.M. non appare condivisibile; nella giurisprudenza è costante la differenziazione tra fatto diverso e fatto nuovo, a seconda che il fatto oggetto di contestazione integrativa si ponga in termini modificativi o invece aggiuntivi rispetto alla originaria imputazione; di fatto nuovo cioè può parlarsi solo allorché, rispetto al fatto già oggetto di contestazione, il P.M. introduca un fatto ulteriore, ontologicamente distinto rispetto a quanto già contestato, ed ad esso non connesso ai sensi dell'art. 12, lettera *b*) c.p.p. (applicandosi in tal ultimo caso la disciplina di cui all'art. 517 c.p.p., analoga a quella di cui all'art. 516 c.p.p.); laddove invece, in tema di reati permanenti in genere e di reato associativo in particolare, lo spostamento «in avanti» della data di consumazione del reato non vale di certo ad introdurre un nuovo delitto, ma a qualificare la durata nel tempo dello stesso reato già contestato, introducendo un elemento che, potendo incidere quanto meno sul trattamento sanzionatorio, sicuramente integra quel sorgere di nuove esigenze difensive che sono a fondamento delle garanzie previste per il caso della modifica della contestazione e che giustificano il ricorso alla disciplina del «fatto diverso» di cui all'art. 516 c.p.p.

Premesso che appare pacifico che la scelta di un rito piuttosto che di un altro sia espressione del diritto di difesa tutelato dall'art. 24 Cost. (come peraltro già ritenuto dalla stessa Corte costituzionale, ad es. con le sentenze n. 265/1994 e n. 333/2009), nonché — in quanto parte delle «possibilità necessarie a preparare la difesa» — dall'art. 6, comma 3. lettera *b*) ultima parte CEDU (e quindi dall'art. 117 Cost. stante l'obbligo costituzionale di prestare osservanza agli obbli-



ghi nascenti dai trattati internazionali cui lo Stato italiano abbia aderito), e che detto diritto si articoli in relazione al fatto per come contestato dal P.M., occorre ritenere che, nel caso di modifica dell'imputazione, operata dal P.M. in forza di un suo atto potestativo come previsto dagli artt. 516 e 517 c.p.p., non possa disconoscersi all'imputato la facoltà di optare per un rito alternativo, se non negandogli il pieno esercizio del diritto di difesa pur costituzionalmente tutelato.

Appare quindi in contrasto con l'art. 24 Cost. (nonché dell'art. 117 Cost. quale norma mediatrice della rilevanza costituzionale del citato art. 6 CEDU) la disciplina dell'art. 516 c.p.p. nella parte in cui — pur in esito alle pronunzie n. 333/2009 e n. 237/2012 della Corte costituzionale — tuttora non prevede il diritto dell'imputato di chiedere di definire la propria posizione processuale con un rito alternativo, laddove il P.M. abbia proceduto a modificare l'imputazione per adeguarla ai fatti (diversi da quelli cristallizzati nell'imputazione o comunque già risultanti dagli atti) emersi nel corso del dibattimento; e ciò a prescindere da ogni valutazione in ordine alla prevedibilità o meno, da parte dell'imputato, della possibilità di una modifica dell'imputazione, tale valutazione implicando di per sé, tra l'altro, oltre che l'esercizio di poteri precognitivi potenzialmente eccedenti le facoltà umane, anche l'implicito assunto della colpevolezza dell'imputato o della sua piena consapevolezza in ordine agli accadimenti storici e fattuali sottesi al processo, che appare in contrasto, altresì, con la presunzione di non colpevolezza anch'essa oggetto di previsione costituzionale ai sensi dell'art. 27, comma 2 Cost.

Tali valutazioni appaiono peraltro in linea con quanto ritenuto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 237/2012, allorché ha affermato la incostituzionalità dell'art. 517 c.p.p. nella parte in cui non prevedeva la facoltà dell'imputato di richiedere un rito alternativo in relazione al reato concorrente emerso nel corso del dibattimento ed oggetto di contestazione suppletiva ex art. 517 c.p.p., apparendo invero che non vi sia alcuna differenza tra le esigenze difensive poste all'imputato da una modifica dell'imputazione, tanto allorché l'oggetto del processo subisce una modifica a seguito di una contestazione suppletiva che cada sul fatto originario, quanto nel caso in cui la modifica interessi un reato concorrente.

Ne consegue, altresì, che l'attuale disciplina dell'art. 516 c.p.p., nella parte in cui non consente all'imputato di richiedere il rito abbreviato nel caso in cui il P.M. proceda a contestare un fatto diverso emerso nel corso del dibattimento, si pone anche in violazione dell'art. 3 Cost., in quanto, per l'ipotesi suddetta, introduce un trattamento peggiore rispetto alla fattispecie di cui all'art. 517 c.p.p., per più versi analoga a quella di cui all'art. 516 c.p.p. e connotata dalle stesse esigenze difensive in relazione alla modifica dell'imputazione.

P. Q. M.

Il Tribunale ordinario di Lecce, visti gli artt. 1 legge cost. n. 1/1948, 23 della legge n. 87/1953, 1 del decreto del Presidente della Corte costituzionale 21 luglio 2004;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 516 c.p.p., per contrasto con gli artt. 3, 24 e 117 della Costituzione, nella parte in cui non prevede che l'imputato possa chiedere il giudizio abbreviato in corso di dibattimento, nel caso in cui il P.M. abbia proceduto, ai sensi dell'art. 516 c.p.p., a modificare l'imputazione per adeguarla alle nuove risultanze dibattimentali;

Ordina la notificazione della presente ordinanza al P.M., all'istante ed al suo difensore e al Presidente del Consiglio dei ministri, e la sua comunicazione ai Presidenti dei due rami del Parlamento;

Dispone la successiva trasmissione della presente ordinanza e degli atti del procedimento, previa notifiche e comunicazioni di legge, ed unitamente alla prova dell'esecuzione di esse, alla Corte costituzionale;

Dispone la sospensione del processo sino alla pronunzia della Corte costituzionale;

Manda alla Cancelleria per le comunicazioni e gli adempimenti di rito.

Lecce, 31 marzo 2014

Il Presidente: PERNA

Il giudice estensore: SERNIA



N. 120

Ordinanza del 25 febbraio 2014 emessa dalla Commissione tributaria provinciale di Trapani sul ricorso proposto da Urbania S.r.l. contro Agenzia delle entrate - Ufficio di Marsala

Imposta di registro - Atti soggetti a registrazione in termine fisso - Trasferimenti di fabbricati o porzioni di fabbricato a società aventi per oggetto esclusivo o principale l'attività di rivendita di beni immobili - Riduzione dell'aliquota all'1 per cento, ove l'acquirente dichiara nell'atto che intende rivendere l'immobile entro tre anni - Inapplicabilità di tale agevolazione nell'ipotesi in cui le stesse società acquistino l'immobile da un privato non soggetto IVA - Discriminazione di situazioni omogenee - Esercizio irragionevole della discrezionalità legislativa, per difetto di razionalità rispetto allo scopo - Riproposizione di questione dichiarata manifestamente inammissibile dalla Corte costituzionale con ordinanza n. 268 del 2012.

- D.P.R. 26 aprile 1986, n. 131, Tariffa allegata, Parte I, art. 1, comma quinto [*recte*, comma 1, sesto periodo].
- Costituzione, art. 3.

COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI TRAPANI

SEZIONE N. 3 - R.G.R. N. 1343/2009 - ORDINANZA N. 628/03/14

Camera di consiglio 24 settembre 2013 - Depositata il 25 febbraio 2014: dott.ssa Sabatino Antonina, Presidente; avv. Bellafiore Salvatore, relatore; prof. Bucaria Giovanni, giudice.

Ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale.

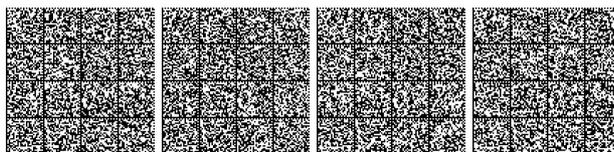
Premessa la precedente ordinanza n. 66/03/2012 di questa Commissione, del seguente letterale tenore: «Ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale, ritenuto in fatto ed in diritto. Con ricorso depositato nella segreteria di questa Commissione in data 16 novembre 2009, la società Urbania S.r.l., nella persona della signora Piazza Antonella, in qualità di amministratore unico e legale rappresentante, con sede in Trapani, corso Piersanti Mattarella n. 130, rappresentata e difesa dall'avv. Vincenzo Scontrino del Foro di Trapani, come da mandato in calce all'atto introduttivo del giudizio, impugnava l'avviso di liquidazione delle imposte suppletive di registro, ipotecaria e catastale, n. 2006IT003717000, notificato il 18 luglio 2009.

