

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 156° - Numero 9

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 4 marzo 2015

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

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

CORTE COSTITUZIONALE





S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **16.** Sentenza 27 gennaio - 26 febbraio 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Agricoltura - Residui vegetali sottoposti a rilascio, triturazione o abbruciamento - Esclusione dall'ambito di applicazione della disciplina sui rifiuti.
 - Legge della Regione Marche 18 marzo 2014, n. 3 (Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 2005, n. 6 - Legge forestale regionale), art. 9; legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 28 marzo 2014, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di OGM e modifiche alla legge regionale 23 aprile 2007, n. 9 - Norme in materia di risorse forestali), art. 2.
 - Pag. 1
- N. **17.** Sentenza 27 gennaio - 26 febbraio 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Contabilità speciali per gestione delle risorse relative al dissesto idrogeologico - Trasferimento delle risorse ivi giacenti nei bilanci regionali, con subentro dei Presidenti delle Regioni ai Commissari straordinari nei rapporti attivi e passivi e nelle attività pendenti.
 - Decreto-legge 10 dicembre 2013, n. 136 (Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 febbraio 2014, n. 6 - art. 6, comma 1-*bis*.
 - Pag. 8
- N. **18.** Sentenza 28 gennaio - 26 febbraio 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Patrocinio a spese dello Stato - Spese di giustizia - Modifiche normative del regime di determinazione dei compensi spettanti, tra gli altri, al difensore - Applicabilità alle liquidazioni successive alla data di entrata in vigore della stessa legge.
 - Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014), art. 1, comma 607.
 - Pag. 14
- N. **19.** Sentenza 10 - 26 febbraio 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Patto di stabilità interno - Concorso delle autonomie speciali alla manovra finanziaria, aggiuntivo rispetto a quella disposta dall'articolo 14, comma 1, lettera b), del d.l. n. 78 del 2010.
 - Legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2012), art. 32.
 - Pag. 17
- N. **20.** Ordinanza 14 gennaio - 26 febbraio 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Processo penale - Stato di incapacità dell'imputato, infermo di mente sottoposto a misura di sicurezza detentiva provvisoria - Sospensione del procedimento.
 - Codice di procedura penale, art. 71, comma 1.
 - Pag. 38



- N. **21.** Ordinanza 28 gennaio - 26 febbraio 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Imposte e tasse - Imposte sui redditi - Ritenuta a titolo di imposta sugli interessi e sui redditi da capitale - Applicabilità anche nei confronti dei soggetti esclusi dall'imposta sul reddito delle persone giuridiche (IRPEG).
 – Legge 18 febbraio 1999, n. 28 (Disposizioni in materia tributaria, di funzionamento dell'Amministrazione finanziaria e di revisione generale del catasto), art. 14.
 – Pag. 41
- N. **22.** Sentenza 27 gennaio - 27 febbraio 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Straniero - Condizioni per la concessione della pensione ex art. 8 legge 10 febbraio 1962, n. 66 e dell'indennità di accompagnamento ex art. 3, comma 1, legge 21 novembre 1988, n. 508 - Possesso della carta di soggiorno di durata non inferiore ad un anno.
 – Legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), art. 80, comma 19.
 – Pag. 46
- N. **23.** Sentenza 28 gennaio - 27 febbraio 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Processo penale - Procedimento per decreto - Previsione della facoltà del querelante di opporsi, in caso di reati perseguibili a querela, alla definizione del procedimento mediante il decreto penale di condanna.
 – Codice di procedura penale, art. 459, comma 1 (come sostituito dall'art. 37, comma 1, della legge 16 dicembre 1999, n. 479 - Modifiche alle disposizioni sul procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica e altre modifiche al codice di procedura penale. Modifiche al codice penale e all'ordinamento giudiziario. Disposizioni in materia di contenzioso civile pendente, di indennità spettanti al giudice di pace e di esercizio della professione forense).
 – Pag. 51
- N. **24.** Ordinanza 10 - 27 febbraio 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Farmacia - Attribuzione ai Comuni del potere di istituzione di nuove farmacie in base al criterio demografico, con possibilità di esercizio in proprio del servizio farmaceutico.
 – Legge 2 aprile 1968, n. 475 (Norme concernenti il servizio farmaceutico), art. 2, comma 1, secondo periodo, nel testo introdotto dalla lettera c) del comma 1 dell'art. 11 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27; art. 11, comma 2, del medesimo decreto-legge n. 1 del 2012.
 – Pag. 58

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. **12.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 gennaio 2015 (del Presidente del Consiglio dei ministri).
Salute (tutela della) - Norme della Regione Umbria - Definizione delle discipline bionaturali da individuare mediante atto della Giunta regionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio secondo cui spetta allo Stato l'individuazione delle figure professionali con i relativi profili ed ordinamenti didattici.
 – Legge della Regione Umbria 7 novembre 2014, n. 19, art. 2, comma 1.
 – Costituzione, art. 117, comma terzo.



Professioni - Norme della Regione Umbria - Elenco regionale ricognitivo degli operatori in discipline bionaturali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio secondo cui spetta allo Stato l'individuazione delle figure professionali con i relativi profili ed ordinamenti didattici.

- Legge della Regione Umbria 7 novembre 2014, n. 19, art. 5, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma terzo. Pag. 65

N. 13. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 gennaio 2015 (della Regione Campania).

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per lo sblocco di opere indifferibili, urgenti e cantierabili per il rilancio dell'economia, in materia ambientale e per la mitigazione del dissesto idrogeologico - Misure finanziarie in materia di ammortizzatori sociali in deroga - Previsione, al fine di consentire nell'anno 2014 la continuità dei cantieri in corso ovvero il perfezionamento degli atti contrattuali finalizzati all'avvio dei lavori, dell'incremento del Fondo istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ai sensi dell'art. 18, comma 1, del decreto-legge n. 69 del 2013 - Previsione della copertura del suddetto incremento anche mediante la corrispondente riduzione della quota nazionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione, programmazione 2014-2020, di cui all'art. 1, comma 6, della legge n. 147 del 2013 - Previsione che, a valere sulle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione che si renderanno disponibili a seguito della verifica sull'effettivo stato di attuazione degli interventi previsti nell'ambito delle programmazioni 2007-2013 e 2014-2020, una quota di 50 milioni di euro a valere sulla quota nazionale è destinata al Fondo per le emergenze nazionali istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e un importo pari a 50 milioni di euro per l'anno 2014 è destinato ad interventi in conto capitale nei territori colpiti da eventi calamitosi verificatisi dall'anno 2009, individuati con provvedimento del Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri - Rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga - Copertura degli oneri - Ricorso della Regione Campania - Denunciata riduzione del Fondo per lo sviluppo e la coesione attraverso un intervento unilaterale del legislatore statale, in contrasto con le prescrizioni del d.lgs. n. 88 del 2011 - Irragionevole sottrazione di risorse dall'ambito delle azioni volte a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano la libertà e l'uguaglianza - Violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Contrasto con i principi affermati dalla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, artt. 3, comma 4, lett. f), 7, comma 9-*septies*, e 40, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, comma secondo, 119, comma quinto, e 120, comma secondo; d.lgs. 31 maggio 2011, n. 88; legge 5 maggio 2009, n. 42.

Ambiente - Norme in materia di gestione di risorse idriche - Organizzazione territoriale del servizio idrico integrato sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle Regioni - Previsione che le Regioni che non hanno individuato gli enti di governo dell'ambito provvedono, con delibera, entro il termine perentorio del 31 dicembre 2014 - Ricorso della Regione Campania - Denunciata individuazione degli enti di governo d'ambito con delibera anziché con legge - Violazione della riserva di legge regionale in materia - Incidenza sul principio secondo cui i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 7, comma 1, lett. b).
- Costituzione, artt. 97, 114, comma secondo, 117, comma terzo, 118, commi primo e secondo, 120, 121 e 123, primo comma.



Porti e aeroporti - Misure urgenti in materia di porti e aeroporti - Pianificazione strategica della portualità e della logistica - Adozione del piano strategico con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri - Ricorso della Regione Campania - Denunciata violazione della competenza concorrente regionale in materia di porti e aeroporti civili - Mancata previsione di alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 29, comma 1.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, 118, commi primo e secondo, 5 e 120.

Turismo - Marina Resort e implementazione del sistema telematico centrale nautica da diporto - Previsione che le strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato, secondo i requisiti stabiliti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, rientrano nelle strutture ricettive all'aria aperta - Ricorso della Regione Campania - Denunciato accentramento in capo allo Stato di compiti e funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni, in virtù della loro competenza legislativa residuale in materia di turismo - Alterazione delle competenze tra Stato e Regioni - Violazione del principio di leale collaborazione.

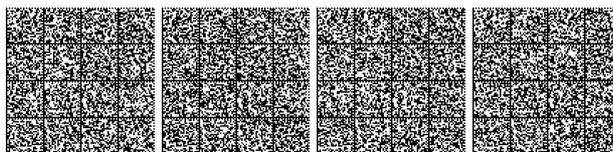
- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 32, comma 1.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, 118, commi primo e secondo, 5 e 120.

Energia - Misure per la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali - Previsione che il Ministro dello sviluppo economico, con proprio decreto, predispone un piano delle aree in cui sono consentite le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale - Previsione che, con disciplinare tipo, adottato con decreto del Ministero dello sviluppo economico, sono stabilite le modalità di conferimento del titolo concessorio unico necessario per le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi di cui alla legge n. 9 del 1991, nonché le modalità di esercizio delle attività sopradette - Ricorso della Regione Campania - Denunciata violazione della competenza concorrente regionale nella materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Incidenza sulle competenze regionali nella materia concorrente del governo del territorio, tutela della salute e valorizzazione dei beni culturali e ambientali - Mancata previsione di alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 38, commi 1-bis e 7.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure finanziarie in materia di ammortizzatori sociali in deroga - Incremento del Fondo sociale per occupazione e formazione di cui all'art. 18, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 185 del 2008 - Copertura degli oneri conseguenti - Rimodulazione delle risorse derivanti dai Fondi strutturali europei e dal Fondo per lo sviluppo e la coesione - Ricorso della Regione Campania - Denunciato intervento unilaterale del legislatore statale in materia - Contrasto con il Regolamento CE n. 1083/2006, nonché con il Regolamento UE del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1303/2013 - Contrasto con il principio di territorialità delle risorse - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 40, comma 2.
- Costituzione, artt. 117, primo comma, 118, 5 e 120; Regolamento CE n. 1083/2006 dell'11 luglio 2006, artt. 11 e 15; Regolamento UE del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1303/2013 del 17 dicembre 2013; decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 99, art. 4, comma 3; legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 23, comma 4.



