

1<sup>a</sup> SERIE SPECIALE

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

Anno 155° - Numero 39

GAZZETTA  UFFICIALE  
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 17 settembre 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

## ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 49. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 3 luglio 2014 (del Presidente del Consiglio dei Ministri).

**Consiglio regionale - Legge della Regione Abruzzo adottata dal Consiglio regionale in regime di prorogatio - Ricorso del Governo - Denunciata assenza dei caratteri di indifferibilità e urgenza - Violazione dei limiti statutari all'attività degli organi rappresentativi prorogati.**

- Legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 23.
- Costituzione, art. 123; Statuto della Regione Abruzzo, art. 86, comma 3.

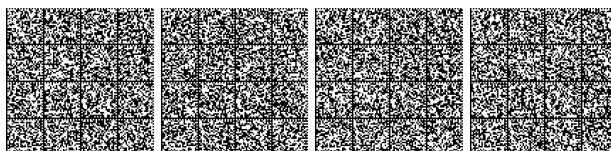
**Ambiente - Norme della Regione Abruzzo - Emissioni in atmosfera - Inosservanza da parte dei gestori degli impianti delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione - Previsione di una nuova procedura autorizzativa al fine della riattivazione-riaccensione dell'impianto - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con il sistema delle autorizzazioni previsto dal Codice dell'ambiente che prevede misure graduali in relazione alla gravità dell'infrazione - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Irragionevole parificazione del trattamento riservato a situazioni eterogenee in ragione della loro diversa lesività - Difetto di proporzionalità.**

- Legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 23, art. 13.
- Costituzione, artt. 3 e 117, comma secondo, lett. s). . . . . Pag. 1

- N. 9. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 22 agosto 2014 (della Regione Autonoma Valle d'Aosta).

**Finanza pubblica - Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze recante il riparto del contributo alla finanza pubblica previsto dall'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012 tra le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano - Determinazione dell'accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali e rideterminazione degli obiettivi del patto di stabilità interno delle autonomie speciali per l'anno 2014 - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Valle d'Aosta - Denunciata illegittimità derivata del decreto ministeriale impugnato per illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012, già oggetto di impugnativa da parte della stessa Regione con il ricorso n. 144/2012, "da intendersi integralmente richiamato e trascritto" - Denunciata modificazione unilaterale dell'entità delle partecipazioni valdostane ai tributi erariali, materia riservata alla normativa di attuazione statutaria - Indebita incidenza sull'ordinamento finanziario regionale - Violazione dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza - Denunciata utilizzazione, ai fini dell'accantonamento, di parametri diversi da quelli indicati dal legislatore - Conseguente ulteriore profilo di irragionevolezza - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza allo Stato e per esso al Ministero dell'economia e delle finanze di adottare l'atto impugnato e, per l'effetto, di annullare il medesimo.**

- Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 17 giugno 2014, attuativo dell'art. 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119; Statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, comma 1, lett. a), 3, comma 1, lett. f), 4, 12, 48-bis e 50; legge 26 novembre 1981, n. 690, artt. 2, 3, 4, 5, 6 e 7. . . . . Pag. 4



- N. 10. Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 27 agosto 2014 (della Regione Calabria).  
**Corte dei conti - Controlli sui rendiconti dei Gruppi consiliari della Regione Calabria - Delibera della Sezione di controllo della Corte dei conti presso la Regione Calabria con la quale viene affermato che la sanzione della decadenza nonostante la sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2014 dichiarativa dell'illegittimità costituzionale del comma 11 dell'art. 1 del decreto-legge n. 174/2012 "permane nella vigente legislazione regionale quale conseguenza oltre che della mancata trasmissione o mancata regolarizzazione del rendiconto entro il termine fissato, anche della deliberazione di non regolarità del rendiconto adottato dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti" - Ricorso della Regione Calabria - Denunciata violazione dell'autonomia legislativa ed istituzionale regionale, nonché dell'autonomia istitutiva del Consiglio regionale e dei Gruppi consiliari - Esorbitanza dalla competenza della Corte dei conti - Richiesta alla Corte di dichiarare che non spetta allo Stato e per esso alla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo, di effettuare un controllo generalizzato, finalistico e di merito sui rendiconti dei Gruppi consiliari e in contrasto con le prerogative spettanti ai consiglieri regionali - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza allo Stato e per esso alla Corte dei conti-Sezione regionale di controllo, di effettuare il controllo sui Gruppi consiliari con procedure, tempi e metodi diversi da quelli tassativamente previsti dall'art. 1, commi 9, 10, 11 e 12, del decreto-legge n. 174/2012, convertito, con modificazioni, nella legge n. 213/2012 - Richiesta alla Corte di annullare la deliberazione della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Calabria, n. 26 del 28 maggio 2014 - Istanza di sospensione.**
- Deliberazione della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Calabria, del 28 maggio 2014, n. 26.
  - Costituzione, artt. 100, 114, 117, 119, 120, 121, 122 e 123. .... Pag. 9
- N. 145. Ordinanza della Corte d'appello di Milano del 12 maggio 2014  
**Processo penale - Giudizio abbreviato - Accoglimento della richiesta - Esclusione del responsabile civile - Violazione dei principi di eguaglianza, della ragionevole durata del processo, nonché del diritto di agire in giudizio.**
- Codice di procedura penale, art. 87, comma 3.
  - Costituzione, artt. 3, 24 e 111. .... Pag. 19
- N. 146. Ordinanza emessa del G.I.P. del Tribunale di Tivoli del 10 febbraio 2014  
**Processo penale - Procedimento per decreto - Giudizio conseguente all'opposizione - Richiesta di ammissione all'oblazione contestuale all'opposizione - Possibilità per il giudice di pronunciare sentenza di proscioglimento ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen. - Mancata previsione - Violazione del principio di ragionevolezza - Lesione del diritto di difesa - Violazione del principio di non colpevolezza e del principio del giusto processo.**
- Codice di procedura penale, art. 464, comma 2.
  - Costituzione, artt. 3, 24, 27 e 111. .... Pag. 24
- N. 147. Ordinanza emessa del Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia del 2 maggio 2014  
**Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione Lombardia - Concessione di giacimento minerario - Previsione della corresponsione al titolare del diritto sul giacimento per tutta la durata della concessione di un indennizzo pari al 30 per cento del valore agricolo delle aree delimitate nel provvedimento di concessione - Lesione del diritto ad un giusto indennizzo in caso di espropriazione - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.**
- Legge della Regione Lombardia 8 agosto 1998, n. 14, art. 23, comma 1.
  - Costituzione, artt. 42, comma terzo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 1 del Primo protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.



**Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione Lombardia - Previsione che il titolare del diritto sul giacimento minerario, benché diffidato ai sensi dell'art. 22, comma 2, ove ritenga di non presentare domanda di autorizzazione allo sfruttamento del giacimento stesso, può far pervenire entro lo stesso termine a chi abbia presentato la richiesta di coltivazione del giacimento una proposta irrevocabile di cessione temporanea del diritto di scavo ad un compenso annuo pari al 30 per cento del valore agricolo delle aree interessate dal giacimento - Lesione del diritto ad un giusto indennizzo in caso di espropriazione - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.**

- Legge della Regione Lombardia 8 agosto 1998, n. 14, art. 24, comma 1.
- Costituzione, artt. 42, comma terzo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 1 del Primo protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. . . . .

Pag. 28

N. 148. Ordinanza della Corte di cassazione del 20 maggio 2014

**Straniero - Pensioni o indennità di accompagnamento per ciechi assoluti e assegno sociale maggiorato - Condizioni - Titolarità della carta di soggiorno - Lesione del principio di solidarietà sociale - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'ingiustificata disparità di trattamento di situazioni omogenee a seguito di pronunce della Corte costituzionale (sent. nn. 40/2013, 329/2011, 187/2010, 306/2000) - Violazione di norme di diritto internazionale generalmente riconosciute - Lesione della garanzia assistenziale - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.**

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 80, comma 19.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 38 e 117, primo comma, in relazione all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. . . . .

Pag. 42

N. 149. Ordinanza del Tribunale di Napoli del 3 aprile 2014

**Procreazione medicalmente assistita - Sperimentazione sugli embrioni umani - Divieto di ogni forma di selezione a scopo eugenetico degli embrioni - Configurazione della violazione del divieto quale fattispecie di reato - Mancata previsione della salvezza dell'ipotesi in cui tale condotta sia finalizzata all'impianto nell'utero della donna dei soli embrioni non affetti da malattie genetiche o portatori sani di malattie genetiche - Violazione del principio di ragionevolezza - Lesione del diritto alla salute - Contrasto con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in relazione al diritto al rispetto della vita privata e familiare.**

- Legge 19 febbraio 2004, n. 40, art. 13, comma 3, lett. b), e comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 32 e 117, primo comma, in relazione all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

**Procreazione medicalmente assistita - Limiti all'applicazione delle tecniche sugli embrioni - Divieto della crioconservazione e della soppressione di embrioni - Configurazione della violazione del divieto quale fattispecie di reato - Mancata previsione della salvezza dell'ipotesi in cui tale condotta sia finalizzata ad evitare l'impianto nell'utero della donna degli embrioni affetti da malattie genetiche - Violazione dei principi di ragionevolezza e di non discriminazione - Contrasto con la tutela del diritto all'autodeterminazione della coppia - Contrasto con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in relazione al diritto al rispetto della vita privata e familiare.**

- Legge 19 febbraio 2004, n. 40, art. 14, comma 1, lett. b), e comma 6.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 117, primo comma, in relazione all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. . . . .

Pag. 46





## ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 49

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale n. 49 depositato in cancelleria il 3 luglio 2014*  
(del Presidente del Consiglio dei Ministri)

**Consiglio regionale - Legge della Regione Abruzzo adottata dal Consiglio regionale in regime di prorogatio - Ricorso del Governo - Denunciata assenza dei caratteri di indifferibilità e urgenza - Violazione dei limiti statutari all'attività degli organi rappresentativi prorogati.**

- Legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 23.
- Costituzione, art. 123; Statuto della Regione Abruzzo, art. 86, comma 3.

**Ambiente - Norme della Regione Abruzzo - Emissioni in atmosfera - Inosservanza da parte dei gestori degli impianti delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione - Previsione di una nuova procedura autorizzativa al fine della riattivazione-riaccensione dell'impianto - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con il sistema delle autorizzazioni previsto dal Codice dell'ambiente che prevede misure graduali in relazione alla gravità dell'infrazione - Violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - Irragionevole parificazione del trattamento riservato a situazioni eterogenee in ragione della loro diversa lesività - Difetto di proporzionalità.**

- Legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 23, art. 13.
- Costituzione, artt. 3 e 117, comma secondo, lett. s).

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi n. 12, contro la regione Abruzzo, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro-tempore* per la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge regionale dell'Abruzzo 28 aprile 2014, n. 23, nel suo intero articolato, nonché dell'art. 13 stessa legge, come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 20 maggio 2014.

1. Sul B.U.R. 28 aprile 2014 n. 48 è stata pubblicata la legge regionale 28 aprile 2014, n. 23, recante: «Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 3 marzo 2005, n. 18, 21 febbraio 2011, n. 5, 16 luglio 2013, n. 19, 19 dicembre 2007, n. 44, 16 settembre 1998, n. 81, e ulteriori disposizioni normative».

Tale legge è stata emanata in regime di *prorogatio*, essendosi le precedenti elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale della regione Abruzzo svoltesi, come è noto, il 14-15 dicembre 2008.

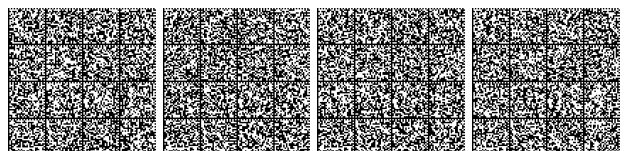
2. Il Presidente del Consiglio ritiene che tale legge sia censurabile nel suo intero articolato e, pertanto, propone questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127, comma 1 Cost. per i seguenti

## M O T I V I

3. La legge costituzionale n. 1 del 1999 ha attribuito allo statuto ordinario la definizione della forma di governo e dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della regione, in armonia con la Costituzione (art. 123, primo comma, Cost.).

4. Alla luce di tale innovazione e di quanto successivamente previsto nella legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte ha affermato che:

a) «una interpretazione sistematica delle citate nuove norme costituzionali conduce a ritenere che la disciplina della eventuale *prorogatio* degli organi elettivi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o dimissioni, e degli eventuali limiti dell'attività degli organi prorogati, sia oggi fundamentalmente di competenza dello statuto della regione, ai sensi del nuovo art. 123, come parte della disciplina della forma di governo regionale: così come è la Costituzione (art. 61, secondo comma; art. 77, secondo comma) che regola la *prorogatio* delle Camere parlamentari» (sentenza n. 196 del 2003);



b) nel disciplinare il profilo della *prorogatio*, gli statuti «dovranno essere in armonia con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione, ai sensi dell'art. 123, primo comma, della Costituzione» (sentenza n. 304 del 2002).

5. L'art. 86, comma 3, dello statuto della regione Abruzzo dispone che:

«a) le funzioni del Consiglio regionale sono prorogate, secondo le modalità disciplinate nel regolamento, sino al completamento delle operazioni di proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni limitatamente agli interventi che si rendono dovuti in base agli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, a disposizioni costituzionali o legislative statali o che, comunque, presentano il carattere della urgenza e necessità».

6. Tale disposizione statutaria reca alcuna quindi una espressa limitazione ai poteri esercitabili dal Consiglio regionale nel periodo successivo alla indizione delle elezioni, e ciò in armonia con la costante giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte, la quale ha ripetutamente affermato (*cf.*: sentt. nn. 468/1991; 515/1995; 196/2003; 68/2010) che nel periodo antecedente alle elezioni per la loro rinnovazione e fino alla loro sostituzione, i Consigli regionali, dispongono «di poteri attenuati confacenti alla loro situazione di organi in scadenza, analoga, quanto a intensità di poteri, a quella degli organi legislativi in *prorogatio*», essendo l'istituto della *prorogatio*, come chiarito nella sentenza n. 515/1995 di codesta ecc.ma Corte, volto a coniugare il principio di rappresentatività politica del Consiglio regionale «con quello della continuità funzionale dell'organo» (v. la sent. n. 515/1995).

7. Alla stregua dell'art. 86, comma 3 dello statuto della regione Abruzzo, quindi:

a) possono essere approvati in regime di *prorogatio* solo gli atti costituzionalmente dovuti, quali il recepimento di una direttiva comunitaria direttamente vincolante per le regioni o progetti di legge aventi in *re ipsa* i caratteri dell'indifferibilità ed urgenza, quali ad esempio il bilancio di previsione, l'esercizio provvisorio o una variazione di bilancio;

b) al di fuori di tali ipotesi, possono essere adottati interventi legislativi connotati dall'urgenza e dalla necessità.

8. Codesta ecc.ma Corte, con la sentenza n. 68 del 2010:

a) ha ulteriormente delimitato i poteri degli organi legislativi in *prorogatio*, rilevando che «nell'immediata vicinanza al momento elettorale, pur restando ancora titolare della rappresentanza del corpo elettorale regionale, il Consiglio regionale non solo deve limitarsi ad assumere determinazioni del tutto urgenti o indispensabili, ma deve comunque astenersi, al fine di assicurare una competizione libera e trasparente, da ogni intervento legislativo che possa essere interpretato come una forma di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori»;

b) ha, altresì, precisato che il Consiglio regionale è tenuto a «selezionare le materie da disciplinare in conformità alla natura della *prorogatio*, limitandole ad oggetti la cui disciplina fosse oggettivamente necessaria ed urgente» e a addurre, quantomeno nei lavori preparatori «specifiche argomentazioni» circa la necessità e urgenza.

11. Orbene, dalla lettura del provvedimento legislativo in esame, connotato dall'estrema eterogeneità delle materie disciplinate, emerge l'assenza dei caratteri di indifferibilità ed urgenza oltre che di ogni motivazione al riguardo.

12. Infatti:

a) con il capo I della legge regione Abruzzo n. 23/2004 vengono introdotte «modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 3 marzo 2005, n. 18 (istituzione dei distretti rurali) e 21 febbraio 2011, n. 5 (promozione e riconoscimento dei distretti agroalimentari di qualità *DAQ*)»;

b) l'art. 10 introduce modifiche all'art. 4 della legge regionale n. 19/2013 (recante a sua volta «modifiche e integrazioni alla legge regionale 7 giugno 1996, n. 36 (Adeguamento funzionale, riordino e norme per il risanamento dei consorzi di bonifica) e altre disposizioni normative»;

c) l'art. 11 introduce modifiche alla legge regionale n. 81/1998 (recante «Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo»;

d) l'art. 13, nel testo modificato dall'art. 9, comma 1, legge regionale 21 maggio 2014, n. 32, prevede che «al fine della tutela e valorizzazione delle produzioni agricole, le industrie insalubri che emettono in atmosfera e che abbiano subito provvedimento di sequestro del proprio impianto per violazioni al Testo unico ambientale ed al Codice penale, al fine della riattivazione e riaccensione dell'impianto sono sottoposti a nuova procedura autorizzativa. Nelle more della nuova eventuale autorizzazione è sospesa l'attività relativa alle emissioni in atmosfera»;

e) l'art. 15 dispone un «contributo straordinario al Centro agroalimentare la Valle della Pescara»;

f) l'art. 16 prevede che «al fine di consentire la sottoscrizione di accordo bonario finalizzato alla conclusione del contratto di mandato per la pregressa gestione dell'Interporto Val Pescara è autorizzato l'utilizzo nel limite massimo di euro 335.000,00 dello stanziamento del capitolo di spesa 02.01.009 - 321901, denominato «Oneri derivanti da transazioni, liti passive, procedure esecutive ed interessi passivi connessi a pagamenti incompleti o tardivi»;





g) l'art. 17 dispone la partecipazione della regione Abruzzo al Comitato organizzatore Giochi del Mediterraneo sulla spiaggia;

h) l'art. 18 autorizza interventi di spesa per la marineria di Pescara;

12.1 Soltanto l'art. 12, recante «Modifica all'art. 35-bis della legge regionale n. 44/2007» fa espresso riferimento, ma in via del tutto astratta a ragioni di necessità e urgenza (1).

13. Per tali motivi, deve ritenersi che con riferimento alla legge impugnata il Consiglio regionale abbia legiferato esorbitando dai poteri riconducibili alla sua natura di organo in *prorogatio*, e che, conseguentemente, il provvedimento sia nella sua interezza costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 123 Cost. tramite l'art. 86, terzo comma, dello statuto regionale quale norma interposta (in tal senso *cf.* la più volte richiamata sent. n. 68/2010, punto n. 4.6).

13. Il Presidente del Consiglio dei ministri ritiene, inoltre, che la legge regionale sia costituzionalmente illegittima relativamente alla disposizione contenuta nell'art. 13, la quale, nel testo modificato dall'art. 9, comma 1, legge regionale 21 maggio 2014, n. 32, prevede che «al fine della tutela e valorizzazione delle produzioni agricole, le industrie insalubri che emettono in atmosfera e che abbiano subito provvedimento di sequestro del proprio impianto per violazioni al Testo unico ambientale ed al Codice penale, al fine della riattivazione e riaccensione dell'impianto sono sottoposti a nuova procedura autorizzativa. Nelle more della nuova eventuale autorizzazione è sospesa l'attività relativa alle emissioni in atmosfera».

13. Originariamente, la disposizione prevedeva:

a) al comma 1, che «le industrie insalubri di prima classe, con emissione in atmosfera e che abbiano subito provvedimento di sequestro del proprio impianto per violazioni al Testo unico ambientale ed al Codice penale, al fine della riattivazione-riaccensione dell'impianto sono sottoposti a nuova procedura autorizzativa»;

b) al comma 2, che «nelle more della nuova eventuale autorizzazione l'attività relativa alle emissioni in atmosfera è sospesa».

14. Tale disposizione si pone in contrasto con il sistema delle autorizzazioni previsto dalla parte V, titolo I, del decreto legislativo n. 152/2006 (c.d. Codice dell'ambiente e, segnatamente, con l'art. 278 del Codice dell'ambiente, secondo cui: «In caso di inosservanza delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione, ferma restando l'applicazione delle sanzioni di cui all'art. 279 e delle misure cautelari disposte dall'autorità giudiziaria, l'autorità competente procede, secondo la gravità dell'infrazione:

a) alla diffida, con l'assegnazione di un termine entro il quale le irregolarità devono essere eliminate;

b) alla diffida ed alla contestuale temporanea sospensione dell'autorizzazione con riferimento agli impianti e alle attività per i quali vi è stata violazione delle prescrizioni autorizzative, ove si manifestino situazioni di pericolo per la salute o per l'ambiente;

c) alla revoca dell'autorizzazione con riferimento agli impianti e alle attività per i quali vi è stata violazione delle prescrizioni autorizzative, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida o qualora la reiterata inosservanza delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione determini situazioni di pericolo o di danno per la salute o per l'ambiente».

15. Le funzioni di controllo esercitate dall'autorità competente, in caso di accertate violazioni da parte dei gestori degli impianti, dunque, consistono nella applicazione di misure graduali che vanno dalla diffida e temporanea sospensione sino alla revoca dell'autorizzazione, con chiusura dell'impianto in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida stessa o a fronte di reiterate violazioni che determinino pericolo o danno per l'ambiente.

16. La disposizione regionale censurata, invece, non distingue tra sospensione temporanea e revoca dell'autorizzazione, attraverso una valutazione effettuata caso per caso in relazione alla gravità dell'infrazione, ed impone, per la riattivazione-riaccensione dell'impianto, che quest'ultimo sia sottoposto sempre ad una nuova procedura autorizzativa, determinando così un inutile aggravio del procedimento e un dispendio di costi per i privati.

17. Pertanto, l'art. 13 della legge regionale n. 23/2013:

a) viola l'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema;

b) si pone, altresì, in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della irragionevole parificazione del trattamento riservato a situazioni eterogenee in ragione della loro diversa lesività, nonché sotto il profilo del difetto di proporzionalità.

(1) Recita infatti il comma 1: «la presente disposizione si rende necessaria e urgente al fine di adeguare, nei casi di accorpamento delle consultazioni elettorali e referendarie, la disciplina sulla composizione degli Uffici elettorali di sezione relativi al referendum consultivo a quella prevista per i medesimi Uffici relativi alle elezioni». L'art. 14 è stato successivamente abrogato dalla legge regionale n. 32/2014.



*P.Q.M.*

*Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia, per i motivi illustrati nel presente ricorso, dichiarare costituzionalmente illegittima e conseguentemente annullare la legge regionale dell'Abruzzo 28 aprile 2014, n. 23, nel suo intero articolato per violazione dell'art. 123 Cost. tramite l'art. 86, terzo comma, dello statuto regionale quale norma interposta, nonché l'art. 13 della stessa legge anche per violazione degli articoli 3 e 117, comma 2, lettera s) Cost.*

*Con l'originale notificato del ricorso si depositerà:*

- 1) estratto della delibera del Consiglio dei ministri 19 giugno 2013 in copia autentica con l'allegata relazione;*
- 2) legge regione Abruzzo 28 aprile 2013, n. 23.*

Roma, 23 giugno 2014

*L'Avvocato dello Stato: ALESSANDRO MADDALO*

14C00197

N. 9

*Ricorso per conflitto tra enti n. 9 depositato in cancelleria il 22 agosto 2014  
(della Regione Autonoma Valle d'Aosta)*

**Finanza pubblica - Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze recante il riparto del contributo alla finanza pubblica previsto dall'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012 tra le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano - Determinazione dell'accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali e rideterminazione degli obiettivi del patto di stabilità interno delle autonomie speciali per l'anno 2014 - Ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Valle d'Aosta - Denunciata illegittimità derivata del decreto ministeriale impugnato per illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 3, del decreto-legge n. 95 del 2012, già oggetto di impugnativa da parte della stessa Regione con il ricorso n. 144/2012, "da intendersi integralmente richiamato e trascritto" - Denunciata modificazione unilaterale dell'entità delle compartecipazioni valdostane ai tributi erariali, materia riservata alla normativa di attuazione statutaria - Indebita incidenza sull'ordinamento finanziario regionale - Violazione dei principi di leale collaborazione e di ragionevolezza - Denunciata utilizzazione, ai fini dell'accantonamento, di parametri diversi da quelli indicati dal legislatore - Conseguente ulteriore profilo di irragionevolezza - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza allo Stato e per esso al Ministero dell'economia e delle finanze di adottare l'atto impugnato e, per l'effetto, di annullare il medesimo.**

- Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 17 giugno 2014, attuativo dell'art. 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 119; Statuto della Regione Valle d'Aosta, artt. 2, comma 1, lett. a), 3, comma 1, lett. f), 4, 12, 48-bis e 50; legge 26 novembre 1981, n. 690, artt. 2, 3, 4, 5, 6 e 7.

Ricorso della Regione Autonoma Valle d'Aosta, con sede in Aosta, P.zza Deffeyes, n. 1, C.F. 80002270074, in persona del Presidente *pro tempore*, Augusto Rollandin, rappresentato e difeso, in forza di procura a margine del presente atto ed in virtù della Deliberazione della Giunta regionale n. 1133 dell'8 agosto 2014, dal Prof. Avv. Francesco Saverio Marini (CF. MRNFNC73D28H501U);

pec: francescosaveriomarini@ordineavvocatiroma.org; fax. 06.36001570), ed elettivamente domiciliato presso il suo studio in Roma, via dei Monti Parioli, 48;

-ricorrente-

Contro il Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, con sede in Roma, Palazzo Chigi, Piazza Colonna, 370, nonché contro il Ministero dell'economia e delle finanze, in persona del Ministro *pro tempore*, con sede in Roma, Via XX settembre, 97 (00187), rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio in Roma, Via dei Portoghesi, 12.

-resistente



Per l'accertamento dell'avvenuta violazione di norme costituzionali e statutarie attributive di competenze e garanzie alla Regione ricorrente e per il conseguente annullamento del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 17 giugno 2014, pubblicato in *G.U.*, Serie Generale, n. 154 del 5 luglio 2014, avente ad oggetto «Riparto del contributo alla finanza pubblica previsto dall'articolo 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, tra le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano. Determinazione dell'accantonamento».

#### FATTO

1. — Con il d.l. n. 95 del 2012 («Spending review»), convertito, con modificazioni, nella legge n. 135 del 2012, il legislatore ha introdotto disposizioni urgenti finalizzate a «razionalizzare la spesa pubblica attraverso la riduzione delle spese per beni e servizi, garantendo al contempo l'invarianza dei servizi ai cittadini», con l'obiettivo di stimolare la crescita e la competitività del nostro Paese.

2. — L'art. 16, comma 3, del citato decreto-legge - in relazione al quale la Regione Valle d'Aosta ha sollevato dinanzi a codesta Ecc.ma Corte questione di legittimità costituzionale con ricorso iscritto al n.r.g. 144 del 2012, che sarà trattato all'udienza pubblica del 21 ottobre 2014 - ha previsto che le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano siano tenute a concorrere agli obiettivi di finanza pubblica per un importo complessivo di 600 milioni di euro per l'anno 2012, di 1.200 milioni di euro per l'anno 2013, di 1.500 milioni di euro per l'anno 2014 e di 1.575 milioni a decorrere dall'anno 2015.

Tale concorso deve avvenire, per espressa previsione di legge, secondo le «procedure» di cui all'art. 27, della legge n. 42 del 2009 (legge delega sul federalismo fiscale), ossia «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attivazione dei rispettivi statuti, da definire, con procedure previste dagli statuti medesimi [...]», nel rispetto del principio di leale collaborazione.

3. — Lo stesso art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012 aggiunge, inoltre, che fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto articolo 27, «l'importo del concorso [...] è annualmente accantonato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali». Ciò, sulla base di apposito accordo sancito tra le medesime Autonomie speciali in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, il quale deve essere recepito con decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze entro 31 gennaio di ciascun anno.

4. — Nell'ipotesi in cui non venga raggiunto l'accordo in sede di Conferenza permanente, l'accantonamento *de quo* deve essere effettuato, sempre secondo quanto stabilito dal citato art. 16, comma 3, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze da emanare entro il 15 febbraio di ciascun anno, «in proporzione alle spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE», ossia il «Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici», gestito congiuntamente dalla Ragioneria Generale dello Stato, dalla Banca d'Italia e dall'ISTAT, attraverso il quale vengono rilevati telematicamente gli incassi e i pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le amministrazioni pubbliche.

5. — Ciò posto, con il decreto ministeriale oggetto del presente giudizio, adottato in dichiarata attuazione della citata disciplina normativa, il Ministero dell'Economia e delle Finanze - dopo aver dato conto della mancata emanazione delle norme di attuazione di cui all'art. 27, della legge n. 42 del 2009, nonché del mancato raggiungimento dell'accordo in sede di Conferenza permanente in ordine all'importo del concorso complessivo alla finanza pubblica da parte delle Regioni autonome e delle Autonomie speciali - ha stabilito di procedere al «Riparto del contributo alla finanza pubblica previsto dall'articolo 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, tra le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano», determinando il relativo «accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali per l'anno 2014».

Il predetto accantonamento è stato quantificato, in danno della Regione ricorrente, in complessivi euro 137.454.257,35 (doc. 1).

6. — Tutto ciò premesso, tenuto conto:

a) che l'atto in questa sede impugnato determina le modalità di riparto del contributo valdostano alla finanza pubblica e il connesso accantonamento a prescindere dall'intesa con la Regione ricorrente;

b) che il medesimo atto è stato adottato in attuazione di una norma incostituzionale già impugnata dalla Valle d'Aosta - in tal modo comprovando l'effettività delle censurate lesioni alle prerogative costituzionali e statutarie dell'Ente;

c) che vi è il perdurante interesse regionale alla coltivazione del richiamato ricorso n. 144 del 2012;



con il presente ricorso la Valle d'Aosta, come in epigrafe rappresentata e difesa, promuove conflitto di attribuzioni avverso e in relazione al decreto ministeriale del 17 giugno 2014 (pubblicato in *G.U.*, Serie Generale, n. 154 del 5 luglio 2014), chiedendo a codesta Ecc.ma Corte di voler dichiarare che non spetta allo Stato, e per esso al Ministero dell'Economia e delle Finanze, determinare il riparto del contributo finanziario alla manovra e il relativo accantonamento in violazione di norme costituzionali e statutarie attributive di competenze e garanzie alla Regione ricorrente, e di voler annullare, per l'effetto, l'atto gravato, alla luce dei seguenti motivi di

## DIRITTO

### I. ILLEGITTIMITÀ DERIVATA DEL DECRETO MINISTERIALE IMPUGNATO.

1. Con il presente ricorso la Valle d'Aosta impugna il decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 17 giugno 2014. L'atto, infatti, è dotato di rilevanza esterna e immediatamente lesivo della sfera di competenze costituzionali e statutarie della Regione ricorrente e, come tale, è idoneo a produrre un conflitto attuale di attribuzione fra Enti (*cf.*, tra le altre, Corte cost., sentt. nn. 211/1994; 341/1996; 137/1998).

2. Il decreto gravato si mostra viziato sotto una pluralità di profili. Anzitutto per illegittimità derivata, trattandosi di provvedimento emanato in dichiarata attuazione dell'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, come convertito dalla legge n. 135 del 2012, ossia di una disposizione incostituzionale già impugnata dalla Valle d'Aosta dinanzi a codesta Ecc.ma Corte.

3. La citata previsione normativa, infatti, pone a carico del bilancio valdostano un ulteriore contributo alla manovra finanziaria.

In particolare, fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al citato art. 27 della legge delega n. 42 del 2009, l'importo del concorso della Valle deve essere «annualmente accantonato a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali» sulla base di apposito accordo sancito in sede di Conferenza permanente, o, in mancanza, sulla base di una determinazione assunta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze alla luce dei dati di consumo desunti dal sistema SIOPE.

4. Ora, la norma di cui si discute, come già ampiamente rilevato dalla Regione ricorrente con il richiamato ricorso n.r.g. 144 del 2012 - qui da intendersi integralmente richiamato e trascritto - non fa che reiterare l'illegittimo meccanismo unilaterale di accantonamento degli importi "a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali", già previsto dal legislatore statale con gli articoli 28, comma 3, del d.l. n. 201 del 2011 e 35, comma 4, del d.l. n. 1 del 2012, debitamente impugnati dalla Valle con distinti ricorsi nn. 38 del 2012 e 81 del 2012.