Esponneva che l'atto emanato dall'Agenzia delle entrate - Ufficio di Marsala, traeva origine da un "errore" dell'Ufficio stesso che, in un primo momento, aveva concesso l'applicazione dell'imposta di registro con aliquota ridotta dell'1%, in relazione all'acquisto di un fabbricato effettuato dalla ricorrente (in data 4 dicembre 2006) da un soggetto privato (sig. Maltese Giorgio), mentre successivamente aveva rettificato l'aliquota, pretendendo l'applicazione della stessa nella misura ordinaria del 7%, non essendo il venditore soggetto IVA.

Esponneva, inoltre, che, ai sensi dell'art. 1, comma 5 della parte I della Tariffa allegata al d.P.R. n. 131/1986, così come modificato dal d.l. 31 dicembre 1961, n. 669 conv. dalla legge n. 30/1997 "se il trasferimento avente per oggetto fabbricati o porzioni di fabbricato è esente dall'I.V.A., ai sensi dell'art. 10, comma 1, n. 8-*bis*) del d.P.R. n. 633/1972, ed è effettuato nei confronti di imprese che hanno per oggetto esclusivo o principale dell'attività esercitata la rivendita di fabbricati, a condizione che nell'atto di acquisto l'acquirente dichiara che intende trasferirli entro tre anni, si applica l'aliquota dell'1%", aliquota che — deduceva la ricorrente — andava applicata al caso in specie, stante che la Urbania S.r.l. è impresa che, come specificato nell'atto di acquisto, ha per oggetto proprio l'acquisto e la rivendita di fabbricati.

Sollelevava questione di legittimità costituzionale della norma sopra indicata nella parte in cui essa non prevede l'applicazione del trattamento agevolato con riferimento agli acquisti aventi ad oggetto fabbricati o porzioni di fabbricato da soggetti privati, mentre prevede le agevolazioni nell'ipotesi in cui il venditore sia un soggetto I.V.A.

Chiedeva, pertanto, la rimessione degli atti al Giudice costituzionale e, nel merito, l'annullamento dell'atto impugnato, con vittoria di spese.



Si costituiva in giudizio l'Agenzia delle entrate - Ufficio di Trapani, con controdeduzioni depositate in data 17 dicembre 2009 che ribadiva la legittimità del recupero, per differenza, delle normali imposte proporzionali di registro ed ipocatastali, non ricorrendo, nella fattispecie, una delle condizioni di legge e cioè che il venditore fosse un soggetto IVA.

Concludeva, conseguentemente, per il rigetto del ricorso, vinte le spese.

Fatte queste premesse, la Commissione reputa non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla ricorrente, secondo cui l'art. 1, comma 5 della prima parte della Tariffa allegata al d.P.R. n. 131/1986, così come modificato, è in contrasto con l'art. 3 della Costituzione nella parte in cui non prevede l'applicazione del trattamento agevolato ivi indicato, anche agli acquisti aventi ad oggetto fabbricati o porzioni di fabbricato da soggetti privati, non soggetti IVA.

Nella specie appare evidente alla Commissione la chiara violazione dell'art. 3 citato sotto il profilo della discriminazione di situazioni omogenee e, di conseguenza, sarebbe opportuno parificare le fattispecie mediante l'estensione dell'agevolazione in esame anche alla situazione non prevista dalla legge (sentenze Corte cost. n. 187/1981 n. 233/1993 e n. 289/1994).

Infatti, il Legislatore, senza alcuna ragione, ha posto su due piani nettamente distinti due fattispecie che, però, sono del tutto simili, concedendo solo in un caso il trattamento agevolato.

In particolare le imprese di trading, ove acquistino immobili abitativi (per la successiva rivendita) da soggetti titolari di partita IVA, godrebbero dell'applicazione dell'aliquota all'1%; mentre, per le stesse operazioni, se il dante causa è un privato, si applicherebbe l'aliquota ordinaria del 7%.

La norma di cui si tratta, a parere della Commissione, costituisce espressione di una discrezionalità legislativa esercitata in modo irragionevole palesando un "difetto di razionalità rispetto allo scopo" (cfr. Corte cost. sent. n. 233/1993)».

P. Q. M.

La Commissione dispone l'immediata trasmissione degli atti del procedimento n. 1343/2009 R.G.R. alla Corte costituzionale per la eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma di cui si tratta;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Trapani, 2 dicembre 2011

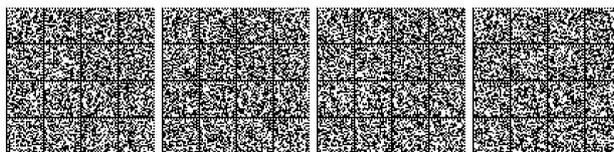
Il Presidente: SABATINO

Il relatore: BELLAFIORE

Ritenuto:

Che con ordinanza n. 268 del 2012, codesta On.le Corte ha dichiarato la inammissibilità della questione di legittimità per insufficiente descrizione della fattispecie, stante «che, come rilevato dall'Avvocatura generale dello Stato, l'ordinanza di rimessione non precisa se il fabbricato per la cui registrazione la società Urbania S.r.l. richiede l'applicazione dell'aliquota dell'1% rientri nella tipologia di immobili previsti nell'art. 10, primo comma, n. 8-bis) del d.P.R. n. 633 del 1972, richiamato dalla disposizione censurata e che costituisce la prima condizione per l'applicazione del trattamento agevolato, né indica se nell'atto di acquisto l'acquirente abbia dichiarato che intende trasferire l'immobile acquistato entro tre anni»;

Che, ripreso il procedimento in primo grado, in ottemperanza ad ordinanza di questa Commissione, la ricorrente ha prodotto in giudizio copia autentica del rogito notarile redatto il 4 dicembre 2006 dal notaio Daniele Pizzo di Marsala, registrato il 5 dicembre 2006, in cui testualmente si legge che la Urbania S.r.l. «chiede l'applicazione dell'imposta di registro nella misura dell'1% ed il pagamento delle imposte ipotecarie e catastali in misura fissa ai sensi dell'art. 1, comma 5, della tariffa - Parte I - allegata al d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131, stante che la stessa è impresa avente per oggetto l'acquisto e la rivendita di fabbricati e che l'immobile oggi acquistato sarà oggetto di rivendita entro tre anni»;



Che con la produzione del rogito notarile di cui sopra, viene sufficientemente descritta la fattispecie relativamente alla quale la contribuente ha chiesto l'applicazione del trattamento agevolato.

Tutto ciò premesso e ritenuto:

La Commissione dispone la trasmissione degli atti del procedimento n. 1343/2009 R.G.R. alla Corte costituzionale per la eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma di cui si tratta;

Sospende il giudizio in corso;

Ordina che a cura della segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Trapani, 25 febbraio 2014

Il Presidente: SABATINO

Il relatore: BELLAFFIORE

14R00168

N. 121

*Ordinanza del 14 marzo 2014 emessa dal Tribunale di Grosseto
nel procedimento penale a carico di S. F. e D.I. B.*

Patrocinio a spese dello Stato - Spese di giustizia - Compensi dell'ausiliario del magistrato - Previsione che gli importi spettanti sono ridotti di un terzo - Violazione dei principi di uguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità dei trattamenti giuridici.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 106-*bis*, inserito dall'art. 1, comma 606, lett. b), della legge 27 dicembre 2013, n. 147.
- Costituzione, art. 3.

IL TRIBUNALE ORDINARIO DI GROSSETO

UFFICIO PENALE DIBATTIMENTALE MONOCRATICO

Insediato in composizione monocratica in funzione di giudice della cognizione nel procedimento iscritto al n. 16/2013/1694 del registro generale degli affari penali nei confronti degli imputati S. F. e D.I. B. definito con sentenza n. 266/2014 in data 11 marzo 2014.

Rilevato che in data 14 febbraio 2014 è stato emesso decreto di pagamento di spese di giustizia per la somma di € 370 a titolo di liquidazione delle spettanze dell'ausiliario della autorità giudiziaria (dott. Romano Fabbrizzi) siccome incaricato della perizia psichiatrica eseguita come in atti per ordine del giudice senza che, tuttavia, in quella sede provvedimentale il giudice potesse tenere conto della pregressa ammissione degli imputati (con appositi distinti decreti emessi in data 18 novembre 2013) al beneficio del patrocinio a carico dell'erario (giacché di tali ammissioni, diversamente da quanto si era disposto al riguardo nei rispettivi decreti, la cancelleria non aveva lasciato notizia alcuna agli atti del fascicolo processuale);

Considerato che la circostanza concernente la ammissione degli imputati al beneficio del patrocinio a carico dell'erario, ai sensi dell'art. 106-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 (introdotto dall'art. 1, commi 606 e 607 della legge n. 143/2013 nel titolo del medesimo t.u.l.s.g. recante «disposizioni particolari sul patrocinio a spese dello Stato nel processo penale»), è rilevante ai fini della liquidazione dei compensi degli ausiliari della autorità giudiziaria in termini di consequenziale applicazione obbligatoria della riduzione di un terzo delle spettanze ivi



espressamente prescritta. Perciò questo giudice, in ossequio alla suddetta disposizione di legge, sarebbe adesso tenuto ad adottare i provvedimenti di modificazione del pregresso decreto di pagamento, emesso nei termini sopra indicati a favore del suddetto perito, facendo luogo alla prescritta applicazione della suddetta riduzione;

Considerato che tuttavia la disposizione di legge da ultimo indicata, nella parte in cui estende anche alla condizione degli ausiliari giudiziari operanti nel procedimento penale (periti, consulenti del pubblico ministero, interpreti, traduttori ed altre persone idonee nominate dall'autorità giudiziaria per il compimento di attività professionalmente qualificate ai sensi dell'art. 3 comma 1 lettera N del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002) la applicazione della riduzione dei compensi di un terzo ivi prevista per i professionisti che assistono la parte privata ammessa al patrocinio a carico dell'erario (difensori, consulenti tecnici di parte privata ed investigatori privati autorizzati), si appalesa viziata di illegittimità costituzionale per grave e palese violazione del criterio di eguaglianza, ragionevolezza e proporzionalità dei trattamenti giuridici stabilito dall'art. 3 della Costituzione.