- n. 14. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 gennaio 2015 (della Regione Calabria).

Energia - Misure urgenti per l'approvvigionamento e il trasporto del gas naturale introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. "sblocca Italia") - Previsione che i gasdotti di importazione di gas dall'estero, i terminali di rigassificazione di GNL, gli stoccaggi di gas naturale e le infrastrutture della rete nazionale di trasporto del gas naturale, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse, rivestono carattere di interesse strategico, costituiscono una priorità a carattere nazionale e sono di pubblica utilità nonché indifferibili e urgenti - Ricorso della Regione Calabria - Denunciata incidenza unilaterale dello Stato in materie di potestà concorrente ("produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", "governo del territorio", "valorizzazione dei beni ambientali", "tutela della salute", "porti e aeroporti", "protezione civile") - Sostanziale spoliazione delle competenze legislative delle Regioni e di quelle amministrative e regolamentari degli enti locali nelle predette materie - Estensione delle procedure semplificate e accelerate di valutazione ambientale ad una larghissima categoria di interventi, con conseguente estromissione di Regioni, enti locali e cittadini dall'*iter* autorizzativo di un numero indefinito di opere - Assenza di un proporzionato bilanciamento delle prerogative costituzionalmente garantite - Mancata previsione di procedure di intesa con le Regioni interessate - Violazione dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 37 (in particolare, comma 1).
- Costituzione, artt. 114, 117, commi terzo e quarto, e 118.

Energia - Misure per la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. "sblocca Italia") - Previsione che tutte le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale rivestono carattere di interesse strategico e sono di pubblica utilità, urgenti e indifferibili - Previsione, altresì, che i relativi titoli abilitativi comprendono la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dell'opera e l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio dei beni in essa compresi - Ricorso della Regione Calabria - Denunciata incidenza unilaterale dello Stato in materie di potestà concorrente ("produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", "governo del territorio", "valorizzazione di beni ambientali", "tutela della salute", "porti e aeroporti", "protezione civile") - Sostanziale spoliazione delle competenze legislative delle Regioni e di quelle amministrative e regolamentari degli enti locali nelle predette materie - Estensione delle procedure semplificate e accelerate di valutazione ambientale ad una larghissima categoria di interventi, con conseguente estromissione di Regioni, enti locali e cittadini dall'*iter* autorizzativo di un numero indefinito di opere - Assenza di un proporzionato bilanciamento delle prerogative costituzionalmente garantite - Mancata previsione di procedure di intesa con le Regioni interessate - Violazione dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 38 (in particolare, comma 1).
- Costituzione, artt. 114, 117, commi terzo e quarto, e 118.

Energia - Misure urgenti per l'approvvigionamento e il trasporto del gas naturale introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. "sblocca Italia") - Previsione che all'autorizzazione unica di cui all'art. 52-*quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001 sono soggetti anche i gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse - Previsione che l'acquisizione dell'intesa con la singola Regione interessata è necessaria solo per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio delle "infrastrutture lineari energetiche" individuate dall'Autorità competente come appartenenti alla rete nazionale dei gasdotti di cui all'art. 9 del decreto legislativo n. 169 del 2004 - Previsione che alla procedura di risoluzione delle interferenze dei gasdotti con altre infrastrutture esistenti partecipano in misura preponderante i soggetti privati interessati - Ricorso



della Regione Calabria - Denunciata omessa estensione della necessità dell'intesa anche ai gasdotti non inclusi nella rete nazionale, alle operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e alle relative opere connesse - Discriminazione tra i cittadini e tra le istituzioni, a seconda che i gasdotti nei territori di riferimento siano inclusi o meno nella rete nazionale - Incidenza sulle prerogative delle Regioni e degli enti locali in materia di pianificazione territoriale e di protezione civile, valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, tutela della salute - Contrasto con la Convenzione europea sul paesaggio e con il principio di sussidiarietà - Lesione di diritti inviolabili dell'uomo - Incidenza sulle competenze assegnate alle Regioni e agli enti locali nelle diverse materie oggetto di "interferenza".

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 37 (in particolare, comma 2, modificativo dei commi 2, primo periodo, e 5 dell'art. 52-*quinquies* del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327).
- Costituzione, artt. 2, 3, 114, 117, commi primo, terzo e quarto, e 118; legge 9 gennaio 2006, n. 14, di ratifica della Convenzione europea sul paesaggio [adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a Strasburgo il 19 luglio 2000 ed aperta alla firma degli Stati membri a Firenze il 20 ottobre 2000]; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

Energia - Misure per la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. "sblocca Italia") - Previsione che le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi sono svolte a seguito del rilascio di un titolo concessorio unico, accordato, previa intesa con le Regioni, nell'ambito di un procedimento unico svolto nel termine di centottanta giorni tramite apposita conferenza di servizi - Ricorso della Regione Calabria - Denunciata esclusione della necessità dell'intesa "forte" con la Regione interessata - Inosservanza di principi e garanzie procedurali stabiliti dalla giurisprudenza costituzionale per l'attrazione di competenze in sussidiarietà - Violazione dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 38 (in particolare, commi 5 e 6).
- Costituzione, artt. 2, 3, 114, 117, commi primo, terzo e quarto, e 118; legge 9 gennaio 2006, n. 14, di ratifica della Convenzione europea sul paesaggio [adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a Strasburgo il 19 luglio 2000 ed aperta alla firma degli Stati membri a Firenze il 20 ottobre 2000]; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

Energia - Misure per la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. "sblocca Italia") - Previsione che la Regione conclude entro il 31 marzo 2015 i procedimenti di VIA (valutazione di impatto ambientale) relativi alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, in corso presso di essa alla data di entrata in vigore del decreto, e che, decorso inutilmente tale termine, trasmette la documentazione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per i seguiti istruttori di competenza, dandone notizia al Ministero dello sviluppo economico - Ricorso della Regione Calabria - Denunciata inosservanza dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative nonché del principio di leale collaborazione - Omesso coinvolgimento degli enti locali - Contrasto con norme statali di principio (tra cui quelle afferenti le attività di ricerca, prospezione e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in mare).

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 38 (in particolare, comma 4).
- Costituzione, artt. 117, commi terzo, quarto e quinto, 118 e 120; legge 23 agosto 2004, n. 239, art. 1; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, art. 31; decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 6, comma 17 (come sostituito dall'art. 35, comma 1, decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134).



- Energia - Misure per la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. "sblocca Italia") - Disciplina del procedimento amministrativo per il rilascio del titolo concessorio unico - Previsione di forme semplificate e accelerate per la valutazione ambientale preliminare del programma complessivo dei lavori - Ricorso della Regione Calabria - Denunciato svuotamento del ruolo delle amministrazioni locali preposte alla tutela dell'ambiente e dei beni paesaggistici e culturali - Contrasto con le direttive comunitarie in materia di attività *offshore* e di VIA.**
- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 38 (in particolare, commi 5 e 6).
 - Costituzione, artt. 2, 3, 114, 117, commi primo, terzo e quarto, e 118; direttiva *Offshore* 2013/30/UE, art. 4, par. 6; direttiva VIA 2014/52/UE, artt. 1, par. 1, lett. b), e 6, par. 1. Pag. 75
- N. 3. Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello stato (merito) n. 3 depositato il 13 febbraio 2015 (della Corte d'appello di Palermo).
- Parlamento - Immunità parlamentari - Giudizio civile per il risarcimento del danno promosso da Stapino Greco, già commissario straordinario dell'Ente Autonomo Fiera del Mediterraneo, nei confronti di Costantino Garraffa, senatore all'epoca dei fatti, in relazione ad alcune dichiarazioni da questi rese in una conferenza stampa - Deliberazione di insindacabilità del Senato della Repubblica - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Corte d'appello di Palermo - Denunciata mancanza di nesso funzionale tra le opinioni espresse e l'esercizio dell'attività parlamentare.**
- Deliberazione del Senato della Repubblica del 29 gennaio 2009.
 - Costituzione, art. 68, primo comma. Pag. 82
- N. 4. Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) n. 4 depositato il 20 febbraio 2015 (del Tribunale ordinario di Prato).
- Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento civile per il risarcimento del danno per il reato di diffamazione a mezzo stampa a carico del deputato Lucio Barani per le opinioni espresse nei confronti del Sistema Integrato Ospedali Regionali (S.I.O.R.), dell'Azienda USL n. 1 di Massa e Carrara, dell'Azienda USL n. 2 di Lucca, dell'Azienda USL n. 3 di Pistoia e dell'Azienda USL n. 4 di Prato - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati in data 28 novembre 2012 - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale ordinario di Prato - Denunciata mancanza di nesso funzionale tra le opinioni espresse e l'esercizio dell'attività parlamentare.**
- Deliberazione della Camera dei deputati del 28 novembre 2012.
 - Costituzione, art. 68, primo comma. Pag. 85
- N. 18. Ordinanza del Tribunale di Brescia del 26 novembre 2014.
- Famiglia - Obbligo del figlio di versare gli alimenti al genitore - Previsione che l'adempimento non è dovuto al genitore nei cui confronti è stata pronunciata la decadenza dalla responsabilità genitoriale - Conseguente impossibilità per il giudice di valutare, nel caso concreto, la cessazione dell'obbligo alimentare a favore del genitore "indegno" in assenza di pronuncia di decadenza dalla responsabilità genitoriale - Irrazionalità e incoerenza - Diversità di trattamento per situazioni uguali, a seconda che durante la minore età del figlio sia stato attivato o meno il procedimento ablativo della responsabilità genitoriale da parte dei soggetti legittimati - Paradossale permanenza dell'obbligo alimentare sul figlio che a suo tempo non ha ricevuto la tutela dovutagli - Irragionevolezza - Automatico e rigido collegamento della cessazione dell'obbligo alla preesistenza di una pronuncia di decadenza, con sottrazione al giudice di ogni potere di apprezzamento dell'interesse del figlio - Richiamo alla giurisprudenza costituzionale in tema di automatismi legali.**
- Codice civile, art. 448-*bis*.
 - Costituzione, art. 3 Pag. 91