5. Tale meccanismo è gravemente lesivo delle attribuzioni della Regione ricorrente, poiché incide unilateralmente e *jure imperii* sulle entità delle compartecipazioni valdostane ai tributi erariali, ossia su una materia riservata alla normativa di attuazione contenuta nella legge n. 690 del 1981 e, segnatamente, negli articoli da 2 a 7 di tale atto normativo, i quali fissano le quote di tributi erariali da attribuire alla Valle.

6. Ciò determina, anzitutto, la violazione dell'art. 48-*bis*, dello Statuto speciale. Per effetto di tale previsione, infatti, eventuali modifiche o deroghe alle norme di attuazione statutarie possono avvenire solo a seguito dei lavori della commissione paritetica e previo parere del Consiglio della Valle, proprio al fine di garantire le "particolari condizioni di autonomia attribuite alla Regione".

Nel caso di specie, tuttavia, il legislatore statale ha stabilito in via unilaterale gli importi del concorso valdostano alla manovra, vanificando completamente le speciali garanzie procedurali previste a tutela dell'autonomia regionale dal citato art. 48-*bis*.

7. La fondatezza di siffatta censura trova evidente conferma, peraltro, nell'art. 1 del d.lgs. n. 320 del 1994, di attuazione dello Statuto, il quale dispone che: «l'ordinamento finanziario della Regione, stabilito a norma dell'art. 50, comma 3, dello statuto speciale, con la legge 26 novembre del 1981, n. 690» può essere "modificato solo con il procedimento di cui all'art. 48-*bis* del medesimo statuto speciale".

Da ciò consegue, pertanto, che la materia relativa alla compartecipazione regionale ai tributi erariali - riservata, come detto, alla normativa di attuazione statutaria - non avrebbe potuto, diversamente da quanto accaduto nel caso di specie, formare oggetto di modifica unilaterale da parte del legislatore ordinario.



9. In tali esatti termini si è espressa, del resto, la giurisprudenza costituzionale, che non ha mancato di evidenziare che le norme di attuazione, per la loro “particolare competenza separata e riservata, risultano caratterizzate da particolare forza e valore e, di conseguenza, sottratte anche in assenza di un’espressa clausola di salvaguardia, alla possibilità di abrogazione o di deroga da parte di norme di legge ordinaria” (Corte cost., sent. n. 191 del 1991; così pure, del resto, già Corte cost., sent. n. 206 del 1975).

10. Ora, le menzionate violazioni si riflettono in maniera diretta e immediata sulla particolare autonomia organizzativa e finanziaria valdostana, tutelata da una pluralità di previsioni costituzionali e statutarie.

Il riferimento è, nello specifico:

*i)* all’art. 2, comma 1, lettera *a)* dello Statuto speciale, che attribuisce alla Regione ricorrente, tra l’altro, “il potere di regolare la gestione del bilancio e l’erogazione delle spese in esso stanziate” (*cf.*: Corte cost., sent. n. 107 del 1970);

*ii)* all’art. 3, comma 1, lett. *f)*, del medesimo Statuto, che riconosce alla Valle la potestà di introdurre norme legislative di integrazione ed attuazione, nell’ambito dei principi individuati con legge dello Stato, in materia di “finanze regionali e comunali”, e che qualifica la competenza normativa valdostana nelle suddette materie, alla luce dei novellati articoli 117, comma 3 e 119, Cost. (i quali risultano parimenti lesi dalla disposizione censurata), non più come meramente suppletiva rispetto a quella statale;

all’art. 4, dello Statuto speciale, che attribuisce alla Valle il potere di esercitare nei predetti ambiti materiali le corrispondenti funzioni amministrative;

*iv)* all’art. 12, dello stesso Statuto, che riconosce alla Regione ricorrente quote tributarie erariali.

11. Poste tali premesse, deve concludersi che l’art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, là dove impone alla Valle di partecipare alla manovra intervenendo unilateralmente sull’entità delle compartecipazioni valdostane ai tributi erariali, incide in maniera indebita sull’ordinamento finanziario regionale, vanificando le speciali garanzie procedurali previste dal citato art. 48-*bis* dello Statuto e violando le richiamate norme statutarie e costituzionali a tutela della speciale autonomia organizzativa e finanziaria della Regione ricorrente.

12. Fermi restando i rilievi che precedono, la disposizione di cui il decreto ministeriale in questa sede gravato costituisce mera attuazione — si mostra incostituzionale anche per violazione dei principi di leale collaborazione e ragionevolezza.

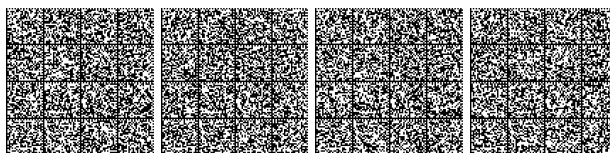
La disciplina di cui si discute, infatti, non ha previsto meccanismi di coinvolgimento diretto della Valle, né criteri per la concreta ripartizione del concorso tra le Autonomie speciali. Ciò viola il metodo pattizio, che rappresenta, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, il cardine della regolamentazione, mediante procedure rinforzate, dei rapporti finanziaria tra lo Stato e le Autonomie speciali (*cf.*: tra le molte, Corte cost., sent. n. 193 del 2012).

Codesta Ecc.ma. Corte, infatti, ha più volte ribadito che: “il principio di leale collaborazione in materia di rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni speciali impone la tecnica dell’accordo” (*cf.*: Corte cost., sent. n. 74 del 2009). Quest’ultima “espressione” della particolare autonomia in materia finanziaria di cui godono le Regioni a Statuto speciale (*cf.*: Corte cost., sentt. nn. 193 del 2012; 82 del 2007; 353 del 2004), specificando, con riferimento alla Valle, che: “le modifiche dell’ordinamento finanziario della Regione Valle d’Aosta devono avvenire con il procedimento previsto dall’art. 48-*bis* dello Statuto”, idoneo ad assicurare un coinvolgimento diretto ed effettivo dell’Ente (Corte cost., sent. n. 133 del 2010).

10. La violazione del principio consensualistico - il cui rispetto, come visto, si rende tanto più necessario nell’ambito del coordinamento della finanza pubblica - si riflette, conseguentemente, sulla lesione della particolare autonomia finanziaria e organizzativa di cui la Valle d’Aosta gode, come già detto, alla luce degli articoli 2, comma 1, lett. *a)*, 3, comma 1, lett. *f)*, 12, 48-*bis* e 50 dello Statuto speciale e della relativa normativa di attuazione in materia di ordinamento finanziario (artt. da 2 a 7 della legge n. 690 del 1981). In base a tali norme non può prescindere, nei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione medesima, dal rispetto del metodo dell’accordo.

11. Ugualmente lesa per effetto della disciplina recata dal più volte menzionato art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012 risulta, infine, il principio di ragionevolezza di cui all’art. 3 Cost., lesione che ridonda in una menomazione della sfera di autonomia organizzativa e finanziaria della Regione ricorrente.

Il legislatore, infatti, ha stabilito che l’accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali opera “fino all’emanazione delle norme di attuazione di cui allo stesso articolo 27” della legge delega. Tuttavia, non essendo previsto a livello statale alcun termine di legge per l’adozione della normativa di attuazione, il predetto accantonamento, anziché essere circoscritto nel tempo, finisce per operare, in maniera del tutto irragionevole, immediatamente e illimitatamente nel tempo.



12. Tutto ciò premesso, ribadito che il decreto ministeriale in questa sede gravato si limita a dare attuazione alla richiamata disciplina sul concorso alla finanza pubblica delle Autonomie Speciali - la quale deve ritenersi, alla luce dei suesposti rilievi, manifestamente incostituzionale - lo stesso non può che ritenersi viziato per illegittimità derivata.

Il contenuto del gravato provvedimento, infatti, non fa che confermare l'effettività delle censure sollevate dalla Valle con il ricorso n. 144 del 2012 e più sopra riassunte, atteso che il riparto del contributo finanziario regionale è stato determinato dal MEF unilateralmente e jure impeni, a prescindere dal necessario accordo con la Regione ricorrente, nonché in violazione di tutte le previsioni statutarie, costituzionali e attuative in precedenza evocate, con conseguente lesione dell'autonomia finanziaria valdostana.

13. Ad ulteriore conferma, ove ve ne fosse bisogno, della fondatezza del presente ricorso, sia consentito richiamare la sentenza di codesta Ecc.ma Corte n. 133 del 2002 - resa all'esito del conflitto di attribuzione promosso dalla Regione siciliana in relazione e avverso il decreto adottato dell'allora Ministro delle Finanze e concernente "Modalità di attuazione delle riserve all'erario dal 1° gennaio 1997 del gettito derivante dagli interventi in materia di entrate finanziarie della Regione Sicilia, emanati dal 1992" — con la quale è stato disposto l'annullamento del decreto ministeriale gravato in quanto emanato, esattamente come accade nel presente caso, in attuazione di norme illegittime e senza garantire la necessaria partecipazione della Regione Sicilia.

Si insiste, pertanto, alla luce di tutte le considerazioni che precedono, per l'annullamento del decreto ministeriale del 17 giugno 2014, recante "Riparto del contributo alla finanza pubblica previsto dall'articolo 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, tra le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano. Determinazione dell'accantonamento":

## II. CON RIFERIMENTO AGLI ULTERIORI PROFILI DI ILLEGITTIMITÀ DEL DECRETO MINISTERIALE GRAVATO.

1. Il provvedimento impugnato è illegittimo e lesivo delle attribuzioni costituzionali e statutarie della Regione Valle d'Aosta anche sotto ulteriori e autonomi profili.

2. A tale riguardo va chiarito che il mancato raggiungimento dell'accordo tra le Autonomie speciali nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni, è dipeso non solo dalla mancata condivisione del già descritto e censurato meccanismo unilaterale di accantonamento, ma anche dal disaccordo espresso dalle Regioni in ordine ai parametri concretamente utilizzati dal MEF per la quantificazione degli importi da accantonare, i quali non trovano alcun riscontro a livello legislativo.

3. Infatti, mentre l'articolo 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, prevede che ai fini della determinazione dei singoli contributi il Ministero debba, in assenza dell'accordo tra le Autonomie speciali, disporre l'accantonamento in proporzione alle "spese sostenute per consumi intermedi desunte, per l'anno 2011, dal SIOPE", il decreto ministeriale gravato, di converso, individua gli importi del riparto - come risulta dalla nota del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato del 6.5.2013 - sulla base di non meglio specificate tabelle e di dati contenuti "nel documento presentato dal commissario straordinario di cui all'articolo 2 del decreto-legge n. 52 del 2012 alle Camere" (doc. 2).

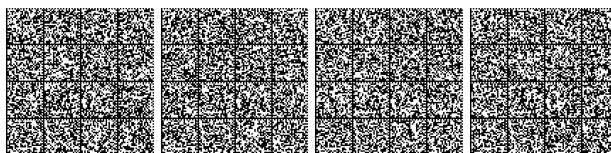
Di tale documento redatto dal "Commissario straordinario di cui all'articolo 2 del decreto-legge n. 52 del 2012 alle Camere", tuttavia, non vi è traccia nel più volte citato art. 16, comma 3.

4. Il che equivale a dire, evidentemente, che ai fini dell'accantonamento il MEF ha utilizzato parametri diversi da quelli indicati dal legislatore, in violazione del disposto legislativo di cui il decreto gravato dovrebbe costituire diretta attuazione.

5. Allo stesso tempo va altresì rilevato che la tecnica di riparto posta in essere dal Ministero dell'Economia e delle Finanze determina, come correttamente evidenziato dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato con nota prot. 20695 del 2013 (doc. 3), "una marcata differenza" tra i contributi richiesti alle singole Autonomie speciali, a seconda della diversa allocazione contabile delle tipologie di spesa considerate, a prescindere dalla dimensione della finanza delle singole Regioni e Province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva.

L'iniquità e irragionevolezza degli effetti prodotti dal meccanismo di riparto di cui si discute non sono sfuggiti, tra l'altro, nemmeno al Ministero che, con la nota prot. n. 84854 del 17.10.2013, già aveva dato atto delle "criticità" derivanti dall'attuale tecnica di accantonamento, richiedendo, contestualmente, "l'avvio di un tavolo tecnico volto ad individuare ipotesi alternative del concorso delle Autonomie speciali alla finanza pubblica da sottoporre alla Conferenza Stato Regioni, affinché sia scelto un nuovo criterio".

Con la stessa nota il MEF ha evidenziato - con ciò confermando la fondatezza delle censure di incostituzionalità sollevate dalla Valle - l'esigenza che le modalità di riparto vengano modificate attraverso la previsione di "una specifica tabella da inserire in norma di modifica dell'art. 16, comma 3, del d.L. n. 95 del 2012» (doc. 4).



6. Alla luce delle considerazioni che precedono risulta di tutta evidenza, pertanto, come l'atto ministeriale impugnato, oltre ad essere viziato per illegittimità derivata e per violazione dell'art. 16, comma 3, del d.l. n. 95 del 2012, determini un ulteriore profilo di irragionevolezza e di iniquità della ripartizione, gravemente pregiudizievole, a fronte dei reiterati contributi al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica imposti dal legislatore statale alla Valle d'Aosta, della capacità di spesa regionale, come garantita da tutte le previsioni statutarie più sopra evocate.

*P.Q.M.*

*Voglia l'Ecc.ma Corte costituzionale, ogni contraria istanza e deduzione disattesa, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare che non spettava allo Stato e, per esso, al Ministero dell'economia e delle finanze, adottare, in violazione degli articoli 2, comma 1, lett. a), 3, comma 1, lett. f), 4, 12, 48-bis 50 dello Statuto speciale valdostano, nonché in contrasto con gli articoli da 2 a 7 della l. n. 690 del 1981 e con gli articoli 117, comma 3 e 119, Cost., oltre che in violazione dei principi costituzionali di leale collaborazione e ragionevolezza, il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 17 giugno 2014, pubblicato in Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 154 del 5 luglio 2014, avente ad oggetto "Riparto del contributo alla finanza pubblica previsto dall'articolo 16, comma 3, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, tra le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano. Determinazione dell'accantonamento", e, per l'effetto, annullare il gravato decreto con ogni conseguenza di le.,t:e ivi compresa la restituzione in favore della Regione ricorrente delle somme accantonate dal predetto atto.*

Roma, 21 agosto 2014

*Prof. Avv. Francesco Saverio Marini*

14C00246

N. 10

*Ricorso per conflitto tra enti depositato in cancelleria il 27 agosto 2014  
(della Regione Calabria)*

**Corte dei conti - Controlli sui rendiconti dei Gruppi consiliari della Regione Calabria - Delibera della Sezione di controllo della Corte dei conti presso la Regione Calabria con la quale viene affermato che la sanzione della decadenza nonostante la sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2014 dichiarativa dell'illegittimità costituzionale del comma 11 dell'art. 1 del decreto-legge n. 174/2012 "permane nella vigente legislazione regionale quale conseguenza oltre che della mancata trasmissione o mancata regolarizzazione del rendiconto entro il termine fissato, anche della deliberazione di non regolarità del rendiconto adottato dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti" - Ricorso della Regione Calabria - Denunciata violazione dell'autonomia legislativa ed istituzionale regionale, nonché dell'autonomia istitutiva del Consiglio regionale e dei Gruppi consiliari - Esorbitanza dalla competenza della Corte dei conti - Richiesta alla Corte di dichiarare che non spetta allo Stato e per esso alla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo, di effettuare un controllo generalizzato, finalistico e di merito sui rendiconti dei Gruppi consiliari e in contrasto con le prerogative spettanti ai consiglieri regionali - Richiesta alla Corte di dichiarare la non spettanza allo Stato e per esso alla Corte dei conti-Sezione regionale di controllo, di effettuare il controllo sui Gruppi consiliari con procedure, tempi e metodi diversi da quelli tassativamente previsti dall'art. 1, commi 9, 10, 11 e 12, del decreto-legge n. 174/2012, convertito, con modificazioni, nella legge n. 213/2012 - Richiesta alla Corte di annullare la deliberazione della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Calabria, n. 26 del 28 maggio 2014 - Istanza di sospensione.**

- Deliberazione della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Calabria, del 28 maggio 2014, n. 26.
- Costituzione, artt. 100, 114, 117, 119, 120, 121, 122 e 123.



Ricorso per conflitto di attribuzione per:

la regione Calabria (P.I. e cod. fisc.: 02205340793), in persona del Vice Presidente della Giunta regionale e legale rappresentante in carica, autorizzato con deliberazione della Giunta regionale, rappresentata e difesa, anche disgiuntamente, in virtù di procura speciale rilasciata a margine, dagli avv.ti:

avv. Paolo Filippo Arillotta, (cod. fisc. RLLPFL58R31H224N, PEC: avvocaturaregionale@pec.regione.calabria.it);

avv. Franceschina Talarico (cod. fisc. TLRENC66C44G5181, PEC: avvocato9.cz@pec.regione.calabria.it));

avv. Enrico Francesco Ventrice (cod. fisc.: VNTNCF64E19F537S, PEC: enricoventrice@legpec.it.);

Domicilio eletto in Roma, presso la sede della delegazione della Regione Calabria, Piazza di Campitelli n. 5, comunicazioni via fax al n. 0961857954.

Nei confronti di:

Presidente del Consiglio dei ministri in carica - Roma;

Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la regione Calabria - Catanzaro.

#### *Per la risoluzione del conflitto di attribuzione*

Scaturente dalla deliberazione 28 maggio 2014 n. 26 della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Calabria, pervenuta al Consiglio regionale in data 3 giugno 2014 e successivamente al Presidente della Giunta regionale, trasmessa anche al Collegio dei revisori dei conti e alla Procura regionale della Corte dei conti, con cui la Sezione regionale di controllo ha accertato e dichiarato l'irregolare rendicontazione di somme utilizzate dai Gruppi consiliari.

In relazione ai parametri costituzionali contenuti negli articoli 100, 114, 117, 119, 120, 121, 122 e 123 della Costituzione.

#### *Per la declaratoria*

Che non spetta allo Stato e per esso alla Corte dei conti - Sezione regionale di controllo, effettuare un controllo generalizzato, finalistico e di merito sui rendiconti dei Gruppi consiliari, in contrasto con l'autonomia politica, organizzativa e contabile del Consiglio regionale e dei Gruppi consiliari;

Che non spetta allo Stato e per esso alla Corte dei conti - Sezione regionale di controllo, effettuare un controllo generalizzato, finalistico e di merito sui rendiconti dei Gruppi consiliari, in contrasto con la prerogative spettanti ai Consiglieri regionali;

Che non spetta allo Stato e per esso alla Corte dei conti - Sezione regionale di controllo, effettuare il controllo sui rendiconti dei Gruppi consiliari, con procedure, modalità, tempi e metodi diversi da quelli tassativamente previsti dall'art. 1 del decreto-legge 10.10.2012 n. 174 -commi 9, 10, 11 e 12, convertito, con modificazioni, nella legge 7.12.2012 n. 213.

Si premette:

A) L'art. 1 del decreto-legge 10 ottobre 2012 n. 174, convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012 n. 213, ha dettato, ai commi 9, 10, 11 e 12, disposizioni relative alla redazione, approvazione e controllo dei rendiconti di esercizio annuale dei gruppi consiliari dei consigli regionali, disponendo fra l'altro che «In ogni caso il rendiconto evidenzia, in apposite voci, le risorse trasferite al gruppo dal consiglio regionale, con indicazione del titolo del trasferimento, nonché le misure adottate per consentire la tracciabilità dei pagamenti effettuati» (comma 9).

B) La norma in questione ha disposto che il rendiconto di esercizio annuale approvato da ciascun gruppo è «strutturato secondo linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità, nonché per definire la documentazione necessaria a corredo del rendiconto».

Le linee guida sono state deliberate dalla Conferenza e recepite con D.P.C.M. 21.12.2012, che ha adottato il relativo articolato e l'allegato contenente il «modello di rendicontazione».





C) Il medesimo art. 1 del decreto-legge 10.10.2012 n. 174, ha dettato separatamente, ai commi 18, disposizioni volte ad adeguare, ai sensi degli articoli 28, 81, 97, 100 e 119 della Costituzione, il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria generale delle regioni. Tali norme prevedono la trasmissione ai consigli regionali, da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di una relazione periodica sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri (comma 2); disciplinano il controllo delle sezioni regionali sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi delle regioni e degli enti del servizio sanitario nazionale, comprensivi dei rendiconti delle società controllate, secondo le procedure di cui all'art. 1 commi 166 e seguenti della L. 23.12.2005 n. 266 ai fini del rispetto del patto di stabilità interno, del vincolo previsto dall'art. 119 Cost. e a tutela degli equilibri economico-finanziari (commi 3 e 4); prevedono il giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione ai sensi degli artt. 39, 40 e 41 del Regio decreto 12.7.1934 n. 1214 dispongono la trasmissione annuale da parte del Presidente della Regione alla sezione regionale di controllo, di una relazione sul sistema dei controlli interni

D) Dalla lettura delle novità normative introdotte dal decreto-legge n. 174/2012, balza evidente l'assoluta peculiarità del controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari rispetto alle altre forme di verifica contabile, anche perché i rendiconti dei Gruppi consiliari sono già compresi nei rendiconti del Consiglio regionale (parte dei consuntivi generali delle Regioni), per cui si tratta — per quanto attiene ai Gruppi consiliari — di un controllo nel controllo.

Sul sistema normativo di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari, Codesta Corte è intervenuta recentemente con le sentenze n. 39/2014 e n. 130/2014, che hanno ridisegnato il sistema dal punto di vista costituzionale e hanno enunciato i principi fondamentali della materia.

E) L'iter procedurale per l'esercizio delle funzioni di controllo attribuite alla Corte dei conti sui rendiconti dei Gruppi consiliari (art. 1 - commi 9, 10, 11 e 12, del decreto-legge 10.10.2012 n. 174), ha avuto, in relazione alla presente fattispecie contenziosa, il seguente svolgimento:

il dirigente dell'ufficio di Presidenza del Consiglio regionale, con nota prot. n. 34628 del 25.7.2013, ha invitato i Presidenti dei Gruppi consiliari alla compilazione del modello di rendicontazione annuale secondo le Linee — guida approvate con il D.p.c.m. 21.12.2012;

con nota del 17 febbraio 2014, il Presidente della Regione Calabria ha trasmesso i rendiconti dei Gruppi e la documentazione allegata, alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti;

la sezione di controllo, con deliberazione collegiale 13 marzo 2014, n. 18 pervenuta il 17 marzo successivo, premesso il quadro normativo di riferimento e richiamata la deliberazione n. 12/2013 della Sezione autonomie, ha disposto la regolarizzazione dei rendiconti, assegnando il termine di 30 giorni, per la regolarizzazione medesima e per l'integrazione della documentazione;

nel rispetto del termine assegnato, il Presidente del Consiglio regionale, con nota 15 aprile 2014 prot. 18132, ha adempiuto al descritto ordine di regolarizzazione, trasmettendo l'ulteriore documentazione prodotta dai gruppi consiliari ad integrazione e chiarimento dei rendiconti presentati in precedenza;

di contro, con nota del 18 aprile 2014 prot. n. 2112 sottoscritta dai Magistrati istruttori, la sezione di controllo ha richiesto una integrazione documentale;

il Presidente del Consiglio Regionale, con nota 28 aprile 2014, sempre nel rispetto del termine assegnato, ha riscontrato prontamente la richiesta e trasmesso l'ulteriore integrazione documentale;

infine, con deliberazione collegiale 28 maggio 2014 n. 26, la Sezione regionale, pronunciando ulteriormente sui rendiconti dei Gruppi consiliari, ha accertato e dichiarato, "ai sensi dell'articolo 1, comma 12, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, l'irregolare rendicontazione delle somme di seguito complessivamente indicate e siccome analiticamente specificate nelle singole schede allegate alla presente delibera, di cui costituiscono parte integrante"; i dieci allegati (uno per ciascuno dei Gruppi consiliari) contengono censure e valutazioni di merito sulle scelte compiute dal Consiglio e dai Gruppi consiliari. La deliberazione è stata trasmessa, oltre che al Presidente del Consiglio regionale, al collegio dei revisori dei conti e alla Procura regionale della Corte dei conti.

F) Con la deliberazione n. 26/2014, la Sezione regionale di controllo ha dichiarato la irregolare rendicontazione delle somme utilizzate dai Gruppi consiliari, censurando singolarmente i Gruppi nelle seguenti misure:

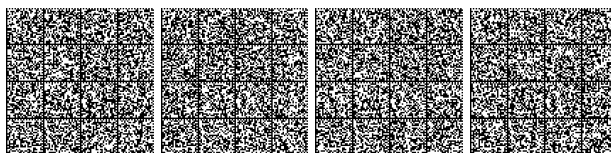
Unione di centro: € 147.492,24;

Insieme per la Calabria: € 92.316,66;

Popolo della libertà: € 65.535,52;

Scopelliti Presidente: € 300.340,27;

Autonomia e diritti: 49.564,06;



Progetto democratico: € 11.787,24;

Gruppo misto: € 168.465,85;

Partito democratico: € 241.395,55;

Italia dei valori: € 99.034,76;

Federazione della sinistra: € 21.865,89.

La deliberazione n. 26/2014 ha inoltre demandato al Presidente del Consiglio Regionale, cui inerisce l'obbligo di dare adeguata notizia al Presidente di ciascun gruppo consiliare, di provvedere, per quanto di competenza, in ordine alle conseguenze di legge scaturenti dalla pronuncia.

Tanto premesso, i provvedimenti sopra descritti della Corte dei conti — Sezione di controllo per la regione Calabria, esorbitano i limiti delle funzioni di controllo di cui all'art. 100 Cost., ledono l'autonomia regionale garantita sotto i vari profili enunciati negli articoli 114, 117, 119, 120, 1121, 122 e 123 con cui sono pertanto in contrasto, per i seguenti

#### MOTIVI

1. Il provvedimento impugnato lede l'autonomia politica, organizzativa e contabile del Consiglio regionale e dei Gruppi consiliari, menomando la sfera di attribuzioni costituzionali ad essi assegnate dall'art. 121 Cost., nonché i principi di autonomia amministrativa, legislativa, finanziaria e statutaria delle Regioni e quello di leale collaborazione, di cui agli artt. 114, 117, 119, 120 e 123 Cost.

1.1. L'art. 1 del decreto-legge 10 ottobre 2012 n. 174 ha disposto che il rendiconto di esercizio annuale approvato da ciascun gruppo è "strutturato secondo linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità, nonché per definire la documentazione necessaria a corredo del rendiconto". Sono considerati dalla norma quali requisiti minimi di regolarità del rendiconto, da esporre in apposite voci, l'importo delle risorse trasferite, l'indicazione del titolo del trasferimento e le misure adottate per consentire la tracciabilità dei pagamenti effettuati dal Gruppo (comma 9).

1.2. I Gruppi consiliari quanto a struttura, funzione e disciplina, sono "organi delle regioni" e devono considerarsi come strutture interne agli organi assembleari, che contribuiscono e partecipano all'esercizio della funzione legislativa; essi sono inoltre proiezioni dei partiti politici nelle assemblee legislative regionali.

In particolare, i Gruppi consiliari sono organi dei Consigli regionali nei quali si raccolgono e si organizzano all'interno dell'assemblea i consiglieri eletti, al fine di elaborare congiuntamente le iniziative da intraprendere e di trovare in essi gli adeguati supporti organizzativi per poter svolgere efficacemente i propri compiti. Essi sono organi del Consiglio regionale, caratterizzati da una peculiare autonomia in quanto espressione, nell'ambito del Consiglio stesso, dei partiti o delle correnti politiche che hanno presentato liste di candidati al corpo elettorale, ottenendone i suffragi necessari alla elezione dei consiglieri. Essi pertanto contribuiscono in modo determinante al funzionamento e all'attività dell'assemblea legislativa, assicurando in forma strutturata l'elaborazione di proposte, il confronto dialettico fra le diverse posizioni politiche e programmatiche e realizzando il pluralismo che costituisce uno dei requisiti essenziali della vita democratica (sentenze Corte cost. nn. 187 del 1990, 1130 del 1988).

Il concetto di democrazia pluralista che si esprime nel rapporto tra il corpo elettorale e gli organi titolari della funzione legislativa, deve essere oggi letto alla luce dell'art. 117 Cost., che disciplina la funzione legislativa regionale nelle tre tipologie esclusiva/concorrente/residuale, ma al primo comma pone sullo stesso piano le funzioni legislative statale e regionale, conferendo loro pari dignità e pari soggezione ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e internazionale.

1.3. L'autonomia organizzativa e contabile dei Consigli regionali e dei Gruppi consiliari è tutelata dall'art. 121 Cost., che disciplina in primo luogo le funzioni legislative, ma ricomprende anche quelle di indirizzo politico, di controllo e di autorganizzazione, con il richiamo alle "altre funzioni" conferite al Consiglio dalla Costituzione e dalle leggi, secondo la locuzione accolta nella norma costituzionale (Corte Cost. sentenze nn. 69 e 70 del 1985; sentenze nn. 289 del 1997 e 392 del 1999).



La legge statale 6 dicembre 1973, n. 853 recante “Autonomia contabile e funzionale dei consigli regionali delle regioni a statuto ordinario” contiene la disciplina di dettaglio del predetto principio costituzionale, richiamata, inoltre, dall’art. 23 dello Statuto regionale calabrese, rubricato “Autonomia funzionale, contabile e organizzativa del Consiglio”, che prevede l’approvazione da parte del Consiglio del bilancio preventivo e del conto consuntivo, a loro volta inseriti, rispettivamente, nel bilancio di previsione della Regione e nel rendiconto generale della Regione.

La disciplina delle attività dei Gruppi consiliari è stata dettata in Calabria con legge regionale n. 13/2002 e s.m.i., rubricata “Testo unico della struttura e finanziamento dei Gruppi consiliari”, che, in merito alla “Organizzazione”, all’art. 2, prevede che “Ciascun Gruppo, sulla base di autonome scelte, organizza il proprio funzionamento e individua le iniziative da porre in essere, provvedendo alle relative spese senza alcuna limitazione di importo all’interno delle somme globalmente assegnate”.

La eventuale lesione delle prerogative dei Gruppi si risolve quindi in una compressione delle competenze proprie dei Consigli regionali e della Regione stessa, che è legittimata alla proposizione del ricorso per la risoluzione del conflitto (sentenza Corte Cost. n. 130 del 2014).

1.4. L’esame del decreto-legge n. 10.10.2012 n. 174 consente di individuare e distinguere le tipologie di controllo da parte della Corte dei conti sui documenti contabili delle Regioni di diritto comune.

L’art. 1, commi 1-8 del decreto-legge 10.10.2012 n. 174, contiene le disposizioni generali volte ad adeguare, ai sensi degli articoli 28, 81, 97, 100 e 119 della Costituzione, il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle regioni, già previsto dall’art. 3 - comma 5 della L. 14.1.1994 n. 20 e dall’art. 7 - comma 7 della Legge 5.6.2003 n. 131. Tali norme prevedono la trasmissione ai consigli regionali, da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di una relazione periodica sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri (comma 2); disciplinano il controllo delle sezioni regionali sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi delle regioni (comprensivi di quelli delle società controllate) e degli enti del servizio sanitario nazionale ai fini del rispetto del patto di stabilità interno, del rispetto dell’art. 119 Cost. anche a tutela degli equilibri economico finanziari, secondo le procedure di cui all’art. 1, commi 166-169 della legge 23.12.2005 n. 266 (commi 3 e 4); prevedono il procedimento di parificazione del rendiconto generale della regione richiamando gli artt. 39, 40 e 41 del R.D. 12.7.1934 n. 1214 (comma 5); dispongono la trasmissione da parte della Regione alla sezione regionale di controllo di una relazione sul sistema dei controlli interni (comma 6) e la trasmissione delle relazioni delle sezioni regionali di controllo anche alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Tale nuovo apparato normativo è stato oggetto di giudizio di costituzionalità (sentenza n. 39 del 2014) e di modifiche apportate con il decreto-legge 24 giugno 2014 n. 91, in corso di conversione.