Infatti, siccome i cosiddetti ausiliari giudiziari sono soggetti episodicamente operanti quali pubblici ufficiali investiti di funzioni pubblicistiche integrative delle cognizioni e capacità tecniche della stessa autorità giudiziaria procedente (a nulla rilevando, peraltro, se si tratti di organo giudicante o requirente), la loro condizione non appare assimilabile per alcuna ragione e sotto alcun profilo a quella del difensore, del consulente tecnico di parte privata e dell'investigatore privato autorizzato; dimodoché la citata disposizione di legge, nella misura in cui sancisce che la circostanza della ammissione di taluna delle parti private al cosiddetto gratuito patrocinio debba addirittura ridondare in pregiudizio della entità del compenso dei suddetti ausiliari giudiziari (nei termini della prescritta riduzione di un terzo), in definitiva presenta gli stessi margini di razionalità di quella che, da tale medesima circostanza, facesse ipoteticamente dipendere la entità (o magari addirittura la eventualità) della corresponsione degli stessi emolumenti stipendiali costituenti oggetto dei rapporti di pubblico impiego riferibili alla condizione dei pubblici ufficiali professionali (personale giudiziario magistratuale od ausiliario, personale di polizia giudiziaria etc.) che risultino istituzionalmente preposti alla trattazione del relativo procedimento penale nell'esercizio delle proprie attribuzioni funzionali o di servizio;

Considerato inoltre che le connotazioni discriminatorie e le ricadute irrazionali della citata disposizione di legge risultano vieppiù evidenti:

al cospetto della constatazione della sperequazione di trattamento logicamente e giuridicamente inspiegabile così introdotta, tra gli stessi ausiliari giudiziari, a seconda della mera estrinseca accidentalità che costoro risultino chiamati o meno a prestare la propria opera proprio in procedimenti ove taluna delle parti private risulti ammessa al cosiddetto gratuito patrocinio;

nonché al cospetto della considerazione che l'applicazione della irrazionale disposizione di legge in questione, nella pratica, per l'autorità giudiziaria si traduce in un ulteriore aggravio della attuale già considerevolissima e ben nota difficoltà di reperire affidabili soggetti estranei alla amministrazione giudiziaria che siano disposti ad assumere e disimpegnare con il dovuto scrupolo incarichi professionali già comunemente ritenuti sottopagati anche indipendentemente dalla applicazione della disposizione di legge della cui costituzionalità si dubita;

nonché al cospetto della osservazione che, in definitiva, la decurtazione dei compensi degli ausiliari della autorità giudiziaria prevista dalla disposizione di legge della cui costituzionalità si dubita va comunque obiettivamente ad incidere su parametri e massimali normativi di liquidazione già di per sé comunemente ritenuti incongrui, e talora finanche ai limiti del paradosso, a cagione del loro persistente mancato aggiornamento normativo.

A titolo esemplificativo, si può osservare che il compenso liquidabile a favore di un interprete di lingua straniera che presti la propria opera in udienza penale svolgendo una prestazione di ordinaria difficoltà avente durata di un'ora e quattordici minuti dovrebbe essere commisurato per vacanze, ai sensi dell'art. 4 commi 2 e 4 della legge n. 319/1980, alla somma di per sé irrisoria di € 7,34; la quale somma, giustappunto in applicazione della riduzione di un terzo prevista dall'art. 106-bis del decreto Presidente della Repubblica n. 115/2002, dovrebbe poi essere ridotta alla beffarda entità di € 4,89 (inferiore perfino al costo delle notificazioni del decreto che ne disponesse la liquidazione).

Ritenuto che la prospettata questione di legittimità costituzionale si appalesa rilevante ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87/1953 poiché esiste un collegamento univoco e diretto tra la disposizione di legge della cui costituzionalità si dubita ed il provvedimento che adesso si deve assumere in funzione della rettifica (mediante applicazione della riduzione di un terzo prescritta dalla suddetta disposizione di legge) del decreto di pagamento della somma di € 370 adottato in data 14 febbraio 2014 per la liquidazione delle spettanze dell'ausiliario incaricato della perizia psichiatrica



eseguita nel presente procedimento per ordine della autorità giudiziaria. Infatti, il suddetto provvedimento di riduzione è adesso dovuto proprio in forza della citata disposizione di legge e quindi non può essere adottato indipendentemente dalla soluzione della suddetta questione.

Ritenuto che la prospettata questione di legittimità costituzionale si appalesa non manifestamente infondata ai sensi dell'art. 1 della legge cost. n. 1/1948 e dell'art. 23 della legge n. 87/1953 poiché la disposizione di legge della cui costituzionalità si dubita, per il suo tenore letterale assolutamente univoco ed insuscettibile di interpretazioni polisense alla stregua del vocabolario giuridico, non consente al giudice alcuna interpretazione adeguatrice e costituzionalmente orientata idonea ad evitare l'incidente di costituzionalità.

P.Q.M.

IL TRIBUNALE ORDINARIO DI GROSSETO

UFFICIO PENALE DIBATTIMENTALE MONOCRATICO

Visti l'art. 1 della legge cost. n. 1/1948 e l'art. 23 della legge n. 87/1953,

Dichiara la rilevanza in relazione ai provvedimenti di liquidazione delle spettanze di perizia da adottarsi nel presente procedimento penale, e la non manifesta infondatezza in relazione all'art. 3 della Costituzione, della questione di legittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 106-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 2115/2002 (introdotto dall'art. 1, commi 606 e 607 della legge n. 143/2013) nella parte in cui prevede che i compensi liquidati a carico dell'erario sono ridotti di un terzo anche nel caso delle spettanze dovute agli ausiliari della autorità giudiziaria, dimodoché, per ricondurre la suddetta disposizione di legge nei margini della legittimità costituzionale, occorrere espungervi l'espressione «all'ausiliario del magistrato»;

Ordina la sospensione dell'esecuzione del decreto di pagamento emesso in data 14 febbraio 2014 in funzione della liquidazione della somma di € 370 a titolo di spettanze per la perizia psichiatrica eseguita come in atti, nonché la sospensione del giudizio concernente la procedura di rettificazione del suddetto decreto che sarebbe dovuta ai sensi dell'art. 106-bis del decreto del Presidente della Repubblica n. 2115/2002, quale disposizione di legge cui si riferisce la prospettata questione di legittimità costituzionale;

Ordina la rimessione alla Corte costituzionale degli atti della procedura di liquidazione di spese di giustizia cui si riferisce l'incidente di costituzionalità (1), nonché la notificazione della presente ordinanza alla Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché la comunicazione della medesima ordinanza alla Presidenza del Senato ed alla Presidenza della Camera dei deputati;

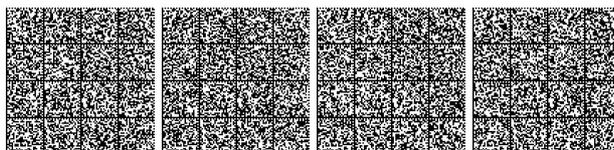
Ordina la notificazione della presente ordinanza al perito, al pubblico ministero ed alle altre parti del procedimento.

Dato in Grosseto il giorno 14 marzo 2014

Il giudice: MUSCOGIURI

14C00169

(1) In particolare: decreti di ammissione al patrocinio a spese dell'erario rispettivamente emessi in data 18 novembre 2013 a favore degli imputati S. F. e D.I. B. istanza di pagamento delle spettanze di perizia depositata in data 12 febbraio 2014 dal perito Romano Fabbrizzi; verbale dattiloscritto della udienza dibattimentale celebrata in data 14 febbraio 2014 nel presente procedimento penale; decreto di pagamento delle spettanze di perizia emesso in data 14 febbraio 2014 a favore del perito Romano Fabbrizzi; sentenza n. 266/2014 emessa in data 11 marzo 2014 e definizione del giudizio di primo grado relativo al procedimento di cognizione presupposto; decreto di pagamento delle spettanze di patrocinio forense a carico dell'erario emesso in data 11 marzo 2014 a favore del difensore degli imputati avv.to Ilaria Nannipieri del foro di Livorno; provvedimento di sospensione dell'esecuzione del pagamento delle spettanze di perizia emesso in data 12 marzo 2014 in confronto del perito Romano Fabbrizzi.