N. 19. Ordinanza del Tribunale di Milano del 28 aprile 2014.

Moneta - Conversione in euro delle lire fuori corso legale - Previsione, introdotta dal decreto-legge n. 201 del 2011, che le banconote, i biglietti e le monete in lire ancora in circolazione si prescrivono a favore dell'Erario con decorrenza immediata e che il relativo controvalore è versato all'entrata del bilancio dello Stato e riassegnato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato - Conseguente anticipazione al 6 dicembre 2011 (data di pubblicazione e di entrata in vigore del suddetto decreto-legge) del termine di prescrizione del 28 febbraio 2012, fissato dalla legge n. 289 del 2002 - Denunciata estinzione immediata del diritto dei possessori di lire fuori corso a convertirle in euro, riconosciuto dalle leggi precedenti - Violazione del principio di affidamento e di certezza del diritto - Irragionevolezza - Ingiustificato privilegio per una categoria di creditori dello Stato (possessori di titoli del debito pubblico) a discapito di un'altra (possessori di lire) - Espropriazione a beneficio dello Stato (e dei possessori di titoli di Stato) di un "bene" appartenente ai privati, costituito dal controvalore delle lire ancora in circolazione - Contrasto con il diritto al rispetto dei propri beni, sancito dal Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretato dalla Corte di Strasburgo.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 26.
- Costituzione, artt. 3, 42, comma terzo, 97 e 117, primo comma, in relazione all'art. 1 del primo Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU) [ratificata e resa esecutiva in Italia dalla legge 4 agosto 1955, n. 848].

Pag. 94

N. 20. Ordinanza del Tribunale per i minorenni di Napoli del 10 novembre 2014.

Procedimento civile - Ricorso degli ascendenti per far valere il loro diritto a mantenere rapporti significativi con i nipoti minorenni - Adozione dei provvedimenti più idonei nell'esclusivo interesse del minore - Competenza del tribunale per i minorenni, anziché del tribunale ordinario - Eccesso di delega - Esorbitanza dai limiti della revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione - Irragionevolezza sotto più profili - Lesione del principio di concentrazione processuale (segnatamente nelle ipotesi di pendenza dinanzi al tribunale ordinario del giudizio di separazione tra i coniugi o del procedimento per far valere il diritto del minore ai rapporti con i nonni).

- Disposizioni di attuazione del codice civile, art. 38, primo comma, come modificato dall'art. 96, comma 1, lett. c), del decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154.
- Costituzione, artt. 3, 76, 77 e 111; legge 10 dicembre 2012, n. 219, art. 2, comma 1, lett. p).

Pag. 99

N. 21. Ordinanza del Tribunale di Viterbo del 28 aprile 2014.

Spese di giustizia - Patrocinio a spese dello Stato - Compenso spettante al difensore della parte ammessa - Prevista riduzione alla metà degli importi liquidati dal giudice nei giudizi civili - Contrasto con i principi di eguaglianza e ragionevolezza - Violazione della parità processuale delle parti in giudizio - Ingiustificata attribuzione alla parte abbiente del vantaggio della dimidiazione delle spese processuali in caso di soccombenza - Disparità di trattamento rispetto alla parte non abbiente ammessa al patrocinio (la quale non beneficia del medesimo vantaggio in caso di condanna alle spese).

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 130.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.

Spese di giustizia - Patrocinio a spese dello Stato - Compenso spettante al difensore della parte ammessa - Prevista riduzione alla metà degli importi liquidati dal giudice nei giudizi civili - Contrasto con i principi di eguaglianza e ragionevolezza - Ingiustificata disparità di retribuzione del difensore della parte ammessa al patrocinio rispetto ai difensori delle parti abbienti - Discriminazione basata esclusivamente sulla condizione economica della parte assistita - Compressione del diritto al lavoro e all'equo compenso per il lavoro prestato.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 130.
- Costituzione, artt. 1, 3 (24, commi secondo e terzo) 35 e 36 (e 111).



Subordinatamente:

Spese di giustizia - Patrocinio a spese dello Stato - Compenso spettante al difensore della parte ammessa - Determinazione in base alla tariffa forense, senza dimidiazione, in caso di effettiva possibilità di recupero integrale delle spese di lite a carico del soccombente (in specie, nel caso di procedura esecutiva definita positivamente con acquisizione di somme sufficienti a coprire per intero il diritto di prelazione dello Stato per il recupero delle somme anticipate per il gratuito patrocinio) - Omessa previsione - Contrasto con i principi di eguaglianza e ragionevolezza - Discriminazione fra le parti in causa e fra i rispettivi difensori non giustificata da interessi pubblici degni di tutela (non sussistendo, in particolare, quello al contenimento della spesa pubblica).

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 130.
- Costituzione, artt. 1, 3, 24, 35, 36 e 111.

Pag. 102

N. 22. Ordinanza del Tribunale di Macerata del 4 giugno 2014.

Reati e pene - Reati uniti dal vincolo della continuazione e commessi da recidivi reiterati - Previsione che l'aumento di pena non possa essere inferiore ad un terzo della pena stabilita per il reato più grave - Denunciata illegittimità costituzionale della disposizione con riguardo ai casi in cui la pena per il reato "satellite" debba determinarsi inderogabilmente nel massimo edittale - Irragionevole disparità di trattamento in caso di reato continuato tra il condannato cui sia stata applicata la recidiva di cui all'art. 99, quinto comma, cod. pen. e quello cui non sia stata applicata - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della parificazione di situazioni fattuali tra loro differenti nonché sotto il profilo della diversa quantificazione proporzionale della pena tra reato base e reato "satellite" - Irragionevole differenza del trattamento sanzionatorio rispetto all'ipotesi dei medesimi reati non in continuazione - Violazione del principio della finalità rieducativa della pena a fronte dell'assenza di ogni possibilità di modulare la pena.

- Codice penale, art. 81, comma quarto.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

Pag. 107





SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

n. 16

Sentenza 27 gennaio - 26 febbraio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Agricoltura - Residui vegetali sottoposti a rilascio, triturazione o abbruciamento - Esclusione dall'ambito di applicazione della disciplina sui rifiuti.

- Legge della Regione Marche 18 marzo 2014, n. 3 (Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 2005, n. 6 - Legge forestale regionale), art. 9; legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 28 marzo 2014, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di OGM e modifiche alla legge regionale 23 aprile 2007, n. 9 - Norme in materia di risorse forestali), art. 2.
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

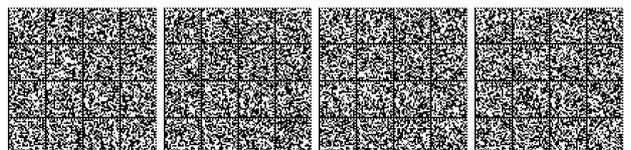
SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge della Regione Marche 18 marzo 2014, n. 3 (Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 2005, n. 6 - Legge forestale regionale) e dell'art. 2 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 28 marzo 2014, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di OGM e modifiche alla legge regionale 23 aprile 2007, n. 9 - Norme in materia di risorse forestali), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 23-27 maggio 2014 e il 28 maggio-4 giugno 2014, depositati in cancelleria il 29 maggio e il 3 giugno 2014 ed iscritti rispettivamente ai nn. 35 e 36 del registro ricorsi 2014.

Visto l'atto di costituzione della Regione Marche;

udito nell'udienza pubblica del 27 gennaio 2015 il Giudice relatore Marta Cartabia;

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



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notifica il 23 maggio 2014, ricevuto dalla resistente il 27 maggio 2014 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 29 maggio 2014 (reg. ric. n. 35 del 2014), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 9 della legge della Regione Marche 18 marzo 2014, n. 3 (Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 2005, n. 6 - Legge forestale regionale), in riferimento all'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

1.1.- Il ricorrente ha ricordato che l'impugnato art. 9, introducendo il comma 6-*bis* nell'art. 19 della legge della Regione Marche 23 febbraio 2005, n. 6 (Legge forestale regionale), ha stabilito che «Fermo restando il rispetto delle distanze indicate ai commi 2 e 6, costituisce utilizzo in agricoltura l'abbruciamento del materiale di cui al medesimo comma 6, ovvero di altro materiale agricolo e forestale naturale non pericoloso, in quanto inteso come pratica ordinaria finalizzata alla prevenzione degli incendi o metodo di controllo agronomico di fitopatie, di fitofagi o di infestanti vegetali».

Ad avviso del ricorrente tale disposizione, che consente l'utilizzo in agricoltura della combustione di materiale agricolo e forestale non pericoloso (paglia, stoppie e materiale vegetale derivante da colture erbacee ed arboree e dalla distruzione di erbe infestanti, rovi e simili), intesa come pratica ordinaria finalizzata alla prevenzione di incendi e infestazioni, afferirebbe alla materia dei rifiuti. Poiché quest'ultima rientrerebbe nella materia della tutela dell'ambiente, attribuita alla potestà legislativa esclusiva statale, la disposizione violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

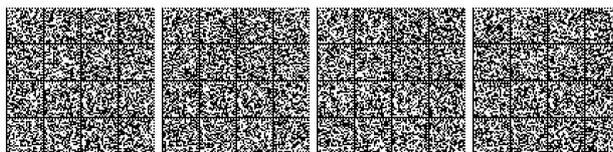
Nel ricorso è stato poi richiamato il contenuto dell'art. 185, comma 1, lettera *f*), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), il quale, recependo la previsione di cui all'art. 2 della direttiva 19 novembre 2008, n. 2008/98/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive), ha escluso dall'applicazione della normativa sui rifiuti «[...] paglia, sfalci e potature, nonché altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati in agricoltura, nella selvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana». Ad avviso del ricorrente, tale disposizione conterrebbe una disciplina eccezionale rispetto alla normativa quadro sui rifiuti e, pertanto, dovrebbe essere oggetto di un'interpretazione restrittiva, ai sensi dell'art. 14 delle «preleggi»: da ciò discenderebbe la non applicabilità di questa esclusione ai casi di combustione di tali materiali effettuata direttamente sui terreni agricoli.