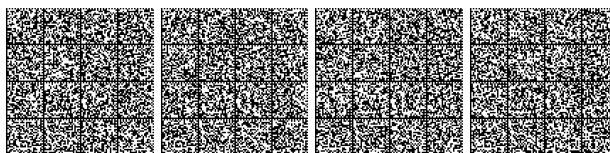
1.5. Il controllo disciplinato dall’art. 1 commi 1-8 del decreto-legge 10.10.2012 n. 174 e dalle norme connesse e richiamate (art. 3 della L. 14 gennaio 1994 n. 20, art. 7 della legge 5 giugno 2003 n. 131 e all’art. 1, commi 166-169 della L. 23.12.2005 n. 266) costituisce un controllo successivo ed esterno all’Amministrazione, di natura imparziale e collaborativa, esteso anche alle Regioni ed esercitato dalla Corte dei conti nel suo ruolo di organo posto al servizio dello “Stato-comunità”, quale garante imparziale dell’equilibrio economico finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell’efficacia, efficienza ed economicità (Corte cost. n. 267/2006). Tale forma di controllo, particolarmente penetrante in quanto suscettibile di valutare nel merito l’adeguatezza dell’azione amministrativa produttiva di spesa e il perseguimento degli obiettivi, è dichiaratamente finalizzato a garantire la sana gestione finanziaria degli Enti e il rispetto del patto di stabilità interno, ma ha l’ulteriore caratteristica di muoversi in una prospettiva non più statica (come il tradizionale controllo di regolarità-legittimità) ma dinamica volta a suscitare il confronto tra fattispecie e parametro normativo e alla adozione di effettive ed adeguate misure correttive (Corte cost. sentenza n. 179 del 2007).

Il controllo successivo sulla gestione finanziaria deve essere direttamente individuato nell’art. 100 della Costituzione (Corte cost. sentenza n. 179 del 2007).

1.6. All’interno del sistema di controllo successivo sulla gestione finanziaria delle Regioni di cui ai punti precedenti, si inserisce il controllo sui rendiconti dei Gruppi consiliari di cui dall’art. 1 - commi 9, 10, 11 e 12, del decreto-legge 10.10.2012 n. 174, di natura profondamente diversa dal controllo successivo generale sulla gestione finanziaria.

Mentre il controllo successivo disciplinato a partire dall’art. 3 comma 5 della L. n. 20 del 1994 ha natura di verifica di merito sull’efficienza e adeguatezza della gestione finanziaria e sull’effettivo perseguimento degli obiettivi pubblici, il controllo sui rendiconti dei Gruppi consiliari ha natura di verifica tecnico-formale.

Il controllo sul rendiconto dei Gruppi attiene infatti alla “corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità” e deve essere svolto alla stregua delle Linee-guida adottate dalla Conferenza Stato-regioni, che senza avere contenuto normativo, indicano i criteri e le regole tecniche volte a soddisfare quelle esigenze di omogeneità nella redazione dei rendiconti annuali di esercizio dei gruppi consiliari. Al riguardo, Codesta Corte ha affermato



che dette esigenze di armonizzazione nella redazione dei documenti contabili sono strumentali a consentire la corretta raffrontabilità dei conti; ciò in quanto la codificazione di parametri standardizzati è funzionale a consolidare, sotto il profilo contabile, le risultanze di tutti i conti regionali in modo uniforme e trasparente così da assicurare non solo dati finanziari complessivi e comparativi attendibili, bensì anche strumenti conoscitivi per un efficace coordinamento della finanza pubblica, inscindibilmente connessa alla disciplina delle regole di natura contabile che nell'ambito della finanza pubblica allargata sono serventi alla funzione statale di monitoraggio e vigilanza sul rispetto dei complessivi obiettivi (sentenza n. 39 del 2014).

Dunque, premessi i diversi scopi e il procedimento del controllo successivo sulla gestione finanziaria della Regione, l'ulteriore forma di verifica sul rendiconto dei Gruppi, che è parte necessaria del rendiconto regionale, ha natura di "analisi obbligatoria di tipo documentale che, pur non scendendo nel merito dell'utilizzazione delle somme stesse, ne verifica la prova dell'effettivo impiego, senza ledere l'autonomia politica dei gruppi interessati al controllo. Il sindacato della Corte dei conti assume infatti, come parametro, la conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza, e deve pertanto ritenersi documentale, non potendo addentrarsi nel merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, nei limiti del mandato istituzionale" (sentenza n. 39 del 2014).

Il controllo sui rendiconti dei Gruppi non è quindi né un controllo di legittimità sugli atti, né di merito sulla gestione finanziaria, bensì una verifica tecnico-formale sulla documentazione contabile dei Gruppi stessi.

1.7. Occorre a questo punto evidenziare i criteri adottati dalla Sezione regionale di controllo per la verifica dei rendiconti, anticipando che essa non si è limitata alla verifica della corrispondenza, in termini quantitativi, fra la spesa rendicontata e la documentazione giustificativa e alla verifica di regolarità amministrativa di quest'ultima, ma ha proceduto a censurare nel merito le scelte discrezionali dei gruppi consiliari, arrivando addirittura a proporre delle ipotesi alternative sulle modalità di impiego dei fondi, ovvero a ipotizzare obblighi di rendicontazione inesistenti o a dedurre obbligazioni restitutorie in realtà sprovviste di base normativa.

La Sezione regionale di controllo ha in primo luogo adottato un criterio valutativo basato sull'assunto che "assume rilievo l'inerenza della spesa all'attività del gruppo consiliare e che, nella specie, non può che fare riferimento alle funzioni assegnate ai gruppi consiliari" (pagina 13, punto 4). Sulla base di tale erroneo presupposto la Sezione ha giudicato quali spese, pur legittimamente effettuate e rendicontate, rientrassero nelle funzioni istituzionali del Consiglio e dei Gruppi consiliari ed ha esercitato, per tale via, una verifica non consentita dal sistema disciplinato dall'art. 1 - commi 9, 10, 11 e 12, del decreto-legge 10.10.2012 n. 174 e comportante palese violazione dell'autonomia organizzativa e contabile dei Consigli regionali e dei Gruppi consiliari. La legge regionale, infatti, impone in proposito soli limiti negativi consistenti nel divieto di finanziamento ai partiti e ai Consiglieri regionali (artt. 5 e 6 della legge regionale n. 13/2002).

La sezione regionale di controllo ha rilevato inoltre che nei rendiconti non sarebbe stata rispettata la distinzione tra i fondi destinati alla spesa per il personale e quelli destinati alle spese proprie di funzionamento e che, per il personale, non sarebbero stati prodotti i relativi contratti di lavoro. Nel caso della Regione Calabria, però, a norma dell'art. 4 della legge regionale n. 13/2002 e s.m.i., le spese per il personale di supporto al Gruppo consiliare sono direttamente a carico del Consiglio regionale, quindi trattasi di spese non rendicontabili dai Gruppi. E' proprio per tale ragione che le linee guida approvate con DPCM prevedono che, per quanto attiene alla struttura formale dei rendiconti e degli allegati (art. 3), l'obbligo di produrre i contratti sia previsto solo nel caso in cui le relative spese ricadano direttamente sui Gruppi.

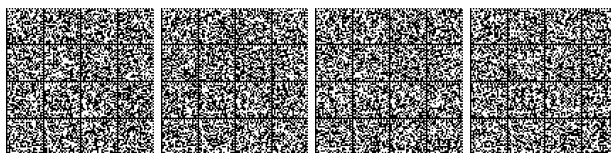
La Sezione regionale di controllo, nel caso di utilizzazione da parte dei Gruppi di contratti di collaborazione a progetto, ha dapprima esaminato i contratti stessi e ha poi preteso addirittura di sindacare il progetto e la motivazione dello stesso quando il contratto fa riferimento al progetto, per "*relationem*" e lo stesso non sia stato esibito.

La Sezione regionale di controllo, nei casi di contratti di collaborazione a progetto in cui anche il progetto era stato allegato, ne ha sindacato il merito, ritenendo che in taluni casi non fosse indicato con sufficiente chiarezza l'oggetto della prestazione lavorativa.

La Sezione regionale di controllo, in materia di consulenze, studi e incarichi, ha ritenuto di dover procedere all'individuazione del destinatario dell'incarico, del compenso, dell'oggetto e del titolo della consulenza in termini chiari e precisi e poi, addirittura è entrata nel merito, verificando la "indicazione causale" dei rapporti, arrivando a valutare come generiche "clausole di stile" alcune delle cause giuridiche dei rapporti stessi, quali quelli aventi ad oggetto studi, ricerche documentali o indagini statistiche per la redazione di proposte di legge o per la preparazione di iniziative consiliari.

La Sezione regionale di controllo, poi, nel dichiarato fine di valutare "l'inerenza al fine istituzionale del gruppo", ha poi passato in rassegna le spese per:

redazione, stampa e spedizione di pubblicazioni o periodici e altre spese di comunicazione anche web; spese postali telegrafiche; cancelleria e stampati; spese per duplicazione stampa; spese telefoniche e di trasmissione dati;



libri, riviste, pubblicazioni e quotidiani;  
spese per attività promozionali, di rappresentanza, convegni e attività di aggiornamento;  
spese per acquisto o noleggio di dotazioni informatiche e di ufficio;  
spese logistiche;  
altre spese.

La Sezione regionale di controllo è quindi pervenuta, nella delibera n. 26/2014, alla declaratoria di irregolarità della rendicontazione di somme, ripartite per ciascuno dei Gruppi consiliari, palesemente violando i limiti delle proprie attribuzioni.

1.8. In sintesi, dalla lettura della deliberazione n. 26/2014, emerge palesemente che sui rendiconti approvati e sottoscritti dai Presidenti dei vari Gruppi consiliari regionali, è stato effettuato un controllo oltremodo incisivo e penetrante, che ha riguardato specificamente e dettagliatamente ogni scelta effettuata, estendendosi al merito di ogni contratto, di ogni singola fattura, di ogni incarico, di ogni fornitura o servizio ordinati, di ogni nota spese e delle ragioni e causali di ogni singola spesa.

Tale forma di controllo fuoriesce palesemente dai limiti dell'analisi di tipo documentale, prevista dalla norma, secondo la Giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 39 del 2014).

La deliberazione n. 26/2014 scende nel merito dell'utilizzazione delle somme e lede quindi l'autonomia politica dei Gruppi interessati al controllo prevista dall'art. 121 Cost., addentrarsi nel contenuto delle scelte discrezionali di cui i Gruppi consiliari sono titolari, nell'esercizio del loro mandato istituzionale.

1.9. Nella deliberazione impugnata, a pag. 13, punto 4, la sezione regionale richiama sostanzialmente i criteri di controllo enunciati nella deliberazione della Corte dei conti, sezione delle autonomie, 5 aprile 2013, n. 12 (... «assume rilievo l'inerenza della spesa all'attività del gruppo consiliare e che, nella specie, non può che fare riferimento alle funzioni assegnate ai gruppi consiliari»). E però la deliberazione n. 12/2013 è stata annullata dalla Corte costituzionale con sentenza n. 130/2014, che ha per altro ritenuto che non spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione delle autonomie, adottare le deliberazioni 5 aprile 2013, n. 12 e 5 luglio 2013, n. 15, con cui si era, rispettivamente, indirizzato ed esercitato il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari in relazione all'esercizio 2012, perché lesive dell'autonomia organizzativa e contabile delle Regioni, ed in particolare quella dei consigli regionali e dei loro gruppi consiliari, tutelata dall'art. 121, secondo comma, Cost., esercitando un potere ad essa non attribuito dalla legge.

1.10. Pare infine opportuno ricordare che con deliberazione n. 40/2014/PRG, la Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Regione Toscana, nell'esaminare i rendiconti dei gruppi consiliari del consiglio regionale, ha correttamente fatto uso del potere di controllo ad essa attribuito dalla normativa di riferimento affermando che "il controllo effettuato dalla Corte ha riguardato, in primo luogo, la corrispondenza, in termini quantitativi, fra la spesa rendicontata e la documentazione giustificativa, nonché la regolarità amministrativa di quest'ultima. Pertanto, sono verificate l'intera documentazione presentata, le modalità di pagamento delle spese superiori ai 1.000 euro, la consistenza della cassa a fine esercizio e la corrispondenza di questa alla differenza tra i contributi ricevuti dalla Regione e la spesa rendicontata, nonché la regolare tenuta delle scritture del gruppo".

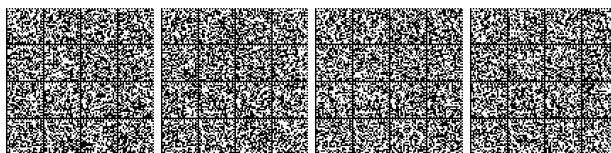
Ebbene, alla luce di ciò appare evidente che nel caso in esame, la Sezione calabrese di controllo abbia invece enormemente esorbitato i limiti imposti dalla Costituzione e dalla legge.

2. Il provvedimento impugnato lede la posizione dei Consiglieri regionali, per come garantita dalla Costituzione, menomando la sfera di attribuzioni costituzionali ad essi assegnate dall'art. 122 Cost. e incide illegittimamente nella sfera di attribuzioni costituzionali della Regione e sui principi di autonomia politica, amministrativa, legislativa, finanziaria e statutaria, nonché di leale collaborazione, di cui agli artt. 114, 117, 119, 120 e 123 Cost.

2.1. Come detto in precedenza, il ruolo ed il valore dei Gruppi consiliari regionali trova riscontro nell'art. 121 Cost. ed è stato riconosciuto anche dal legislatore statale, che ha, parimenti, da tempo disciplinato la relativa contribuzione, secondo quanto stabilito dalla legge statale 6 dicembre 1973, n. 853.

Il ruolo e la funzione svolti dai Gruppi del Consiglio regionale richiedono, per poter essere esercitati con l'autonomia loro riconosciuta, una specifica garanzia, che è costituita dalla immunità stabilita dall'art. 122 della Costituzione.

L'immunità prevista dall'art. 122, quarto comma, della Costituzione attiene alla particolare natura delle attribuzioni del Consiglio regionale, che costituiscono esplicazione di autonomia costituzionalmente garantita, risultando in parte disciplinate dalla stessa Costituzione e in parte dalle altre fonti normative cui la prima rinvia. La Giurisprudenza costituzionale insegna che il nucleo caratterizzante delle predette attribuzioni, quale definito dall'art. 121, secondo comma, della Costituzione, ricomprende non solo le funzioni legislative e regolamentari, di indirizzo politico, di controllo e di autorganizzazione, ma anche quelle di amministrazione attiva, quando siano assegnate all'organo in via diretta ed immediata dalle leggi dello Stato (sentenze nn. 69 e 70 del 1985; sentenze nn. 289 del 1997 e 392 del 1999).



Quanto al presupposto sistematico della disposizione sull'immunità, si è precisato che, pur rinvenendosi il criterio di delimitazione della insindacabilità dei consiglieri regionali nella fonte attributiva della funzione e non nella forma degli atti, ciò non significa che l'immunità sia diretta ad assicurare una posizione di privilegio per i consiglieri regionali, giacché essa si giustifica solo in quanto vale a preservare da interferenze e condizionamenti esterni le determinazioni inerenti alla sfera di autonomia propria dell'organo. Nell'ambito di quella immunità vi è in generale l'attività dei gruppi, anche per quanto concerne la gestione delle proprie spese, cioè l'utilizzazione dei contributi che vengono loro assegnati.

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

2.2. Nel caso della Regione Calabria, la Sezione regionale di controllo, come si è detto in precedenza, ha enunciato un inesistente principio valutativo basato sull'assunto che «assume rilievo l'inerenza della spesa all'attività del gruppo consiliare e che, nella specie, non può che fare riferimento alle funzioni assegnate ai gruppi consiliari», (pagina 13, punto 4) giudicando quali spese, pur legittimamente effettuate e rendicontate, rientrino nelle funzioni istituzionali del Consiglio e dei Gruppi consiliari. La sezione ha quindi effettuato un controllo a tappeto, che ha riguardato specificamente e dettagliatamente ogni scelta effettuata, estendendosi al merito di ogni contratto, di ogni singola fattura, di ogni incarico, di ogni fornitura o servizio ordinati, di ogni nota spese e delle ragioni e causali di ogni singola spesa.

2.3. Con la deliberazione n. 26/2014, la Sezione di controllo si è quindi attribuita una funzione di controllo generalizzato di tipo finalistico, su tutta l'attività dei Gruppi consiliari, che la Corte costituzionale, nel caso analogo del controllo generalizzato di natura giurisdizionale, ha ritenuto non possa essere esercitato.

Ciò non comporta che l'immunità riconosciuta ai Consiglieri regionali e ai gruppi consiliari sia assoluta, tale da impedire qualunque iniziativa di controllo o giurisdizionale in merito; comporta soltanto che non è possibile un controllo generalizzato e di merito, perché un tale controllo vanificherebbe il senso della immunità del Consigliere in relazione all'espletamento del mandato di rappresentanza politica previsto dall'art. 122 — comma 4 Cost.

2.4. La deliberazione n. 26/2014 adottata dalla Sezione regionale di controllo è stata trasmessa, oltre che al Presidente del Consiglio regionale, al collegio dei revisori dei conti e alla Procura regionale della Corte dei conti.

La trasmissione della deliberazione relativa ai rendiconti dei Gruppi consiliari alla Procura regionale della Corte dei conti non è prevista dall'art. 1, commi 9-12 del decreto-legge 10.10.2012 n. 174, né da alcuna diversa disposizione di legge.

La Giurisprudenza costituzionale ha ritenuto che in sede di giudizio di responsabilità non possono essere utilizzati notizie o elementi raccolti nel corso del controllo sulla gestione finanziaria degli Enti pubblici, quand'anche il controllo evidenzia spreco di risorse pubbliche. Infatti, la titolarità congiunta nella stessa Corte dei conti della giurisdizione (ai sensi dell'art. 103, secondo comma, della Costituzione) e del controllo successivo sulla gestione (espressione dell'art. 100 Cost.), corredato dei poteri di acquisizione delle notizie e di ispezione, pone delicatissimi problemi di regolamentazione dei confini, sotto il profilo dell'utilizzazione delle notizie o dei dati acquisiti attraverso l'esercizio dei poteri inerenti al controllo sulla gestione. Non è contestabile che il Procuratore regionale titolare dell'azione di responsabilità possa promuovere quest'ultima sulla base di una notizia o di un dato acquisito attraverso l'esercizio dei ricordati poteri istruttori inerenti al controllo sulla gestione, poiché, una volta che abbia avuto comunque conoscenza di un'ipotesi di danno, non può esimersi, ove ne ricorrano tutti i presupposti, dall'attivare l'azione di responsabilità. Ma i rapporti tra attività giurisdizionale e controllo sulla gestione debbono arrestarsi a questo punto, poiché si vanificherebbero illegittimamente gli inviolabili diritti della difesa, garantiti a tutti i cittadini in ogni giudizio dall'art. 24 della Costituzione, ove le notizie o i dati acquisiti in sede di controllo potessero essere utilizzati anche in sede di procedimento giurisdizionale di responsabilità per danno erariale, senza il rispetto della procedura prevista dall'art. 5 della legge n. 19 del 1994.

La deliberazione n. 26/2014 si presenta, anche sotto tale profilo, in contrasto con i limiti imposti dagli artt. 100 e 103 Cost. alle attività giurisdizionali e di controllo attribuite alla Corte dei conti, e in conflitto con le norme costituzionali che garantiscono le prerogative regionali.

3. La deliberazione della Sezione regionale di controllo n. 26/2014 viola i limiti delle funzioni di controllo di cui all'art. 100 Cost. e la sfera di attribuzioni assegnata alla Regione e al Consiglio regionale dagli artt. 114, 117, 119, 121 e 123 Cost. della Costituzione, perché emessa in assoluta carenza di potere, avendo la sezione precedentemente esercitato e consumato il potere e la funzione di controllo. Il controllo è stato esercitato inoltre in assenza e al di fuori



delle norme regolatrici, determinando, anche sotto tale ulteriore profilo, la menomazione della sfera di attribuzioni regionali costituzionalmente garantita. E' stato invero spiegato da Codesta Ecc.ma Corte che «la figura dei conflitti di attribuzione non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi per sé ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto» (sentenza n. 110 del 1970 e sentenza n. 130/2014).

Ebbene, la delibera n.26/2014 della Sezione regionale di controllo della Calabria presenta gravi profili di illegittimità sia in ordine al rispetto dell'*iter* procedimentale puntualmente delineato dalla normativa statale sia per violazione e falsa applicazione dell'art. 1, comma 11, d.l. 174/2012, convertito in L. 213/2012 nel testo risultante dalla declaratoria di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 39/14.

3.1. Sotto il primo profilo, l'art. 1 - commi 10 e 11 del decreto-legge 174/2014 prevede che la Sezione regionale di controllo deliberi sulla regolarità del rendiconto dei Gruppi consiliari entro 30 giorni dal ricevimento del medesimo e che, in caso di mancata pronuncia nel suddetto termine, il rendiconto si intende approvato; prevede, inoltre la possibilità, per la Sezione, di chiedere la regolarizzazione del rendiconto entro 30 giorni dalla ricezione del medesimo, fissando un termine non superiore a 30 giorni. La stessa norma dispone che detta comunicazione “sospende il decorso del termine per la pronuncia della sezione”.

Orbene, come risulta dall'esposizione dei fatti e dai documenti allegati, la Sezione regionale, in difformità dal dato normativo, ha prima disposto la regolarizzazione dei rendiconti e poi, invertendo in maniera palesemente illogica la normale scansione procedimentale, ha richiesto chiarimenti e integrazioni documentali, giungendo poi ad asserire a pag. 27, punto 7, “si precisa che il termine iniziale per il decorso del termine, previsto per l'esercizio della presente attività di controllo dal D.L. 174/2012, è da determinare nel 28 aprile 2014”, dal quale ha lasciato decorrere ulteriori 30 giorni prima di adottare la delibera da cui scaturisce il presente giudizio.

Sul punto basti rilevare che i rendiconti sono stati trasmessi alla Sezione di Controllo in data 17 febbraio 2014 e che ai sensi dell'art. 1 D.L. 174/12 in caso di comunicazione da parte della Corte dei conti il termine di 30 giorni “è sospeso”, ma non “interrotto”. Da ciò la nullità della delibera per decorso del termine di 30 giorni con la conseguenza che il rendiconto deve ritenersi approvato a norma di legge.

D'altra parte la previsione, da parte del legislatore statale di un termine breve entro il quale effettuare il controllo è funzionale e coerente con la natura del controllo affidato alle sezioni regionali che, come già spiegato sopra, è di tipo documentale e non può riguardare il merito.

Sotto un concorrente profilo, la Sezione regionale di controllo non avrebbe potuto (come invece ha fatto con nota del 18 aprile 2014 prot. n. 2112) richiedere, nella persona dei Magistrati istruttori, una integrazione documentale riaprendo così in modo anomalo il procedimento, ma solo adottare, con deliberazione collegiale, l'atto conclusivo del procedimento di controllo.

L'aver esteso i tempi e i modi del procedimento di controllo in assenza di una disposizione normativa in tal senso ha cagionato una esposizione per un tempo indefinito al potere di controllo, il che non è ammesso nel vigente ordinamento, che impone un'equilibrata conciliazione tra garanzie costituzionali di pari livello, come quelle attribuite alla Corte dall'art. 100 Cost. e quelle attribuite all'autonomia regionale dagli artt. 114, 117, 119, 121 e 123.

3.2. L'anomalia del potere esercitato e la conseguente menomazione della sfera di attribuzioni regionale è rinvenibile anche nella parte in cui la Sezione regionale ha inteso applicare la sanzione della decadenza dal diritto all'erogazione delle risorse, originariamente prevista dall'art. 1, comma 11 d.l. 174/2012.

Come è noto, la sentenza 39/14 ha pronunciato la declaratoria di illegittimità costituzionale del comma 11 dell'art. 1 del decreto-legge 174/2012, terzo periodo, il quale prevedeva che “in caso di riscontrate irregolarità da parte della sezione regionale di controllo della Corte dei conti, il gruppo consiliare che non provveda alla regolarizzazione del rendiconto entro il termine fissato decada, per l'anno in corso (quindi per l'esercizio successivo a quello rendicontato), dal diritto all'erogazione di risorse da parte del Consiglio regionale.

La declaratoria di illegittimità costituzionale della sanzione si basa sulla seguente motivazione: “I gruppi consiliari sono stati qualificati dalla giurisprudenza di questa Corte come organi del consiglio e proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale (sentenze n. 187 del 1990 e n. 1130 del 1988), ovvero come uffici comunque necessari e strumentali alla formazione degli organi interni del consiglio (sentenza n. 1130 del 1988). Introducendo una sanzione che, precludendo qualsiasi finanziamento, rischia potenzialmente di compromettere le funzioni pubbliche affidate ai gruppi consiliari, la norma impugnata rischia di pregiudicare il fisiologico funzionamento dell'assemblea regionale stessa, anche in ragione di marginali irregolarità contabili, pur in assenza di un utilizzo scorretto dei contributi assegnati. Ne consegue la lesione degli evocati parametri costituzionali posti a presidio dell'autonomia legislativa e finanziaria delle Regioni ricorrenti (arti. 117 e 119 Cost.).



Ebbene, con la delibera impugnata (pag. 12) la Sezione di controllo regionale, dopo aver rilevato l'avvenuta declaratoria di illegittimità costituzionale della sanzione di decadenza ha, tuttavia, ritenuto che la misura sanzionatoria della decadenza "permane nella vigente legislazione regionale (*cf.* art. 7 co. 4 e 5 della citata legge regionale n. 13/2002 e successive modifiche e integrazioni) quale conseguenza, oltre che della mancata trasmissione o mancata regolarizzazione del rendiconto entro il termine fissato, anche della deliberazione di non regolarità del rendiconto adottata dalle Sezione regionale di controllo della Corte dei conti".

Così facendo la Corte dei Conti ha applicato ai gruppi consiliari calabresi una sanzione ormai espunta dall'ordinamento statale in quanto ritenuta apertamente in contrasto con gli articoli 117 e 119 della costituzione, compromettendo le funzioni pubbliche affidate ai gruppi consiliari e pregiudicando il fisiologico funzionamento dell'assemblea regionale stessa. E tutto ciò sulla base della presunta vigenza della norma regionale di recepimento della legge statale dichiarata incostituzionale. Ne consegue la lesione dei parametri costituzionali posti a presidio dell'autonomia legislativa e finanziaria della Regione Calabria secondo quanto opportunamente precisato dalla Corte Costituzionale nella suindicata decisione 39/2014, subito dopo la declaratoria di illegittimità della sanzione di cui si discute: "Va precisato che tale dichiarazione, essendo fondata sulla violazione di disposizioni della Costituzione, ha efficacia con riguardo all'applicazione di detta norma a tutte le Regioni, a statuto ordinario e a statuto speciale, nonché alle Province autonome di Trento e di Bolzano".

Va precisato sul punto che l'art. 7 della l.r. 13/2002, richiamato a pag.12 della delibera è stato inserito dalla L.R. n.1/2013 che, come risulta dal titolo, recepisce testualmente l'art.1 del d.l. 174/12. Detta norma è qualificabile come norma di coordinamento della finanza pubblica che opera direttamente nei confronti delle Regioni a statuto ordinario, senza obbligo di recepimento, tant'è che, il successivo comma 16, prescrive tale obbligo solo a carico delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano.

Da ciò consegue che la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge statale produce, direttamente, le medesime conseguenze sulle leggi adottate dalle Regioni a statuto ordinario senza la necessità che queste vi si adeguino atteso, peraltro, che il rinvio alla legge statale contenuta nella legge regionale di recepimento (appunto art.7, commi 4 e 5) non può che essere di tipo dinamico. Opinare diversamente, infatti, porterebbe all'aberrante conclusione che le regioni che diligentemente hanno adeguato immediatamente la loro normativa a quella statale, a differenza di quelle che non l'hanno fatto, si vedrebbero ingiustamente applicare la disciplina statale anche se questa dovesse essere ritenuta e dichiarata incostituzionale. E ciò, secondo quanto emergerebbe dalla delibera in oggetto, almeno fino a quando la regione non decida di modificare nuovamente la propria normativa adeguandola al testo risultante dalla declaratoria di illegittimità, il che integra una palese violazione dei principi di gerarchia delle fonti e di rapporto tra le funzioni legislative statali/regionali.

Istanza cautelare:

Da quanto sopra esposto appare evidente la sussistenza dei gravi motivi che giustificano la richiesta di sospensione degli effetti della deliberazione oggetto del presente giudizio. Si ribadisce in particolare che, a fronte di insussistenti irregolarità contabili e pur in assenza di un utilizzo scorretto dei contributi, la sanzione comminata rischia di pregiudicare e compromettere le funzioni pubbliche affidate ai gruppi consiliari e di conseguenza a paralizzare il funzionamento dell'Assemblea Regionale.

A tal fine si chiede che l'On. Presidente voglia convocare la Corte in camera di consiglio nella quale i difensori chiedono sin d'ora di potere essere sentiti.

*P.Q.M.*

*Si chiede che la Corte costituzionale voglia, per i motivi esposti:*

*Preliminarmente e in via cautelare, sospendere l'esecuzione della deliberazione 28 maggio 2014, n. 26 della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Calabria.*

*In prosieguo:*

*Accertare e dichiarare che non spetta allo Stato e per esso alla Corte dei conti. Sezione regionale di controllo, effettuare un controllo generalizzato, finalistico e di merito sui rendiconti dei Gruppi consiliari, in contrasto con l'autonomia politica, organizzativa e contabile del Consiglio regionale e dei Gruppi consiliari;*





*Accertare e dichiarare che non spetta allo Stato e per esso alla Corte dei conti - Sezione regionale di controllo, effettuare un controllo generalizzato, finalistico e di merito sui rendiconti dei Gruppi consiliari, in contrasto con la prerogative spettanti ai Consiglieri regionali;*

*Accertare e dichiarare che non spetta allo Stato e per esso alla Corte dei conti - Sezione regionale di controllo, effettuare il controllo sui rendiconti dei Gruppi consiliari, con procedure, modalità, tempi e metodi diversi da quelli tassativamente previsti dall'art. 1 del decreto-legge 10.10.2012 n. 174 - commi 9, 10, 11 e 12, convertito, con modificazioni, nella legge 7.12.2012 n. 213;*

*In ogni caso annullare la deliberazione 28.5.2014 n. 26 della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Calabria.*

*Si produrranno, all'atto della costituzione in giudizio, la deliberazione della Giunta regionale, il decreto di conferimento di incarico ai difensori, nonché gli atti ed i documenti specificati nel presente atto e comunque elencati nell'indice del fascicolo di parte.*

Catanzaro-Roma, 29 luglio 2014

*Avv. Paolo Filippo Arillotta - Avv. Franceschina Talarico - Avv. Enrico F. Ventrice*

14C00248

N. 145

*Ordinanza del 12 maggio 2014 emessa dalla Corte d'Appello di Milano nel procedimento penale a carico di C.L.G.*

**Processo penale - Giudizio abbreviato - Accoglimento della richiesta - Esclusione del responsabile civile - Violazione dei principi di eguaglianza, della ragionevole durata del processo, nonché del diritto di agire in giudizio.**

- Codice di procedura penale, art. 87, comma 3.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

LA CORTE D'APPELLO DI MILANO

SEZIONE V PENALE

Composta dai magistrati:

Dott. Pietro CARFAGNA Presidente;  
Dott. Pietro CACCIALANZA Consigliere est.;  
Dott. Paolo TORTI Consigliere.

Nel procedimento penale a carico di C. L. G., nato a G. il 20 maggio 1973 (difeso di fiducia dall'avv. Francesca Cattaneo, con studio in Bergamo, Rotonda dei Mille n. 4, e dall'avv. Fabio Lattanzi, con studio in Roma, via Paolo Mercuri n. 8) - Appellante.