N. 122

*Ordinanza del 5 dicembre 2012 emessa dal Tribunale di Brindisi - Sez. distaccata di Fasano
nel procedimento penale a carico di N. G. e D. S. F.*

Processo penale - Sentenza di proscioglimento - Possibilità per il giudice di pronunciare sentenza di proscioglimento per “tenuità del fatto” analogamente a quanto previsto per i procedimenti penali di competenza del giudice di pace (art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000) - Mancata previsione - Violazione dei principi di tutela della dignità sociale e di uguaglianza - Lesione del diritto di difesa - Violazione dei principi del giusto processo.

- Codice di procedura penale, art. 529.
- Costituzione, artt. 2, 3, 24 e 111.

TRIBUNALE DI BRINDISI

SEZIONE DISTACCATA DI FASANO

IN COMPOSIZIONE MONOCRATICA

IN PERSONA DEL GIUDICE ONORARIO

DOTT. AVV. GIUSEPPE LANZILLOTTA

a scioglimento della riserva che precede espressa in seno al processo penale R.G. 99/11 - R.G.N.R. 7667/09 a carico di N. G. e D. S. F.

Osserva:

alla udienza del 21 novembre 2012, a chiusura della istruttoria dibattimentale, il pubblico ministero ha concluso per il proscioglimento di entrambi gli imputati «per tenuità del fatto contestato»;

tale precisazione di «nuovo conio» ha destato perplessità nelle valutazioni di questo Giudicante il quale ha ritenuto di approfondire la relativa questione;

in effetti, dal punto di vista oggettivo e sulla base delle prove raccolte in dibattimento, il fatto costituente furto contestato agli odierni imputati deve ritenersi di particolare tenuità e di basso allarme sociale trattandosi di apprensione di merce di modicissimo valore (peraltro in parte regolarmente pagata) dagli scaffali di un supermercato;

tuttavia, pur senza anticipare alcuna valutazione in ordine alla concreta colpevolezza o meno dei prevenuti, questo Giudicante ritiene preliminare ad ogni ulteriore determinazione e pregnante ai fini della decisione del presente processo, la soluzione della questione sollevata dal pubblico ministero il quale ha ribadito l'applicazione della «diversa» formula di proscioglimento rispetto a quelle contemplate nell'art. 529 c.p.p. ossia, di veder prosciolti gli imputati per speciale tenuità del fatto alla stregua di quanto già previsto dal legislatore ai sensi dell'art. 34 del decreto legislativo n. 274/2000 in seno alla normativa disciplinante il procedimento penale innanzi al Giudice di Pace;

in particolare tale ultima norma prevede che: «Il fatto è di particolare tenuità quando, rispetto all'interesse tutelato, l'esiguità del danno o del pericolo che ne è derivato, nonché la sua occasionalità e il grado della colpevolezza non giustificano l'esercizio dell'azione penale, tenuto conto altresì del pregiudizio che l'ulteriore corso del procedimento può recare alle esigenze di lavoro, di studio, di famiglia o di salute della persona sottoposta ad indagini o dell'imputato. 2. Nel corso delle indagini preliminari, il giudice dichiara con decreto d'archiviazione non doversi procedere per la particolare tenuità del fatto, solo se non risulta un interesse della persona offesa alla prosecuzione del procedimento. 3. Se è stata esercitata l'azione penale, la particolare tenuità del fatto può essere dichiarata con sentenza solo se l'imputato e la persona offesa non si oppongono»;

orbene, tale formula di proscioglimento (solo per brevità indicata «per tenuità del fatto») non è contemplata dall'art. 529 c.p.p.; né la previsione di cui all'art. 34 del decreto legislativo n. 274/2000 - applicabile solo per i proce-



dimenti penali incardinati innanzi al Giudice di Pace - può ritenersi estensibile all'odierno processo pendente innanzi al Tribunale siccome regolato dalle sole norme del codice di procedura penale;

in ultima analisi, questo Giudicante non potrebbe procedere ad alcun proscioglimento dei prevenuti con la speciale formula richiesta dal pubblico ministero in assonanza e simmetria con quanto previsto dall'art. 34 del decreto legislativo n. 274/2000 (per tenuità del fatto) in quanto detta ipotesi non ricavabile da alcuna norma del codice di procedura penale né, segnatamente, dall'art. 529 stesso codice; né potrebbe questo Giudicante, forzando illegittimamente i principi di tassatività processuale, estendere ex officio l'applicazione dell'art. 34 del decreto legislativo n. 274/2000 all'odierno processo pendente innanzi al Tribunale atteso che, tale norma, pare essere stata congegnata esclusivamente in funzione del procedimento penale di competenza del Giudice di Pace;

tuttavia, l'analisi del problema suscita parecchi dubbi e perplessità giuridiche in quanto si sarebbe incardinato un processo penale (quello pendente innanzi all'odierno Tribunale) in seno al quale l'imputato (ovvero gli odierni prevenuti) possa essere giudicato ed assolto con formule di proscioglimento «diverse» rispetto a quelle dettate per il processo penale incardinabile e di competenza del Giudice di Pace;

quindi, se gli odierni imputati fossero stati giudicati dal Giudice di Pace avrebbero potuto usufruire di una «rosa» di formule di proscioglimento più ampie rispetto a quelle che, ex art. 529 c.p.p., vengono ritenute applicabili (anche per giurisprudenza di legittimità costante) in seno ai processi celebrati innanzi al Tribunale;

anzi, volendo essere più dettagliati, la ulteriore formula di proscioglimento prevista ex art. 34 del decreto legislativo n. 274/2000 «per tenuità del fatto» applicabile esclusivamente ai giudizi penali pendenti innanzi al Giudice di Pace non è contemplata (né appare contemplabile sulla base di una lettura costituzionalmente orientata della medesima disposizione) in seno all'art. 529 c.p.p. e, quindi, non risulta richiamabile dal Tribunale quale ulteriore formula di proscioglimento per i procedimenti penali pendenti in questa ultima sede, quale quella per cui si procede;

peraltro, non potrebbe nemmeno sostenersi la tesi secondo la quale la formula di proscioglimento dettata ex art. 34 del decreto legislativo n. 274/2000 per i procedimenti penali pendenti innanzi al Giudice di Pace sia stata modellata specificatamente in relazione ai reati «bagatellari» di competenza di tale ufficio in quanto, detta formula «sostanzialmente assolutoria» fa riferimento alla natura ontologica ed intrinseca della «tenuità del fatto» e come tale il suo utilizzo pare ipotizzabile per qualunque tipologia di reato (sia che si tratti a titolo di esempio di lesioni colpose di competenza del Giudice di Pace penale; sia che si tratti di furto di competenza del Tribunale - come nel caso che ci occupa -);

peraltro, la valutazione in ordine alla oggettiva «tenuità del fatto» complessivamente intesa in relazione al caso concreto (allo stesso modo dei parametri attualmente utilizzati dalla corrente giurisprudenza per la concessione della attenuante comuni ex art. 61 c.p. n. 4 di medesima matrice) spetta al Giudicante che, in definitiva, sul punto svolge un insostituibile ruolo di equità sociale e di giustizia sostanziale;

infatti anche il Tribunale nell'ambito della sua valutazione di merito (allo stesso modo del Giudice di Pace!) ove potesse svolgere tale valutazione esistendone i presupposti di legge, garantirebbe la conformità del fatto come storicamente accertato in dibattimento alla previsione astratta di proscioglimento richiamata odiernamente dal Pubblico Ministero ex art. 34 del decreto legislativo n. 274/2000 (solo per brevità: tenuità del fatto) tenendo conto degli elementi comparativi richiesti dalla medesima disposizione quali l'interesse tutelato, l'esiguità del danno o del pericolo che ne è derivato, la sua occasionalità e il grado della colpevolezza nonché, tenendo conto il pregiudizio che l'ulteriore corso del procedimento può recare alle esigenze di lavoro, di studio, di famiglia o di salute dell'imputato;

pertanto, tale mancata previsione ovvero, la mancata previsione in seno all'art. 529 c.p.p. della medesima formula di proscioglimento prevista dall'art. 34 legge n. 274/2000 (quest'ultima dettata ingiustificatamente e arbitrariamente per i soli procedimenti penali di competenza del Giudice di Pace) costituisce un vulnus di natura sostanziale e processuale rispetto al sistema costituzionale di garanzie apprestate in favore del cittadino e dell'imputato in seno a qualunque processo penale (sia esso di competenza del Giudice di Pace che del Tribunale);