Secondo la prospettazione dell'Avvocatura generale dello Stato, i materiali vegetali in questione, pertanto, per poter essere esclusi dalla disciplina sui rifiuti, dovrebbero essere riutilizzati in attività agricole o impiegati in impianti aziendali per produrre energia, calore e biogas, mediante processi che non danneggino l'ambiente o la salute umana; e dovrebbero, altresì, soddisfare i requisiti posti dall'art. 184-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006, introdotto dall'art. 12, comma 1, del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205 (Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive) ai fini della classificazione come «sottoprodotti», anziché come «rifiuti». Tale classificazione, inoltre, ad avviso del ricorrente, dovrebbe avvenire sulla base di una valutazione effettuata caso per caso, e non operabile in astratto dal legislatore.

Sulla base di questi elementi, l'Avvocatura generale dello Stato ha sostenuto che l'impugnato art. 9 della legge reg. Marche n. 3 del 2014, operando una esclusione a priori e, in via generale, dei residui vegetali sottoposti ad abbruciamento dall'ambito di applicazione della disciplina sui rifiuti, contrasterebbe con la disciplina contenuta nel d.lgs. n. 152 del 2006 e con quella di cui alla direttiva 2008/98/CE, ponendosi, pertanto in violazione dell'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera *s*), Cost.

1.2.- Con memoria del 30 giugno 2014, depositata il 3 luglio 2014, si è costituita in giudizio la Regione Marche, chiedendo che la questione promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri sia dichiarata non fondata.

In particolare, la Regione Marche ha sottolineato come nel ricorso non si neghi che l'abbruciamento di materiale agricolo o forestale non pericoloso costituisca una normale pratica agricola; tuttavia, si sostiene che essa non potrebbe rientrare nel campo di applicazione dell'art. 185, comma 1, lettera *f*), del d.lgs. n. 152 del 2006, data la natura eccezionale di questa norma. Ad avviso della Regione Marche, al contrario, la combustione di paglia, sfalci e potature rispetterebbe tutte le condizioni poste dall'art. 185, comma 1, lettera *f*), del d.lgs. n. 152 del 2006 e dall'art. 2, paragrafo 1, lettera *f*), della direttiva n. 2008/98/CE: ossia che, da un lato, si tratti di materiali agricoli o forestali naturali non pericolosi utilizzati nell'attività agricola e che, dall'altro, questi ultimi siano sottoposti a processi o metodi che non danneggino l'ambiente, né mettano in pericolo la salute umana. Tale attività, in effetti, risulterebbe tutelare sia l'ambiente, sia la salute, dal momento che, tra l'altro, previene gli incendi e consente il controllo di fitopatie, fitofagi, infestanti vegetali, nonché la mineralizzazione degli elementi contenuti nei residui organici e la riduzione delle avversità biotiche sui terreni interessati.



Sempre secondo la Regione Marche non si potrebbe neppure sostenere la asserita natura eccezionale della disposizione di cui all'art. 185, comma 1, lettera *f*), del d.lgs. n. 152 del 2006. Non si tratterebbe, infatti, di interpretare in via analogica tale disposizione, nella parte in cui esclude alcuni residui agricoli dalla categoria dei rifiuti, bensì di operare un'interpretazione estensiva della medesima. Rappresenterebbe, poi, principio pacifico quello secondo cui le norme eccezionali sarebbero suscettibili di interpretazione estensiva (Corte di cassazione, quinta sezione civile, sentenza 23 aprile 2014, n. 9136). La Regione Marche ha, inoltre, sostenuto che l'interpretazione proposta dal ricorrente risulterebbe irragionevole, perché determinerebbe un trattamento differenziato per due attività tipicamente agricole, quali la trinciatura di elementi vegetali, che sarebbe ammessa, e la loro combustione, che sarebbe, invece, vietata.

In secondo luogo, la resistente ha osservato che la disposizione impugnata, che si inserisce nella legge forestale regionale, non interverrebbe nella materia dei rifiuti, ma riguarderebbe la disciplina di una normale e da sempre ammessa pratica agricola. Pertanto, essa rientrerebbe nell'ambito di una delle materie di competenza legislativa residuale regionale ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. (in questo senso, con riferimento alla materia «agricoltura», da ultimo, la sentenza n. 62 del 2013 di questa Corte).

Infine, la Regione Marche ha richiamato i contenuti di una sentenza della Corte di cassazione (terza sezione penale, sentenza 11 aprile 2013, n. 16474), nella quale si è assolto un soggetto imputato per aver effettuato lo smaltimento di rifiuti, mediante combustione, di frasche e residui da potatura, perché tale attività è stata ritenuta rientrare nella normale pratica agricola, con conseguente esclusione, ai sensi dell'art. 185, comma 1, lettera *f*), del d.lgs. n. 152 del 2006, dei relativi materiali dal novero dei rifiuti.

1.3.- Con successiva memoria, depositata il 2 gennaio 2015, in prossimità dell'udienza pubblica, la Regione Marche ha ribadito gli argomenti che dovrebbero condurre a ritenere non fondato il ricorso, dal momento che la norma censurata, per un verso, non contrasterebbe né con i principi fissati dal legislatore europeo né da quelli stabiliti da quello statale; e, per altro verso, costituirebbe esercizio della competenza legislativa residuale regionale nella materia «agricoltura».

Riguardo al primo assunto, oltre agli argomenti già presenti nella precedente memoria, la Regione Marche ha fatto leva sulla disciplina statale sopravvenuta: in particolare, sul nuovo comma 6-*bis* dell'art. 182 del d.lgs. n. 152 del 2006, aggiunto dall'art. 14, comma 8, lettera *b*), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 116. Con tale disposizione, si è stabilito che «costituiscono normali pratiche agricole consentite per il reimpiego dei materiali come sostanze concimanti o ammendanti, e non attività di gestione dei rifiuti», «[l]e attività di raggruppamento e abbruciamento in piccoli cumuli e in quantità giornaliere non superiori a tre metri steri per ettaro dei materiali vegetali di cui all'art. 185, comma 1, lettera *f*)» del medesimo codice dell'ambiente. Al contempo, è stata vietata la combustione di residui vegetali agricoli e forestali nei periodi di massimo rischio per gli incendi boschivi, come dichiarati dalle Regioni; e si è concessa ai Comuni e alle altre amministrazioni competenti in materia ambientale la facoltà di sospendere, differire o vietare la combustione del materiale in questione «in tutti i casi in cui sussistono condizioni meteorologiche, climatiche o ambientali sfavorevoli e in tutti i casi in cui da tale attività possano derivare rischi per la pubblica e privata incolumità e per la salute umana, con particolare riferimento al rispetto dei valori annuali delle polveri sottili (PM10)». Ad avviso della Regione Marche, la legge regionale censurata si limiterebbe a replicare quanto ora risultante dalla normativa statale, stabilendo, altresì, l'applicabilità di ulteriori limiti di sicurezza e di prevenzione dei rischi di incendio e chiarendo che l'attività di abbruciamento di tale materiale costituisce utilizzo in agricoltura «in quanto intesa come pratica ordinaria finalizzata alla prevenzione degli incendi o metodo di controllo agronomico di fitopatie, di fitofagi o di infestanti vegetali».

Sempre ad avviso della Regione Marche, un'ulteriore conferma dell'infondatezza della censura si potrebbe ricavare dall'art. 256-*bis* del d.lgs. n. 152 del 2006, aggiunto dall'art. 3, comma 1, del decreto-legge 10 dicembre 2013, n. 136 (Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 febbraio 2014, n. 6, e quindi novellato dall'art. 14, comma 8, lettera *b-sexies*), del decreto-legge n. 91 del 2014, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 116 del 2014. In particolare, l'esclusione dell'applicazione della nuova disciplina sulla combustione illecita dei rifiuti «all'abbruciamento di materiale agricolo o forestale naturale, anche derivato da verde pubblico o privato», disposta dal legislatore statale «[f]ermo restando quanto previsto dall'art. 182, comma 6-*bis*» del codice dell'ambiente, confermerebbe, in modo inequivocabile, la coerenza della norma regionale impugnata rispetto ai principi della legislazione statale (che ora adotterebbe una formulazione letterale analoga a quella impiegata dal legislatore regionale).



Infine, nella memoria, la Regione Marche, allo scopo di sostenere che la norma censurata rientri nella competenza legislativa regionale, ha sinteticamente richiamato l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sia in materia di tutela dell'ambiente, in cui la legislazione statale, in particolare riguardo a norme relative alla gestione dei rifiuti, è stata ritenuta in grado di imporsi sull'autonomia delle Regioni anche quando queste esercitino proprie potestà legislative (sentenze n. 269, n. 232 e n. 70 del 2014 e n. 300 del 2013), sia in materia di agricoltura, materia quest'ultima pacificamente attribuita alla competenza legislativa residuale regionale (sentenze n. 116 del 2006, n. 282 e n. 12 del 2004). La Regione ha sostenuto, in proposito, che la Corte costituzionale potrebbe accogliere un'interpretazione meno rigida dei limiti derivanti dalla legislazione statale in materia di «tutela dell'ambiente» nei casi in cui - come quello di specie - la precisazione del contenuto e delle modalità di svolgimento dell'attività agricola interferisca con i limiti fissati per la tutela dell'ambiente, ma, al contempo, contribuisca a definire positivamente il valore costituzionale che deve essere perseguito tanto dal legislatore statale quanto da quello regionale. Quindi, poiché la disciplina riconducibile all'agricoltura e, in particolare, alla silvicoltura risulterebbe strettamente intersecata con la tutela dell'ambiente, in quanto volta - anche ai sensi della definizione di agricoltura adottata a livello comunitario - a mantenere la terra in buone condizioni agronomiche ed ambientali, le Regioni ben potrebbero attuare e chiarire la portata della disciplina di principio fissata dal legislatore comunitario e dal legislatore statale.