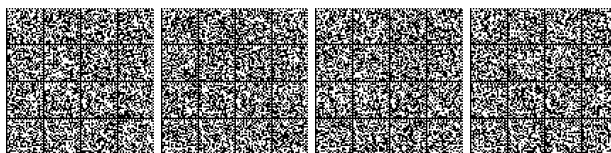
Nel quale sono costituite parti civili:

C. G., nato a ..... il 6 agosto 1960 (padre di C. G. (difeso dall'avv. Gaetano Pecorella, con studio in Milano, via Podgora n. 11) - non appellante;

C. G. G. nata a ..... il 23 aprile 1961 (madre di C. G.) (difesa dall'avv. Sergio Fontana, con studio in Siracusa, via Unione Sovietica n. 4) - non appellante;

C. S. nato a ..... il 12 gennaio 1957 (padre di C. C.) (difeso dall'avv. Chiara Simonelli, con studio in Siracusa, via G. Di Natale n. 8) - appellante;

S. M. nata a ..... il 13 agosto 1963 (madre di C. C.) (difesa dall'avv. Chiara Simonelli, con studio in Siracusa, via G. Di Natale n. 8) - appellante;



C. M. nato a ..... il 5 settembre 1994 (fratello di C. C.) (difeso dall'avv. Chiara Simonelli, con studio in Siracusa, via G. Di Natale n. 8) - appellante

sull'eccezione di legittimità costituzionale dell'art. 87, comma 3, c.p.p., sollevata dal difensore dell'imputato per contrasto con gli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione;

sentiti il Procuratore Generale e la Difesa delle parti civili;

pronuncia la seguente ordinanza nel presente procedimento, C. L. G. è imputato dei seguenti reati:

A) art. 589, comma 2, 3 e 4 c.p., perché alla guida della vettura Fiat 500 targata DL 423 TW cagionava la morte di C. G. e C. C., con violazione dell'art. 142 c.s. e trovandosi in stato di ebbrezza alcolica;

B) art. 186, comma 2, lettera e) e comma 2-bis cod. strad., per essersi posto alla guida della vettura Fiat 500 in stato di ebbrezza alcolica.

I reati erano stati commessi in M. all'intersezione tra ....., alle ore 5,16 dell'8 ottobre 2011.

Con sentenza dell'11 giugno 2013 il GUP di Milano:

ha affermato la penale responsabilità dell'imputato e, tenuto conto della diminuzione per il rito, lo ha condannato alla pena di anni quattro e mesi sei di reclusione per il reato di cui al capo A) e alla pena di mesi sei di arresto ed € 3.000,00 di ammenda per il reato di cui al capo B);

ha dichiarato l'imputato interdetto dai pubblici uffici per la durata di cinque anni;

ha disposto il ritiro della patente dell'imputato;

ha condannato l'imputato al risarcimento del danno ed alla rifusione delle spese processuali in favore di tutte le parti civili, demandando la liquidazione del danno ad un separato procedimento ed assegnando a ciascuna parte civile una somma a titolo di provvisionale.

La rilevanza della questione di costituzionalità posta dalla difesa è di assoluta evidenza ed era già stata sollevata in primo grado.

Fissata per il 20 settembre 2012, l'udienza preliminare veniva differita al 22 gennaio 2013 per un'adesione della difesa dell'imputato ad un'astensione dalle udienze indetta dall'Unione delle Camere Penali.

All'udienza del 22 gennaio 2013:

tutte le parti offese sopra indicate si costituivano parti civili;

il difensore della parte civile C.G. - domandava la citazione del responsabile civile La Fondiaria SAI S.p.a.;

il difensore dell'imputato si associava alla richiesta;

il Gup autorizzava la citazione del responsabile civile con separato provvedimento(1) e differiva il procedimento all'udienza del 9 aprile 2013.

All'udienza del 9 aprile 2013 il responsabile civile si costituiva in giudizio e documentava l'avvenuta corresponsione di alcune somme alle parti civili C. G. e C. G. G.

Seguiva una discussione tra le parti in ordine alla corrispondenza intercorsa con lo stesso responsabile civile e con altri enti (ISVAP, poi divenuto IVASS - Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni).

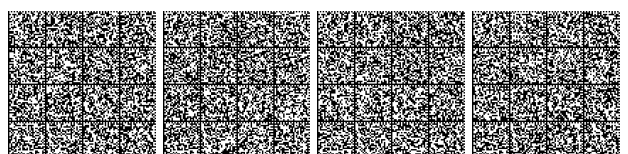
Su richiesta della difesa dell'imputato, che chiedeva termine per esaminare un rapporto di incidente stradale relativo ad un fatto avvenuto nel 1992, per il quale C. era stato condannato per un reato analogo (si trattava anche in quel caso di un omicidio colposo), il GUP differiva il procedimento all'udienza dell'11 giugno 2013.

All'udienza dell'11 giugno 2013 la difesa del responsabile civile depositava atti di quietanza a favore delle parti civili, i cui legali attestavano la ricezione delle somme, dichiarando di averle accettate in acconto.

Indi il difensore dell'imputato formulava richiesta di giudizio abbreviato, le parti civili nulla opponevano e il Gup, ai sensi dell'art. 87, III comma c.p.p., disponeva l'estromissione del responsabile civile dal procedimento.

Subito il difensore dell'imputato depositava memoria con la quale domandava che il giudice sollevasse questione di costituzionalità della norma, per contrasto con gli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione.

(1) Il GUP osservava testualmente: che in relazione al reato [di cui all'art. 589 c.p.] la parte civile intende conseguire l'integrale risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali alla stessa arrecati in conseguenza dei fatti contestati nella richiesta di rinvio a giudizio, già notificata alle parti; che pacificamente ammissibile è la citazione quale responsabile civile di una società di assicurazione, per il caso di contratto stipulato a mente della legge 24 dicembre 1969, n. 990.



Il P.M. e le parti civili si opponevano, ritenendo la richiesta tardiva e, comunque, manifestamente infondata.

Il GUP respingeva la richiesta della difesa dell'imputato concernente la questione di costituzionalità, dava corso al procedimento abbreviato e confermava l'esclusione del responsabile civile, con la seguente motivazione: «Anche a prescindere dai profili di tempestività della questione, le deduzioni oggi presentate dalla parte civile» (*rectius*, dall'imputato) «non si sottraggono ad una valutazione di manifesta infondatezza in relazione al fatto che l'estromissione, necessaria ed eventuale, delle parti private dai procedimenti a contraddittorio contratto discende proprio dal principio di attuazione del contraddittorio contenuto nella disposizione dell'art. 111 Cost.

L'eventuale ammissione di un giudizio abbreviato, infatti, implica l'accettazione di una prova almeno in parte costituita che non sarebbe legittima, quanto meno in mancanza del previo assenso della parte interessata.

Tale estensione del principio porta anche ad una medesima conclusione con riferimento ai pur suggestivi profili evocati in ordine alla previsione degli articoli 3 e 24 Cost., dovendo intendersi il principio di uguaglianza proprio alla luce del principio del contraddittorio, e i profili attinenti all'art. 24 alla luce dell'interesse dell'escluso.

Sotto questi aspetti, oltre ai profili evocati di manifesta infondatezza, deve evidenziarsi anche un profilo di < difetto di legittimazione > connesso alla conformazione degli interessi come sopra delineati».

Seguiva una breve discussione in ordine alla costituzione di altre parti civili, che il giudice non ammetteva.

Subito dopo aveva luogo la discussione e il giudice pronunciava dispositivo di sentenza, riservando la motivazione nel termine di novanta giorni.

Per quanto attiene alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza della questione, si deve considerare che l'art. 87 III comma c.p.p., introdotto direttamente con il D.P.R. 22 settembre 1988, n. 447, di approvazione del codice di procedura penale e mai modificato o sostituito, stabilisce che l'esclusione del responsabile civile «è disposta senza ritardo, anche di ufficio, quando il giudice accoglie la richiesta di giudizio abbreviato».

La disposizione è già stata esaminata sia dalla Corte costituzionale che dalla Corte di Cassazione.

La Corte costituzionale, nell'ordinanza n. 247 del 21 maggio luglio 2008, si pronunciava su una questione di costituzionalità sollevata dal Gup del Tribunale di Sassari, che nella propria ordinanza, «in esito ad una minuziosa ricostruzione delle vicende legislative e della giurisprudenza costituzionale che hanno riguardato il rito abbreviato», considerava:

che «il nuovo abbreviato è radicalmente diverso da quello previsto dal codice del 1988»: e ciò soprattutto a seguito dell'introduzione, ad opera della legge 16 dicembre 1999, n. 479, della facoltà dell'imputato di richiedere un'integrazione probatoria e del potere del giudice di acquisire tutti gli elementi ritenuti necessari ai fini della decisione (art. 441, comma 5, cod. proc. pen.);

che «il modello originario del rito in questione risultava perfettamente coerente con il disposto della norma oggetto di censura, attesa la necessità di «non appesantire», con la presenza del responsabile civile, un giudizio allo stato degli atti caratterizzato dalla massima celerità; tuttavia, tale armonia «è ora venuta meno ed è diventata contrasto», posto che il «nuovo» giudizio abbreviato, per caratteristiche ed impatto statistico, deve essere considerato «un vero e proprio giudizio di merito, alternativo a quello ordinario» ed attivabile comunque solo da parte dell'imputato»;

che appariva «violato l'art. 3 Cost., sotto il profilo della «disparità di trattamento riservata alla parte civile sul piano delle pretese risarcitorie»;

che appariva lesa, altresì, «in capo alla stessa parte civile, il diritto di agire in giudizio, tutelato dall'art. 24 Cost.»;

che appariva violato, ancora, «il principio della durata ragionevole del processo, sancito dall'art. 111 della Carta: principio < che deve essere inteso come garanzia non solo per l'imputato, ma per tutte le parti processuali e per la collettività in generale > ».

A tali osservazioni si opponeva la difesa erariale, che rilevava:

come il giudizio abbreviato costituisca ancora oggi - dopo le modifiche recate dalla legge n. 479 del 1999 - un rito alternativo al dibattimento, connotato da esigenze di celerità; a fronte di queste ultime non sarebbe dunque manifestamente irragionevole l'esclusione del responsabile civile, prevista dalla norma censurata;

che, per altro verso, tale esclusione non determinerebbe un vulnus al diritto di agire in giudizio della parte civile, abilitata a tutelare le proprie ragioni nel giudizio civile;



che la disciplina censurata non si porrebbe in contrasto con il principio della durata ragionevole del processo, posto che l'esclusione disposta all'esito dell'udienza preliminare non ostacolerebbe in alcun modo l'azione nei confronti del responsabile civile, non trovando applicazione, in tale ipotesi, il disposto dell'art. 75, comma 3, cod. proc. pen.: norma che, in caso di esercizio dell'azione civile successivamente alla costituzione della parte privata in sede penale, prevede la sospensione del processo civile fino alla definizione di quello penale con sentenza irrevocabile.

La Corte costituzionale riteneva la questione proposta manifestamente inammissibile per difetto del requisito della rilevanza, considerando:

«che il giudice *a quo* afferma espressamente di avere, dopo l'adozione del rito abbreviato, dichiarato l'inammissibilità della richiesta di citazione del responsabile civile, non essendo consentita la sua presenza nel processo celebrato con le forme di detto rito: ciò sul presupposto che, ai sensi dell'art. 87, comma 3, cod. proc. pen., una volta radicato il rito *de quo*, il responsabile civile debba essere estromesso anche se già costituito nell'udienza preliminare»;

«che, pertanto, il giudice *a quo* ha già fatto definitiva applicazione della norma della cui legittimità costituzionale ora dubita, così consumando il proprio potere decisorio: con la conseguenza di rendere ininfluyente, sotto il profilo della rilevanza, un'eventuale pronuncia di incostituzionalità della norma stessa».

La Corte di Cassazione, con sentenza della III sezione penale n. 5860 del 12 ottobre 2011 (massima 252119) ha ribadito che «il rito abbreviato è ontologicamente incompatibile con la presenza del responsabile civile», considerando:

che «tale conclusione consegue all'esame dei lavori preparatori del codice di rito, da cui emerge che l'art. 87, c.p.p., comma 3, deve essere inteso nel senso che l'esclusione del responsabile civile costituisce atto dovuto del giudice, perché è finalizzata a non gravare il giudizio stesso, che dovrebbe essere caratterizzato dalla massima celerità, della presenza, non indispensabile, di soggetti la cui posizione è incisa solo sul piano privatistico dalla decisione penale»;

che «nel giudizio abbreviato la posizione del responsabile civile è evidentemente analoga a quella che la parte civile ha nel patteggiamento, in cui il giudice (a norma dell'art. 444 c.p.p., comma 2) non decide sulla domanda da quest'ultima proposta»;

che «sul piano sostanziale della tutela, la mancanza del contraddittorio dibattimentale su elementi indiziari acquisiti unilateralmente, rispetto ai quali il responsabile civile non ha alcuna effettiva possibilità di replicare, è suscettibile di generare una lesione del diritto di difesa del responsabile civile, quale conseguenza della scelta del rito abbreviato da parte dell'imputato».

Ritiene questa Corte d'Appello di dover ripropone le censure di costituzionalità della disposizione in esame.

In ordine alla rilevanza della questione, questa Corte è bensì vincolata al giudizio abbreviato disposto in primo grado, ma non ha consumato il proprio potere decisorio, dubitando anzi della costituzionalità della norma che altrimenti si troverebbe ad applicare. La questione di costituzionalità, dunque, mantiene tutta la sua rilevanza, non solo perché l'imputato è stato in primo grado condannato e la questione di costituzionalità è stata riproposta nell'atto d'appello della difesa, ma soprattutto perché permangono, nel presente procedimento di secondo grado, tutte le conseguenze derivanti dalla norma applicata dal primo giudice.

È ben vero che, in una remota sentenza, la Corte di Cassazione aveva affermato che «l'imputato, non essendo legittimato a chiamare in giudizio il responsabile civile, in quanto non titolare di un diritto giuridicamente tutelato, non può opporsi all'estromissione del detto responsabile dal processo» (così Cass. pen. sez. IV, 11 marzo 1994, n. 6904, mass. 198666); nel caso di cui oggi si discute, però, la citazione del responsabile civile era stata richiesta all'udienza del 22 gennaio 2013 dalla parte civile Chierzi Giorgio. Quand'anche si voglia considerare che quest'ultimo non è oggi appellante, sono tuttora appellanti altre parti civili, rispetto alle quali la posizione del responsabile civile è del tutto identica a quella che esso ha nei confronti di C., trattandosi della stessa compagnia assicuratrice della vettura condotta dal soggetto in primo grado condannato anche per l'omicidio colposo di C. C., figlio delle parti civili C. S. e S. M. e fratello della parte civile C. M. Per di più, la questione della legittimazione dell'imputato a chiamare in giudizio il responsabile civile sarà riconsiderata al termine della presente ordinanza, traendo spunto da una quanto mai pertinente sentenza della Corte costituzionale.



In ordine alla non manifesta infondatezza della questione, si rileva che la disposizione dell'art. 87 III comma c.p.p. era del tutto logica e coerente con l'impostazione del giudizio abbreviato data dal codice appena nato, che all'art. 438 c.p.p., in tre brevissimi commi, consentiva all'imputato di chiedere, con il consenso del pubblico ministero, che il processo fosse definito nell'udienza preliminare, e che all'art. 440 c.p.p. stabiliva che su tale richiesta il giudice potesse provvedere favorevolmente, ove ritenesse il processo definibile allo stato degli atti.

Già dieci anni dopo, però, la legge 16 dicembre 1999, n. 479, ridisegnava l'istituto, eliminando il consenso del pubblico ministero ed introducendo la facoltà per l'imputato di subordinare la richiesta ad una integrazione probatoria necessaria ai fini della decisione (art. 438 V comma) e la possibilità per il giudice di assumere anche d'ufficio gli elementi necessari per lo stesso fine (art. 441 V comma c.p.p.).

I numerosi interventi del legislatore e della Corte costituzionale succedutisi nel tempo portano, oggi, ad un giudizio abbreviato estremamente diverso e molto più composito rispetto a quello in origine previsto; fa specie, dunque, e stride in maniera irragionevole con il sistema nel tempo costruito, la circostanza che il responsabile civile continui ad essere rigidamente escluso una volta che il giudizio abbreviato sia ammesso. È significativo che la stessa dottrina, nell'interpretare la disposizione, l'avesse ricondotta alle esigenze di celerità proprie e caratteristiche dell'istituto; ma - si ripete - se ciò poteva valere secondo la formulazione originaria del codice di rito, non può più valere oggi, quando le possibilità di integrazione probatoria, di rinnovazione della richiesta sino alla dichiarazione di apertura del dibattimento (come stabilito dalla Corte costituzionale con sentenza n. 169 del 23 maggio 2003), di revoca da parte dell'imputato dell'originaria richiesta in caso di nuove contestazioni (come disposto dall'art. 441-bis c.p.p.), i numerosi interventi sui rigorosi limiti all'appello previsti dall'art. 443 c.p.p., hanno profondamente modificato l'istituto.

Come si è visto, una delle obiezioni alla questione concerne la posizione della parte civile, nei cui confronti l'Avvocatura dello Stato, nel precedente procedimento tenutosi davanti al Giudice delle leggi, considerava comunque la possibilità di svolgere l'azione in sede civile e la possibilità di ottenere la sospensione di quel giudizio fino all'irrevocabilità della sentenza penale.

Ma non può non considerarsi che quando - come nel caso in esame - la responsabilità civile deriva dall'assicurazione obbligatoria prevista dalla legge n. 990/1969, l'assicuratore può essere citato nel processo penale anche a richiesta dell'imputato: l'affermazione è stata svolta dalla stessa Corte Costituzionale con sentenza n. 112 del 16 aprile 1998, con la quale è stata dichiarata, sul punto, l'illegittimità costituzionale dell'art. 83 c.p.p. Rilevava allora la Corte costituzionale: «Se è fuori discussione la chiamata in garanzia dell'assicuratore da parte dell'assicurato convenuto in un giudizio civile per il risarcimento del danno provocato con la circolazione di autoveicoli sottoposti alle norme della legge per l'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile, diviene fondato domandarsi perché analogo potere non sia attribuito all'imputato nel processo penale.

La posizione del convenuto chiamato a rispondere del proprio fatto illecito in autonomo giudizio civile e quella dell'imputato per il quale, in relazione allo stesso tipo di illecito, vi sia stata costituzione di parte civile del danneggiato nel processo penale sono assolutamente identiche: con la conseguenza che il principio costituzionale di eguaglianza è violato da un sistema come quello degli articoli 83 e seguenti del codice di procedura penale, per effetto del quale l'assicuratore, quando sia responsabile civile a sensi di legge, può entrare nel processo solo in forza di citazione della parte civile (o del pubblico ministero nel caso previsto dall'art. 77, numero 4) o in forza del proprio intervento volontario.

Né si può trascurare di considerare che un sistema nel quale il danneggiato, costituendosi parte civile, diviene il dominus dell'estensione soggettiva degli effetti civili della sentenza penale, oltre ad apparire inadeguato rispetto ai ricordati strumenti di accesso del responsabile civile nel processo penale, risulta ben poco coerente rispetto al modello prefigurato dall'art. 651 del codice di procedura penale in ordine agli effetti di natura extra penale del giudicato penale, potendo tali effetti realizzarsi nei confronti del responsabile civile solo nel caso in cui egli sia stato citato o sia intervenuto volontariamente nel processo penale. Così da comprovare, ancora una volta, l'irrazionalità di una disciplina legislativa che, deviando - senza alcun plausibile motivo - dallo schema del rapporto processuale civile, priva l'imputato di ogni possibilità di coinvolgere nella pretesa di danno avanzata dalla parte civile il civilmente responsabile».

Alla stregua di queste considerazioni, perfettamente sovrapponibili alla presente vicenda, si ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 87 III comma c.p.p., per contrasto con gli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione e per l'effetto la si rimette alla Corte costituzionale.



P. Q. M.

visti gli articoli 023 e seguenti legge 11 marzo 1953, n. 87,

dichiara rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento agli articoli 3, 24 e 111 della Costituzione, la questione di costituzionalità dell'art. 87, comma 3, c.p.p.;

dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

sospende ai sensi dell'art. 159 c.p. il procedimento in corso a carico di Cereda Leonardo Giuseppe e per l'effetto dichiara sospeso il corso della prescrizione;

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

Milano, 12 maggio 2014

Il Presidente: CARFAGNA

I Consiglieri: CACCIALANZA - TORTI

14C00213

N. 146

*Ordinanza del 10 febbraio 2014 emessa dal G.I.P. del Tribunale di Tivoli  
nel procedimento penale a carico di D.F.A., P.L. e S.S.*

**Processo penale - Procedimento per decreto - Giudizio conseguente all'opposizione - Richiesta di ammissione all'oblazione contestuale all'opposizione - Possibilità per il giudice di pronunciare sentenza di proscioglimento ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen. - Mancata previsione - Violazione del principio di ragionevolezza - Lesione del diritto di difesa - Violazione del principio di non colpevolezza e del principio del giusto processo.**

- Codice di procedura penale, art. 464, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, 24, 27 e 111.

TRIBUNALE DI TIVOLI

UFFICIO DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

*Ordinanza ex art. 23 legge 11 marzo 1953 n. 87*

Nell'ambito del procedimento penale promosso contro 1) D. F. A., nato a ... il 13 giugno 1976 e residente in F. (RI), via B. n. ... assistito e difeso dall'avv. Frattini Fabio di fiducia domicilio eletto: Tivoli (RM), via Antonio del Re n. 47 c/o studio avv. Frattini Fabio; 2) P. L. nato a R. il 2 marzo 1956 ed ivi residente in via di P. n. ... assistito e difeso dall'avv. Frattini Fabio di fiducia domicilio eletto: Roma, via di Prataporci n. 161 c/o soc. M.A.C.E. S.r.l. 3) S. S. nato a R. il 22 gennaio 1946 ed ivi residente in via M. B. n. ...; assistito e difeso dall'avv. Frattini Fabio di fiducia domicilio eletto: Roma via di Montesacro n. 2 c/o Studio tecnico Salvi e associati



## IMPUTATI

D. F. A. in qualità di Amm.re Unico «D. F. S. S.r.l.» ditta subappaltatrice dei lavori di escavazione; P. L. in qualità di Amm.re Unico» 1 M. A. C. E. ditta aggiudicataria gara d'appalto; S. S. in qualità di Direttore dei Lavori del reato di cui agli artt. 110 c.p., 192 comma 1 in relazione all'art. 256, comma I, lett. a) decreto legislativo n. 152/06, perché, in concorso morale e materiale tra loro, nelle rispettive q.p., abbandonavano sul terreno sito all'interno della ex cava in Colle Largo, di proprietà del Comune di Guidonia Montecelio, rifiuti speciali non pericolosi (cod. CER 170504) costituiti terre e rocce da scavo provenienti dai lavori di realizzazione del parcheggio in via Fuori le Mura nel Comune di Guidonia, su una superficie di circa 3600 mq e per un quantitativo di circa 2000 metri cubi.

Fatti acc. in Guidonia Montecelio (RM), loc. Colle Largo in data 22 aprile 2013.

## PREMESSO CHE

in data 3 maggio 2013 il Pubblico ministero depositava richiesta di emissione di un decreto penale di condanna a carico degli imputati sopramenzionati per l'importo di € 2.500,00 di ammenda cadauno. In data 14 novembre 2013 il decreto in questione veniva emesso con la prescrizione della sospensione condizionale della pena irrogata.

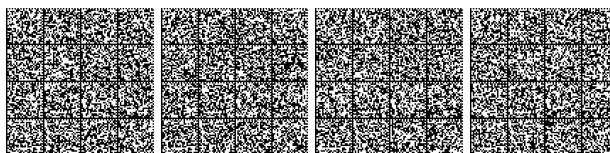
In data 10 dicembre 2013 il decreto veniva ritualmente notificato agli imputati. In data 24 dicembre 2013 la Difesa degli imputati depositava atto di opposizione al citato decreto con il contestuale deposito di una memoria (e di documentazione allegata) recante, in via principale, la richiesta di proscioglimento ai sensi dell'art. 129 C.P.P. e, in subordine, l'istanza di ammissione all'oblazione ai sensi dell'art. 162-bis c.p.

Ritiene il Giudice precedente che la documentazione allegata alla memoria difensiva depositata, in uno con l'atto di opposizione, il 24 novembre 2013 imponga la declaratoria di non doversi procedere nei confronti degli imputati sopra menzionati con la formula secondo cui il fatto non costituisce reato ed ai sensi dell'invocato art. 129 C.P.P.

La documentazione depositata, infatti, fornisce la piena evidenza che il fatto ascritto agli imputati non costituisce reato, avendo gli stessi allegato la prova del loro incolpevole convincimento circa la piena legittimità delle attività di abbandono dei rifiuti contestata nel capo d'imputazione.

La peculiarità del cantiere (sito a ridosso del centro storico di Montecelio, collocato su un rilevato di strade strette e destinato alla realizzazione di un parcheggio pubblico), aveva suggerito l'inserzione nel contratto di appalto di un'apposita clausola per effetto della quale «le materie trasportate in rilevato o rinterro con vagoni, automezzi o carretti non potranno essere scaricate direttamente contro le murature, ma dovranno depositarsi in vicinanza dell'opera per essere riprese poi al momento della formazione dei suddetti rinterri» per livellare il piano stradale (così art. 26 in allegato 5 all'atto di opposizione). Conseguentemente la peculiarità dell'insediamento impediva l'accantonamento in cantiere dei materiali provenienti dagli scavi (come emerge dalla documentazione fotografica allegata). A ciò occorre aggiungere che l'atto di opposizione ha offerto la prova che l'area individuata nell'informativa di reato della Polizia provinciale di Roma del 22 aprile 2013 come oggetto dell'illecito abbandono prefigurato nel capo d'imputazione era stata individuata di comune accordo tra la società appaltatrice dell'imputato P. e l'amministrazione comunale di Montecelio con l'impegno, successivamente al completamento dei lavori, di bonificare l'area destinata al deposito temporaneo dei materiali di risulta, già occupata da rifiuti pericolosi e comunque destinata dallo stesso Comune all'accumulo del materiale derivante dalle potature del verde pubblico (cfr: l'offerta tecnica in allegato 7). Il deposito temporaneo delle rocce e dei detriti ricavati dall'attività di escavazione, più esattamente, era stato concordato con il responsabile unico del procedimento, il quale aveva assentito alla soluzione testé indicata. Tant'è che subito dopo la contestazione operata dalla Polizia provinciale, in data 6 maggio 2013, con determinazione dirigenziale n. 193, l'amministrazione comunale aveva espressamente autorizzato (per meglio dire, ratificato) le intese precedenti volte alla individuazione dell'area in contestazione come sito intermedio per l'accantonamento temporaneo del materiale di scavo (cfr: allegato 14).

Ciò posto deve riconoscersi che il fatto contestato agli imputati non costituisce reato per avere D. F., A. P. L. e S. S. agito in buona fede e, quindi, in carenza assoluto dell'elemento soggettivo che contraddistingue l'ipotesi di reato loro contestata.



## TANTO PREMESSO

V'è da constatare che il disposto dell'art. 459 comma 3 C.P.P. assegna al Giudice il potere di emettere sentenza ai sensi dell'art. 129 C.P.P. nella fase antecedente l'emissione del decreto penale di condanna, allorché ritenga che ne sussistano le condizioni di legge. A sua volta, l'art. 464 comma 2 C.P.P. stabilisce che «Il giudice, se è presentata domanda di oblazione contestuale all'opposizione, decide sulla domanda stessa prima di emettere i provvedimenti a norma del comma 1», senza nulla prevedere in ordine alla possibilità per il Giudice di definire il giudizio ai sensi dell'art. 129 C.P.P. ex officio o su richiesta dell'imputato.

La giurisprudenza di legittimità ha, a più riprese, affrontato il tema della possibilità per il giudice che procede ai sensi del citato art. 464 comma 2 C.P.P. di emettere una sentenza di declaratoria ex art. 129 C.P.P. nella fase successiva all'emissione del decreto penale di condanna ed al deposito dell'atto di opposizione ai sensi dell'art. 464 C.P.P.

Dopo qualche oscillazione, la questione è stata definitivamente risolta dalle Cassazione, sezioni unite, 25 marzo 2010 n. 21243 secondo cui è da considerarsi «affetta da abnormità genetica o strutturale la sentenza di proscioglimento emessa dal G.I.P. successivamente all'opposizione a decreto penale di condanna, poichè il giudice è vincolato in tale fase all'adozione degli atti di impulso previsti dall'art. 464 Cod. proc. pen., e non può pronunciarsi nuovamente sullo stesso fatto-reato dopo l'emissione del decreto nè revocare quest'ultimo fuori dei casi tassativamente previsti».

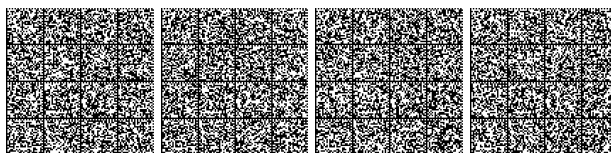
Le argomentazioni svolte dalla Corte di cassazione danno, ovviamente, atto dell'esistenza di discordi valutazioni nella giurisprudenza di legittimità. Si legge, infatti, nella motivazione della sentenza ora menzionata: «Sul tema sono da registrare orientamenti discordanti nell'ambito della giurisprudenza di legittimità. Da un lato, si è affermato (Sez. III, n. 8838, c.c. 20 novembre 2008, ric. Budel) che costituisce legittimo esercizio dei poteri previsti dalla legge la sentenza con la quale il giudice per le indagini preliminari, investito di richiesta di giudizio immediato da parte dell'opponente a decreto penale, pronuncia sentenza di proscioglimento ex art. 129 C.P.P. (nella specie, per estinzione del reato per prescrizione maturata antecedentemente alla data di emissione del decreto penale); in senso conforme, in presenza di cause di estinzione del reato, Sez. III n. 979, c.c. 10 giugno 1992, P.m. in proc. Bonfante; Id., n. 444, c.c. 10 marzo 1992, ric. in proc. Calza). Dall'altro, si è ritenuto (Sez. III, n. 20115, c.c. 16 marzo 2004, ric. P.m. in proc. Prevedello) che, nella situazione anzidetta, il giudice per le indagini preliminari non può adottare *de plano* una sentenza di proscioglimento ai sensi dell'art. 129 C.P.P., dovendo egli emettere il decreto di giudizio immediato, in quanto l'esigenza di immediatezza nella declaratoria di una causa di non punibilità deve pur sempre trovare attuazione nelle forme ordinarie e nel rispetto del contraddittorio e dei diritti delle parti; con la precisazione (Sez. V, n. 15085, c.c. 27 gennaio 2003, P.m. in proc. Grisotto) che una simile sentenza deve ritenersi abnorme, dato che il G.I.P. ha il potere di pronunciare sentenza ex art. 129 C.P.P. allorché debba delibare la richiesta del p.m. di emissione di decreto penale ma non quando, emesso tale decreto, sia investito dell'opposizione con richiesta di giudizio immediato».

Orbene pare evidente che l'art. 129 C.P.P. «non attribuisce al giudice un potere di giudizio ulteriore, inteso quale occasione [...] atipica di decidere la res iudicanda, rispetto a quello che gli deriva dalle specifiche norme che disciplinano i diversi segmenti processuali»; dettando invece «una regola di condotta o di giudizio, la quale si affianca a quelle proprie della fase o del grado in cui il processo si trova», che, «sotto il profilo dei tempi e dei modi di applicazione, deve trovare attuazione nel corso delle fasi e dei gradi del processo e nell'ambito della corrispondente disciplina prevista, alla quale [il giudice] deve uniformarsi» (cfr. Sezioni Unite n. 12283 emessa alla c.c. del 25 gennaio 2005, ric. P.m. in proc. De Rosa). Tuttavia occorre prendere in considerazione la specificità del caso rimesso alla cognizione di questo Giudice in cui gli imputati hanno espressamente richiesto, per il ministero del proprio difensore, di definire il procedimento con le forme dell'oblazione, onde evitare il pregiudizio derivante dalla pendenza del procedimento penale ai fini dell'aggiudicazione di ulteriori contratti ad evidenza pubblica.

Indubbiamente anche la definizione del giudizio ai sensi dell'art. 141 disp.att. C.P.P., con la conseguente estinzione del reato, è in condizioni di recare pregiudizio agli imputati sotto il profilo reputazionale di cui all'art. 38 del decreto legislativo n. 152/2006 (Codice degli appalti). Per cui non può in alcun modo discutersi che sia interesse fondamentale degli imputati vedersi applicata la declaratoria di cui all'art. 129 C.P.P. in una condizione in cui ne risulta evidente l'innocenza sulla scorta della documentazione allegata.

L'opzione esercitata dagli imputati impedisce qualsivoglia altra soluzione, precludendo loro l'accesso ad una pronuncia di merito che ne accerti parimenti l'innocenza (cfr. art. 464 C.P.P.). Né può discutersi dell'inevitabile prolungamento dei tempi del giudizio che deriverebbe da un rigetto dell'istanza di oblazione ai sensi dell'art. 141 comma 4 disp. att. C.P.P. obliquamente volto a consentire agli imputati di rimettere in discussione la res iudicanda, atteso che le cause di rigetto dell'istanza di oblazione sono tutte da interpretare *contra reum*.