infatti, tale disparità di trattamento non sarebbe altrimenti giustificabile, né spiegabile alla luce dei parametri di cui agli artt. 2 Cost. (dignità sociale) e 3 Cost. (uguaglianza formale e sostanziale) nella misura in cui si continuino a trattare in maniera diseguale e disomogenea (nella vigenza dell'art. 34 del decreto legislativo n. 274/2000 ed in assenza della specifica previsione della formula di proscioglimento per tenuità del fatto in seno all'art. 529 c.p.p.) situazioni ontologicamente eguali (non a caso la tenuità del fatto può sussistere per qualunque tipologia di reato e quindi per qualunque imputato sulla base di una valutazione prognostica svolta dal Giudice precedente);

tale trattamento diseguale e disomogeneo di situazione ontologicamente eguali trova il suo unico ed ingiusto spartiacque nella diversità della competenza giurisdizionale del relativo procedimento penale attribuita capziosamente dal legislatore ovvero, se rientrando nella sfera di attrazione dell'ufficio del Giudice di Pace o del Tribunale;



quindi, l'imputato citato a giudizio innanzi al Giudice di Pace ad oggi beneficia di una ulteriore formula di proscioglimento (ex art. 34 legge 274/2000) rispetto al «diverso» imputato citato a giudizio innanzi al Tribunale il quale, rispetto al primo, oltre ad essere trattato in maniera ingiustificatamente iniqua e diseguale secondo un incomprensibile e differente criterio di valutazione legislativa della «dignità umana», vedrebbe anche limitati e compressi le sue garanzie e il suo diritto di difesa;

infatti, anche sotto tale ultimo profilo appare evidente il sospetto di costituzionalità della norma ex art. 529 c.p.p. nella sua odierna formulazione in relazione all'art. 24 Cost. (diritto di difesa) in quanto il prevenuto vedrebbe ristretto l'esercizio e la spendita del diritto di difesa (rispetto all'ipotetico imputato citato a giudizio innanzi al Giudice di pace) non potendo approntare la sua strategia difensiva in relazione all'obiettivo processuale di riuscire a dimostrare a mezzo della istruttoria dibattimentale la irrisorietà dei fatti per i quali è stato tratto a giudizio e quindi, di poter usufruire della «ulteriore» formula di proscioglimento «per tenuità del fatto» e tutto ciò, in ragione della mancata previsione normativa di tale formula assolutoria (di contro prevista ex art. 34 del decreto legislativo n. 234/2000 ed applicabile al procedimento innanzi il Giudice di Pace penale);

peraltro, la disparità di trattamento e la violazione del diritto di difesa dell'imputato sulla base della sola diversità (per competenza) del Giudice procedente (Giudice di Pace o Tribunale) riverbera effetti e dubbi di compatibilità costituzionale anche in relazione all'art. 111 Cost. (giusto processo);

infatti, non sarebbe comprensibile la ragione per la quale il legislatore abbia potuto considerare «più giusto» o «più favorevole» il processo penale di competenza del Giudice di Pace rispetto a quello di competenza del Tribunale tanto da individuare solo nella prima Sede altre formule di proscioglimento, quali quella della quale il pubblico ministero ha chiesto applicazione agli odierni prevenuti (ex art. 34 Legge 374/2000);

l'incremento delle tutele e delle garanzie per l'imputato nel solo procedimento penale instaurato innanzi al Giudice di Pace ha chiaramente modificato gli ordinari equilibri della parità delle parti e «delle armi» (favorendo l'imputato in tale sede) e nel contempo, ha determinato una ingiustificata asimmetria ed un impari trattamento processuale del medesimo ipotetico imputato tratto a giudizio innanzi al Tribunale e giudicabile sulla base delle «sole» norme del codice di rito con evidente ulteriore contrasto del parametro ex art. 111 Cost e della giurisprudenza C.E.D.U. in materia;

in definitiva, la mancata previsione in seno al codice del processo penale e segnatamente, all'art. 529 c.p.p di una formula di proscioglimento «per tenuità del fatto» simmetrica ed analoga a quella contemplata ex art. 34 del decreto legislativo n. 274/2000 per il solo procedimento penale di competenza del Giudice di Pace, deve ritenersi costituzionalmente censurabile per violazione dell'art. 2-3-24-111 Cost.;

sicchè, per i motivi innanzi illustrati, considerata la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 529 c.p.p. nella parte in cui non prevede la formula di proscioglimento «per tenuità del fatto» in maniera simmetrica a quanto già previsto dall'art. 34 del decreto legislativo n. 274/2000 per i soli procedimenti penali di competenza del Giudice di Pace, questo Tribunale ritiene di dover rimettere la suddetta questione innanzi la Corte Costituzionale, dalla cui pronuncia dipende la pregiudiziale risoluzione del caso di specie e la definizione del giudizio penale pendente a carico degli odierni imputati.

P. Q. M.

Il Tribunale di Brindisi - Sezione Distaccata di Fasano in composizione monocratica nella persona del Giudice Onorario Dott. Avv. Giuseppe Lanzillotta

letti ed applicati gli artt. 134 Cost. e 23 legge n. 87/1953;

ritiene rilevante nel presente giudizio e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 529 c.p.p. nella parte in cui non consente al Giudice penale di prosciogliere l'imputato «per tenuità del fatto quando il fatto è di particolare tenuità rispetto all'interesse tutelato, all'esiguità del danno o del pericolo che ne è derivato, nonchè alla sua occasionalità e al grado della colpevolezza, tenuto conto altresì del pregiudizio che l'ulteriore corso del procedimento può recare alle esigenze di lavoro, di studio, di famiglia o di salute dell'imputato» in quanto non prevede la formula di proscioglimento «per tenuità del fatto quando il fatto è di particolare tenuità rispetto all'interesse tutelato, all'esiguità del danno o del pericolo che ne è derivato, alla sua occasionalità e al grado della colpevolezza, tenuto conto altresì del pregiudizio che l'ulteriore corso del procedimento può recare alle esigenze di lavoro, di studio, di famiglia o di salute dell'imputato» in maniera simmetrica ed analoga a quanto già previsto per i soli procedimenti penali di competenza del Giudice di Pace dall'art. 34 del decreto legislativo n. 274/2000 per contrasto con gli artt. 2-3-24-111 Cost.;



per l'effetto, sospende il presente giudizio a carico di N. G. e D. S. F.;

dispone la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale affinché, ove ne ravvisi i presupposti, voglia dichiarare la illegittimità costituzionale dell'art. 529 c.p.p. nella parte in cui non consente al Giudice penale di prosciogliere l'imputato «per tenuità del fatto quando il fatto è di particolare tenuità rispetto all'interesse tutelato, all'esiguità del danno o del pericolo che ne è derivato, alla sua occasionalità e al grado della colpevolezza tenuto conto altresì del pregiudizio che l'ulteriore corso del procedimento può recare alle esigenze di lavoro, di studio, di famiglia o di salute dell'imputato» in quanto non prevede la formula di proscioglimento «per tenuità del fatto quando il fatto è di particolare tenuità rispetto all'interesse tutelato, all'esiguità del danno o del pericolo che ne è derivato alla sua occasionalità e al grado della colpevolezza tenuto conto altresì del pregiudizio che l'ulteriore corso del procedimento può recare alle esigenze di lavoro, di studio, di famiglia o di salute dell'imputato» per quanto sinora esposto ed argomentato;

dispone che la presente ordinanza sia comunicata al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due camere del Parlamento.

Così deciso in Fasano il 5 dicembre 2012

Il Giudice Onorario: LANZILLOTTA

14C00170

N. 123

Ordinanza del 19 marzo 2014 emessa dal Tribunale amministrativo regionale di Abruzzo - sez. distaccata di Pescara sul ricorso proposto da Provincia di Pescara contro Regione Abruzzo

Istruzione - Norme della Regione Abruzzo - Servizio di supporto organizzativo per gli alunni con handicap o in situazioni di svantaggio - Previsto obbligo di contribuzione della Regione alle spese sostenute dalle Provincie, nella misura del 50% nei limiti della disponibilità finanziaria - Violazione di norme di diritto internazionale (Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, adottata il 13 dicembre 2006) - Violazione della garanzia assistenziale.