2.- Con ricorso spedito per la notifica il 28 maggio 2014, ricevuto dalla resistente il 4 giugno 2014 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 3 giugno 2014 (reg. ric. n. 36 del 2014), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 2 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 28 marzo 2014, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di OGM e modifiche alla legge regionale 23 aprile 2007, n. 9 - Norme in materia di risorse forestali), in riferimento all'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera s), della Costituzione.

2.1.- Il ricorrente ha ricordato che l'impugnato art. 2, introducendo il comma 3-ter dell'art. 16 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 23 aprile 2007, n. 9 (Norme in materia di risorse forestali), ha stabilito, nella lettera a), che: «Fermo restando le disposizioni regionali in materia di antincendio boschivo, è ammesso il reimpiego nel ciclo colturale di provenienza dei residui ligno-cellulosici derivanti da attività selvicolturali di cui all'articolo 14, comma 1, lettera a), da potature, ripuliture o da altri interventi agricoli e forestali, previo rilascio, triturazione o abbruciamento in loco, entro 250 metri dal luogo di produzione, purché il materiale triturato e le ceneri siano reimpiegate nel ciclo colturale, tramite distribuzione, come sostanze concimanti o ammendanti e lo spessore del materiale distribuito non superi i 15 centimetri nel caso della triturazione e i 5 centimetri nel caso delle ceneri». Nella successiva lettera b), il medesimo art. 2, introducendo il comma 4-bis dell'art. 17 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2007, ha previsto la relativa sanzione amministrativa: «La violazione delle modalità esecutive di cui all'articolo 16, comma 3-ter, comporta l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 50 euro a 300 euro».

Ad avviso del ricorrente, la disposizione impugnata, escludendo a priori, e in via generale, i residui vegetali sottoposti ad abbruciamento dalla disciplina sulla gestione dei rifiuti, si porrebbe in contrasto con la normativa statale di cui agli artt. 184-bis e 185 del d.lgs. n. 152 del 2006 e con la direttiva n. 2008/98/CE, eccedendo perciò le competenze statutarie in quanto violerebbe l'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera s), Cost.

Infatti, secondo quanto prospettato dall'Avvocatura generale dello Stato, perché i materiali vegetali siano classificati come «sottoprodotti», e perciò esclusi dal campo di applicazione della normativa sui rifiuti, dovrebbero risultare in concreto, contemporaneamente e cumulativamente sussistenti tutti i requisiti e le condizioni elencati dall'art. 184-bis del d.lgs. n. 152 del 2006, oltre al necessario utilizzo in agricoltura, nella selvicoltura o per la produzione di energia mediante processi o metodi che non danneggino l'ambiente né mettano in pericolo la salute umana, ai sensi dell'art. 185 del medesimo decreto legislativo.

2.2.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia non si è costituita in giudizio.

Considerato in diritto

1.- Con due distinti ricorsi il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, rispettivamente, l'art. 9 della legge della Regione Marche 18 marzo 2014, n. 3 (Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 2005, n. 6 - Legge forestale regionale) e l'art. 2 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 28 marzo 2014, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di OGM e modifiche alla legge regionale 23 aprile 2007, n. 9 - Norme in materia di risorse forestali), entrambi in riferimento all'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera s), della Costituzione.



Nel primo ricorso è censurato l'art. 9 della legge reg. Marche n. 3 del 2014, nella parte in cui esclude a priori e, in via generale, dall'ambito di applicazione della disciplina sui rifiuti alcuni residui vegetali (paglia; stoppie; materiale vegetale derivante da colture erbacee ed arboree, e dalla distruzione di erbe infestanti, rovi o simili; altro materiale agricolo e forestale naturale non pericoloso) sottoposti ad abbruciamento, in riferimento all'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto contrasterebbe con la disciplina contenuta negli artt. 184-*bis* e 185, comma 1, lettera *f*), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) e nella direttiva 19 novembre 2008, n. 2008/98/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive).

Nel secondo ricorso è censurato l'art. 2 della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2014, nella parte in cui esclude a priori e, in via generale, dall'ambito di applicazione della disciplina sui rifiuti alcuni residui vegetali (residui ligno-cellulosici derivanti da attività selvicolturali, da patate, ripuliture o da altri interventi agricoli e forestali), sottoposti a rilascio, triturazione o abbruciamento in loco, ad alcune condizioni - ossia: *a*) il trattamento avvenga entro 250 metri dal luogo di produzione; *b*) il materiale triturato e le ceneri siano reimpiegate nel ciclo colturale, tramite distribuzione, come sostanze concimanti o ammendanti; *c*) lo spessore del materiale distribuito non superi i 15 centimetri nel caso della triturazione e i 5 centimetri nel caso delle ceneri -, in riferimento all'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera *s*), Cost., in quanto contrasterebbe con la disciplina contenuta nei citati artt. 184-*bis* e 185, comma 1, lettera *f*), del d.lgs. n. 152 del 2006, e nella citata direttiva n. 2008/98/CE, eccedendo perciò le competenze statutarie.

2.- Occorre preliminarmente disporre la riunione dei giudizi introdotti con i ricorsi di cui sopra, in quanto invocano i medesimi parametri e implicano la soluzione di questioni sostanzialmente connesse (*ex plurimis*, sentenze n. 209, n. 165 e n. 144 del 2014).

3.- Relativamente al ricorso n. 36 del 2014 proposto nei confronti della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2014, si segnala - sempre in via preliminare - che gli artt. 95, comma 1, lettera *b*), e 96 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 26 giugno 2014, n. 11 (Disposizioni di riordino e semplificazione in materia di risorse agricole e forestali, bonifica, pesca e lavori pubblici), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Friuli-Venezia Giulia 2 luglio 2014, n. 27, S.O. n. 12, ed entrata in vigore il 3 luglio 2014, hanno disposto l'abrogazione - rispettivamente - dell'art. 16, comma 3-*ter*, e dell'art. 17, comma 4-*bis*, della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 9 del 2007, introdotti dall'impugnato art. 2 della legge regionale sopra richiamata (entrata in vigore il 1° aprile 2014).

Secondo consolidata giurisprudenza costituzionale, perché sia dichiarata la cessazione della materia del contendere occorre che sussistano due requisiti: *a*) la sopravvenuta abrogazione o modificazione delle norme censurate in senso satisfattivo della pretesa avanzata con il ricorso; *b*) la mancata applicazione, medio tempore, delle norme abrogate o modificate (*ex plurimis*, sentenze n. 8 del 2015, n. 269 e n. 68 del 2014, n. 300, n. 193 e n. 32 del 2012 e n. 325 del 2011).

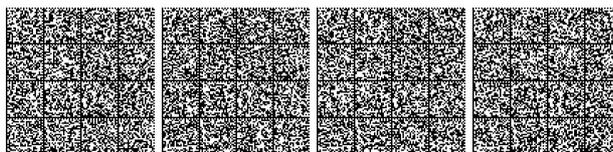
Nel caso di specie, la prima condizione può ritenersi sussistente, dal momento che la legge regionale n. 11 del 2014 ha disposto l'abrogazione delle due disposizioni introdotte dalla norma impugnata. Quanto alla seconda condizione, essa non può reputarsi soddisfatta, ancorché le disposizioni introdotte dalla norma impugnata siano rimaste in vigore per un arco temporale piuttosto limitato, pari a poco più di tre mesi, dal momento che non sembra potersene escludere l'applicazione medio tempore, anche in considerazione del fatto che, in virtù del loro contenuto, esse non richiedono ulteriori sviluppi normativi o organizzativi per poter essere implementate.

Non sono, pertanto, riscontrabili i presupposti per dichiarare la cessazione della materia del contendere, relativamente al ricorso n. 36 del 2014 proposto nei confronti della legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 5 del 2014.

4.- Nel merito le questioni non sono fondate.

4.1.- Per una corretta comprensione delle norme regionali oggetto del presente giudizio, è necessario ricostruire sommariamente l'evoluzione del quadro normativo relativo all'abbruciamento dei residui vegetali, in rapporto alla disciplina in materia di smaltimento dei rifiuti, adottata in attuazione delle direttive europee e collocata all'interno del codice dell'ambiente di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006 (Parte quarta: artt. 177-266).

Ai sensi di quanto originariamente stabilito dal codice dell'ambiente, infatti, erano esclusi dall'ambito dell'applicazione della disciplina della gestione dei rifiuti soltanto «le carogne ed i seguenti rifiuti agricoli: materie fecali ed altre sostanze naturali non pericolose utilizzate nelle attività agricole ed in particolare i materiali litoidi o vegetali e le terre da coltivazione, anche sotto forma di fanghi, provenienti dalla pulizia e dal lavaggio dei prodotti vegetali riutilizzati nelle normali pratiche agricole e di conduzione dei fondi rustici, anche dopo trattamento in impianti aziendali ed interaziendali agricoli che riducano i carichi inquinanti e potenzialmente patogeni dei materiali di partenza» (art. 185, comma 1, lettera *e*), del testo originario del d.lgs. n. 152 del 2006). Nella vigenza di tale normativa, la Corte di cassa-



zione (terza sezione penale, sentenza 4 novembre 2008, n. 46213) aveva ritenuto che l'eliminazione, mediante incenerimento, dei rami degli alberi tagliati fosse da considerarsi illecita, non potendo essere qualificata come una forma di utilizzazione di tali materiali nell'ambito di un'attività produttiva.

Il quadro normativo è mutato a seguito dell'entrata in vigore del decreto legislativo 3 dicembre 2010, n. 205 (Disposizioni di attuazione della direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive), il cui art. 13, riscrivendo integralmente l'art. 185 del codice dell'ambiente - e riprendendo letteralmente quanto stabilito dall'art. 2, paragrafo 2, lettera *f*), della direttiva n. 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio - ha previsto, al comma 1, lettera *f*), che dall'applicazione della disciplina sui rifiuti sono escluse, tra l'altro, «le materie fecali, se non contemplate dal comma 2, lettera *b*), paglia, sfalci e potature, nonché altro materiale agricolo o forestale naturale non pericoloso utilizzati in agricoltura, nella selvicoltura o per la produzione di energia da tale biomassa mediante processi o metodi che non danneggiano l'ambiente né mettono in pericolo la salute umana». Alla luce di questo nuovo quadro normativo, è mutata altresì la giurisprudenza di legittimità. Sempre la terza sezione penale della Corte di cassazione (sentenza 7 marzo 2013, n. 16474) ha, infatti, ritenuto che la combustione degli sfalci e dei residui da potatura, ove non abbia determinato un danno per l'ambiente o messo in pericolo la salute umana, rientri nella normale pratica agricola: dunque, i materiali relativi devono essere esclusi dal novero dei rifiuti.