Alla stregua del diritto vivente che regola il procedimento monitorio nella fase ex art. 464, comma 2 C.P.P., ritiene questo Giudice che non sia conforme ai canoni costituzionali che una volta che «il decreto di condanna sia stato





emesso, il giudice per le indagini preliminari (sia) spogliato di poteri decisori sul merito dell'azione penale, incomprendendo sullo stesso, ove sia proposta opposizione, esclusivamente poteri-doveri di propulsione processuale, obbligati nell'an e nel quomodo, con la sola eccezione rappresentata dalla decisione sulla eventuale domanda di oblazione (v. art. 464 comma 2 C.P.P.)» (Cassazione citata). Per giunta non appare corretta l'interpretazione che il medesimo diritto vivente opera in relazione ad un'asserita violazione delle regole sulla incompatibilità che deriverebbe dalla declaratoria ex art. 129 C.P.P. Secondo la pronuncia in commento «dato che l'art. 34 comma 2 C.P.P. inibisce al giudice che abbia emesso decreto penale di condanna di «partecipare al giudizio» concernente lo stesso imputato (v. specificamente Corte cost., ord. n. 126 del 2001; e in genere, sull'ampio significato del termine «giudizio», Corte cost., sent. n. 131 del 1996)» da ciò dovrebbe trarre conferma la decisione che censura come abnorme l'eventuale sentenza ex art. 129 C.P.P. Invero è lo stesso art. 141 comma 3 disp. att. C.P.P. a prevedere che il medesimo giudice, una volta che sia versato l'importo della cauzione a cura dell'imputato, dichiari l'estinzione del reato con sentenza, a dimostrazione di una valenza del tutto attenuata della clausola di incompatibilità di cui all'art. 34 comma 2 C.P.P.

In questo consolidato ed univoco quadro ermeneutico deve il decidente dubitare della legittimità costituzionale del disposto dell'art. 464 comma 3 C.P.P. nella parte in cui, in difformità dell'art. 459 comma 3 C.P.P., non consente al Giudice che riceve l'atto di opposizione con contestuale richiesta di ammissione all'oblazione di pronunciare sentenza ai sensi dell'art. 129 C.P.P.

Ciò comporta che il giudice possa rilasciare la declaratoria in questione quando è investito su impulso del solo Pubblico ministero della richiesta di decreto penale di condanna, ma che non possa rivedere la propria decisione (con la revoca del decreto monitorio) allorché abbia avuto completa conoscenza delle argomentazioni difensive contenute nell'atto di opposizione. Con l'ulteriore sperequazione, in questa specifica ipotesi, di infliggere agli imputati il pagamento di una somma di denaro a titolo di oblazione ex art. 162-bis c.p. da cui dovrebbero essere tenuti esenti in ragione della loro comprovata innocenza.

Per effetto della disposizione impugnata si determina una palese equiparazione nel trattamento processuale che è riservato agli imputati prima e dopo l'emissione del decreto penale di condanna, posto che se le indagini preliminari si fossero compiutamente svolte con l'acquisizione della documentazione allegata, poi, all'atto di opposizione, i medesimi imputati avrebbero fruito dell'applicazione dell'art. 459 comma 3 C.P.P. Il completamento del compendio probatorio a cura della difesa è certo fisiologico nella procedimento monitorio, ma non pare ragionevole la diversa latitudine che l'interpretazione giurisprudenziale ha assegnato all'art. 129 C.P.P. prima e dopo il rilascio del decreto penale di condanna, in presenza (ripetesi) di un'istanza di oblazione.

La norma censurata, di cui si richiede a Codesta Corte lo scrutinio di costituzionalità con l'eventuale addizione del testo normativo vigente nei termini sopra indicati, appare così in contrasto con il principio di ragionevolezza, quale particolare accezione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., in termini non dissimili da quelli già evidenziati dal Giudice delle Leggi in numerose altre sue pronunce, giacché rende ingiustificatamente deteriore la posizione dell'imputato nel caso contemplato dall'art. 464 comma 2 C.P.P. rispetto a quella del medesimo imputato nella fase di cui all'art. 459 comma 2 C.P.P. e solo in ragione del fatto che costui, contestualmente all'opposizione, ha invocato la determinazione oblativa. A ben guardare l'adozione della sentenza ex art. 129 C.P.P. ai sensi del citato art. 459 comma 2 C.P.P. è rimessa alla completezza o meno delle indagini del Pubblico ministero prima (ma non dopo) l'emissione del decreto penale di condanna. Si tratta di un assetto normativo, consolidato sulla scorta del diritto vivente, che comprime irragionevolmente il diritto di difesa dell'imputato, la cui tutela costituzionale ex art. 24 della Costituzione si espande in ogni fase processuale, inclusa quella presa in considerazione nel presente giudizio.

La norma impugnata appare anche in contrasto con l'art. 27 della Costituzione poiché lesiva della presunzione d'innocenza e del diritto dell'imputato a conseguire in ogni stato e grado del giudizio l'assoluzione dall'accusa elevata a suo carico quando dagli atti emerge univocamente la non colpevolezza dell'imputato, imponendo al giudice - in violazione del principio del libero convincimento - di determinare la somma da versare a titolo di oblazione e di emettere la sentenza di estinzione del reato con la relativa formula ex art. 141 comma 3 disp. att. C.P.P.

Quale ulteriore parametro del sindacato di costituzionalità si indica l'art. 111 della Costituzione nella parte in cui prevede il diritto dell'imputato di allegare prove della propria innocenza (in questo caso attraverso l'atto di opposizione) e di conseguire l'immediata declaratoria della propria innocenza nel contraddittorio (differito) imposto dal procedimento monitorio; nella parte in cui impone, con il canone della ragionevole durata, di evitare che l'imputato sia costretto a richiedere il giudizio abbreviato o il giudizio immediato o ad attendere il giudizio ordinario per conseguire un'assoluzione che già emerge come evidente dall'incartamento processuale formato dalle parti.



*P.Q.M.*

*Visto l'art. 23 della legge 11 marzo 1053 n. 87,*

*Dichiara rilevante e non manifestamente infondata per contrasto con gli articoli 3, 24, 27 e 111 della Costituzione la questione di legittimità costituzionale dell'art. 464, comma 2 C.P.P. nella parte in cui, secondo il diritto vivente, preclude al giudice la possibilità di pronunciare sentenza ai sensi dell'art. 129 C.P.P.*

*Dispone la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale e dichiara sospeso il giudizio in corso.*

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

Tivoli, 10 febbraio 2014

*Il giudice:* CISTERNA

*Depositata in Cancelleria il 10 febbraio 2014.*

*Il cancelliere:* PIRRO

14C00214

N. 147

*Ordinanza del 2 maggio 2014 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia sul ricorso proposto da Pessina Giuliano e Pessina Flavio contro Provincia di Varese, Regione Lombardia e Holcim Aggregati Calcestruzzi S.r.l.*

**Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione Lombardia - Concessione di giacimento minerario - Previsione della corresponsione al titolare del diritto sul giacimento per tutta la durata della concessione di un indennizzo pari al 30 per cento del valore agricolo delle aree delimitate nel provvedimento di concessione - Lesione del diritto ad un giusto indennizzo in caso di espropriazione - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.**

- Legge della Regione Lombardia 8 agosto 1998, n. 14, art. 23, comma 1.
- Costituzione, artt. 42, comma terzo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 1 del Primo protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

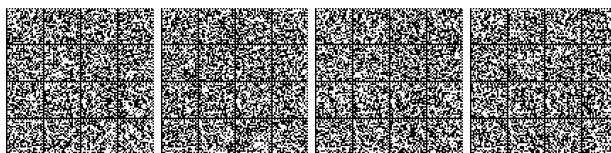
**Miniere, cave e torbiere - Norme della Regione Lombardia - Previsione che il titolare del diritto sul giacimento minerario, benché diffidato ai sensi dell'art. 22, comma 2, ove ritenga di non presentare domanda di autorizzazione allo sfruttamento del giacimento stesso, può far pervenire entro lo stesso termine a chi abbia presentato la richiesta di coltivazione del giacimento una proposta irrevocabile di cessione temporanea del diritto di scavo ad un compenso annuo pari al 30 per cento del valore agricolo delle aree interessate dal giacimento - Lesione del diritto ad un giusto indennizzo in caso di espropriazione - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.**

- Legge della Regione Lombardia 8 agosto 1998, n. 14, art. 24, comma 1.
- Costituzione, artt. 42, comma terzo, e 117, primo comma, in relazione all'art. 1 del Primo protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA LOMBARDIA

(SEZIONE QUARTA)

Ha pronunciato la presente Ordinanza sul ricorso numero di registro generale 2344 del 2012, proposto da: Giuliano Pessina e Flavio Pessina, rappresentati e difesi dagli avv. Dario Minella e Michela Cerini, con domicilio eletto presso la segreteria del Tribunale in Milano, via Corridoni n. 39;



## CONTRO

Provincia di Varese, rappresentata e difesa dagli avv. Daniele Albertini e Paolo Ambrosoli, domiciliata in Milano presso la segreteria Tribunale in Milano, via Corridoni n. 39;

Regione Lombardia, rappresentata e difesa dall'avv. Marco Cederle, domiciliata in Milano, piazza Città di Lombardia n. 1;

Nei confronti di Holcim Aggregati Calcestruzzi S.r.l., rappresentata e difesa dagli avv. Lodovico Valsecchi e Alfredo Lugli, con domicilio eletto presso lo studio del secondo in Milano, via Correggio, 19;

Per l'annullamento del provvedimento n. 2288 del 12 giugno 2012, prot. n. 52274/9.5/9, con cui a dirigente del settore Ecologia ed Energia della Provincia di Varese ha assegnato in concessione alla società Holcim Aggregati Calcestruzzi S.r.l. i terreni in Comune di Gorla Minore di proprietà dei ricorrenti, compresi nel progetto attuativo dell'ATEg5 del piano cave della Provincia di Varese, stabilendo un indennizzo annuale a favore dei proprietari di € 3.648,00 per il mappale 186 e € 1.205,00 per il mappale 354 fino alla restituzione del bene, prevista per il 25 novembre 2023, e ha quindi autorizzato la società concessionaria all'ampliamento dell'attività estrattiva, unitamente a tutti gli atti preordinati, connessi e consequenziali.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Provincia di Varese, della Regione Lombardia e di Holcim Aggregati Calcestruzzi S.r.l.;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli artt. 134 della Costituzione e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Visto l'art. 79, comma 1, c.p.a.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 novembre 2013 la dott.ssa Elena Quadri e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue;

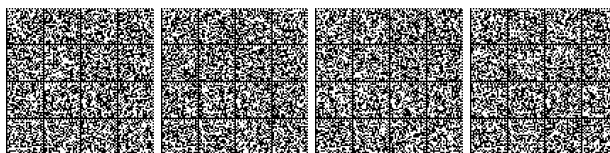
## FATTO

Con il presente ricorso gli istanti hanno impugnato il provvedimento indicato in epigrafe, con cui il Dirigente del settore Ecologia ed Energia della Provincia di Varese ha assegnato in concessione alla società Holcim Aggregati Calcestruzzi S.r.l., ai sensi della legge della regione Lombardia n. 14/1998, i terreni in Comune di Gorla Minore identificati ai mappali nn. 186 e 354, rispettivamente di mq. 4.720 e 1.850, compresi nel progetto attuativo dell'ATEg5 del piano cave della Provincia di Varese - approvato con delibera del Consiglio regionale della Lombardia n. VIII/689 del 20 settembre 2008 -, stabilendo un indennizzo annuale a favore dei proprietari di € 3.648,00 per il mappale 186 e di € 1.205,00 per il mappale 354 fino alla restituzione del bene, prevista per il 25 novembre 2023 fatte salve eventuali proroghe, indennizzo determinato ai sensi dell'art. 23 della legge della regione Lombardia n. 14/1998 ed aggiornato con i nuovi valori determinati annualmente dalla Commissione Provinciale Espropri entro i primi tre mesi di ogni anno, e ha, quindi, autorizzato la società Holcim Aggregati Calcestruzzi S.r.l. all'ampliamento dell'attività estrattiva nei comuni di Gorla Minore, Cislago e Marnate per un volume mercantile di 1.421.000 mc., corrispondente ad un volume movimentato di 1.514.000 mc. su una superficie complessiva di 126.610 mq, su diversi mappali tra cui quelli contraddistinti ai nn. 186 e 354 nel Comune di Gorla Minore di proprietà dei ricorrenti.

Questi ultimi premettono che la Holcim inviava agli stessi nel maggio del 2010 una proposta di acquisto delle aree in oggetto ritenendo le medesime di rilevante interesse a seguito dell'inserimento nell'approvato piano cave della Provincia di Varese. Da detta comunicazione i ricorrenti prendevano conoscenza dell'esistenza del piano cave e dell'inclusione nello stesso dei terreni di loro proprietà. La trattativa intercorsa non portava ad alcun esito, perché il corrispettivo offerto da Holcim per l'acquisto risultava irrisorio.

In data 28 settembre 2010 la Holcim inviava agli odierni ricorrenti la comunicazione di avvenuta presentazione di istanza di concessione alla Provincia di Varese in relazione ai citati mappali.

La Provincia di Varese, con nota prot. 107126 del 27 ottobre 2010, invitava dunque le parti ad un incontro presso la sua sede, al fine di verificare la possibilità di raggiungere un accordo per la cessione delle aree, accordo che, però, non veniva raggiunto in ragione del prezzo simbolico offerto da Holcim per l'acquisto.



In data 27 gennaio 2011, pertanto, la Provincia di Varese inviava ai ricorrenti la comunicazione prot. n. 8615, con la quale li invitava a presentare nel termine di 120 giorni l'istanza di autorizzazione per la coltivazione in proprio dell'area di cava, ai sensi dell'art. 12 della legge regionale n. 14/1998, invito al quale i ricorrenti non ottemperavano, non svolgendo l'attività di estrazione e non avendo, dunque, i mezzi e gli strumenti necessari per la coltivazione della cava.

Di conseguenza, in data 8 giugno 2011 la Provincia inviava ai ricorrenti la nota prot. n. 55824 con la quale comunicava che, alla luce del decorso infruttuoso del succitato termine per la presentazione dell'istanza di autorizzazione e in considerazione della reiterata richiesta di concessione da parte di Holcim, si sarebbe proseguito con l'*iter* previsto dalla normativa vigente per il rilascio della concessione a terzi interessati all'attività di cava.

In data 12 luglio 2012 perveniva ai ricorrenti la nota della Provincia di Varese prot. n. 61923 alla quale era allegato il provvedimento impugnato, del quale gli istanti chiedono con il presente ricorso l'annullamento, previa rimessione degli atti alla Corte Costituzionale - sollevando in proposito questione di legittimità Costituzionale degli artt. 10, 22, 23 e 24 della legge della regione Lombardia n. 14/1998 -, all'esito positivo del giudizio incidentale sull'incostituzionalità delle citate norme, per i seguenti motivi di diritto:

1) Illegittimità costituzionale degli artt. 22, 23 e 24 della legge regionale n. 14/1998 per contrasto con gli artt. 42 e 117 della Costituzione, in relazione all'art. 1, primo protocollo allegato alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) ratificata con legge n. 848/1955;

2) Illegittimità costituzionale dell'art. 23 della legge regionale n. 14/1998 per contrasto con l'art. 3 della Costituzione;

3) Illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge regionale n. 14/1998 per contrasto con l'art. 24 della Costituzione.

In via subordinata, i ricorrenti chiedono la disapplicazione degli artt. 22, 23 e 24 della legge regionale n. 14/1998 per contrasto con la normativa comunitaria per le succitate motivazioni.

Si sono costituite in giudizio la Provincia di Varese e la Holcim Aggregati Calcestruzzi S.r.l., che hanno chiesto la reiezione del ricorso per infondatezza nel merito.

Si è costituita in giudizio, altresì, la regione Lombardia, che ha eccepito in via preliminare l'inammissibilità del ricorso, chiedendone in ogni caso la reiezione per infondatezza nel merito.

Con ordinanza n. 1520/2012 del 7 novembre 2012 la sezione ha accolto l'istanza di sospensione cautelare del provvedimento impugnato, fissando la discussione del merito della causa all'odierna udienza pubblica.

Tale provvedimento è stato riformato in appello con ordinanza della sezione V del Consiglio di Stato n. 246/13 del 23 gennaio 2013, che ha respinto l'istanza cautelare formulata in primo grado dai ricorrenti.

Successivamente le parti hanno depositato memorie a sostegno delle rispettive conclusioni.

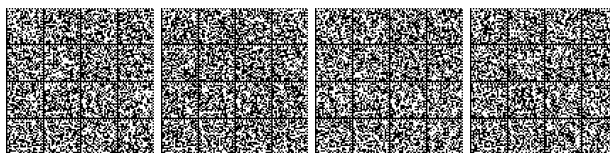
All'udienza pubblica del 28 novembre 2013 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

Il ricorso all'esame del collegio ha per oggetto il provvedimento con il quale il Dirigente del settore Ecologia ed Energia della Provincia di Varese ha assegnato in concessione alla società Holcim Aggregati Calcestruzzi S.r.l., ai sensi della legge della regione Lombardia n. 14/1998, i terreni di proprietà dei ricorrenti siti in Comune di Gorla Minore e ricompresi nel progetto attuativo dell'ATEg5 del piano cave della Provincia di Varese, stabilendo un indennizzo annuale a favore dei proprietari di € 3.648,00 per il mappale 186 e di € 1.205,00 per il mappale 354 fino alla restituzione del bene - prevista per il 25 novembre 2023 fatte salve eventuali proroghe - determinato ai sensi dell'art. 23 della legge della regione Lombardia n. 14/1998 ed aggiornato con i nuovi valori determinati annualmente dalla Commissione Provinciale Espropri entro i primi tre mesi di ogni anno, autorizzando, dunque, la società Holcim Aggregati Calcestruzzi S.r.l. ad un notevole ampliamento dell'attività estrattiva nei comuni di Gorla Minore, Cislago e Marnate.

Prima di presentare l'istanza di concessione alla Provincia di Varese in relazione ai citati mappali, la società beneficiaria del provvedimento oggetto della presente impugnazione aveva cercato un'intesa con i ricorrenti per acquistare le aree di proprietà dei medesimi, così come aveva fatto per tutte le restanti aree del comparto, ma tale intendimento non era andato a buon fine perché l'offerta era stata ritenuta troppo esigua dagli odierni istanti.

Per tale motivo non veniva raggiunto neppure un accordo per la cessione delle aree, tentato ulteriormente dalla stessa Provincia di Varese.



Pertanto, non avendo i ricorrenti presentato nel termine concesso di 120 giorni dalla Provincia di Varese istanza di autorizzazione per la coltivazione in proprio dell'area di cava, ai sensi dell'art. 12 della legge regionale n. 14/1998, la Provincia medesima comunicava loro che, alla luce del decorso infruttuoso del succitato termine per la presentazione dell'istanza di autorizzazione ed in considerazione della reiterata richiesta di concessione da parte di Holcim, si sarebbe proseguito con l'*iter* previsto dalla normativa vigente per il rilascio della concessione a terzi interessati all'attività di cava, come avveniva effettivamente mediante l'emanazione del provvedimento impugnato.

Gli odierni ricorrenti, che non svolgono l'attività di estrazione e non hanno, dunque, i mezzi e gli strumenti necessari per la coltivazione della cava, chiedono con il presente ricorso l'annullamento della succitata concessione, previa rimessione degli atti alla Corte Costituzionale in relazione a molteplici profili di incostituzionalità degli artt. 10, 22, 23 e 24 della legge della regione Lombardia n. 14/1998.

Solo per l'ipotesi in cui tali censure fossero ritenute non rilevanti e manifestamente infondate, i ricorrenti chiedono la disapplicazione degli artt. 22, 23 e 24 della legge regionale n. 14/1998 per contrasto con la normativa comunitaria.

In particolare, con il primo motivo di diritto gli istanti si dolgono dell'illegittimità costituzionale degli artt. 22, commi 1, 2, 3 e 4, 23 e 24 della legge regionale n. 14/1998 per contrasto con gli artt. 42 e 117 della Costituzione, in relazione all'art. 1, primo protocollo allegato alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) ratificata con legge n. 848/1955. Gli istanti ricordano in via preliminare il disposto letterale delle norme, che così recitano:

Art. 22 l.r. 8 agosto 1998, n. 14, ai primi quattro commi:

«1. Qualora il titolare del diritto su un giacimento, di cui il piano dell'art. 2 prevede la coltivazione, non ne abbia intrapreso in tutto o in parte la coltivazione o non abbia già richiesto a tal fine la necessaria autorizzazione, la richiesta di coltivazione del giacimento può essere presentata da un terzo, nelle forme e nei modi previsti dagli artt. 14 e seguenti, quando sia trascorso un anno dalla approvazione del piano.

2. Ove la Provincia ritenga che sussistano i presupposti per consentire la coltivazione, prefigge al titolare del diritto alla coltivazione del giacimento un termine non inferiore a 90 giorni per presentare domanda di autorizzazione ai sensi della presente legge, con l'avvertimento che in difetto verrà rilasciata al terzo richiedente la concessione di coltivazione.

3. La Provincia può procedere altresì al rilascio della concessione al terzo richiedente ove il titolare non intraprenda l'attività estrattiva autorizzata, o sospenda la stessa, oltre i 6 mesi, a causa di non adeguate capacità tecniche ed economiche.

4. Nel provvedimento di concessione la Provincia delimita le aree necessarie per l'attività di coltivazione del giacimento e provvede a quant'altro disposto dall'art. 13».

Art. 23 l.r. 8 agosto 1998, n. 14:

«1. Se il giacimento viene assegnato in concessione, al titolare del diritto sul giacimento medesimo è corrisposto, per tutto il periodo di durata della concessione, un indennizzo annuo pari al 30% del valore agricolo delle aree delimitate nel provvedimento di concessione, determinato ai sensi delle leggi statali.

2. I diritti eventualmente spettanti ai terzi sulle medesime aree si risolvono sull'indennizzo;

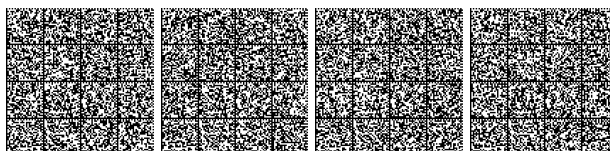
3. Se l'area è edificata o dotata di opere di urbanizzazione ovvero se su di essa insistono altri manufatti, e il piano di coltivazione proposto comporta l'abbattimento delle costruzioni o l'eliminazione delle opere di urbanizzazione ovvero dei manufatti, nell'indennizzo è compreso altresì il valore della costruzione e delle altre opere esistenti, avuto riguardo al loro stato di conservazione;

4. L'onere dell'indennizzo è a carico del concessionario. Nel provvedimento di concessione possono essere disposte le necessarie garanzie per la corresponsione dell'indennizzo stesso;

5. Nel caso la concessione attenga a terreno coltivato dal fittavolo, colono, mezzadro o partecipante costretto ad abbandonare il terreno, si applica, a favore dello stesso, quanto disposto dal comma 2 dell'art. 17 della legge 22 ottobre 1971, n. 865 «Programmi e coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica: norme sulla espropriazione per pubblica utilità; modifiche ed integrazioni alla legge 17 agosto 1942, n. 1150; legge 18 aprile 1962, n. 167; legge 29 settembre 1964, n. 847 ed autorizzazione di spesa per interventi straordinari nel settore dell'edilizia residenziale, agevolata e convenzionata» e successive modificazioni ed integrazioni».

Art. 24 l.r. 8 agosto 1998, n. 14:

«1. Il titolare del diritto sul giacimento, benché diffidato ai sensi dell'art. 22, comma 2, ove ritenga di non presentare domanda di autorizzazione, può far pervenire entro lo stesso termine a chi abbia presentato la richiesta di coltivazione del giacimento una proposta irrevocabile di cessione temporanea del diritto di scavo ad un compenso annuo pari al 30% del valore agricolo delle aree interessate dal giacimento, ovvero, se anche proprietario, di vendita delle aree



medesime per un prezzo non superiore all'indennizzo previsto per le espropriazioni delle stesse, ai sensi delle leggi statali». Secondo l'assunto degli istanti, in sostanza, le norme succitate obbligherebbero un proprietario di area inserita in un piano cave, che non svolga anche attività di cavatore, a cedere il terreno ad un privato, temporaneamente o definitivamente, dietro corresponsione di un indennizzo o compenso pari al 30% del valore agricolo delle aree interessate.

Pur essendo previsto un astratto invito al proprietario a richiedere in proprio l'autorizzazione alla cava, sarebbe di immediata evidenza che chi non svolga attività di estrazione, non possa di fatto assolutamente esercitare tale diritto, con la conseguenza che, obtorto collo, egli sarebbe costretto a cedere dietro compenso meramente simbolico l'area a terzi privati, che potrebbero così ottenere dalla Provincia la concessione di coltivazione e sfruttare le potenzialità economiche dell'area.

Si verificherebbe, così, una situazione di fatto del tutto analoga all'esproprio per pubblico interesse, ma a condizioni ancor più penalizzanti rispetto a tale istituto ed a favore di soggetti privati, gli escavatori, che non perseguirebbero un pubblico interesse, ma un mero fine di lucro.

Il tutto avverrebbe con un meccanismo che esulerebbe da qualunque procedura di evidenza pubblica perché chiunque, senza alcuna particolare verifica, potrebbe ottenere la concessione in deroga ai principi di trasparenza amministrativa.

La procedura prevista dalla normativa regionale tenderebbe, poi, a favorire sempre gli stessi pochissimi soggetti privati che già operano come cavatori nelle diverse aree interessate e che hanno già in loco mezzi e strutture, così escludendo la possibilità che soggetti diversi possano subentrare nell'attività cavatoria, perché mai ne avranno la capacità economica e organizzativa.

Il diritto di proprietà del singolo verrebbe, quindi, compromesso e pregiudicato, non per il perseguimento di un interesse pubblico (unico caso in cui esso può essere limitato), ma per favorire gli interessi privati di terzi imprenditori.

Il tutto con previsione di un indennizzo (in caso di cessione temporanea per minimo 10 anni) pari al 30% del valore agricolo del fondo, ovvero con corrispettivo (in caso di vendita) non superiore all'indennizzo previsto per gli espropri.

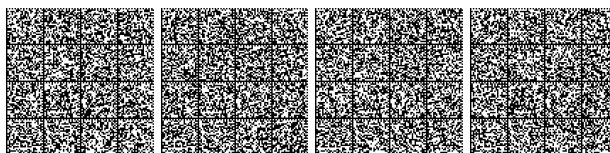
Inoltre, in caso di cessione temporanea, il bene verrebbe restituito previo «riassetto» (art. 39 L.R. n. 14/1998) consistente in realtà nel semplice riempimento con materiale di risulta del buco creatosi con l'escavazione, quindi con sostanziale mutamento della struttura e della natura del bene.

Pertanto, a parere dei ricorrenti, il sostanziale contenuto delle menzionate norme regionali contrasterebbe apertamente con i principi che, da sempre, la Corte costituzionale ha affermato a tutela del diritto di proprietà in applicazione dell'art. 42 Cost.

In particolare, con la nota sentenza 7 giugno 2011-10 giugno 2011, n. 181, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana il 15 giugno 2011, costituente l'arresto fondamentale in materia, la Corte, a seguito della remissione della questione da parte di diverse Corti territoriali, ha statuito che «La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 5-bis, comma 4, del d.l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, in combinato disposto con gli artt. 15, primo comma, secondo periodo, e 16, commi quinto e sesto, della legge 22 ottobre 1971, n. 865, come sostituiti dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, comporta, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la dichiarazione di illegittimità costituzionale in via consequenziale dell'art. 40, commi 2 e 3, del decreto Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, recante la nuova normativa in materia di espropriazione. Detta norma adotta, ai fini della determinazione dell'indennità nel caso di esproprio di un'area non edificabile, il criterio del valore agricolo medio del tipo di coltura prevalente nella zona o in atto nell'area da espropriare e, quindi, contiene una disciplina che riproduce quella già dichiarata in contrasto con la Costituzione».

Secondo i ricorrenti, ai fini del presente ricorso rivestirebbero indubbio rilievo le motivazioni addotte nelle ordinanze di rimessione delle questioni e che sono state integralmente recepite dalla Corte costituzionale.

In particolare, in tale contesto, veniva censurata la normativa statale sull'esproprio, ove prevedeva un indennizzo a favore dell'espropriato commisurato al mero valore agricolo, anziché all'effettivo valore di mercato dei suoli medesimi, tale da non assicurare all'avente diritto il versamento di un indennizzo integrale o, quanto meno, «ragionevole», perché «si porrebbe in contrasto con l'art. 1, primo protocollo, allegato alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), cui è stata data esecuzione con legge 4 agosto 1955, n. 848 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), nella interpretazione datane dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, così violando l'art. 117, primo comma, Cost., rispetto al quale la disposizione convenzionale opererebbe come norma interposta.



Inoltre, sarebbe violato l'art. 42, terzo comma, Cost., in quanto, benché il legislatore non sia tenuto ad individuare un unico criterio di determinazione dell'indennità di esproprio, valido in ogni fattispecie espropriativa, o ad assicurare l'integrale riparazione della perdita subita dal proprietario, l'indennità non può mai essere simbolica o irrisoria, ma deve rappresentare un «serio ristoro».

In tale statuizione sono stati richiamati i principi affermati nelle sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 24 ottobre 2007, nonché la decisione della CEDU 29 marzo 2006 con cui la Corte di Strasburgo ha rilevato «la strutturale e sistematica violazione, da parte del legislatore italiano, dell'art. 1 del primo Protocollo della Convenzione europea, osservando che la quantificazione dell'indennità in modo irragionevole rispetto al valore del bene ha determinato, appunto, una situazione strutturale di violazione dei diritti dell'uomo» e sottolineando come «ai sensi dell'art. 46 della Convenzione, lo Stato italiano abbia il dovere di porre fine a siffatti problemi strutturali attraverso l'adozione di appropriate misure legali, amministrative e finanziarie».

La Corte europea dei diritti dell'uomo «ha interpretato tale norma in numerose sentenze, dando vita ad un orientamento ormai consolidato, formatosi anche in processi concernenti la disciplina ordinaria dell'indennità di espropriazione, secondo il quale una misura che costituisce un'ingerenza nel diritto al rispetto dei beni di una persona fisica o giuridica deve realizzare un "giusto equilibrio" tra le esigenze di interesse generale della comunità ed il principio della salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali».

La Corte di Strasburgo ha osservato anche che «senza il versamento di una somma ragionevole in rapporto al valore del bene, la privazione della proprietà che si realizza attraverso l'esproprio costituisce normalmente un'ingerenza eccessiva in violazione dell'art. 1 del primo protocollo, aggiungendo che, in caso di espropriazione isolata di un terreno, soltanto un indennizzo integrale può essere considerato ragionevole, mentre la mancanza di un tale indennizzo può giustificarsi soltanto in presenza di obiettivi legittimi di pubblica utilità, volti a perseguire misure di riforma economica o di giustizia sociale».

Rapportando tali principi al caso di specie, a parere dei ricorrenti sembrerebbe evidente che la normativa regionale in tema di cave viola gli artt. 42 e 117 della Costituzione perché:

L'art. 22 l.r. n. 14/98 impone ad un proprietario che non sia anche cavatore professionale, di dare in concessione il terreno ad un soggetto abilitato all'escavazione con pregiudizio della proprietà privata non per il perseguimento di un interesse pubblico (unico caso in cui esso potrebbe essere limitato ai sensi dell'art. 42 Cost.), ma per favorire gli interessi di terzi imprenditori;

L'art. 23 l.r. n. 14/98 prevede che in caso di concessione, al proprietario del terreno sia dovuto un indennizzo annuale pari al 30% del valore agricolo, del tutto irragionevole, irrisorio e meramente simbolico, con palese squilibrio in danno di chi perde la disponibilità del bene.