- Legge della Regione Abruzzo 15 dicembre 1978, n. 78, art. 6, comma 2-bis, aggiunto dall'art. 88, comma 4, della legge della Regione Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15.
- Costituzione, artt. 38, commi terzo e quarto, e 10, in relazione all'art. 24 della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER L'ABRUZZO

SEZIONE STACCATA DI PESCARA

(SEZIONE PRIMA)

ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 251 del 2013, proposto da: Provincia di Pescara, rappresentata e difesa dagli avv. Bruno Gallo, Nunzia Napolitano, con domicilio eletto presso Bruno Gallo in Pescara, piazza Duca D'Aosta, 31; contro Regione Abruzzo, rappresentata e difesa per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato, domiciliata in L'Aquila, via Buccio di Ranallo C/ S.Domenico; per l'accertamento dell'obbligo della Regione Abruzzo di garantire un contributo pari al 50% della spesa sostenuta dalla Provincia di Pescara per i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazioni di svantaggio svolti dall'Ente ricorrente dall'anno 2007 ad oggi; nonché per la condanna della Regione stessa al pagamento del suddetto contributo.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;



Visto l'atto di costituzione in giudizio di Regione Abruzzo;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 gennaio 2014 il dott. Massimiliano Balloriani e uditi per le parti l'avv. Barbara Chiaversoli, su delega dell'avv. Bruno Gallo per l'Amministrazione ricorrente, l'avv. distrettuale dello Stato Luigi Simeoli per l'Amministrazione regionale resistente;

MOTIVAZIONI

1. — La questione sottoposta al Giudice rimettente.

Con il ricorso in epigrafe, la Provincia di Pescara ha chiesto la dichiarazione dell'obbligo della Regione Abruzzo di corrisponderle il contributo pari al 50% della spesa necessaria e documentata per gli interventi di cui all'art. 5-bis della legge della Regione Abruzzo n. 78 del 1978, come modificata dalla successiva legge regionale n. 15 del 1998, sostenuta dalla medesima Provincia per il trasporto e assistenza degli alunni in situazione di handicap, dal 2006 al 2013.

Più in particolare, ai sensi dell'art. 5-bis cit., «1. Le Province esercitano le funzioni indicate dal d.lgs. n. 111/1998, art. 139, comma 1, lettera c) e della L.R. n. 11 /1999, art. 79, comma 2, lettera b), inerenti i servizi di supporto organizzativo del servizio di istruzione per gli alunni con handicap o in situazione di svantaggio.

2. I Servizi di cui al precedente comma sono i seguenti:

trasporto degli studenti in situazione di handicap o di svantaggio che frequentano l'istruzione secondaria superiore;

assistenza scolastica qualificata agli studenti di cui al precedente punto.

3. Entro il 30 giugno di ogni anno, le Province deliberano ed inviano alla Giunta regionale il Piano degli interventi per il diritto allo studio degli studenti in situazione di handicap o di svantaggio che frequentano l'istruzione scolastica superiore, da realizzare nell'anno solare successivo, sulla base delle necessità riscontrate nell'anno scolastico in corso e di quelle dichiarate dal genitore dello studente che si iscrive per la prima volta al grado di istruzione secondaria superiore.

4. Nel piano degli interventi di cui al precedente comma, devono essere chiaramente indicati:

il numero degli studenti che devono usufruire del servizio di trasporto di cui al comma 2;

i chilometri di percorrenza;

il numero degli studenti che devono usufruire del servizio di assistenza scolastica qualificata.

5. Entro il 31 gennaio di ciascun anno, le Province trasmettono alla Giunta regionale una relazione sulle attività svolte nell'anno precedente con allegati:

i prospetti di informazione statistica, per ciascun Istituto Scolastico o di Formazione Professionale, raggruppati per ciascun Comune della Provincia;

un prospetto riassuntivo delle spese sostenute per i servizi di cui al comma 2.

6. Le Province erogano ai Comuni le somme necessarie per i servizi di cui al comma 2 come segue:

per il servizio di trasporto, ai Comuni di residenza degli studenti in situazione di handicap o di svantaggio;

per il servizio di assistenza qualificata, ai Comuni ove ha sede la Scuola o Istituto di istruzione superiore».

Ai sensi del successivo art. 6 comma 2-bis, «Per gli interventi previsti dall'art. 5-bis, la Giunta regionale garantisce, nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa, un contributo del 50% della spesa necessaria e documentata dalle Province; la restante parte viene garantita da ciascuna provincia».

Sulla base di tali previsioni normative, la Provincia di Pescara ha approvato e trasmesso annualmente (dal 2006 al 2012) alla Regione Abruzzo i piani degli interventi di cui all'art. 5-bis, relazionando poi per ciascun anno sulle spese sostenute e sulle attività svolte.

A fronte di ciò la Regione ha erogato, per le varie annualità, finanziamenti per somme inferiori a quelle documentate dalla Provincia di Pescara.

Pertanto, secondo quest'ultima, le somme ancora dovute ammonterebbero ad euro 1.775.968,04.

La Regione Abruzzo, dal suo canto, ha depositato in giudizio una relazione nella quale non si contestano affatto gli importi delle somme spese dall'Amministrazione Provinciale né il merito di esse (così come ciò non è avvenuto all'atto dei singoli pagamenti parziali), ma solo la circostanza che, in virtù dell'art. 6 comma 2-bis, della legge regionale



abruzzese, la Giunta regionale è obbligata a garantire il contributo del 50% delle spese documentate dalla Provincia, solo «nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa».

In sostanza, il contributo regionale teso a rendere effettivo il diritto degli alunni disabili ai servizi di trasporto e assistenza scolastica sarebbe del tutto aleatorio e rimesso ad atipiche e indefinite esigenze finanziarie di bilancio.

Si osserva inoltre che gli atti con cui annualmente sono stati erogati i contributi non sono mai stati impugnati dalla Provincia ricorrente, sicché essi dovrebbero oggi essere inoppugnabili.

La Provincia ricorrente, viceversa, rileva che il mancato finanziamento del 50% delle spese effettuate nel tempo ha determinato un indebitamento tale da parte della Provincia stessa che ha comportato e comporterà anche per il futuro una drastica riduzione dei servizi per gli studenti disabili, molti dei quali quindi rimarranno senza assistenza specialistica e senza servizi di trasporto, e ciò in violazione del principio secondo cui i diritti all'assistenza degli alunni disabili non sono finanziariamente condizionati.

2. — Sulla giurisdizione del Giudice amministrativo.

Le parti non sollevano alcuna questione di giurisdizione, tuttavia, essendo la medesima rilevabile d'ufficio, il rimettente ritiene di doverla esaminare ex professo.

Ad avviso del Collegio, sussiste la giurisdizione del Giudice amministrativo adito, ai sensi dell'art. 133 lett. c) del c.p.a., atteso che si verte su aspetti organizzativi e sui limiti dei fondi da destinare all'attuazione di un «servizio pubblico».

Nel caso in esame, difatti, non v'è questione solo patrimoniale di mero inadempimento di obblighi predeterminati, ma è coinvolta all'origine l'interpretazione dei limiti in cui spetta alla pubblica Amministrazione assumere i costi e la gestione del servizio pubblico; cioè garantire lo svolgimento ed il finanziamento del servizio stesso, attraverso la provvista di fondi necessari.

In buona sostanza la vicenda in esame riguarda la pretesa inerente i limiti della provvista finanziaria necessaria a far fronte agli obblighi di servizio pubblico, e quindi coinvolge direttamente il profilo organizzativo del servizio, sulla scorta della essenzialità degli apporti finanziari allo scopo del raggiungimento di finalità di interesse collettivo (cfr. Consiglio di Stato, sentenza n. 6489 del 2004; Tar Napoli, sentenza n. 2134 del 2011 e la giurisprudenza ivi richiamata; atteso che non sono in questione pretese afferenti la spettanza di contributi di servizio già predeterminati, ma si tratta di verificare quali sono i limiti entro cui il servizio pubblico, con i conseguenti oneri economici, deve essere assunto ed assicurato).

Come chiaramente evidenziato dal Consiglio di Stato (cfr. sentenza cit. n. 6489 del 2004), la provvista finanziaria è concettualmente inscindibile dal servizio, trovando esso nei mezzi di finanziamento la stessa possibilità di esistenza: pena l'astrattezza e l'inutilità della nozione, non può esistere servizio pubblico se non esiste il correlato finanziamento che lo rende possibile, donde l'essenzialità di quest'ultimo in ragione della stretta interdipendenza tra servizio e provvista; e da ciò consegue che la controversia sulla mancata erogazione dei mezzi finanziari per l'espletamento del servizio inerisce, per sua stessa natura, alla materia dei pubblici servizi.

Ciò premesso, in conformità a quanto statuito da Corte costituzionale n. 204 del 2004, una volta che si è accertato che la causa in esame verte su questioni attinenti profili pubblicistici di organizzazione e finanziamento del servizio pubblico, essa è attratta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, oggi ai sensi dell'art. 133 del c.p.a., a prescindere dalla natura vincolata o meno del potere esercitato.

3. — Sull'ammissibilità del ricorso.

Con riferimento alla dedotta questione della presunta inoppugnabilità degli atti di stanziamento e di pagamento adottati di anno in anno dalla Regione resistente, per la loro mancata tempestiva impugnazione da parte della Provincia ricorrente, è appena il caso di osservare che essi sono meri atti preordinati all'adempimento di un obbligo e quindi non sono funzionalmente idonei né preordinati a incidere, limitandola, sulla correlata posizione giuridica di pretesa.