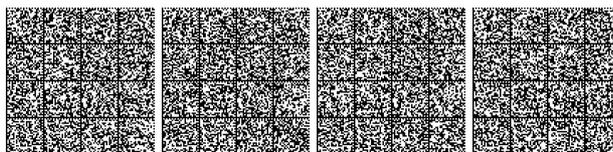
Nonostante l'avallo della Corte di cassazione, la suddetta interpretazione è stata contraddetta dalle «Linee guida dell'attività operativa 2013» del Corpo forestale dello Stato, dettate con nota del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali del 10 aprile 2013, prot. n. 458. In esse, pur dandosi conto dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 205 del 2010, se ne propone una interpretazione volta a sminuirne il contenuto innovativo, stabilendo che, salvo che vi sia un utilizzo in agricoltura o per la produzione di energia, «la combustione sul campo di rifiuti vegetali configura reato di illecito smaltimento dei rifiuti, sanzionato penalmente» dall'art. 256, comma 1, del d.lgs. n. 152 del 2006.

Anche a seguito di tale interpretazione adottata dal Corpo forestale dello Stato, diversi legislatori regionali sono intervenuti sulla questione, con discipline di tenore diverso, ma tutte dirette a chiarire, sulla scorta di quanto già affermato dalla Corte di cassazione, che l'abbruciamento dei residui vegetali, ove rispetti determinate condizioni, rientra nella normale pratica agricola ed è perciò attività sottratta alla disciplina dei rifiuti e alle relative sanzioni.

È in questo contesto ordinamentale che debbono essere collocate e comprese le due leggi regionali impugnate. Esse sono state approvate al fine di superare talune interpretazioni della normativa del codice dell'ambiente affermatesi in via amministrativa che sminuivano la portata innovativa delle modifiche al codice dell'ambiente apportate, nel 2010, in conformità alla citata direttiva dell'Unione europea. In tal modo, i legislatori regionali hanno inteso fornire elementi di certezza agli imprenditori agricoli, che altrimenti si sarebbero trovati esposti al rischio di incorrere, nell'esercitare una tradizionale pratica agricola e anche per piccoli quantitativi di materiale vegetale, in sanzioni di notevole gravità.

4.2.- Occorre ancora rimarcare che recentemente anche il legislatore statale è intervenuto sulla materia, con l'art. 14, comma 8, lettera *b*), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 116. Tale disposizione esplicita, con una novella al codice dell'ambiente, che «[l]e attività di raggruppamento e abbruciamento in piccoli cumuli e in quantità giornaliere non superiori a tre metri steri per ettaro dei materiali vegetali di cui all'articolo 185, comma 1, lettera *f*), effettuate nel luogo di produzione, costituiscono normali pratiche agricole consentite per il reimpiego dei materiali come sostanze concimanti o ammendanti, e non attività di gestione dei rifiuti» (art. 182, comma 6-*bis*, del d.lgs. n. 152 del 2006). Al tempo stesso, il legislatore statale ha vietato la combustione di residui vegetali agricoli «[n]ei periodi di massimo rischio per gli incendi boschivi, dichiarati dalle regioni» e ha attribuito ai comuni e alle altre amministrazioni competenti in materia ambientale «la facoltà di sospendere, differire o vietare la combustione del materiale di cui al presente comma all'aperto in tutti i casi in cui sussistono condizioni meteorologiche, climatiche o ambientali sfavorevoli e in tutti i casi in cui da tale attività possano derivare rischi per la pubblica e privata incolumità e per la salute umana, con particolare riferimento al rispetto dei livelli annuali delle polveri sottili (PM10)».

Con un ulteriore intervento di coordinamento, sempre ad opera del decreto-legge n. 91 del 2014, come convertito si è, inoltre, disposto - novellando l'art. 256-*bis* del codice dell'ambiente, che era stato inserito dall'art. 3, comma 1 del decreto-legge 10 dicembre 2013, n. 136 (Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e indu-



striali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1 della legge 6 febbraio 2014, n. 6 -, che la disciplina sulla combustione illecita dei rifiuti non si applica «all'abbruciamento di materiale agricolo o forestale naturale, anche derivato da verde pubblico o privato» e che resta fermo «quanto previsto dall'art. 182, comma 6-bis» del medesimo codice dell'ambiente (comma introdotto dal già ricordato decreto-legge n. 91 del 2014, come convertito).

4.3.- Alla luce di quanto fin qui esposto, appare chiaro che, come attestato a più riprese dalla Corte di Cassazione (oltre alle già citate sentenze, si veda, ancor più esplicitamente, terza sezione penale, sentenza 7 gennaio 2015, n. 76), l'art. 185, comma 1, lettera f), del codice dell'ambiente (e quindi anche le corrispondenti disposizioni della direttiva n. 2008/98/CE) consentiva - pure anteriormente all'introduzione del comma 6-bis all'art. 182 da ultimo ricordata - di annoverare tra le attività escluse dall'ambito di applicazione della normativa sui rifiuti l'abbruciamento in loco dei residui vegetali, considerato ordinaria pratica applicata in agricoltura e nella selvicoltura.

In questa chiave, dunque, si può ritenere che il legislatore regionale sia legittimamente intervenuto sul punto, nell'esercizio della propria competenza nella materia «agricoltura», di carattere residuale per le Regioni a statuto ordinario (*ex plurimis*, sentenze n. 62 del 2013, n. 116 del 2006 e n. 282 e n. 12 del 2004) ed esclusiva per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, ai sensi dell'art. 4, primo comma, numero 2), della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

Peraltro, dato che attiene alla «tutela dell'ambiente», di competenza esclusiva dello Stato, la definizione degli ambiti di applicazione della normativa sui rifiuti, oltre i quali può legittimamente dispiegarsi la competenza regionale nella materia «agricoltura e foreste», restano fermi i vincoli posti dal sopravvenuto comma 6-bis dell'art. 182 del codice dell'ambiente al fine di assicurare che l'abbruciamento dei residui vegetali in agricoltura - in conformità del resto a quanto stabilito dalla normativa dell'Unione europea - non danneggi l'ambiente o metta in pericolo la salute umana.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9 della legge della Regione Marche 18 marzo 2014, n. 3 (Modifiche alla legge regionale 23 febbraio 2005, n. 6 - Legge forestale regionale), promossa, in riferimento all'art. 117, primo comma e seconda comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 35 del 2014);

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 28 marzo 2014, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di OGM e modifiche alla legge regionale 23 aprile 2007, n. 9 - Norme in materia di risorse forestali), promossa, in riferimento all'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 36 del 2014).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 gennaio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

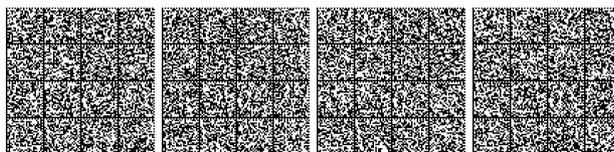
Marta CARTABIA, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 febbraio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



n. 17

Sentenza 27 gennaio - 26 febbraio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Contabilità speciali per gestione delle risorse relative al dissesto idrogeologico - Trasferimento delle risorse ivi giacenti nei bilanci regionali, con subentro dei Presidenti delle Regioni ai Commissari straordinari nei rapporti attivi e passivi e nelle attività pendenti.

- Decreto-legge 10 dicembre 2013, n. 136 (Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 febbraio 2014, n. 6 - art. 6, comma 1-*bis*.
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici: Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1-*bis*, del decreto-legge 10 dicembre 2013, n. 136 (Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate), aggiunto in sede di conversione, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 febbraio 2014, n. 6, promosso dalla Regione Campania con ricorso notificato il 9-16 aprile 2014, depositato in cancelleria il 16 aprile 2014 ed iscritto al n. 31 del registro ricorsi 2014.

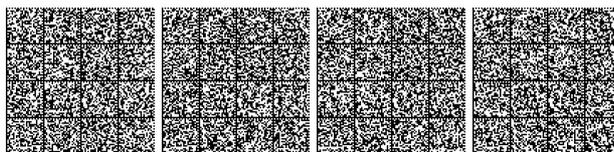
Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella udienza pubblica del 27 gennaio 2015 il Giudice relatore Sergio Mattarella, sostituito per la redazione della decisione dal Presidente Alessandro Criscuolo;

uditi l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Campania e l'avvocato dello Stato Massimo Salvatorelli per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notifica il 9 aprile 2014, ricevuto dal resistente Presidente del Consiglio dei ministri il successivo 16 aprile, e depositato nella cancelleria di questa Corte il 16 aprile 2014 (r.r. n. 31 del 2014), la Regione Campania ha promosso, in riferimento agli artt. 81, 97, 117, terzo comma, 118 e 119, primo, quarto e quinto comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1-*bis*, del decreto-legge 10 dicembre 2013, n. 136 (Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 febbraio 2014, n. 6.



Il testo della disposizione impugnata è il seguente:

«1-bis. A decorrere dal 1° gennaio 2015 i Presidenti delle regioni subentrano ai Commissari straordinari anche nella titolarità delle contabilità speciali per la gestione delle risorse di cui all'articolo 1, comma 111, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, giacenti, alla predetta data, nelle medesime contabilità speciali. A decorrere da tale data, le risorse giacenti nelle contabilità speciali di cui al precedente periodo sono trasferite, compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica, nella disponibilità dei bilanci regionali e devono essere rifinalizzate alla prosecuzione degli interventi di mitigazione del dissesto idrogeologico. I Presidenti delle regioni succedono ai Commissari in tutti i rapporti attivi e passivi e nelle attività pendenti alla data del predetto trasferimento. Essi garantiscono la corretta e puntuale attuazione degli interventi mediante le proprie strutture organizzative e possono altresì avvalersi, per le attività di progettazione degli interventi, per le procedure di affidamento dei lavori, per le attività di direzione dei lavori e di collaudo, nonché per ogni altra attività di carattere tecnico-amministrativo connessa alla progettazione, all'affidamento e all'esecuzione dei lavori, ivi inclusi servizi e forniture, degli uffici tecnici e amministrativi dei comuni, dei provveditorati interregionali alle opere pubbliche, nonché della società ANAS Spa, dei consorzi di bonifica e delle autorità di distretto. Le risorse finalizzate ad interventi di mitigazione del dissesto idrogeologico sono utilizzate dalle regioni tramite accordo di programma ai sensi dell'articolo 2, comma 240, della legge 23 dicembre 2009, n. 191. Sono fatte salve, comunque, le modalità attuative previste dal citato articolo 1, comma 111, della legge n. 147 del 2013. Sono altresì fatte salve le competenze del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ai sensi dell'articolo 58, comma 3, lettera a), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152».