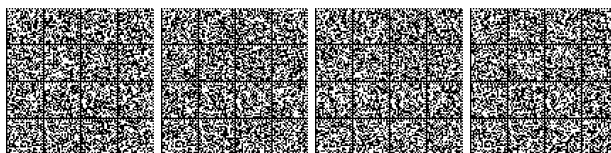
Secondo i ricorrenti, infatti, se è stata dichiarata incostituzionale una norma che prevedeva un indennizzo pari al valore agricolo in caso di esproprio per pubblica utilità, a maggior ragione pari censura dovrebbe valere per la citata norma regionale che, in relazione al perseguimento di un interesse meramente privato, prevede un indennizzo addirittura parametrato ad una quota parte del suddetto valore agricolo (nello specifico pari al 30%).

Ad avviso dei ricorrenti la normativa censurata, prevedendo un criterio di determinazione dell'indennizzo, astratto e predeterminato (quale quello del valore agricolo), indennizzo del tutto svincolato dalla considerazione dell'effettivo valore di mercato dei suoli medesimi e tale da non assicurare agli aventi diritto il versamento di un indennizzo integrale o ragionevole, si porrebbe in netto contrasto con l'art. 1, primo protocollo, allegato alla Convenzione CEDU a cui è stata data esecuzione con legge n. 848/1995, nell'interpretazione data dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo, così violando l'art. 117, primo comma, Cost.

Anche la violazione dell'art. 42, terzo comma, Cost. parrebbe evidente ai ricorrenti, laddove la norma regionale ora richiamata non fa riferimento al valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali ed alla sua possibile utilizzazione economica, ma all'opposto adotta un criterio (già censurato) di indennizzo simbolico ed irrisorio che non rappresenta, quindi, un «serio ristoro».

L'art. 24 l.r. n. 14/1998 impone la vendita del terreno ad un privato, per un corrispettivo non superiore all'indennità d'esproprio, benché ci si trovi al di fuori da questa ipotesi in quanto non si è in presenza di una dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, non esiste un interesse pubblico perseguito né un ente pubblico espropriante, ovvero una procedura di esproprio garantita da regole di trasparenza che comportino la possibilità del privato di interloquire con la pubblica amministrazione e nel caso impugnare i provvedimenti amministrativi lesivi della sua proprietà.

Per le ragioni ora esposte, alla luce dell'evidente contrasto di dette norme sia con il disposto costituzionale che con la normativa CEDU, e stante l'impossibilità di dare alle stesse un'interpretazione conforme alle statuizioni convenzionali, appare ai ricorrenti fondata l'istanza di remissione alla Corte Costituzionale della questione di illegittimità delle

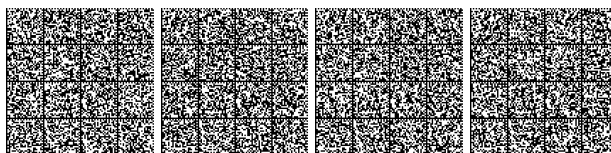


norme richiamate, soprattutto in relazione a quanto affermato dalla Consulta nella sentenza del 22 luglio 2011, n. 236, ove è stato statuito che: «L'art. 117, primo comma, Cost., ed in particolare l'espressione degli "obblighi internazionali" in esso contenuta, si riferisce alle norme internazionali convenzionali anche diverse da quelle comprese nella previsione degli art. 10 e 11 cost. e colma la lacuna prima esistente rispetto alle norme che a livello costituzionale garantiscono l'osservanza degli obblighi internazionali pattizi, con la conseguenza che il contrasto di una norma nazionale con una norma convenzionale, in particolare della cedu, si traduce in una violazione dell'art. 117, comma 1, cost. Nel caso in cui si profili tale contrasto, quindi, il giudice nazionale comune deve preventivamente verificare la praticabilità di un'interpretazione della prima conforme alla norma convenzionale, ricorrendo a tutti i normali strumenti di ermeneutica giuridica. Se questa verifica dà esito negativo e il contrasto non può essere risolto in via interpretativa, il giudice nazionale, non potendo disapplicare la norma interna né farne applicazione - avendola ritenuta in contrasto con la Cedu, e pertanto con la Costituzione - deve denunciare la rilevata incompatibilità proponendo una q.l.c. in riferimento all'art. 117, comma 1, cost., ovvero all'art. 10, comma 1, cost., ove si tratti di una norma convenzionale ricognitiva di una norma del diritto internazionale generalmente riconosciuta».

La Provincia di Varese ha controdedotto a tali doglianze richiamando, essenzialmente, la pronuncia della Corte Costituzionale n. 20/67, secondo la cui statuizione il trattamento giuridico fatto alle cave e quello adottato per le miniere hanno una comune ispirazione, costituita dal fatto di assolvere a fini di utilità generale «per cui, nel diritto accordato al proprietario del fondo sulla cava che vi affiora, si immedesima una destinazione che lo fa divenire mezzo di realizzazione di un interesse pubblico, e sostanzialmente lo affievolisce».

Secondo la Consulta, inoltre, «il sistema della concessione proposto per le miniere lo si qualificava demaniale, e l'altro progettato per le cave, di disponibilità privata limitata dal potere statale di concessione, lo si definiva di demanialità attenuata o potenziale: si riteneva che implicasse una generale e preventiva concessione *ope legis*, la quale non escludesse un altro dominio dello Stato sul bene, e che attuasse una graduazione nel regime di pubblica utilità cui era conveniente assoggettare la proprietà del suolo e del sottosuolo... il principio demaniale, nel senso proposto, dominava anche il trattamento approntato per le cave, trovando in esso una differenza di intensità, per modo che la pubblica Amministrazione, e non il privato, era costituita arbitra della ricerca e della coltivazione delle miniere e delle cave. S'intuiva cioè, fin d'allora, che un potere di concedere queste coltivazioni risultava attribuito allo Stato per entrambi i due beni, ma era esercitabile per le miniere subito dopo la scoperta, e, per le cave, era differito al tempo in cui si fosse accertato che il privato non imprimeva alla cosa quella destinazione all'utilità generale che è nella sua essenza. Ancora oggi si può dire che la funzione economico-sociale delle cave, secondo la valutazione fattane dall'ordinamento giuridico, si differenzia solo quantitativamente da quella che svolgono le miniere; e che l'attribuzione al proprietario del fondo di un diritto sulla cava che vi esiste, fino a quando l'interesse della produzione cui essa specificatamente serve non ne renda opportuna la concessione a terzi, rispecchia la minore intensità del vantaggio generale che le cave possono rendere, secondo la loro natura, essendosi ritenuta sproporzionata una sottrazione originaria del bene al proprietario del fondo, e viceversa congrua l'assegnazione di un limite al diritto di quel proprietario. Così essendo, questo diritto risulta accordato per fare, dell'iniziativa privata, uno strumento d'attuazione del pubblico interesse, e perché si è ravvisato che l'iniziativa privata avrebbe potuto egualmente attendere alla realizzazione di questo interesse; e dovrà riconoscersi, in conseguenza, che quel diritto convive con un potere dell'Amministrazione, tanto vero che la coltivazione delle cave è assoggettata alla sua vigilanza, e ad una vigilanza tendente a mantenere il rispetto delle esigenze pubbliche nel modo del suo svolgimento... Venuta meno la fiducia nell'iniziativa del proprietario del fondo, l'Amministrazione pubblica provvede alla tutela dell'interesse generale senza il tramite del procedimento tipico di espropriazione per pubblico interesse così come senza ricorrere a questo procedimento concede originariamente la miniera... Non importa individuare la natura del diritto del privato sulla cava: la proprietà, l'usufrutto, o che altro sia, sarebbero attribuiti con i limiti impressi dalla rilevanza pubblica del bene, e questi limiti si inseriscono nella struttura del diritto, comunque esso si qualifichi, caratterizzandolo nella sua giuridica essenza, vincolandolo indissolubilmente ad un esercizio che svolga quella funzione d'interesse generale cui la cava è, di per sé, destinata.

Nemmeno importa discutere, ai fini della questione da decidere, se la concessione della cava al terzo sulla base della disposizione denunciata sia un atto di carattere ablativo; l'atto incide sul diritto del privato per l'attivarsi del limite cui sottostava, il che basta a far ritenere che la fattispecie esula dal tenore del terzo comma dell'art. 42 della Costituzione. Questo comma contempla l'ipotesi del sacrificio di una situazione patrimoniale per un interesse pubblico che essenzialmente sta fuori di essa e ad essa si sovrappone: se però l'interesse pubblico è limite della situazione, la sua tutela preferenziale è sviluppo naturale o normale del rapporto da cui il diritto del privato trae origine e non induce acquisizione aliena di un valore. Infatti il diritto sacrificato, in tal caso, non contiene il valore di quello prevalso; e deve stimarsi avendo presente la coesistenza di un altro diritto capace di assorbirlo, quindi con detrazione del valore di questo».





Secondo tale autorevole ricostruzione, dunque, confermata anche dalla successiva giurisprudenza di merito, le cave sarebbero beni privati di interesse rilevante per l'economia nazionale (*cf.* TAR Lombardia, Brescia, 3 marzo 2011, n. 377) e tale assunto risulterebbe, invero, confermato proprio dall'introduzione della pianificazione dell'attività di cava. «Stante la natura, i contenuti e gli effetti del piano cave, appare sussistente l'equivalenza della approvazione dell'atto alla dichiarazione di pubblica utilità» (Cons. Stato, sez. IV, 16 settembre 2011, n. 5220).

Tanto premesso, non parrebbe, quindi, sostenibile l'avversa prospettazione, secondo cui l'art. 22 della legge regionale n. 14/98 si porrebbe in contrasto con il dettato dell'art. 42 della Costituzione poiché impone al proprietario non cavatore di dare in concessione il terreno abilitato all'escavazione con pregiudizio della proprietà privata non per il perseguimento dell'interesse pubblico ma per favorire interessi di terzi privati.

Anche la prospettata similitudine con la disciplina sugli espropri sarebbe fuorviante, perché nella fattispecie in questione non vi sarebbe l'espropriazione di alcun diritto.

Sarebbe, invero, incostituzionale proprio assoggettare al medesimo regime indennitario due situazioni tra loro differenti: l'espropriazione, che provoca la perdita definitiva del diritto dominicale sull'area dietro corrispettivo dell'indennità, e la concessione a terzi del diritto di coltivare la cava solamente per un periodo di tempo determinato allo scadere del quale il bene viene restituito al proprietario, che obbliga al solo pagamento di un canone da riconoscere al proprietario medesimo nel corso dello svolgimento del rapporto concessorio.

Inoltre, il proprietario avrebbe sempre la facoltà di coltivare la cava o di offrirla in vendita al prezzo di mercato, non superiore all'indennizzo previsto per le espropriazioni, ai sensi delle leggi dello Stato (*cf.* art. 24 l.r. n. 14/98).

La normativa censurata bilancerebbe, dunque, adeguatamente tutti gli interessi in gioco: quello generale alla coltivazione della cava, quello privato alla cessione temporanea del diritto di scavo, il cui valore non potrebbe in alcun modo essere equiparato al prezzo di vendita delle aree, e l'interesse privato ad alienare le aree medesime.

La difesa della società controinteressata controdeduce alle censure dei ricorrenti assumendo la manifesta infondatezza della questione sollevata in ragione sia della discrezionalità del pianificatore dell'attività di cava che della commisurazione dell'indennizzo al valore del bene con riferimento alle sue caratteristiche essenziali, fatte palesi dalla potenziale utilizzazione economica del medesimo.

Nella fattispecie in questione, nella quale i ricorrenti non avrebbero potuto utilizzare il terreno perché destinato a bosco, la mera concessione del diritto di sfruttamento dell'area per un lasso di tempo determinato non potrebbe, dunque, in alcun modo equipararsi all'espropriazione, neppure con riferimento al corrispettivo indennitario.

La regione Lombardia, dopo aver eccepito in generale l'inammissibilità del ricorso per carenza di interesse in ragione della destinazione a bosco del terreno dei ricorrenti, assume la manifesta infondatezza della questione di costituzionalità.

Con il secondo motivo di diritto i ricorrenti hanno dedotto l'illegittimità costituzionale dell'art. 23 della legge regionale n. 14/1998 per contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

La norma regionale succitata prevederebbe, infatti, una deroga a favore di alcuni soggetti (fittavolo, colono, mezzadro o partecipante) che siano costretti a cedere il terreno ricompreso nel piano cave, prevedendo l'applicazione agli stessi dei criteri di indennizzo di cui alla normativa statale in materia di espropri.

Tale eccezione determinerebbe, secondo l'assunto dei ricorrenti, un'ingiustificata disparità di trattamento fra i proprietari «tout court», che vedono sacrificare il diritto di proprietà a fronte di un indennizzo/compenso puramente simbolico ed irrisorio, disancorato da ogni riferimento al valore di mercato del bene, ed i soggetti sopra citati che, invece, possono ottenere, sulla scorta della menzionata sentenza della Corte costituzionale, n. 181/2011, un indennizzo parametrato al reale valore economico del fondo.

La Provincia di Varese e la regione Lombardia assumono la manifesta infondatezza della questione prospettata, in considerazione della notevole diversità delle situazioni che la stessa disciplina, facendo giusta applicazione proprio del principio di uguaglianza.

Il valore che il terreno avrebbe per ogni fittavolo, colono, mezzadro o partecipante sarebbe, infatti, costituito dalla perdita temporanea del terreno e, quindi, della possibilità di esercitarvi temporaneamente l'attività agricola.

Il mero proprietario dell'area, invece, pur perdendo temporaneamente la disponibilità dell'area, non avrebbe alcun danno in ordine all'attività dal medesimo esercitata.

Nell'ipotesi di cessione definitiva dell'area, invece, la norma non traccerebbe alcuna differenza tra i diversi soggetti.

La società controinteressata ritiene la questione, altresì, irrilevante perché, non rientrando i ricorrenti in alcuna delle categorie di soggetti disciplinate dalla norma, non gli deriverebbe alcuna utilità dall'eventuale dichiarazione di incostituzionalità della stessa.



Con il terzo motivo di diritto gli istanti si dolgono dell'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della legge regionale n. 14/1998 per contrasto con l'art. 24 della Costituzione.

La norma così dispone:

«1. Il piano, approvato dal Consiglio regionale, ha il valore e gli effetti di piano territoriale regionale relativo ad un settore funzionale, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 4 della L.R. 15 aprile 1975, n. 51 «Disciplina urbanistica del territorio regionale e misure di salvaguardia per la tutela del patrimonio naturale e paesistico». Le eventuali modifiche ai piani territoriali di cui alla L.R. n. 51 del 1975, ai piani territoriali di coordinamento provinciale ed ai piani territoriali di coordinamento dei parchi già in vigore devono essere apportate dal piano cave in modo motivato ed espresso.

2. Le previsioni del piano prevalgono sulle eventuali previsioni difformi contenute negli strumenti urbanistici approvati dai consigli comunali e sono immediatamente efficaci e vincolanti nei confronti di chiunque.

3. La Provincia, dopo l'approvazione del piano da parte della Regione, comunica immediatamente ai Comuni interessati le aree estrattive di competenza. Ferma l'immediata efficacia del piano delle cave, i Comuni interessati devono provvedere, entro sei mesi dalla avvenuta comunicazione, a introdurre le correzioni necessarie per il coordinamento formale dei propri strumenti urbanistici con le previsioni del piano delle cave.

4. Il piano ha validità massima di dieci anni per i settori sabbia, ghiaia e argille e di venti anni per il settore lapideo; la validità decorre dall'esecutività del piano.

Espongono i ricorrenti che la suddetta norma regionale, ai commi 1 e 2, prevede che il piano cave, approvato dal Consiglio Regionale della Lombardia, abbia valore ed effetti di «piano territoriale regionale relativo ad un settore funzionale», con la conseguenza che lo stesso diviene vincolante ed efficace nei confronti degli interessati con la sola pubblicazione sul BURL, seguendo, quindi, il medesimo *iter* dei Piani di Governo del Territorio.

A differenza da questi ultimi, peraltro, che interessano tutti i cittadini del comune coinvolto, come tali non individuati e non individuabili, il piano cave inciderebbe sui diritti di un numero ben individuato ed individuabile di persone che, pertanto, dovrebbero essere messe in condizione di conoscere prima il contenuto del piano ed eventualmente tutelare i propri diritti nelle sedi giurisdizionali.

L'impugnata normativa regionale prevede, invece, che vengano effettuate comunicazioni scritte agli interessati dal piano solo dopo la sua effettiva approvazione, quando ormai lo stesso non è più impugnabile, nonostante la Provincia conosca a priori, in sede di redazione del progetto, quali saranno i destinatari del piano, non ravvisandosi, dunque, motivi logici della mancanza di dare agli stessi notizia del piano preventivamente.

Un privato cittadino estraneo all'attività legata all'estrazione, dovrebbe, dunque, essere tenuto alla lettura di tutti i BURL pubblicati dalla Regione per controllare se il suo terreno sia o meno inserito nel piano di cui si tratta.

Ciò, ad avviso dei ricorrenti, lederebbe il diritto costituzionale sancito nell'art. 24 della Costituzione, laddove stabilisce che ogni cittadino sia messo nella condizione di difendere la lesione dei propri diritti.

La Provincia di Varese, oltre a sostenere la manifesta infondatezza della questione di costituzionalità, la ritiene anche irrilevante ai fini della decisione, atteso che i ricorrenti non avrebbero provveduto ad impugnare il piano cave provinciale.

La difesa della società controinteressata controdeduce a tali censure assumendo la manifesta infondatezza delle stesse attesa l'indeterminatezza dei destinatari del piano cave, perché atto generale che coinvolge un elevato numero di interessati, nonché la pacifica impugnabilità del medesimo (Cons. Stato, sez. V, 23 febbraio 2012, n. 1054).

Ne deduce, altresì, l'irrilevanza, attesa la mancata impugnazione del piano cave da parte dei ricorrenti, che non si dolgono dell'illegittimità della procedura, bensì della mera illegittimità costituzionale delle norme della l.r. n. 14/98.

La regione Lombardia assume la manifesta infondatezza della censura in considerazione dell'indeterminatezza dei destinatari del piano cave, così come nel caso di tutti gli altri atti di pianificazione generale.

I ricorrenti, a conclusione delle censure di costituzionalità, ritengono che le stesse risultino rafforzate e recepite dalla deliberazione da parte del legislatore regionale della Lombardia del progetto di legge n. 0158/2012, contenente la nuova disciplina delle cave, che avrebbe inserito nel testo due principi che tutelano maggiormente i diritti dei cittadini, in precedenza violati dalla legge n. 14/1998.

Il primo principio, sancito nell'art. 28, prescrive che: «nei casi in cui un giacimento sia assegnato in concessione, al titolare del diritto sul giacimento è corrisposta una indennità che tenga conto del mancato guadagno derivante dall'utilizzo del terreno, nonché dall'eventuale perdita del valore del terreno in seguito al recupero ambientale finale».

Sarebbe evidente, a parere dei ricorrenti, che il nuovo dettato normativo, avendo eliminato ogni riferimento a percentuali sul mero valore agricolo, tenderebbe a conformare l'entità dell'indennizzo ai principi costituzionali affermati nella sentenza n. 181/2011 ed invece ignorati dalla norma attualmente vigente.



Quale secondo principio, inoltre, nel citato progetto si stabilisce che l'apertura di nuove cave sia la «*extrema ratio*», ovvero l'ultima istanza per reperire il materiale, il cui fabbisogno deve essere principalmente soddisfatto con materiali riciclati, con l'obiettivo di ridurre di almeno il 20% l'apertura di ulteriori scavi e di incentivare il trattamento di rifiuti in loco, con ciò maggiormente tutelando non solo il territorio in sé, ma anche la proprietà privata, lesa dal meccanismo previsto dalla legislazione ora vigente. Potrebbe, dunque, sostenersi ragionevolmente che se la nuova legge, già approvata in Giunta nel mese di aprile, fosse stata approvata immediatamente dal Consiglio, una cava come quella di cui si discute non avrebbe ragione di esistere.

Il collegio, dopo avere attentamente esaminato le tesi delle parti contrapposte, ritiene di esprimere le seguenti considerazioni in ordine ai giudizi di rilevanza e di non manifesta infondatezza delle suddette questioni di legittimità costituzionale sollevate dai ricorrenti. Con riferimento al primo motivo, concernente l'asserita illegittimità costituzionale degli artt. 22, commi 1, 2, 3 e 4, 23 e 24 della legge regionale n. 14/1998 per contrasto con gli artt. 42 e 117 della Costituzione, in relazione all'art. 1, primo protocollo allegato alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) ratificata con legge n. 848/1955, il giudizio di rilevanza della questione è certamente positivo.

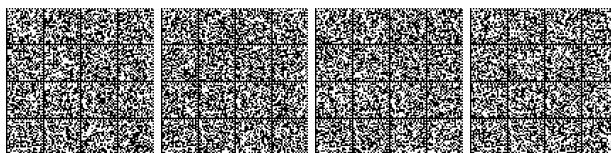
Il provvedimento impugnato, infatti, trae il suo fondamento proprio dalle disposizioni regionali di cui i ricorrenti assumono l'illegittimità costituzionale, di modo che, se queste ultime risultassero dichiarate incostituzionali in seguito all'eventuale pronuncia della Consulta, non potrebbe che disporsi l'annullamento dell'atto oggetto della presente impugnazione.

Riguardo al giudizio di non manifesta infondatezza della questione, si ritiene che lo stesso vada distinto in relazione alle tre norme delle quali gli interessati richiedono di sollevare la questione di costituzionalità.

Più specificamente, in relazione all'assunta incostituzionalità dell'art. 22 della legge regionale n. 14/1998 per contrasto con gli artt. 42 e 117 della Costituzione, in relazione all'art. 1, primo protocollo allegato alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, si ritiene che la questione sia manifestamente infondata.

Ed invero, come statuito dalla Consulta nella decisione n. 20/67, il trattamento giuridico adottato dal legislatore per le cave trae la propria giustificazione nel fatto di assolvere a fini di utilità generale «per cui, nel diritto accordato al proprietario del fondo sulla cava che vi affiora, si immedesima una destinazione che lo fa divenire mezzo di realizzazione di un interesse pubblico, e sostanzialmente lo affievolisce».

Secondo la Consulta, inoltre, il sistema progettato per le cave, «di disponibilità privata limitata dal potere statale di concessione, lo si definiva di demanialità attenuata o potenziale: si riteneva che implicasse una generale e preventiva concessione *ope legis*, la quale non escludesse un altro dominio dello Stato sul bene, e che attuasse una graduazione nel regime di pubblica utilità cui era conveniente assoggettare la proprietà del suolo e del sottosuolo. ... il principio demaniale, nel senso proposto, dominava anche trattamento approntato per le cave, trovando in esso una differenza di intensità, per modo che la pubblica Amministrazione, e non il privato, era costituita arbitra della ricerca e della coltivazione delle miniere e delle cave. S'intuiva cioè, fin d'allora, che un potere di concedere queste coltivazioni risultava attribuito allo Stato per entrambi i due beni, ma era esercitabile per le miniere subito dopo la scoperta, e, per le cave, era differito al tempo in cui si fosse accertato che il privato non imprimeva alla cosa quella destinazione all'utilità generale che è nella sua essenza. Ancora oggi si può dire che la funzione economico-sociale delle cave, secondo la valutazione fattane dall'ordinamento giuridico, si differenzia solo quantitativamente da quella che svolgono le miniere; e che l'attribuzione al proprietario del fondo di un diritto sulla cava che vi esiste, fino a quando l'interesse della produzione cui essa specificatamente serve non ne renda opportuna la concessione a terzi, rispecchia la minore intensità del vantaggio generale che le cave possono rendere, secondo la loro natura, essendosi ritenuta sproporzionata una sottrazione originaria del bene al proprietario del fondo, e viceversa congrua l'assegnazione di un limite al diritto di quel proprietario. Così essendo, questo diritto risulta accordato per fare, dell'iniziativa privata, uno strumento d'attuazione del pubblico interesse, e perché si è ravvisato che l'iniziativa privata avrebbe potuto egualmente attendere alla realizzazione di questo interesse; e dovrà riconoscersi, in conseguenza, che quel diritto convive con un potere dell'Amministrazione, tanto vero che la coltivazione delle cave è assoggettata alla sua vigilanza, e ad una vigilanza tendente a mantenere il rispetto delle esigenze pubbliche nel modo del suo svolgimento ... Venuta meno la fiducia nell'iniziativa del proprietario del fondo, l'Amministrazione pubblica provvede alla tutela dell'interesse generale senza il tramite del procedimento tipico di espropriazione per pubblico interesse così come senza ricorrere a questo procedimento concede originariamente la miniera».



Secondo la Consulta, dunque, i limiti impressi dalla rilevanza pubblica del bene si inseriscono nella struttura del diritto, comunque esso si qualifichi, caratterizzandolo nella sua giuridica essenza e vincolandolo indissolubilmente ad un esercizio che svolga quella funzione d'interesse generale cui la cava è, di per sé, destinata. Ne consegue che la concessione della cava al terzo sulla base della disposizione denunciata incide sul diritto del privato per l'attivarsi del limite cui già sottostava.

Secondo tale autorevole ricostruzione, dunque, confermata anche dalla successiva giurisprudenza di merito (*cf.*, ad esempio, TAR Lombardia, Brescia, 3 marzo 2011, n. 377), le cave sono beni privati di interesse rilevante per l'economia nazionale e tale assunto risulta, invero, confermato proprio dall'introduzione della pianificazione dell'attività di cava.

Secondo il Consiglio di Stato, addirittura «Stante la natura, i contenuti e gli effetti del piano cave, appare sussistente l'equivalenza della approvazione dell'atto alla dichiarazione di pubblica utilità» (*cf.* Cons. Stato, sez. IV, 16 settembre 2011, n. 5220).

Tanto premesso, non si ritiene, quindi, sostenibile l'avverso assunto dei ricorrenti, secondo cui l'art. 22 della legge regionale n. 14/98 si porrebbe in contrasto con dettato dell'art. 42 della Costituzione poiché imporrebbe al proprietario non cavatore di dare in concessione il terreno abilitato all'escavazione con pregiudizio della proprietà privata non per il perseguimento dell'interesse pubblico ma per favorire interessi di terzi privati.

Con riferimento, invece, all'art. 23 della legge regionale 14/1998 per contrasto con gli artt. 42 e 117 della Costituzione, in relazione all'art. 1, primo protocollo allegato alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, si ritiene che la questione non sia manifestamente infondata in relazione al primo comma della disposizione normativa, di cui si ripete il disposto letterale: «1. Se il giacimento viene assegnato in concessione, al titolare del diritto sul giacimento medesimo è corrisposto, per tutto il periodo di durata della concessione, un indennizzo annuo pari al 30% del valore agricolo delle aree delimitate nel provvedimento di concessione, determinato ai sensi delle leggi statali».

La norma prevede, dunque, che in caso di concessione, al proprietario del terreno sia dovuto un indennizzo annuale pari al 30% del valore agricolo, del tutto irragionevole, irrisorio e meramente simbolico, con palese squilibrio in danno di chi perde la disponibilità del bene.

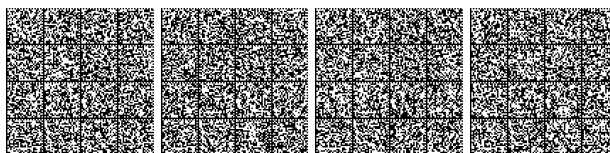
Come condivisibilmente osservato dai ricorrenti, infatti, la normativa censurata, prevedendo un criterio di determinazione dell'indennizzo, astratto e predeterminato (quale quello del valore agricolo), del tutto svincolato dalla considerazione dell'effettivo valore di mercato dei suoli medesimi e tale da non assicurare agli aventi diritto il versamento di un indennizzo integrale o ragionevole, si pone in netto contrasto con l'art. 1, primo protocollo, allegato alla Convenzione CEDU a cui è stata data esecuzione con legge n. 848/1995, nell'interpretazione data dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo, così violando l'art. 117, primo comma, della Costituzione.

Anche la violazione dell'art. 42, terzo comma, della Costituzione pare evidente, laddove la norma regionale ora richiamata non fa riferimento al valore del bene in relazione alle sue caratteristiche essenziali ed alla sua possibile utilizzazione economica, ma all'opposto adotta un criterio di indennizzo simbolico ed irrisorio che non rappresenta, quindi, un «serio ristoro». Non può invero trascurarsi di considerare che la vocazione produttiva dell'area, connessa alla presenza del giacimento minerario, seppure conformata dalla speciale pianificazione dell'attività estrattiva conferisce all'area un particolare valore intrinseco, che connota il diritto dominicale.

Pertanto, il sostanziale contenuto della menzionata norma regionale contrasta apertamente con i principi che, da sempre, la Corte costituzionale ha affermato a tutela del diritto di proprietà in applicazione dell'art. 42 Cost.

In particolare, con la nota sentenza 7 giugno 2011-10 giugno 2011, n. 181, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana il 15 giugno 2011, costituente l'arresto fondamentale in materia, la Corte, a seguito della remissione della questione da parte di diverse Corti territoriali, ha statuito che «La dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 5-bis, comma 4, del d.l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 1992, n. 359, in combinato disposto con gli artt. 15, primo comma, secondo periodo, e 16, commi quinto e sesto, della legge 22 ottobre 1971, n. 865, come sostituiti dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, n. 10, comporta, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, la dichiarazione di illegittimità costituzionale in via consequenziale dell'art. 40, commi 2 e 3, del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, recante la nuova normativa in materia di espropriazione. Detta norma adotta, ai fini della determinazione dell'indennità nel caso di esproprio di un'area non edificabile, il criterio del valore agricolo medio del tipo di coltura prevalente nella zona o in atto nell'area da espropriare e, quindi, contiene una disciplina che riproduce quella già dichiarata in contrasto con la Costituzione».

In particolare, in tale contesto veniva censurata la normativa statale sull'esproprio, ove prevedeva un indennizzo a favore dell'espropriato commisurato al mero valore agricolo, anziché all'effettivo valore di mercato dei suoli medesimi, tale da non assicurare all'avente diritto il versamento di un indennizzo integrale o, quanto meno, «ragionevole»,



perché «si porrebbe in contrasto con l'art. 1, primo protocollo, allegato alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), cui è stata data esecuzione con legge 4 agosto 1955, n. 848 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, e Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), nella interpretazione datane dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, così violando l'art. 117, primo comma, Cost., rispetto al quale la disposizione convenzionale opererebbe come norma interposta.

Inoltre, sarebbe violato l'art. 42, terzo comma, Cost., in quanto, benché il legislatore non sia tenuto ad individuare un unico criterio di determinazione dell'indennità di esproprio, valido in ogni fattispecie espropriativa, o ad assicurare l'integrale riparazione della perdita subita dal proprietario, l'indennità non può mai essere simbolica o irrisoria, ma deve rappresentare un «serio ristoro».

In tale statuizione sono stati richiamati i principi affermati nelle sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 24 ottobre 2007, nonché la decisione della CEDU 29 marzo 2006 con cui la Corte di Strasburgo ha rilevato «la strutturale e sistematica violazione, da parte del legislatore italiano, dell'art. 1 del primo Protocollo della Convenzione europea, osservando che la quantificazione dell'indennità in modo irragionevole rispetto al valore del bene ha determinato, appunto, una situazione strutturale di violazione dei diritti dell'uomo» e sottolineando come «ai sensi dell'art. 46 della Convenzione, lo Stato italiano abbia il dovere di porre fine a siffatti problemi strutturali attraverso l'adozione di appropriate misure legali, amministrative e finanziarie».

La Corte europea dei diritti dell'uomo «ha interpretato tale norma in numerose sentenze, dando vita ad un orientamento ormai consolidato, formatosi anche in processi concernenti la disciplina ordinaria dell'indennità di espropriazione, secondo il quale una misura che costituisce un'ingerenza nel diritto al rispetto dei beni di una persona fisica o giuridica deve realizzare un "giusto equilibrio" tra le esigenze di interesse generale della comunità ed il principio della salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali».

La Corte di Strasburgo ha osservato anche che «senza il versamento di una somma ragionevole in rapporto al valore del bene, la privazione della proprietà che si realizza attraverso l'esproprio costituisce normalmente un'ingerenza eccessiva in violazione dell'art. 1 del primo protocollo, aggiungendo che, in caso di espropriazione isolata di un terreno, soltanto un indennizzo integrale può essere considerato ragionevole, mentre la mancanza di un tale indennizzo può giustificarsi soltanto in presenza di obiettivi legittimi di pubblica utilità, volti a perseguire misure di riforma economica o di giustizia sociale».