E con ciò non si contraddicono le premesse in tema di giurisdizione, atteso che la situazione giuridica soggettiva della quale la Provincia ha chiesto tutela in questa sede, pur non attenendo ad un comune rapporto debito/credito di diritto civile, trova pur sempre il suo riconoscimento in specifiche norme di relazione che regolano i rapporti tra Regione ed Enti locali in materia di servizio pubblico del trasporto degli alunni disabili, ed è pertanto ascrivibile alla categoria delle «obbligazioni pubbliche», perché si verte, da un lato, in tema di attribuzione di fondi pubblici in diretta connessione con il necessitato raggiungimento di finalità di interesse collettivo, dall'altro, in manifestazioni di autonomia finanziaria degli enti pubblici e di funzioni organizzativo-contabili.



L'autoritatività della posizione della Regione, pertanto, si riverbera solo sull'impianto organizzativo funzionale del servizio pubblico e non direttamente nei rapporti di finanziamento con la Provincia (*cf.* Consiglio di Stato, sentenza n. 6489 del 2004).

In sostanza, se è vero che gli atti della Regione sono meri riconoscimenti o dinieghi di debiti, e quindi non soggiacciono ai termini decadenziali di impugnazione nell'ambito della giurisdizione esclusiva; essi tuttavia incidono in via immediata e diretta sull'organizzazione ed effettività del servizio pubblico.

4. — Sulla rilevanza della questione di Costituzionalità.

Come si è esposto nel paragrafo in cui si descrive la questione sottoposta al Giudice rimettente, la Regione resistente non contesta gli importi delle somme spese e richieste dalla Provincia ricorrente; né le parti pongono in contestazione la circostanza che la legge regionale citata preveda un preciso limite all'obbligo di finanziamento, pari al 50% delle spese documentate e richieste.

Ne consegue, con tutta evidenza, che l'unica questione da risolvere è quella della vigenza ed operatività dell'art. 6 comma 2-*bis* della legge regionale abruzzese n. 78 del 1978, nella parte in cui prevede che, per gli interventi previsti dall'art. 5-*bis*, la Giunta regionale garantisce un contributo del 50% della spesa necessaria e documentata dalle Province solo «nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa», mentre la restante parte viene garantita da ciascuna Provincia.

Nel senso che, ove, in accoglimento della presente ordinanza di rimessione, la Corte Costituzionale ritenesse illegittima ed annullasse la previsione di legge in esame, nella parte in cui condiziona a generiche e indefinite disponibilità finanziarie, il finanziamento regionale; il ricorso dovrebbe essere accolto.

Viceversa esso dovrebbe essere respinto.

5. — Sulla illegittimità costituzionale dell'art. 6 comma 2-*bis* della L.R. Abruzzo n. 78 del 1978, per contrasto con l'art. 38 della Costituzione, commi 3 e 4, a mente dei quali «Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale. Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato»; e per contrasto con l'art. 10 della Costituzione, in relazione alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, entrata in vigore sul piano internazionale il 3 maggio 2008 e ratificata e resa esecutiva dall'Italia con legge 3 marzo 2009, n. 18, il cui art. 24 statuisce che gli Stati Parti «riconoscono il diritto delle persone con disabilità all'istruzione».

Ad un esame sommario, la norma di cui all'art. 6 comma 2-*bis* della L.R. Abruzzo n. 78 del 1978 si limita solo a ripartire tra due enti territoriali l'onere del servizio di assistenza agli studenti disabili.

In realtà, condizionando il finanziamento del 50% delle spese già sostenute dalle Province (e approvate o comunque non contestate dalla Regione, secondo il paradigma di cui all'art. 5-*bis* della legge regionale n. 78 del 1978) a generiche e indefinite previsioni di bilancio regionale, viene a realizzare una situazione per cui le Province stesse non possono contare su tale percentuale di finanziamento in modo sistematico e certo, ma il rimborso parziale di quanto speso diviene una posta aleatoria e incerta, totalmente rimessa a scelte finanziarie arbitrarie della Regione, niente affatto orientate da una predeterminata scala di valori e beni-interessi da soddisfare.

In tal modo, l'effettività del diritto allo studio degli studenti disabili, previsto dalla Costituzione, viene viceversa rimessa dalla legge regionale n. 78 del 1978 ad arbitrari stanziamenti di bilancio di anno in anno decisi dall'Ente territoriale.

Sicchè, in sostanza, nulla vieta, e non è neanche dato sindacare, che, ad esempio, un anno, nel bilancio regionale di previsione (che segue solitamente l'approvazione della legge finanziaria regionale), non siano stanziati le somme sufficienti perché si ritenga di destinarle ad esempio a spese di rappresentanza; oppure a spese di promozione dei prodotti locali; in ogni caso a tutela di beni interessi che non godono di tutela piena ed incondizionata come il diritto allo studio degli studenti disabili.

In sostanza, così come congegnata, la disposizione di cui all'art. 6 comma 2-*bis* della legge regionale n. 78 del 1978 considera le spese per i contributi alle Province per il servizio di trasporto degli alunni disabili come spese non obbligatorie, proprio in quanto non è previsto in misura fissa il contributo regionale del 50%.

Da ciò consegue che, nella legge con cui annualmente si approva il bilancio di previsione regionale, le unità previsionali di base che comprendono indistintamente anche tali contributi possono essere arbitrariamente ridotte negli stanziamenti a ciò destinati senza alcun limite di legge predeterminato, e la cui violazione possa essere sindacata.

Non solo, ma è anche possibile che nuove leggi di spesa, le più disparate, possano essere coperte, ai sensi dell'art. 27 comma c) della legge regionale n. 3 del 2002, a carico o mediante riduzione di disponibilità formatesi nel corso dell'esercizio riguardanti tali spese, proprio perché di natura non obbligatoria.



Quindi, in quanto spese non obbligatorie, quantomeno non in misura fissa, i contributi regionali per il trasporto dei disabili possono essere ridotti già nella fase amministrativa di formazione delle unità previsionali di base, senza che di ciò vi sia alcuna evidenza o limite idoneo a dare effettività ai diritti previsti dalla Costituzione e sottesi a tale servizio di trasporto.

Non è necessaria quindi alcuna legge (tantomeno quella finanziaria annuale) per ridurre tali contributi, che rientrano così indistintamente tra le spese non obbligatorie, rimesse alla scelta delle Autorità amministrative.

Ad esempio meramente orientativo, come si evince dai provvedimenti di liquidazione adottati di anno in anno dalla Regione Abruzzo - del tutto immotivati quanto ad un giudizio di comparazione tra l'esigenza di equilibrio finanziario e la tutela dei diritti dei disabili all'educazione -, per l'esercizio finanziario 2008, risulterebbero stanziati in bilancio 1.400.000,00 per l'attuazione dell'art. 6 comma 2-*bis* della legge regionale n. 78 del 1978, quindi le Provincie hanno ottenuto un cofinanziamento nella percentuale del 39% (invece che del 50%) delle somme spese; per il successivo esercizio finanziario 2009, sono stati stanziati in bilancio solo 700.000,00, quindi le Provincie hanno ottenuto un cofinanziamento di poco inferiore al 18%; nel 2011 la percentuale è stata del 26% circa; nel 2012 il 22% circa.

Né, ad avviso del Collegio, si potrebbe obiettare che in realtà la norma in esame, nel prevedere il finanziamento regionale, non intenderebbe condizionare negativamente lo svolgimento del servizio da parte delle Provincie, poiché nulla vieterebbe, in ipotesi, che le stesse provvedano con proprie risorse per la restante parte, come del resto prevede espressamente la legge.

È evidente che tale affermazione travalicherebbe l'oggetto del giudizio, atteso che, da un lato, la scelta, a monte, di un concorso della Regione nel finanziamento del servizio di trasporto è stata già compiuta dal legislatore e non è qui in discussione, dall'altro, se v'è stata una previsione di cofinanziamento si deve presumere che essa sia stata valutata come necessaria e non superflua (anche in una considerazione globale delle risorse complessivamente trasferite alle Provincie), sicché non si può affatto postulare che tale finanziamento non condizioni affatto l'effettiva esecuzione del servizio di assistenza e trasporto degli alunni disabili, ritenendolo a tal fine un dato del tutto neutro ed irrilevante; a pena di restare su un piano del tutto astratto e non aderente alla realtà dei fatti.

Del resto, nel presente giudizio la Regione non contesta affatto la circostanza, dedotta dalla Provincia di Pescara, secondo cui il mancato finanziamento regionale, nella misura prevista del 50%, determinerebbe, di fatto, una impossibilità per la Provincia stessa a far fronte al servizio in favore degli alunni disabili e quindi a sospenderlo per molti di essi.