Osserva preliminarmente la ricorrente Regione Campania che la disciplina statale censurata, nella parte in cui dispone che i Presidenti delle Regioni subentrano ai Commissari straordinari nei rapporti attivi e passivi e nelle attività pendenti alla data in cui le risorse giacenti nelle contabilità speciali confluiscono nei bilanci regionali, non terrebbe conto della natura giuridica di organi statali dei Commissari nominati per fronteggiare situazioni di emergenza, inquadrabili ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale della protezione civile). La normativa richiamata - secondo la ricorrente - avrebbe previsto un sistema di protezione civile improntato su una ripartizione delle competenze tra diversi livelli territoriali di governo, in relazione alle diverse tipologie di eventi emergenziali che vengono in rilievo.

Nel caso di specie, gli interventi previsti dalla norma censurata sarebbero riconducibili alla competenza esclusiva dello Stato a fronteggiare calamità naturali «con mezzi e poteri straordinari da impiegare durante limitati e predefiniti periodi di tempo», giusto il disposto dell'art. 2, comma 1, lettera c), della richiamata legge n. 225 del 1992, che «si sostanzia, tra l'altro, nel potere di deliberare e revocare lo stato di emergenza, determinandone la durata e l'estensione territoriale, in stretto riferimento alla qualità e alla natura degli accadimenti» (è richiamata la sentenza n. 284 del 2006). Detto potere, osserva la difesa regionale, potrebbe essere esercitato anche mediante «l'adozione di ordinanze, in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico» (art. 5, comma 2, della legge n. 225 del 1992), avvalendosi altresì di Commissari delegati, nominati dal Presidente del Consiglio dei ministri (art. 5, comma 4, della legge n. 225 del 1992), i cui provvedimenti, indipendentemente dall'ambito territoriale di efficacia, dovrebbero essere considerati atti dell'amministrazione centrale dello Stato (sono richiamate le sentenze della Corte n. 92 del 2008; n. 417 e n. 237 del 2007; nonché le pronunce del TAR Lazio, 18 ottobre 2012, n. 8595 e 9 agosto 2010, n. 30425; e la sentenza del Consiglio di Stato, sezione sesta, 8 gennaio 2013, n. 10). Ne conseguirebbe che gli atti assunti dal Commissario delegato sarebbero riferibili esclusivamente alla Presidenza del Consiglio dei ministri, indipendentemente dalla circostanza che questi rivesta o meno anche un ruolo di rappresentanza dell'amministrazione e dell'ente ordinariamente competente (sono richiamate le sentenze della Corte di cassazione, sentenza seconda sezione civile, 6 dicembre 2005, n. 26691, nonché del TAR Lazio, sentenza sezione prima, 18 ottobre 2012, n. 8598).

1.1.- Ciò posto, la ricorrente Regione Campania deduce anzitutto la violazione dell'art. 119, primo, quarto e quinto comma, Cost., che rispettivamente affermano: l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa della Regione; il principio del finanziamento integrale delle funzioni mediante tributi ed entrate propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e quote di spettanza del fondo perequativo; la facoltà dello Stato di destinare «risorse aggiuntive» e «interventi speciali» esclusivamente per scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni degli enti territoriali.

Quanto al primo parametro evocato, la norma impugnata pregiudicherebbe anzitutto l'autonomia finanziaria di spesa dell'ente territoriale, atteso che, disponendo l'automatico subentro in tutti i rapporti attivi e passivi e nelle attività pendenti facenti capo ai Commissari delegati, imporrebbe alla Regione di farsi carico della totalità dei rapporti privatistici posti in essere dall'organo statale, ivi compreso il contenzioso pendente, e, conseguentemente, di utilizzare le proprie risorse per sostenere oneri finanziari imposti dalla legge statale.

Secondo la difesa regionale, la disposizione censurata comprometterebbe, altresì, l'autonomia finanziaria di entrata delle Regioni, poiché la successione nei rapporti pendenti si estenderebbe altresì a quelli processuali, da cui potrebbero scaturire ingenti spese per condanne in giudizio, a fronte delle quali si paleserebbe la carenza di risorse finanziarie per provvedere alla loro copertura. Ne potrebbe conseguire che la Regione, trovandosi nell'impossibilità di far fronte alle nuove spese attraverso le dotazioni previste a legislazione vigente, sia costretta a deliberare aumenti fiscali, o comunque a perseguire politiche di entrata, che altrimenti non sarebbero adottate.



Quanto agli ulteriori parametri evocati (art. 119, quarto e quinto comma, Cost.), osserva la ricorrente che la norma impugnata, prevedendo un meccanismo di subentro automatico dell'ente territoriale nella gestione dei rapporti instaurati dalle ex gestioni Commissariali, farebbe gravare sul bilancio regionale il finanziamento di funzioni di competenza esclusiva dello Stato, così violando il principio di corrispondenza tra risorse e funzioni attribuite all'ente territoriale desumibile dai parametri evocati. Quest'ultimo - ricorda la difesa regionale - non consente che le funzioni di un ente territoriale possano essere finanziate mediante ricorso ad entrate diverse da quelle che, in via ordinaria, competono al suo bilancio, né che le risorse ordinarie degli enti territoriali siano destinate al finanziamento di funzioni svolte da organi statali.

Secondo la Regione Campania, la sussistenza del censurato contrasto troverebbe conferma nella sentenza n. 22 del 2012, avendo questa Corte dichiarato costituzionalmente illegittime norme statali concernenti il finanziamento delle spese relative ad eventi calamitosi di particolare gravità, che «condizionavano l'intervento finanziario dello Stato alla persistenza dell'insufficienza di risorse regionali anche dopo l'attivazione di aumenti fiscali, ovvero al riconoscimento da parte del Governo della "rilevanza nazionale" dell'emergenza».

1.2.- Con un secondo motivo di ricorso, la ricorrente Regione Campania censura l'art. 6, comma 1-bis, del d.l. n. 136 del 2013 per violazione dell'art. 119 Cost., in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost., atteso che la norma impugnata, prevedendo che la Regione si assuma tutte le spese derivanti da scelte gestionali operate dai Commissari delegati e altresì connesse ai contenziosi instaurati, limiterebbe l'autonomia finanziaria regionale e imporrebbe "precisi vincoli di spesa", ponendosi in tal modo in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost. Il parametro evocato - che riserva al legislatore statale la determinazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica - ben potrebbe consentire limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali, ma soltanto per ragioni di coordinamento finanziario, connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari, e non già la determinazione di vincoli puntuali di spesa (sono richiamate le sentenze n. 417 del 2005; n. 390, n. 36 e n. 4 del 2004; n. 376 del 2003).

Ne conseguirebbe che la norma impugnata, dettando una disciplina specifica e di dettaglio, «scollegata da qualsiasi obiettivo nazionale o comunitario», determinerebbe un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa, risolvendosi pertanto in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area riservata all'autonomia regionale.

1.3.- Con un terzo ordine di censure, la Regione Campania deduce la violazione degli artt. 118 e 119 Cost., in combinato disposto con gli artt. 81 e 97 Cost., atteso che la norma impugnata, precludendo alla Regione la libera disponibilità di alcune somme, che dovranno essere destinate alla copertura delle spese scaturenti dal subentro nelle passività della gestione Commissariale, non consentirebbe di garantire l'adeguato finanziamento delle funzioni amministrative regionali, determinando, in tal modo, la lesione dell'art. 118 Cost., nonché, precludendo all'amministrazione regionale di provvedere all'espletamento efficace delle proprie funzioni, del principio di buon andamento della pubblica amministrazione previsto dall'art. 97 Cost.

Nel contempo, secondo la difesa regionale, sarebbe violato l'art. 81 Cost., perché la norma impugnata determinerebbe il richiamato subentro della Regione in tutti i rapporti giuridici pendenti senza prevedere adeguate misure compensative, determinando, in tal modo, uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa finanziaria dell'ente territoriale (sono richiamate le sentenze n. 431 e n. 381 del 2004).

2.- Con atto depositato il 23 maggio 2014, si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che il ricorso proposto sia dichiarato infondato.

Osserva preliminarmente la difesa dello Stato che la norma impugnata è volta ad assicurare: la successione dei Presidenti delle Regioni ai Commissari delegati nei rapporti attivi e passivi e nelle attività pendenti a far data dal trasferimento delle risorse nel bilancio regionale; la corretta e puntuale attuazione degli interventi di mitigazione del dissesto idrogeologico, anche avvalendosi degli uffici tecnici ed amministrativi dei diversi livelli territoriali di governo; l'impiego delle risorse mediante accordo di programma sottoscritto dalla Regione interessata e dal Ministero dell'ambiente.

Quanto al quadro normativo in cui interviene la disposizione censurata, l'Avvocatura dello Stato ricorda che: a) la disciplina in parola garantisce il rapido avvio, nel corso del 2014, degli interventi di messa in sicurezza del territorio, già disposti, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014); b) sono destinate, in particolare, ai progetti immediatamente cantierabili le risorse disponibili sulle contabilità speciali relative al dissesto idrogeologico, non impegnate alla data del 31 dicembre 2013, nel limite massimo di 600 milioni di euro e le risorse finalizzate allo scopo dalle delibere CIPE n. 6 e n. 8 del 2012, privilegiando, in via prioritaria, il finanziamento degli interventi integrati tra i diversi livelli territoriali, volti alla riduzione del rischio e alla tutela degli ecosistemi e della biodiversità; c) viene



prevista una procedura per la finalizzazione delle risorse che si svolge sotto la direzione del Ministero dell'ambiente, al quale spetta la verifica della compatibilità degli accordi di programma con l'esigenza di massimizzare la celerità degli interventi in relazione alle situazioni di massimo rischio per l'incolumità delle persone; *d*) a tali fini, la mancata pubblicazione del bando di gara o il mancato affidamento dei lavori entro il 31 dicembre 2014, comporta la revoca del finanziamento statale e la contestuale rifinalizzazione delle risorse ad altri interventi contro il dissesto idrogeologico.