Non può, invero, aderirsi alla tesi delle controparti, per le quali nella fattispecie in questione l'esiguità dell'indennizzo riceverebbe la propria giustificazione dal fatto che non si tratterebbe, come per il caso dell'espropriazione, di privare il proprietario del bene, che verrebbe, invece, solo temporaneamente concesso in concessione al terzo, ma poi restituito dopo un integrale riassetto ambientale, ciò giustificando la controprestazione di un mero canone per la durata della concessione.

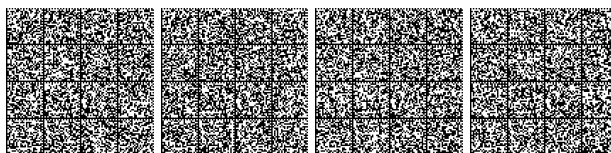
Ed invero, nel caso di cessione temporanea in virtù della concessione al terzo, il bene viene restituito previo «riassetto» (art. 39 L.R. n. 14/1998) che consiste, in realtà, nel semplice riempimento con materiale di risulta dell'incavo creatosi con l'escavazione, quindi con sostanziale mutamento della struttura e della natura del bene.

Nella fattispecie in questione, tale radicale modificazione risulta evidente dall'esame del provvedimento impugnato e precisamente dell'allegato 4/D, in cui è rappresentato lo stato finale dei luoghi a seguito del recupero ambientale, nel quale i terreni dei ricorrenti risulteranno essere oggetto di un «ripristino» come bosco a livello di cava, cioè a fondo del terrazzamento conseguente allo scavo, derivandone, dunque, la trasformazione irreversibile dello stato dei luoghi.

Alla fine della concessione, il previsto rimodellamento fisico dell'ambito estrattivo esaurito restituirà ai proprietari il possesso di un bene completamente trasformato rispetto al bene originario, di cui hanno perduto, invece, definitivamente la disponibilità sin dal momento in cui è stata attribuita la concessione al terzo.

Ciò, si ribadisce, a fronte di un corrispettivo dal valore puramente simbolico e tale da non poter costituire un serio ristoro del valore dell'area e delle utilità economiche derivanti dallo sfruttamento del giacimento minerario.

Per le ragioni ora esposte, alla luce dell'evidente contrasto di detta norma sia con il disposto costituzionale che con la normativa CEDU, e stante l'impossibilità di dare alla stessa un'interpretazione conforme alle statuizioni convenzionali, appare non manifestamente infondata l'istanza di remissione alla Corte Costituzionale della questione di illegittimità della norma richiamata, soprattutto in relazione a quanto affermato dalla Consulta nella sentenza del 22 luglio 2011, n. 236, ove è stato statuito che: «L'art. 117, primo comma, Cost., ed in particolare l'espressione degli "obblighi internazionali" in esso contenuta, si riferisce alle norme internazionali convenzionali anche diverse da quelle comprese nella previsione degli art. 10 e 11 cost. e colma la lacuna prima esistente rispetto alle norme che a livello costituzionale garantiscono l'osservanza degli obblighi internazionali pattizi, con la conseguenza che il contrasto di una norma



nazionale con una norma convenzionale, in particolare della CEDU, si traduce in una violazione dell'art. 117, comma 1, cost. Nel caso in cui si profili tale contrasto, quindi, il giudice nazionale comune deve preventivamente verificare la praticabilità di un'interpretazione della prima conforme alla norma convenzionale, ricorrendo a tutti i normali strumenti di ermeneutica giuridica. Se questa verifica dà esito negativo e il contrasto non può essere risolto in via interpretativa, il giudice nazionale, non potendo disapplicare la norma interna né farne applicazione - avendola ritenuta in contrasto con la CEDU, e pertanto con la Costituzione - deve denunciare la rilevata incompatibilità proponendo una q.l.c. in riferimento all'art. 117, comma 1, cost.».

Per le medesime ragioni si ritiene che non sia manifestamente infondata anche la questione di costituzionalità dell'art. 24 della legge regionale n. 14/1998 per contrasto con gli artt. 42 e 117 della Costituzione, in relazione all'art. 1, primo protocollo allegato alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, nella prima parte del disposto normativo, che così recita: «1. Il titolare del diritto sul giacimento, benché diffidato ai sensi dell'art. 22, comma 2, ove ritenga di non presentare domanda di autorizzazione, può far pervenire entro lo stesso termine a chi abbia presentato la richiesta di coltivazione del giacimento una proposta irrevocabile di cessione temporanea del diritto di scavo ad un compenso annuo pari al 30% del valore agricolo delle aree interessate dal giacimento».

Con riferimento al secondo motivo, concernente l'assunta illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 5, della legge regionale n. 14/1998 per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, la questione è irrilevante ai fini del presente giudizio.

I ricorrenti assumono, infatti, l'illegittimità costituzionale della norma regionale succitata, perché prevedendo una deroga a favore di alcuni soggetti (fittavolo, colono, mezzadro o partecipante) che sono costretti a cedere il terreno ricompreso nel piano cave, e disponendo l'applicazione agli stessi dei criteri di indennizzo di cui alla normativa statale in materia di espropri, determinerebbe un'ingiustificata disparità di trattamento fra i proprietari «tout court», che vedono sacrificare il diritto di proprietà a fronte di un indennizzo/compenso puramente simbolico ed irrisorio, disancorato da ogni riferimento al valore di mercato del bene, ed i soggetti sopra citati che, invece, possono ottenere, sulla scorta della menzionata sentenza della Corte costituzionale, n. 181/2011, un indennizzo parametrato al reale valore economico del fondo.

Osserva, in proposito, il collegio, che, anche se la Consulta dichiarasse incostituzionale tale previsione che differenzia la categoria dei soggetti citati, i ricorrenti non trarrebbero alcun vantaggio da tale pronuncia, rimanendo, in ogni caso, intatta la previsione per la generalità dei proprietari, categoria alla quale appartengono.

In ogni caso, la questione è pure manifestamente infondata, atteso che, proprio in omaggio al principio costituzionale di uguaglianza in senso sostanziale, la disciplina normativa deve essere diversa in relazione alla regolamentazione di diverse fattispecie, e nel caso all'esame non può di certo sostenersi che la situazione di chi trae dal sito il sostentamento in ragione dell'esercizio sullo stesso della propria attività agricola sia la medesima di chi ha sull'area un mero titolo di proprietà, come nel caso dei ricorrenti,

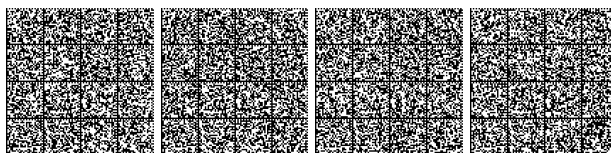
Con riferimento al terzo motivo, concernente l'asserita costituzionalità dell'art. 10 della legge regionale n. 14/1998 per contrasto con l'art. 24 della Costituzione, la questione è irrilevante ai fini della decisione.

Come ben osservato dalle controparti, infatti, i ricorrenti, che non si dolgono dell'illegittimità della procedura, bensì della mera illegittimità costituzionale delle norme della l.r. n. 14/98, non hanno provveduto ad impugnare la delibera di approvazione del piano cave provinciale, come peraltro era nella loro piena facoltà, e non potrebbero, dunque, ricavare alcun beneficio dalla dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 10, che disciplina la procedura di approvazione del piano cave ed i rapporti con gli altri strumenti pianificatori.

In ogni caso, la questione è pure manifestamente infondata, in considerazione dell'indeterminatezza dei destinatari del piano cave così come nel caso di tutti gli altri atti di pianificazione generale, perché atto che coinvolge un elevato numero di interessati, nonché della pacifica impugnabilità del medesimo (*cf.*, in proposito, Cons. Stato, sez. V, 23 febbraio 2012, n. 1054).

In conclusione, appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale che con la presente ordinanza viene rimessa alla Corte Costituzionale in ordine:

1) all'art. 23, comma 1, della legge regionale n. 14/1998, per contrasto con gli artt. 42 e 117 della Costituzione, in relazione all'art. 1, primo protocollo allegato alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), che così recita: «1. Se il giacimento viene assegnato in concessione, al titolare del diritto sul giacimento medesimo è corrisposto, per tutto il periodo di durata della concessione, un indennizzo annuo pari al 30% del valore agricolo delle aree delimitate nel provvedimento di concessione, determinato ai sensi delle leggi statali»;



2) all'art. 24, comma 1, della legge regionale n. 14/1998, per contrasto con gli artt. 42 e 117 della Costituzione, in relazione all'art. 1, primo protocollo allegato alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), nella prima parte del disposto normativo, che così recita: «1. Il titolare del diritto sul giacimento, benché diffidato ai sensi dell'art. 22, comma 2, ove ritenga di non presentare domanda di autorizzazione, può far pervenire entro lo stesso termine a chi abbia presentato la richiesta di coltivazione del giacimento una proposta irrevocabile di cessione temporanea del diritto di scavo ad un compenso annuo pari al 30% del valore agricolo delle aree interessate dal giacimento».

Il giudizio deve, pertanto, essere sospeso, con trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale, per ogni conseguente statuizione.

*P.Q.M.*

*Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta), non definitivamente pronunciando sul ricorso indicato in epigrafe, così dispone:*

*dichiara rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale:*

1) dell'art. 23, comma 1, della legge regionale n. 14/1998, per contrasto con gli artt. 42 e 117 della Costituzione, in relazione all'art. 1, primo protocollo allegato alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), che così recita: «1. Se il giacimento viene assegnato in concessione, al titolare del diritto sul giacimento medesimo è corrisposto, per tutto il periodo di durata della concessione, un indennizzo annuo pari al 30% del valore agricolo delle aree delimitate nel provvedimento di concessione, determinato ai sensi delle leggi statali»;

2) dell'art. 24, comma 1, della legge regionale n. 14/1998, per contrasto con gli artt. 42 e 117 della Costituzione, in relazione all'art. 1, primo protocollo allegato alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), nella prima parte del disposto normativo, che così recita: «1. Il titolare del diritto sul giacimento, benché diffidato ai sensi dell'art. 22, comma 2, ove ritenga di non presentare domanda di autorizzazione, può far pervenire entro lo stesso termine a chi abbia presentato la richiesta di coltivazione del giacimento una proposta irrevocabile di cessione temporanea del diritto di scavo ad un compenso annuo pari al 30% del valore agricolo delle aree interessate dal giacimento».

*sospende il presente giudizio ai sensi dell'art. 79, comma 1, c.p.a.;*

*ordina l'immediata trasmissione della presente ordinanza e di tutti gli atti del fascicolo di causa alla Corte Costituzionale, per il competente controllo di legittimità sulle questioni sollevate;*

*rinvia ogni definitiva statuizione in rito e nel merito del ricorso introduttivo, nonché sulle spese di giudizio, all'esito del promosso giudizio di legittimità costituzionale, ai sensi degli artt. 79 e 80 c.p.a.;*

*ordina che, a cura della segreteria della sezione, la presente ordinanza sia notificata a tutte le parti causa, ivi comprese espressamente quelle intimare ancorché non costituite, al Presidente della Regione Lombardia e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento e al Presidente del Consiglio Regionale della Lombardia.*

*Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 28 novembre 2013 con l'intervento dei magistrati:*

*Domenico Giordano, Presidente;*

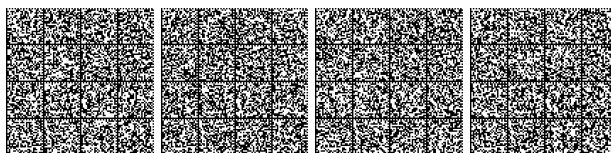
*Elena Quadri, Consigliere, Estensore;*

*Mauro Gatti, Primo Referendario.*

*Depositata in segreteria il 2 maggio 2014.*

*Il Presidente: GIORDANO*

*L'Estensore: QUADRI*



N. 148

*Ordinanza del 20 maggio 2014 emessa dalla Corte di cassazione  
nei procedimenti civili riuniti promossi da K.N. contro INPS ed altri*

**Straniero - Pensioni o indennità di accompagnamento per ciechi assoluti e assegno sociale maggiorato - Condizioni - Titolarità della carta di soggiorno - Lesione del principio di solidarietà sociale - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo dell'ingiustificata disparità di trattamento di situazioni omogenee a seguito di pronunce della Corte costituzionale (sent. nn. 40/2013, 329/2011, 187/2010, 306/2000) - Violazione di norme di diritto internazionale generalmente riconosciute - Lesione della garanzia assistenziale - Violazione di obblighi internazionali derivanti dalla CEDU.**

- Legge 23 dicembre 2000, n. 388, art. 80, comma 19.
- Costituzione, artt. 2, 3, 10, 38 e 117, primo comma, in relazione all'art. 14 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

## LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

### SEZIONE LAVORO

Composta dagli Ill.mi Sigg.ri Magistrati:

Dott. Federico Roselli - Presidente;

Dott. Pietro Venuti - Consigliere;

Dott. Umberto Berrino - Consigliere;

Dott. Rosa Arienzo - Consigliere;

Dott. Giulio Fernandes - Rel. Consigliere.

Ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 2439-2010 proposto da: K. N. C.F. elettivamente domiciliata in Roma, via Monte Zebio 30, presso lo studio dell'avvocato Camici Giammaria, che la rappresenta e difende unitamente all'avvocato Breschi Daniela, giusta delega in atti; ricorrente;

Contro I.N.P.S. - Istituto Nazionale della Previdenza Sociale C.F. 80078750587, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Roma, via Cesare Beccaria 29, presso l'Avvocatura Centrale dell'Istituto, rappresentato e difeso dagli avvocati Pulli Clementina, Riccio Alessandro, Valente Nicola, giusta delega in atti; ricorrente;

Nonché contro Ministero dell'economia e delle finanze, comune di Pistoia, regione Toscana; intimati;

Sul ricorso 6219-2010 proposto da: K. N. C.F. elettivamente domiciliata in Roma, via Monte Zebio 30, presso lo studio dell'avvocato Camici Giammaria, che la rappresenta e difende unitamente all'avvocato Breschi Daniela, giusta delega in atti; ricorrente;

Contro I.N.P.S. - Istituto Nazionale della Previdenza Sociale C.F. 80078750587, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, elettivamente domiciliato in Roma, via Cesare Beccaria 29, presso l'Avvocatura Centrale dell'Istituto, rappresentato e difeso dagli avvocati Pulli Clementina, Riccio Alessandro, Valente Nicola, giusta delega in calce alla copia notificata del ricorso; resistente con mandato;

Avverso la sentenza n. 2/2009 della Corte d'appello di Firenze, depositata il 23 gennaio 2009 r.g.n. 981/2007 + 1;

Avverso la sentenza n. 263/2009 della Corte d'appello di Firenze, depositata il 4 marzo 2009, R.G.N. 997/2008;

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 29 gennaio 2014 dal Consigliere Dott. Giulio Fernandes;

Udito l'Avvocato, Camici Giammaria;

Udito l'Avvocato Pulli Clementina;

Udito il P.M. in persona del Sostituto Procuratore Generale Dott. Alberto Celeste, che ha concluso per: rimessione alla Corte costituzionale o in subordine accoglimento del secondo motivo, rigetto del primo.





## FATTO

Il Tribunale di Pistoia con sentenze nn. 207 e 208 dell'anno 2007 riconosceva a K. N. - cittadina extracomunitaria legalmente soggiornante in Italia - il diritto all'assegno sociale maggiorato nonché alla pensione ed all'indennità di accompagnamento per ciechi assoluti con decorrenza rispettivamente dal giugno 2004 e dal marzo 2005 (prestazioni queste già attribuite in via amministrativa dal dicembre 2006, ossia da quando la K. aveva ottenuto la carta di soggiorno in virtù del conseguimento da parte di suo figlio della cittadinanza italiana).

Tale decisione veniva riformata, su gravame dell'INPS, dalla Corte di appello di Firenze con sentenza del 23 gennaio 2009) di rigetto della domanda della K.

La Corte di merito osservava che l'appellata aveva ottenuto la carta di soggiorno con decorrenza dal quinquennio della sua costante permanenza in Italia, essendo soggiornante (per ricongiungimento familiare) dal 16 febbraio 2001, ed infatti prima del decorso di tale periodo non avrebbe potuto conseguire detta carta ai sensi del disposto dell'art. 80, comma 19, del d.lgs. n. 388 del 23 dicembre 2000. Evidenziava, quindi, che la sentenza della Corte costituzionale n. 306 del 2008 - nel dichiarare la incostituzionalità del citato art. 80, co. 19, e delle disposizioni normative collegate nella parte in cui escludevano che l'indennità di accompagnamento, di cui all'art. 1 della L. 11 febbraio 1980 n. 18, potesse essere attribuita agli stranieri extracomunitari soltanto perché essi non risultavano in possesso dei requisiti di reddito già stabiliti per la carta di soggiorno (ed ora previsti, per effetto del decreto legislativo 8 gennaio 2007 n. 3 per il permesso di soggiorno CE per i soggiornanti di lungo periodo) - aveva argomentato che era legittima la limitazione all'accesso ai benefici assistenziali sempre che non fosse palesemente irragionevole od arbitraria, tale essendo quella che subordinava detto accesso al possesso di un determinato reddito. Partendo, dunque, da tale rilievo la Corte di merito riteneva che era ragionevole condizionare il riconoscimento delle prestazioni assistenziali richieste nella presente controversia alla sussistenza degli altri requisiti richiesti per ottenere la carta di soggiorno e, in particolare, a quello della durata minima di soggiorno, indice evidente di una stabile residenza nel territorio dello Stato. Sottolineava che tale limitazione non era in contrasto con il divieto di discriminazione di cui all'art. 14 CEDU, divieto che doveva trovare applicazione nell'ordinamento che aveva recepito le disposizioni CEDU con il rispetto del cd. criterio del margine di apprezzamento, come univocamente affermato dalla stessa Corte di Strasburgo. Ed infatti, in ossequio a tale criterio, il divieto di discriminazione — da considerare come norma parametro di costituzionalità delle norme interne con esso contrastanti attraverso l'art. 117 Cost. — non andava inteso in senso assoluto, bensì come principio di non discriminazione irragionevole o sproporzionata. Con la conseguenza che la previsione normativa dell'art. 80, co. 19, non presentava profili di irragionevolezza o sproporzione nel prevedere, quale presupposto per l'attribuzione di una serie di benefici economici, che lo straniero avesse manifestato la volontà concreta di vivere in Italia soggiornandovi per un congruo periodo.

In altro giudizio il Tribunale di Firenze, con sentenza del 31 marzo 2008, rigettava la domanda proposta dalla K. intesa ad ottenere il riconoscimento del diritto all'assegno sociale maggiorato nonché alla pensione ed all'indennità di accompagnamento per ciechi assoluti con decorrenza dalla data delle domande amministrative - rispettivamente dal 30 maggio 2001 e 30 marzo 2001 - fino alla data dell'avvenuto riconoscimento in via amministrativa (come detto, nel dicembre 2006).

La Corte di appello di Firenze, con sentenza del 4 marzo 2009, rigettava il gravame proposto dalla K. confermando la decisione del primo giudice sulla scorta della stessa motivazione sopra riportata della decisione in data 23 gennaio 2009.

Con separati ricorsi, entrambi affidati a due motivi, la K. ha chiesto la cassazione delle due decisioni della Corte territoriale.

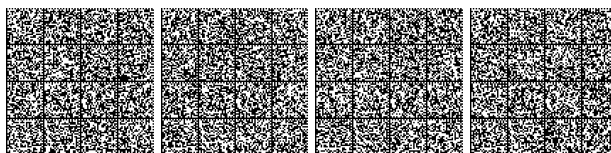
In entrambi i giudizi ha resistito con controricorso l'INPS.

La ricorrente ha depositato memorie ex art. 378 c.p.c..

## DIRITTO

Preliminarmente, i ricorsi vanno riuniti per evidenti ragioni di connessione soggettiva ed oggettiva (stante la identità dei motivi) ai sensi dell'arte 274 c.p.c..

Con il primo motivo di ricorso si deduce omessa ed insufficiente motivazione circa un fatto controverso e decisivo per il giudizio, per aver la Corte di appello erroneamente ritenuto che la carta di soggiorno fosse stata rilasciata alla ricorrente dopo il decorso di cinque anni di permanenza in Italia, laddove il rilascio era avvenuto ai sensi dell'art. 9, comma 2, T.U. n. 286/1998 in quanto la K. ara madre di cittadino italiano (avendo il di lei figlio conseguito la cittadinanza italiana nel febbraio 2005).



Si argomenta che da tale errata valutazione dei presupposti di fatto del conseguimento della carta di soggiorno era derivata una altrettanto non corretta impostazione della questione giuridica trattata nell'impugnata sentenza.

Viene, quindi, censurato l'assunto secondo il quale la concessione della carta di soggiorno, nella disciplina vigente *ratione temporis*, presuppone necessariamente, oltre al possesso dei requisiti reddituali, anche la prolungata permanenza nel territorio italiano, visto che sono contemplate altre ipotesi di rilascio che prescindevano del tutto dal requisito della residenza prolungata (ad es., allo straniero coniuge o figlio minore o genitore conviventi di un cittadino italiano o di cittadino di uno Stato dell'Unione Europea residente in Italia).

Con il secondo motivo viene dedotta violazione e falsa applicazione di norme di diritto, in particolare dell'art. 80 co. 19 L. n. 388/2000.

Si evidenzia che l'impugnata sentenza - partendo dal rilievo che la decisione della Corte Cost. n. 306/2008 di incostituzionalità dell'art. 80, co. 19, cit. avesse censurato la sola irragionevolezza del requisito reddituale, senza necessariamente travolgere l'intero impianto normativo - aveva erroneamente considerato costituzionalmente legittima la disposizione in esame laddove subordina la concessione delle provvidenze economiche al presupposto della prolungata residenza nel territorio dello Stato.

In effetti, invece, la Corte di merito avrebbe dovuto valutare la diversa questione di diritto, cioè se il possesso della carta di soggiorno (ritenuto emblematico della volontà di stabile permanenza nel territorio dello Stato) potesse assumere efficacia discriminante ai fini dell'accesso agli invocati benefici, ovvero se la distinzione posta dall'ordinamento tra cittadini e stranieri, pur non occasionalmente residenti ma sprovvisti di tale titolo di soggiorno, risultasse costituzionalmente illegittima in quanto irragionevole, arbitraria e sproporzionata anche in relazione ai principi sanciti nell'art. 14 della CEDU ed all'art. 1 del Protocollo Addizionale.

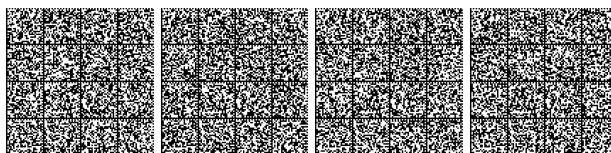
Si conclude, quindi, il motivo chiedendo, ove questa Corte non ritenga di poter accedere ad una interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 80 co. 19 cit., di sollecitare nuovamente un intervento della Corte costituzionale perché venga dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 80 comma 19 cit. «...per contrasto con gli art. 2, 3, 10 38 e con l'art. 117 comma 1 Cost. in relazione al principio di uguaglianza e non discriminazione sancito dalla CEDU e dalla Carta di Nizza anche con riferimento a prestazione di sicurezza sociale (ivi comprese quelle non contributive), nella parte in cui la censurata disposizione impone irragionevolmente il possesso della Carta di soggiorno (oggi permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo) ai fini della concessione dell'assegno sociale e delle altre provvidenze per invalidi civili (nella fattispecie ciechi civili assoluti), da parte di stranieri regolarmente e non episodicamente soggiornanti in Italia, anziché richiedere semplicemente il soggiorno regolare e non episodico...».

Orbene, osserva il Collegio che entrambi i motivi risultano logicamente connessi e sono da trattare congiuntamente in quanto censurano le impugnate sentenze sostanzialmente per non avere riconosciuto le prestazioni richieste dalla K. solo ed unicamente perché a ciò ostava il disposto dell'art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, non essendo la predetta in possesso della carta di soggiorno, stante la incontestata ricorrenza di tutti gli altri requisiti richiesti dalla normativa per poter accedere alle prestazioni invocate.

È, dunque, evidente la rilevanza della questione di costituzionalità del citato art. 80, comma 19, L. n. 388/2000 nel presente giudizio questione che, per quanto si dirà, non è manifestamente infondata.

L'art. 80, comma 19 cit. prevede che «Ai sensi dell'art. 41 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, l'assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla legislazione vigente in materia di servizi sociali sono concesse alle condizioni previste dalla legislazione medesima, agli stranieri che siano titolari di carta di soggiorno; per le altre prestazioni e servizi sociali l'equiparazione con i cittadini italiani è consentita a favore degli stranieri che siano almeno titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno. Sono fatte salve le disposizioni previste dal decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237, e dagli articoli 65 e 66 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, e successive modificazione». L'art. 41 del d.lgs. n. 286/1998 a sua volta dispone: «Gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno, nonché i minori iscritti nella loro carta di soggiorno o nel loro permesso di soggiorno, sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale, incluse quelle previste per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti...». La «carta di soggiorno», regolata dall'art. 9 del d.lgs. n. 286/1998 — ora permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo — come modificato dall'art. 1. d.lgs. n. 3/2007, richiede per il suo rilascio, tra l'altro, il «possesso, da almeno cinque anni, di un permesso di soggiorno in corso di validità».

Come è noto la giurisprudenza costituzionale si è occupata dell'art. 80, comma 19 L. 388/1988 cit. ritenendo costituzionalmente illegittima la restrizione dell'ambito applicativo della disciplina, in riferimento a diverse prestazioni assistenziali di volta in volta interessate (l'indennità di accompagnamento, l'assegno di invalidità, la pensione di inabilità, l'indennità di frequenza, tra le quali non vi sono quelle per cui è causa, come di seguito precisato).



La Corte ha evidenziato che l'irragionevole differenziazione di trattamento viola gli articoli 2, 3, 10, 32 e 38, incidendo sul diritto alla salute, inteso anche come diritto ai possibili rimedi alle menomazioni prodotte da patologia di non lieve importanza, e sul principio di non discriminazione degli stranieri regolarmente soggiornanti nella garanzia dei diritti fondamentali della persona, che rientra tra le norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.

Ha sottolineato che al legislatore italiano è consentito dettare norme, non palesemente irragionevoli e non contrastanti con gli obblighi internazionali, che regolino l'ingresso e la permanenza degli extracomunitari in Italia e può subordinare altresì, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni - non inerenti a rimediare a gravi situazioni di urgenza - alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero al soggiorno nel territorio dello Stato ne dimostri il carattere non episodico e di non breve durata. Però, una volta che il diritto a soggiornare alle condizioni predette non sia in discussione, non si possono discriminare gli stranieri, stabilendo, nei loro confronti, particolari limitazioni per il godimento dei diritti fondamentali della persona, riconosciuti invece ai cittadini. In questo ambito, la Corte ha, nelle prime pronunce (sent. nn. 306/2008, 11/2009), evidenziato l'incongruenza del legislatore nel subordinare la prestazione assistenziale a titoli di soggiorno che presuppongono un reddito, mentre nelle ultime pronunce (a partire dal 2010, sent. nn. 187/2010, 329/2011, 3/2013) ha inquadrato la problematica nel riconoscimento dei bisogni primari della persona e nei suoi diritti fondamentali, alla luce della CEDU e della relativa giurisprudenza.

In particolare con sentenza n. 40 del 2013 la Corte è tornata ad occuparsi della legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, «nella parte in cui subordina la concessione della indennità di accompagnamento al possesso della carta di soggiorno, e dunque anche al requisito della durata del soggiorno medesimo nel territorio dello Stato» dichiarandone l'illegittimità costituzionale laddove subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della indennità di accompagnamento di cui all'art. 1 della legge 11 febbraio 1980, n. 18 e della pensione di inabilità di cui all'art. 12 della legge 30 marzo 1971, n. 118. Ha osservato la decisione che in ragione delle gravi condizioni di salute dei soggetti di riferimento, portatori di handicap fortemente invalidanti (in uno dei due giudizi a quibus si tratta addirittura di un minore), vengono infatti ad essere coinvolti una serie di valori di essenziale risalto - quali, in particolare, la salvaguardia della salute, le esigenze di solidarietà rispetto a condizioni di elevato disagio sociale, i doveri di assistenza per le famiglie -, tutti di rilievo costituzionale in riferimento ai parametri evocati, tra cui spicca l'art. 2 della Costituzione - al lume, anche, delle diverse convenzioni internazionali che parimenti li presidiano - e che rendono priva di giustificazione la previsione di un regime restrittivo (*ratione temporis*, così come *ratione census*) nei confronti di cittadini extracomunitari, legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato da tempo apprezzabile ed in modo non episodico, come nei casi di specie.

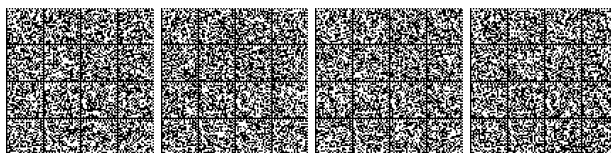
Ciò detto, va rilevato che i medesimi principi affermati nella riportata giurisprudenza della Corte costituzionale non possono non valere anche con riferimento alle prestazioni assistenziali, richieste nel giudizio principale, della pensione di inabilità per ciechi assoluti istituita dall'art. 8 della legge 10 febbraio 1962, dell'indennità di accompagnamento per ciechi assoluti istituita con l'art. 1 della legge 28 marzo 1968 n. 406 — attualmente prevista dall'art. 1 della legge 21 novembre 1988 n. 508 - e per l'assegno sociale di cui alla legge 8 agosto 1995, n. 335, all'art. 3, comma 6 maggiorato dall'art. 38 della legge 28 dicembre 2001 n. 448 del 2001, art. 38.

Ed infatti, tanto la pensione di inabilità per ciechi assoluti che l'assegno sociale maggiorato sono destinati non già ad integrare il minor reddito dipendente dalle condizioni soggettive, ma a fornire alla persona un minimo «sostentamento» idoneo ad assicurarne la sopravvivenza. Così come l'indennità di accompagnamento per ciechi assoluti è una provvidenza che attiene anch'essa ai diritti fondamentali presupponendo una condizione fisica gravemente menomata e costituisce uno strumento previdenziale di carattere «essenziale» agli effetti della tutela degli interessi coinvolti, ed un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento dei «bisogni primari» inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare.

Riguardo a tale ultima prestazione è il caso di sottolineare che essa è prestazione diversa dalla indennità di accompagnamento prevista per coloro nei cui confronti sia stata accertata una totale inabilità per affezioni fisiche o psichiche e l'impossibilità di deambulare senza l'aiuto permanente di un accompagnatore o, non essendo in grado di compiere gli atti della vita, di avere bisogno di assistenza continua (è di importo maggiore e le due indennità possono essere cumulate ai sensi dell'art. 2 della legge 31 dicembre 1991 n. 429).

Quanto all'assegno sociale maggiorato va pure precisato che l'art. 20, comma 10, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 è inapplicabile «*ratione temporis*» nel giudizio principale.

Per quanto esposto il Collegio ritiene necessaria la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale dovendosi precisare che, avuto riguardo al tenore letterale delle norme sospettate di incostituzionalità, non è possibile fornire una



interpretazione costituzionalmente orientata delle stesse né ritenere che siano state ormai espunte dall'ordinamento sulla base delle pronunce già emesse dal Giudice delle Leggi, aventi efficacia limitata alle prestazioni, di volta in volta esaminate.

Peraltro, neppure è poi possibile procedere alla disapplicazione delle norme interne in contrasto con l'art. 14 CEDU rappresentando quest'ultima solo una «norma di principio» (non «self executing») ed alla luce dell'orientamento, ormai consolidato, della Corte costituzionale secondo cui le previsioni della Convenzione non hanno efficacia diretta nel nostro ordinamento (*cf.* tra le varie, Corte Cast. sent. nn. 80 del 2011, 348 e 349 del 2007).

Del resto, anche la Corte di Giustizia (CGUE, sentenza Kamberaj del 24 marzo 2012, nella causa c-571 /10) ha affermato che il rinvio operato dall'art. 6 , paragrafo 3 TUE alla CEDU non impone al giudice nazionale, in caso di conflitto tra una norma di diritto nazionale e detta convenzione, di applicare direttamente le disposizioni di quest'ultima, disapplicando la norma di diritto nazionale in contrasto con essa.