Si deve assumere come dato incontestato, pertanto, la circostanza che, condizionando detto finanziamento, in quanto non reso obbligatorio in misura fissa e determinata, a generiche ed immotivate scelte di mera allocazione di fondi, la norma della legge regionale in questione ha finito per condizionare a tali scelte, arbitrarie e immotivate, il diritto degli alunni disabili a fruire dei servizi di trasporto scolastico, senza alcun criterio precostituito a salvaguardia della effettività del diritto alla frequenza scolastica, anche in caso di disabilità non fronteggiabili autonomamente dalle famiglie.

Potrebbe quindi accadere, come del resto si evidenzia dalle percentuali di finanziamento che sono state erogate negli anni, che pur restando in ipotesi il numero dei alunni disabili un dato costante (se non in crescita), il finanziamento del servizio può essere ridotto in modo repentino e incontrollato, di anno in anno, rendendo del tutto variabile ed inattendibile la continuità e la pianificazione dell'organizzazione del servizio stesso da parte delle Provincie, con intuibili ripercussioni sull'organizzazione delle famiglie e sulla possibilità di queste di poter scegliere soluzioni alternative per assicurare la frequenza scolastica dei propri figli.

Sulla illegittimità di una scelta di tal genere, la Corte costituzionale si è già pronunciata con la sentenza n. 80 del 2010, con la quale si è dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 413, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008), nella parte in cui ha fissato un limite massimo al numero dei posti degli insegnanti di sostegno; nonché l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 414, della legge n. 244 del 2007, nella parte in cui ha escluso la possibilità, già contemplata dalla legge 27 dicembre 1997, n. 449, di assumere insegnanti di sostegno in deroga, in presenza nelle classi di studenti con disabilità grave, una volta esperiti gli strumenti di tutela previsti dalla normativa vigente.

A tal fine, la Corte costituzionale ha evidenziato che il diritto del disabile all'istruzione si configura come un diritto fondamentale, la cui fruizione è assicurata ai disabili proprio attraverso «misure di integrazione e sostegno idonee a garantire ai portatori di handicap la frequenza degli istituti d'istruzione» (richiamando a tal fine Corte costituzionale, sentenza n. 215 del 1987).

Più in particolare, nella sentenza n. 80 del 2008, la Corte costituzionale ha evidenziato che, benché il legislatore nella individuazione delle misure necessarie a tutela dei diritti delle persone disabili goda di discrezionalità (da ultimo, *ex plurimis*, sentenze a 431 e 251 del 2008, ordinanza n. 269 del 2009), tuttavia detto potere discrezionale non ha



carattere assoluto e trova un limite nel «[...] rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati» (sentenza n. 251 del 2008 che richiama sentenza n. 226 del 2000), che può essere inteso quale limite invalicabile per l'intervento normativo discrezionale del legislatore.

Ad avviso del Collegio, dalle considerazioni svolte nella sentenza n. 80 del 2008, anche alla luce del motivo di rimessione ritenuto fondato, si deve ritenere che, nell'ambito di tale nucleo invalicabile, debbano senz'altro collocarsi tutti gli strumenti attraverso i quali è reso effettivo il diritto fondamentale all'istruzione del disabile grave, vale a dire non solo le misure di sostegno scolastico ma anche quelle, parimenti essenziali, di assistenza integrativa e di trasporto (quest'ultimo appunto affidato, ai sensi del d.lgs. n. 112 del 1998, art. 139 comma 1, proprio alle Province).

Sicchè, anche per il trasporto degli alunni disabili, dovrebbero valere le conclusioni raggiunte dalla sentenza n. 80 del 2008, trattandosi di servizi che senz'altro devono tenere in debita considerazione la specifica tipologia di handicap da cui è affetta la persona *de qua*, e che spesso sono l'ultimo presidio per favorire la partecipazione degli alunni al percorso educativo.

In ogni caso, la legge regionale qui sospettata di illegittimità costituzionale non distingue le posizioni non altrimenti fronteggiabili dalle famiglie, come nucleo da salvaguardare al di là di ogni esigenza di bilancio, garantendo almeno per esse certezza, obbligatorietà e stabilità del finanziamento.

Del resto, anche le previsioni dichiarate costituzionalmente illegittime dalla sentenza n. 80 del 2008 della Corte costituzionale erano evidentemente dettate da esigenze di bilancio, sicchè, sebbene implicitamente, la Corte appare aver affermato che il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo di diritto allo studio e all'educazione degli alunni disabili è tale anche a fronte di esigenze finanziarie e di bilancio, e quindi tale nucleo minimo non è finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali.

Difatti, nel giudizio nel quale è stata sollevata la questione di costituzionalità, culminata con la sentenza n. 80 del 2008, l'Amministrazione ha sostenuto (richiamando le sentenze della Corte costituzionale in tema di diritto alla salute, *cf.* Corte costituzionale sentenza n. 432 del 2005, n. 306 del 2008) che il diritto del disabile ad ottenere un insegnamento di sostegno sarebbe condizionato nella sua concreta attuazione dalle disponibilità finanziarie dello Stato che vengono a ciò destinate dal Parlamento con atti eminentemente politici.

Nel caso di specie, in modo del tutto analogo, il legislatore regionale, con la disposizione della cui legittimità costituzionale qui si dubita, ha rimesso al mero arbitrio delle autorità regionali di finanziare o meno il servizio di assistenza e trasporto ai disabili, senza salvaguardare il nucleo minimo di tutela il cui venir meno comporterebbe senz'altro la elisione del diritto allo studio e all'educazione.

Non v'è alcuna contestazione, del resto, sulla circostanza che il trasporto sia stato effettuato a cura delle Province, nella vicenda in esame, in casi in cui esso fosse proprio necessario per assicurare la frequenza degli alunni.

Né la Regione contesta che le Province, come dalle stesse dedotto espressamente in giudizio, non riescano più a fare fronte alle esigenze reali del territorio senza il finanziamento regionale nella misura del 50%.

In altri termini, pure in tal caso, il legislatore (questa volta regionale) ha inteso considerare assolutamente recessivo, di fronte ad un immediato risparmio di spesa, anche il nucleo incompressibile di tutela del diritto allo studio degli alunni disabili (in tale termini, *cf.* l'ordinanza n. 230 del 2009 del CGA con la quale è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale, cui è seguita la sentenza n. 80 del 2008 della Corte costituzionale).

Anche in tal caso, non si è valutato che per fronteggiare le esigenze di bilancio la Regione Abruzzo potrebbe avere altre alternative, mentre, almeno in alcuni casi, per gli studenti disabili non si prospetterebbero alternative, sicchè pur volendo porre sullo stesso piano costituzionale il bene-interesse allo studio e quello all'equilibrio della finanza pubblica, dalla disciplina regionale qui censurata risulta una sproporzione di tutela a favore di quest'ultimo, che è ritenuto sempre prevalente anche quanto potrebbe essere perseguito con altre misure non incisive sul primo e finanche nelle ipotesi in cui si giungerebbe in tal modo ad elidere in modo significativo il diritto allo studio, non potendo fruire il disabile di altri mezzi di trasporto adeguati alla propria disabilità.

Per tutte le considerazioni suesposte la questione di costituzionalità appare rilevante e non manifestamente infondata, atteso che la norma di cui all'art. 6 comma 2-*bis* della legge regionale n. 78 del 2008, dando indeterminata, aprioristica, immotivata e non proporzionata prevalenza alle esigenze di equilibrio di bilancio, non assicura un'adeguata, stabile e certa tutela al diritto all'educazione e istruzione degli alunni disabili gravi che necessitano del trasporto per la frequenza scolastica; occorre pertanto rimettere la questione alla Corte costituzionale sospendendo la pronuncia nel presente giudizio.



P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo sezione staccata di Pescara (Sezione Prima) riservata ogni altra pronuncia in rito, nel merito e sulle spese, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 comma 2-bis della L.R. Abruzzo n. 78 del 1978, per contrasto con l'art. 38 della Costituzione, commi 3 e 4, a mente dei quali «Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale. Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato»; e per contrasto con l'art. 10 della Costituzione,- in relazione alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, entrata in vigore sul piano internazionale il 3 maggio 2008 e ratificata e resa esecutiva dall'Italia con legge 3 marzo 2009, n. 18, il cui art. 24 statuisce che gli Stati Parti «riconoscono il diritto delle persone con disabilità all'istruzione».

Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953;

Visto l'art. 1 della legge costituzionale n. 1/1948;

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

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente della Giunta della Regione Abruzzo e sia comunicata al Presidente del Consiglio regionale dell'Abruzzo.

Così deciso in Pescara nella camera di consiglio del giorno 9 gennaio 2014 e del giorno 6 febbraio 2014 con l'intervento dei magistrati:

Michele Eliantonio, Presidente

Dino Nazzaro, Consigliere

Massimiliano Ballorani, Consigliere, Estensore

14C00171

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2014-GUR-030) Roma, 2014 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 4 0 7 1 6 *

€ 4,00