*P. Q. M.*

*La Corte, riuniti i ricorsi, dichiara non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 novembre 2000 n. 388 nella parte in cui subordina al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato della pensione e della indennità di accompagnamento per ciechi assoluti e dell'assegno sociale maggiorato.*

*Dispone la sospensione dei procedimenti riuniti nn. 2439/2010 e 6219/2010.*

*Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.*

*Ordina alla Cancelleria che la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio di legittimità, ed al Presidente del Consiglio dei ministri e che essa sia comunicata al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei Deputati.*

Così deciso in Roma il 29 gennaio 2014

*Il Presidente:* FEDERICO ROSELLI

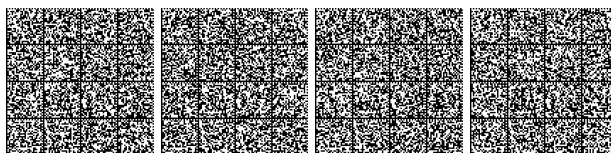
14C00216

N. 149

*Ordinanza del 3 aprile 2014 del Tribunale di Napoli  
nel procedimento penale a carico di D.B. ed altri*

**Procreazione medicalmente assistita - Sperimentazione sugli embrioni umani - Divieto di ogni forma di selezione a scopo eugenetico degli embrioni - Configurazione della violazione del divieto quale fattispecie di reato - Mancata previsione della salvezza dell'ipotesi in cui tale condotta sia finalizzata all'impianto nell'utero della donna dei soli embrioni non affetti da malattie genetiche o portatori sani di malattie genetiche - Violazione del principio di ragionevolezza - Lesione del diritto alla salute - Contrasto con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in relazione al diritto al rispetto della vita privata e familiare.**

- Legge 19 febbraio 2004, n. 40, art. 13, comma 3, lett. *b*), e comma 4.
- Costituzione, artt. 3, 32 e 117, primo comma, in relazione all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.



**Procreazione medicalmente assistita - Limiti all'applicazione delle tecniche sugli embrioni - Divieto della crioconservazione e della soppressione di embrioni - Configurazione della violazione del divieto quale fattispecie di reato - Mancata previsione della salvezza dell'ipotesi in cui tale condotta sia finalizzata ad evitare l'impianto nell'utero della donna degli embrioni affetti da malattie genetiche - Violazione dei principi di ragionevolezza e di non discriminazione - Contrasto con la tutela del diritto all'autodeterminazione della coppia - Contrasto con la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretata dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in relazione al diritto al rispetto della vita privata e familiare.**

- Legge 19 febbraio 2004, n. 40, art. 14, comma 1, lett. *b*), e comma 6.
- Costituzione, artt. 2, 3 e 117, primo comma, in relazione all'art. 8 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

## TRIBUNALE DI NAPOLI

### VI SEZIONE PENALE - COLLEGIO A

Il Tribunale, composto dai magistrati: Giovanna Ceppaluni - Presidente; Alessandra Cataldi - Giudice; Barbara Mendia Giudice, a scioglimento della riserva di cui al verbale di udienza del 13 marzo 2014.

#### OSSERVA

Con decreto emesso dal GIP del Tribunale di Napoli il 6 dicembre 2013 D., B., D., D., I., R., S., D.G., S., S., d.F., A., D.M., L., V., I., W., G., M., G., M., R., F., V., C., S., S., L. e N. T. erano rinviiati a giudizio per rispondere, tra l'altro, dei reati di cui agli artt. 416 c.p. e 81 cpv - 110 c.p. - art. 13, comma 3, lett. *a*) e *b*) e comma 4, nonché art. 14, comma 1 e comma 6, della legge n. 40/2004, perché, tutti in concorso tra loro, nelle rispettive qualità indicate al capo *a*), in esecuzione di un medesimo disegno o criminoso, in diverse occasioni, realizzavano la produzione di embrioni umani per fini diversi da quelli previsti dalla legge sulla procreazione assistita, la selezione eugenetica degli embrioni, la soppressione embrionaria; ed invero, tutti (ed in particolare n. 3 embrioni per la coppia G. - T., n. 3 embrioni per la coppia R. - S.) o alcuni embrioni prodotti in vitro all'esito dei trattamenti di P.M.A. praticati per moltissime coppie, non erano sottoposti a trasferimento nelle cavità uterine delle pazienti né a crioconservamento, onde garantirne adeguate condizioni per il loro corretto sviluppo, ed in particolare venivano scartati gli embrioni analiticamente indicati nel capo *h*).

All'udienza del 6 marzo 2014, verificata la regolare costituzione delle parti, i difensori degli imputati sollevavano le eccezioni analiticamente illustrate nella memoria depositata dall'avv.to Gennaro Lepre. Alla successiva udienza del 13 marzo 2014 il Tribunale, ascoltate le osservazioni del P.M. e dei difensori delle parti civili costituite, si riservava di provvedere.

Il collegio ritiene di dovere affrontare preliminarmente la questione di legittimità costituzionale degli artt. 13 e 14, legge n. 40/2004, in relazione agli artt. 117, comma 1, Cost. e 8 Cedu, nonché 3 e 32 Costituzione, di cui al punto 8) della memoria difensiva, alla quale va riconosciuto rilievo assorbente rispetto alle ulteriori eccezioni sollevate.

#### *1. Sulla rilevanza della sollevata questione di illegittimità costituzionale.*

Va innanzitutto affermata la rilevanza della questione ai fini della decisione del presente processo.

Gli articoli di cui si assume l'incostituzionalità prevedono, infatti, quali fattispecie di reato, le condotte di selezione a scopo eugenetico degli embrioni (art. 13, comma 3, lettera *b*) e comma 4) e di soppressione di embrioni (art. 14, comma 1 e comma 6), delle quali sono chiamati a rispondere gli odierni imputati, con la conseguenza che la decisione della Corte sulla questione di legittimità costituzionale, prospettata nei termini che seguono - incidendo direttamente sulla rilevanza penale o meno delle condotte in contestazione - penale degli stessi. Del resto, secondo consolidato orientamento della stessa Corte costituzionale, ciò che conta ai fini della rilevanza del giudizio di costituzionalità non è solo l'influenza della pronuncia della Corte sul contenuto del giudizio reso dall'autorità rimettente, ma anche l'influenza sul modo in cui questa raggiunge le proprie conclusioni, sull'*iter* logico che a queste lo conduce (Corte Cost., sentenza n. 148/1983; Corte Costituzionale, ordinanza n. 390/2005).



Né, per le ragioni che di seguito si esporranno, può accedersi ad una interpretazione costituzionalmente orientata delle norme in parola, risultando sotto tale profilo ostativa la formulazione delle relative fattispecie incriminatrici, che non lascia margine ad alcuna interpretazione restrittiva.

Tanto premesso, il collegio ritiene non manifestamente infondata la sollevata questione di legittimità costituzionale.

## 2. Sulla non manifesta infondatezza della sollevata questione di costituzionalità.

Al fine di chiarire i termini della sollevata questione di costituzionalità, alla quale va riconosciuta diretta incidenza sulla decisione da assumere nel processo in corso, appare necessaria una breve ricostruzione dell'evoluzione che la legge n. 40/2004 ha subito nel tempo rispetto alla sua originaria formulazione.

### 2.1 La sentenza della Corte costituzionale 151/2009 e l'art. 14, della legge n. 40/2004.

Un fondamentale contributo della giurisprudenza costituzionale relativo alla legge del 19 febbraio 2004, n. 40, recante "Norme in materia di procreazione medicalmente assistita", è rappresentato dalla sentenza n. 151/2009 del Giudice delle Leggi, con cui sono state riscritte alcune norme cardine della legge n. 40/2004. Si tratta, in particolare, della disciplina contenuta nell'art. 14: il comma 2 del suddetto articolo, nella sua formulazione originaria, stabiliva che "le tecniche di produzione degli embrioni, tenuto conto dell'evoluzione tecnico-scientifica e di quanto previsto dall'art. 7, comma 3, non devono creare un numero di embrioni superiore a quello strettamente necessario ad un unico e contemporaneo impianto, comunque non superiore a tre". La scelta del legislatore italiano rappresentava un unicum nel panorama europeo: la limitazione in questione, infatti, alla luce di un'analisi di diritto comparato, non trovava, e non trova, una disposizione di analogo tenore nelle legislazioni sulle tecniche di PMA degli altri Paesi europei. Con la pronuncia n. 151 del 2009 la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 14, comma 2, legge n. 40/2004, limitatamente alla parte in cui prevedeva il limite numerico di tre embrioni e l'obbligo di un unico e contemporaneo impianto.

In conseguenza della dichiarazione di incostituzionalità appena descritta, anche l'articolo 14, comma 1, della legge n. 40/2004, risulta sostanzialmente riscritto - come pure si evince dalla parte motiva della pronuncia della Corte costituzionale - in quanto il divieto generale di crioconservazione (tuttora comunque presente nel testo della legge) subisce una deroga: il ricorso alla tecnica del congelamento diviene necessario nel momento in cui, per scelta medica, gli embrioni soprannumerari non debbano essere immediatamente impiantati.

L'intervento del giudice costituzionale ha riguardato anche il comma 3°, dell'art. 14 che, nella sua versione iniziale, era così formulato: "Qualora il trasferimento degli embrioni non risulti possibile per grave e documentata causa di forza maggiore relativa allo stato di salute della donna non prevedibile al momento della fecondazione è consentita la crioconservazione degli embrioni stessi fino alla data del trasferimento, da realizzare non appena possibile". A seguito della sentenza 151/2009 la norma in questione è stata dichiarata incostituzionale nella parte in cui non prevedeva che il trasferimento degli embrioni - da realizzare "appena possibile" - dovesse avvenire senza pregiudizio per la salute della donna: in tal modo, la norma è stata resa più confacente a quello che è uno degli scopi principali della legge 40, vale a dire la tutela della salute della donna in bilanciamento con la tutela della salute dell'embrione (e, dunque, della vita sin dalle sue forme iniziali, come si deduce dall'art. 1 della legge in questione).

### 2.2 La Diagnosi Genetica Preimpianto (DGP) e la giurisprudenza in materia.

Dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 151/2009, che ha apportato una prima e rilevante modifica al testo della legge n. 40/2004, sono sorte nuove questioni che hanno sollecitato la giurisprudenza, soprattutto civile e amministrativa, ad affrontare il problema della cd. Diagnosi Genetica Preimpianto (DGP) - tra l'altro non espressamente disciplinata nella legge italiana - e ad adottare un'interpretazione costituzionalmente orientata che consente la possibilità di accedere a tale tecnica di indagine, funzionale essenzialmente all'individuazione degli embrioni affetti da gravi patologie genetiche e alla successiva cd. "selezione preimpianto", che, a sua volta, è rivolta ad impedire il trasferimento nell'utero della donna dei soli embrioni affetti da gravi patologie.

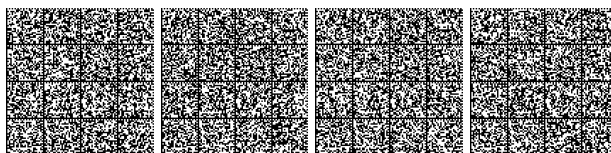
Invero, sebbene non formalmente prevista dal legislatore del 2004, alla DGP fa indiretto riferimento l'art. 13, della legge n. 40/2004, da cui possono essere enucleate le seguenti norme:

il comma 1 pone un generale divieto di sperimentazione sugli embrioni umani;

il comma 2 ammette la ricerca clinica e sperimentale sull'embrione solo se rivolta in via esclusiva a finalità di tutela e sviluppo dell'embrione;

il comma 3, lettera b), che viene in rilievo nei procedimenti all'attenzione di questo Tribunale - vieta categoricamente la cd. "selezione eugenetica" degli embrioni.

Tutte queste disposizioni limitative andrebbero però coordinate con l'art. 14, comma 5, della legge n. 40/2004, secondo il quale chi intende sottoporsi alle tecniche di PMA ha diritto di essere informato sullo stato di salute degli embrioni prodotti e da trasferire nell'utero. Orbene, un tal genere di informazioni può essere appunto assicurato soltanto dall'indagine genetica, ossia da una diagnosi genetica preimpianto.



Al fine di risolvere l'antinomia tra i divieti di cui all'art. 13 e il diritto riconosciuto dall'art. 14, comma 5, legge n. 40/2004, nel corso degli anni, ha iniziato a farsi strada, fra i giudici di merito, quell'interpretazione costituzionalmente orientata (sia pure non senza contrasti) a cui si è fatto cenno: le argomentazioni a sostegno di tale interpretazione sono varie e si possono rintracciare in varie ordinanze dei tribunali civili (v., inter alia, Trib. Cagliari ord. 22-24.9.2007; Trib. Firenze ord. 17.12.2007; Trib. Firenze ord. 23.8.2008; Trib. Milano ord. 8.3.2009; Trib. Salerno ord. 9.1.2009; nonché Trib. Roma 5.1.2014). In tal modo, dunque, gli articoli 13 e 14, della legge n. 40/2004 vengono interpretati dalla maggioranza dei giudici civili alla luce degli articoli 3 e 32 della Costituzione, consentendo alle coppie di accedere alla DGP (*cf.*, fra tutte, Trib. Cagliari, ord. 9.11.2012 che, in accoglimento delle doglianze di alcune coppie, ha riconosciuto il diritto di ottenere, nell'ambito delle tecniche di PMA, l'esame diagnostico degli embrioni e il trasferimento dei soli embrioni sani o portatori sani delle patologie).

Avalla tale interpretazione l'ormai nota decisione della Corte Europea dei diritti dell'uomo, *Costa e Pavan c. Italia* (sentenza del 28.8.2012). Il giudice di Strasburgo si è occupato in particolare delle condizioni di accessibilità, sotto il profilo soggettivo, alla DGP: nel caso sottoposto alla sua attenzione, i ricorrenti, coppia fertile, invocavano il diritto di accedere alla diagnosi preimpianto per poter generare un figlio non affetto da mucoviscidosi (di cui erano entrambi portatori). La Corte EDU ha così dichiarato la violazione dell'art. 8 CEDU in quanto il desiderio dei ricorrenti di generare un figlio, non affetto dalla malattia genetica di cui sono portatori, rientra nel campo di tutela offerto dal diritto al rispetto della vita privata e familiare, disciplinato dall'art. 8 della Convenzione.

Dopo la sentenza resa a Strasburgo tre sono le ipotesi che si possono configurare, laddove si tratti di coppie portatrici di malattie geneticamente trasmissibili:

1) le coppie infertili o sterili che ottengono l'accesso alla DGP su autorizzazione del giudice nazionale, che accoglie l'interpretazione costituzionalmente orientata sopra ricordata;

2) le coppie infertili o sterili che non ottengono dal giudice nazionale l'autorizzazione alla DGP e potrebbero presentare ricorso alla Corte europea di diritti dell'uomo;

3) le coppie non infertili, né sterili, che - stante i limiti soggettivi di accesso alle tecniche di PMA previsti dall'art. 4, della legge n. 40/2004 (1) - non possono ricorrere alle tecniche di PMA (DGP compresa) e potrebbero presentare ricorso alla Corte di Strasburgo per violazione dell'art. 46 CEDU, in quanto farebbero valere l'inadempimento all'obbligo dello Stato italiano di eseguire le pronunce della Corte EDU (nel caso di specie, la summenzionata sentenza *Costa e Pavan*).

### 2.3 La questione di costituzionalità degli articoli 13 e 14, della legge 40/2004.

Fatte queste necessarie premesse, che consentono di evidenziare alcune delle modifiche apportate, per via giurisprudenziale, ad una legge inizialmente più restrittiva, occorre soffermarsi sui motivi che inducono questo Tribunale a dubitare della legittimità costituzionale degli articoli 13, comma 3, lett. *b*) e comma 4, e 14, comma 1 e comma 6, della legge n. 40/2004, laddove tali disposizioni prevedono quali ipotesi di reato - contestate agli imputati del procedimento pendente dinanzi a questo Tribunale - rispettivamente, le condotte di selezione eugenetica e quelle di soppressione degli embrioni soprannumerari senza limitazione alcuna: i divieti penali in parola, cioè, sono stabiliti in via assoluta dal legislatore e non soffrono alcuna eccezione.

- Sull'art. 13, comma 3, lettera *b*) e comma 4, della legge n. 40/2004.

Tenuto conto delle premesse svolte sulla possibilità di accedere alla cd. Diagnosi Genetica Preimpianto per le coppie portatrici di malattie genetiche trasmissibili, l'art. 13, comma 3, lettera *b*), in base al quale è comunque vietata "ogni forma di selezione a scopo eugenetico degli embrioni e dei gameti ovvero interventi che, attraverso tecniche di selezione, di manipolazione o comunque tramite procedimenti artificiali, siano diretti ad alterare il patrimonio genetico dell'embrione o del gamete o a predeterminare caratteristiche genetiche, ad eccezione degli interventi aventi finalità diagnostiche e terapeutiche, di cui al comma 2 del presente articolo", deve ritenersi incostituzionale in relazione agli artt. 3 e 32 Cost. e 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU, nella parte in cui non consente, a seguito dell'accesso alla DGP (che è oggi ritenuto possibile alla luce della ricordata interpretazione costituzionalmente orientata), la selezione eugenetica degli embrioni volta ad impedire il trasferimento nell'utero della donna dei soli embrioni affetti da gravi patologie.

Ed invero, le condotte di cui al comma 3, lett. *b*), dell'art. 13 - contestate agli imputati del procedimento penale pendente dinanzi a questo Tribunale - sono vietate e munite di sanzione penale ai sensi dell'art. 13, comma 4, legge n. 40/2004. L'impossibilità per il medico di realizzare la selezione eugenetica, volta a consentire trasferimento nell'utero della donna dei soli embrioni sani o portatori sani di malattie genetiche, se non incorrendo in una sanzione penale, rende

(1) Peraltro, sulla questione dell'accesso alle tecniche di PMA da parte delle coppie fertili, di recente il Tribunale di Roma ha sollevato questione di costituzionalità in relazione agli artt. 2, 3 e 32 della Costituzione (Trib. Roma, ord. 5.1.2014).



innanzitutto non effettivo il diritto alla possibilità di accedere alla DGP. Si tratterebbe, infatti, di un'indagine fine a sé stessa, senza possibilità di trarne vantaggi rispetto alla finalità, di cui all'art. 1, legge n. 40/2004, di tutela della salute dell'embrione stesso, in evidente contraddizione con gli scopi avuti di mira dalla stessa legge, ed in violazione del diritto alla salute di cui all'art. 32 Cost.

La sanzione penale cui va incontro l'operatore medico che, nonostante il divieto di cui all'art. 13, comma 3, lett. b), decida di procedere alla selezione come sopra descritta, rivela una contraddizione anche sotto altro profilo: questo Tribunale ritiene irragionevole l'ipotesi di reato prevista dal combinato disposto di cui all'art. 13, comma 3, lett. b), e comma 4, alla luce dell'interpretazione costituzionalmente orientata sopra ricordata e largamente diffusa, ormai, nella giurisprudenza civile, che si risolve nel consentire al giudice di autorizzare l'accesso alla DGP ed alla conseguente selezione preimpianto degli embrioni prodotti (*cf.* sul punto, inter alia, Trib. Cagliari, ord. 9.11.2012 cit., che, in accoglimento delle doglianze di alcune coppie, ha riconosciuto il diritto di ottenere, nell'ambito delle tecniche di PMA, l'esame diagnostico degli embrioni e il trasferimento dei soli embrioni sani o portatori sani delle patologie). Le norme della cui legittimità costituzionale si dubita appaiono, pertanto, in contrasto con l'art. 3 Cost. per violazione del principio di ragionevolezza, corollario del principio di uguaglianza.

Il contrasto con la Costituzione degli articoli 13, comma 3, lett. b) e comma 4, si manifesta, inoltre, con riguardo all'art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 8 della CEDU, come interpretato nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, laddove ha affermato che il diritto al rispetto della vita privata e familiare include il desiderio della coppia di generare un figlio non affetto da malattia genetica (in tal senso, C. EDU, Costa e Pavan c. Italia, sentenza del 28.8.2012, par. 57). Tale diritto risulta evidentemente compromesso dalla previsione della fattispecie delittuosa in questione - contestata agli imputati del presente procedimento - che pone il medico di fronte alla "scelta" tra il violare una norma penale, incorrendo nella relativa sanzione, oppure l'astenersi dalla selezione preimpianto, rendendo così impossibile la realizzazione del diritto della coppia di generare un figlio non affetto da malattia genetica.

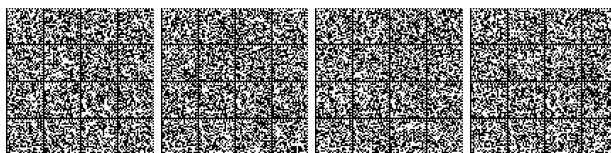
Alla luce delle considerazioni appena svolte, ricorrono, dunque, le condizioni per sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3, lett. b), e comma 4, della legge n. 40/2004, per contrasto con gli articoli 3 e 32 Cost. e 117, comma 1 Cost., in relazione all'art. 8 CEDU, nella parte in cui prevede quale fattispecie di reato il divieto assoluto - senza alcuna eccezione - di selezione eugenetica degli embrioni, non facendo salva l'ipotesi in cui tale condotta sia finalizzata all'impianto nell'utero della donna dei soli embrioni non affetti da malattie genetiche o portatori sani di malattie genetiche.

- Sull'art. 14, comma 1 e comma 6, della legge n. 40/2004.

Strettamente connessa alla sollevata questione di costituzionalità dell'art. 13, comma 3, lett. b), e comma 4, è anche quella che questo Tribunale ritiene di dover sollevare in relazione alla condotta prevista dall'art. 14, comma 1, e punita dall'art. 14, comma 6, legge n. 40/2004, parimenti contestata agli imputati del presente procedimento: la sospetta incostituzionalità della norma è collegata al fatto che il divieto di soppressione degli embrioni soprannumerari è rimasto inalterato anche dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 151 del 2009, intervenuta prima della sentenza della Corte EDU, Costa e Pavan c. Italia, ed in un momento in cui non appariva ancora diffusa l'interpretazione costituzionalmente orientata che consente alle coppie portatrici di malattie genetiche accedere alla DGP.

Si renderebbe pertanto necessario, ritenuta condivisibile l'interpretazione costituzionalmente orientata con riferimento al diritto di accesso alle tecniche di DGP - più volte ricordata - una restrizione della fattispecie penale in questione, alla luce del fatto che, stante il tenore dell'art. 14, comma 1, il divieto di soppressione degli embrioni soprannumerari è previsto, e sanzionato penalmente dal successivo comma 6, dell'art. 14, della legge n. 40/2004, in modo assoluto, senza possibilità di rinvenire eccezione alcuna. L'art. 14, comma 1 e comma 6, in effetti, appare contrario al dettato costituzionale nella parte in cui sanziona penalmente la soppressione degli embrioni soprannumerari affetti da patologie genetiche.

Ed invero, la sentenza n. 151/2009 della Corte costituzionale ha chiarito la sorte degli embrioni soprannumerari, stabilendo che anche quelli che risultano affetti da malattie genetiche devono essere crioconservati, onde consentirne un corretto sviluppo ed al fine di un futuro impianto nell'utero della donna, quando esso possa essere fatto senza pregiudizio per la sua salute. Tuttavia, la norma della cui legittimità costituzionale qui si dubita, appare innanzitutto in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, inteso sia come principio di ragionevolezza (corollario del principio di uguaglianza), sia come principio di non discriminazione, in quanto implica una situazione paradossale e discriminatoria all'interno del nostro ordinamento: l'art. 14, comma 1 e comma 6, legge n. 40/2004, infatti, prevede una sanzione penale per i medici che, pur in presenza di una richiesta di selezione preimpianto, procedano alla soppressione degli embrioni affetti da malattie genetiche, laddove, viceversa, l'art. 6, della legge n. 194/1978 (che ha già superato più volte positivamente





il vaglio della Corte costituzionale) (2) consente agli operatori sanitari di praticare l'aborto terapeutico - anche oltre il termine di 90 giorni dall'inizio della gravidanza - in presenza di "processi patologici, tra cui quelli relativi a rilevanti anomalie o malformazioni del nascituro". La descritta disparità di trattamento si pone, a parere del Tribunale, in evidente contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., inteso come necessaria coerenza interna dell'ordinamento giuridico, e con il divieto di discriminazione di cui al medesimo art. 3 Cost.

La fattispecie penale prevista dall'art. 14, comma 1 e 6, inoltre, appare in contrasto anche con l'art. 2 Cost., in particolare sotto il profilo della tutela del diritto all'autodeterminazione della coppia, costretta a subire - sia pure senza pregiudizio per la salute della donna (così come affermato nella sent. n. 151/2009 della Corte Costituzionale) - un futuro impianto degli embrioni affetti da patologie genetiche. Per conseguenza, non appare peregrino ipotizzare la seguente situazione, anch'essa incoerente e paradossale: la coppia, una volta effettuato l'impianto nell'utero della donna degli embrioni crioconservati (nei termini che la legge prevede), potrebbe comunque scegliere di ricorrere al cd. aborto terapeutico, al fine di tutelare quel diritto che la Corte EDU ha riconosciuto nella più volte citata sentenza Costa e Pavan (il diritto al rispetto della vita privata e familiare di cui all'art. 8 CEDU include il desiderio della coppia di generare un figlio non affetto da malattia genetica). Ebbene, l'assoggettare a sanzione penale l'operatore medico che proceda alla soppressione degli embrioni soprannumerari affetti da malattie genetiche, costringerebbe le coppie che fanno ricorso alle tecniche di PMA, e che volessero evitare di procreare un figlio affetto da malattia genetica, a subire in ogni caso l'impianto degli embrioni affetti da malattie genetiche - con evidente pregiudizio, della salute della donna se non sotto il profilo fisico, quantomeno da un punto di vista psicologico - nonché a seguire necessariamente la strada dell'interruzione volontaria della gravidanza: l'irragionevolezza della fattispecie penale di cui all'art. 14, comma 1 e 6, legge n. 40/2004, dunque, pregiudica altresì il diritto di autodeterminazione, garantito nel nostro ordinamento dall'art. 2 della Costituzione. Nei termini sopra ricordati, risulta parimenti violato l'art. 117, comma 1, Cost., in relazione all'art. 8 CEDU.

Alla luce delle considerazioni appena svolte, ricorrono, dunque, le condizioni per sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1 e comma 6, della legge n. 40/2004, per contrasto con gli artt. 2, 3 e 117, comma 1 Cost., in relazione all'art. 8 CEDU, nella parte in cui prevede quale fattispecie di reato il divieto assoluto - senza alcuna eccezione - di soppressione degli embrioni, non facendo salva l'ipotesi in cui tale condotta sia finalizzata ad evitare l'impianto nell'utero della donna degli embrioni affetti da malattie genetiche.

*P. Q. M.*

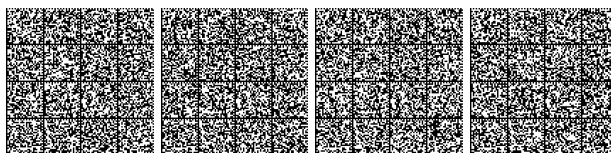
*Visto l'art. 23, della legge 11 marzo 1953 n. 87;*

*Ritenuta la rilevanza e non manifesta infondatezza;*

*Rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3 lettera b) e comma 4, legge n. 40/2004, in relazione agli articoli 3 e 32 Cost. e 117, comma 1 Cost., in relazione all'art. 8 CEDU, nella parte in cui prevede quale fattispecie di reato il divieto assoluto - senza alcuna eccezione - di selezione eugenetica degli embrioni, non facendo salva l'ipotesi in cui tale condotta sia finalizzata all'impianto nell'utero della donna dei soli embrioni non affetti da malattie genetiche o portatori sani di malattie genetiche;*

*Rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1 e comma 6, legge n. 40/2004, in relazione agli articoli 2, 3 e 117, comma 1 Cost., in relazione all'art. 8 CEDU, nella parte in cui prevede quale fattispecie di reato il divieto assoluto - senza alcuna eccezione - di soppressione degli embrioni, non facendo salva l'ipotesi in cui tale condotta sia finalizzata ad evitare l'impianto nell'utero della donna degli embrioni affetti da malattie genetiche;*

(2) Cfr., inter alia, Corte costituzionale, ordinanza n. 366 del 2004; Corte costituzionale, sentenza n. 108 del 1991; Corte costituzionale, sentenza n. 35 del 1997 (che ha, tra l'altro, dichiarato inammissibile la richiesta referendaria di abrogazione dell'art. 6, della legge n. 194/1978).



*Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

*Sospende il giudizio;*

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

Così deciso in Napoli, il 3 aprile 2014

*Il Presidente:* CEPPALUNI

*I Giudici:* CATALDI - MENDIA

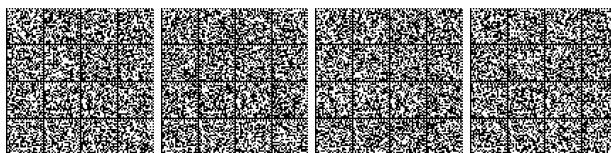
*Redatta in collaborazione con il magistrato ordinario in tirocinio generico, dott.ssa Luisa Vittoria Campanile.*

14C00217

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

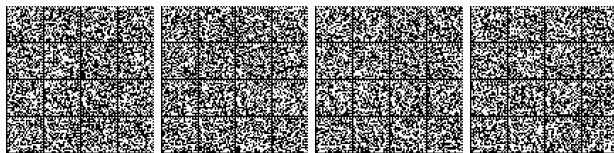
(WI-GU-2014-GUR-039) Roma, 2014 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



## MODALITÀ PER LA VENDITA

**La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:**

- **presso l'Agenzia dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A. in ROMA, piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-85082147**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti [www.ipzs.it](http://www.ipzs.it) e [www.gazzettaufficiale.it](http://www.gazzettaufficiale.it).**

L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato  
Direzione Marketing e Vendite  
Via Salaria, 1027  
00138 Roma  
fax: 06-8508-3466  
e-mail: [informazioni@gazzettaufficiale.it](mailto:informazioni@gazzettaufficiale.it)

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



*pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca*



  
**GAZZETTA UFFICIALE**  
 DELLA REPUBBLICA ITALIANA

**CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)**  
**validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)**

|  | <u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>                              |
|--|---|
| <b>Tipo A</b> Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari:<br><i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i><br><i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>   | - annuale € <b>438,00</b><br>- semestrale € <b>239,00</b> |
| <b>Tipo B</b> Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale:<br><i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i><br><i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>                      | - annuale € <b>68,00</b><br>- semestrale € <b>43,00</b>   |
| <b>Tipo C</b> Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE:<br><i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i><br><i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>  | - annuale € <b>168,00</b><br>- semestrale € <b>91,00</b>  |
| <b>Tipo D</b> Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali:<br><i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i><br><i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>  | - annuale € <b>65,00</b><br>- semestrale € <b>40,00</b>   |
| <b>Tipo E</b> Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni:<br><i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i><br><i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>     | - annuale € <b>167,00</b><br>- semestrale € <b>90,00</b>  |
| <b>Tipo F</b> Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali:<br><i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i><br><i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i> | - annuale € <b>819,00</b><br>- semestrale € <b>431,00</b> |

**N.B.:** L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

**CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO**

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

**PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI**

(Oltre le spese di spedizione)

|  |        |
|--|--------|
| Prezzi di vendita: serie generale                                | € 1,00 |
| serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione     | € 1,00 |
| fascicolo serie speciale, <i>concorsi</i> , prezzo unico         | € 1,50 |
| supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione | € 1,00 |
| fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico             | € 6,00 |

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

**PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI**

*(di cui spese di spedizione € 129,11)\** - annuale € **302,47**  
*(di cui spese di spedizione € 74,42)\** - semestrale € **166,36**

**GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II**

*(di cui spese di spedizione € 40,05)\** - annuale € **86,72**  
*(di cui spese di spedizione € 20,95)\** - semestrale € **55,46**

Prezzo di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

**Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.**

**RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI**

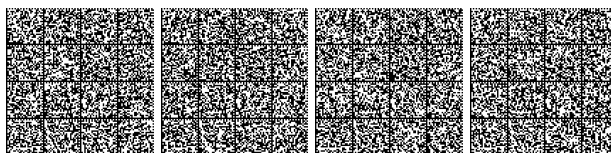
Abbonamento annuo € **190,00**  
 Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5% € **180,50**  
 Volume separato (oltre le spese di spedizione) € 18,00  
 I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli, vengono stabilite, di volta in volta, in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

**N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.**

**RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO**

\* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.





€ 4,00