Osserva infine la difesa statale che, a decorrere dalla stessa data, «gli enti originariamente competenti subentrano in tutti i rapporti attivi e passivi già facenti capo ai soggetti nominati Commissari straordinari, al fine di evitare soluzioni di continuità rispetto agli atti compiuti nella fase emergenziale».

2.1.- Tanto premesso, l'Avvocatura dello Stato controdeduce che, quanto ai primi due motivi di ricorso, la norma impugnata sarebbe volta a garantire livelli adeguati di tutela su tutto il territorio nazionale e di fronteggiare una situazione di emergenza che, pur localizzata in una specifica Regione, avrebbe rilevanza nazionale, assicurando la transizione tra la fase di emergenza e quella ordinaria.

Secondo la difesa dello Stato, i Commissari delegati sarebbero espressione di un potere sostitutivo statale cosiddetto ordinario, che troverebbe il suo fondamento implicito negli artt. 117 e 118 Cost. Sicché i provvedimenti da questi adottati sarebbero atti dell'amministrazione centrale dello Stato, finalizzati a soddisfare interessi che trascendono quelli delle comunità locali coinvolte dalle singole situazioni di emergenza, produttivi di effetti direttamente nella sfera dell'ente competente in via ordinaria in virtù del potere sostitutivo connesso alla situazione emergenziale (sentenza n. 237 del 2007).

Ne conseguirebbe che il censurato subentro nelle funzioni e nei rapporti pendenti da parte degli enti competenti in via ordinaria, a far data dalla scadenza delle gestioni Commissariali, non si verificherebbe in ragione di una "ritrasferimento" di funzioni dall'organo emergenziale statale ai predetti enti, bensì per la semplice "riespansione" delle potestà ordinarie dell'ente locale, in precedenza "sacrificate" in sede di emergenza.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, la disciplina dei procedimenti relativi agli interventi di messa in sicurezza del territorio sarebbero riconducibili alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile», ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*), Cost. Sicché all'amministrazione competente in via ordinaria spetterebbe sia l'avvio dei nuovi procedimenti amministrativi, sia la prosecuzione dell'*iter* amministrativo dei procedimenti pendenti. Né potrebbe essere diversamente, poiché, cessata l'emergenza, eventuali atti del Commissario delegato sarebbero nulli per carenza di potere.

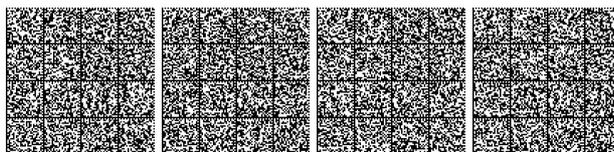
Ad avviso della difesa dello Stato, la ricorrente Regione Campania incorrerebbe, tra l'altro, nel presupposto errato di inquadrare i Commissari delegati per il dissesto idrogeologico ai sensi dell'art. 5, comma 4, della legge n. 225 del 1992, essendo invece questi ultimi nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, giusto il disposto dell'art. 17 del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195 (Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2010, n. 26; sicché i summenzionati Commissari opererebbero nell'ambito istituzionale delle funzioni di pertinenza del predetto Dicastero.

In ogni caso, anche a voler riconoscere il fondamento normativo invocato dalla Regione Campania per l'inquadramento dei Commissari, la resistente osserva che il censurato subentro delle amministrazioni competenti in via ordinaria a coordinare i suddetti interventi sarebbe comunque previsto anche dall'art. 5, comma 4-*ter*, della legge n. 225 del 1992, a far data dalla «scadenza del termine dello stato di emergenza».

Da ciò seguirebbe che non sussiste alcuna lesione dei parametri evocati né sotto il profilo dell'autonomia di spesa dell'ente (art. 119, primo comma, Cost.), né sotto il profilo dell'evocato "principio di corrispondenza" tra risorse e funzioni degli enti territoriali (art. 119, quarto e quinto comma, Cost.), atteso che la norma impugnata sarebbe finalizzata a ridurre la durata delle gestioni Commissariali, istituite dalla fine del 2009, agevolando la "riespansione" delle funzioni e la restituzione delle risorse agli enti ordinariamente competenti in materia di prevenzione del rischio e difesa del suolo. Né sussisterebbe alcuna lesione dell'autonomia di entrata dell'ente territoriale, poiché la norma impugnata non impone di deliberare eventuali aumenti fiscali.

La difesa statale controdeduce, inoltre, che la disciplina censurata assicurerebbe le risorse per fronteggiare gli oneri relativi alla copertura finanziaria tramite l'esplicita indicazione del mezzo di copertura temporalmente determinato, contabilizzato distintamente nel bilancio statale e perciò quantificabile, consentendone l'uso da parte del Presidente della Regione in caso di chiusura della gestione Commissariale.

Secondo la resistente, l'evocata sentenza n. 22 del 2012 confermerebbe detti assunti, in quanto la Corte avrebbe censurato la lesione dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni, a fronte di una disciplina che pre-



vedeva un «persistente accentramento statale del servizio» e il correlato obbligo delle Regioni di «utilizzare le proprie entrate a favore di organismi statali (Servizio nazionale di protezione civile)», mentre la norma impugnata nell'odierno giudizio, sarebbe volta, in maniera speculare, a “restituire risorse e funzioni alle Regioni”.

Osserva infine l'Avvocatura dello Stato che la disposizione censurata non può essere letta disgiuntamente dal successivo comma 1-ter del medesimo art. 6 del d.l. n. 136 del 2013, il quale pone un'ulteriore agevolazione in favore della finanza regionale, disponendo che le spese effettuate dalle Regioni a valere sulle risorse delle contabilità speciali loro trasferite per fronteggiare il dissesto idrogeologico sono escluse dal patto di stabilità interno.

2.2.- Quanto alla censura mossa dalla ricorrente in riferimento agli artt. 118 e 119 Cost., in combinato disposto con gli artt. 81 e 97 Cost., osserva la difesa dello Stato che la Regione Campania si duole genericamente della «perdita della disponibilità di alcune somme», la quale conseguirebbe al subentro nei rapporti attivi e passivi della gestione Commissariale, senza fornire alcun elemento utile a dimostrare che essa non potrà assolvere in modo adeguato le proprie funzioni. Da ciò dovrebbe seguire l'inammissibilità della censura, per consolidata giurisprudenza della Corte secondo la quale «qualora le Regioni deducano l'illegittimità di norme che prevedono la riduzione di trasferimenti erariali, debbono dimostrare che tale riduzione determini l'insufficienza dei mezzi finanziari per l'adempimento dei propri compiti» (sentenze n. 36 del 2014; n. 121 del 2013; n. 246 del 2012; n. 27 del 2010 e n. 145 del 2008).

3.- Con memoria depositata il 5 gennaio 2015, la ricorrente Regione Campania ha svolto alcune osservazioni in replica all'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, insistendo per l'accoglimento del ricorso.

Considerato in diritto

1.- La Regione Campania ha promosso, in riferimento agli artt. 81, 97, 117, terzo comma, 118 e 119, primo, quarto e quinto comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1-bis, del decreto-legge 10 dicembre 2013, n. 136 (Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 febbraio 2014, n. 6.

La norma impugnata lederebbe i parametri evocati poiché, disponendo l'automatico subentro delle Regioni nei rapporti attivi e passivi e nelle attività pendenti dei Commissari delegati per la prevenzione del rischio idrogeologico, farebbe gravare sul bilancio dell'ente territoriale il finanziamento di funzioni amministrative di competenza esclusiva dello Stato, imponendo alla Regione di farsi carico della totalità dei rapporti privatistici posti in essere dall'organo statale.

2.- Ai fini della risoluzione della questione di costituzionalità, come prospettata dalla ricorrente Regione Campania, occorre preliminarmente osservare che, nelle more della definizione del presente giudizio, le norme impugnate sono state integralmente sostituite per effetto dell'entrata in vigore dell'art. 10 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 116.

Il comma 1 del richiamato art. 10 del d.l. n. 91 del 2014 prevede che, a decorrere dall'entrata in vigore dello stesso decreto, «i Presidenti delle regioni subentrano relativamente al territorio di competenza nelle funzioni dei Commissari straordinari delegati per il sollecito espletamento delle procedure relative alla realizzazione degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico individuati negli accordi di programma sottoscritti tra il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e le regioni ai sensi dell'articolo 2, comma 240, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, e nella titolarità delle relative contabilità speciali».

Le norme sopravvenute assicurano pertanto la prosecuzione degli interventi straordinari di mitigazione del rischio idrogeologico disponendo il subentro dei Presidenti di Giunta regionale nelle relative gestioni Commissariali, secondo quanto previsto dall'art. 17, comma 1, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 195 (Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2010, n. 26, il quale consente di nominare Commissari delegati «anche i presidenti o gli assessori all'ambiente delle regioni interessate».

Contrariamente a quanto previsto dalle disposizioni censurate nell'odierno giudizio, l'art. 10, comma 1, del richiamato d.l. n. 91 del 2014 garantisce che le risorse giacenti nelle contabilità speciali sono poste nella disponibilità dei



Presidenti delle giunte regionali, in qualità di Commissari delegati, senza disporre la confluenza nei bilanci regionali. Sicché il summenzionato *ius superveniens* assicura la distinzione tra la gestione finanziaria Commissariale e quella della Regione rispetto ai pregressi rapporti di debito e di credito (sentenze n. 79 del 2012, n. 108 del 2010 e n. 89 del 2000), senza disporre alcun trasferimento di funzioni dal Commissario delegato all'ente territoriale.

Ne consegue che le norme sopravvenute modificano radicalmente la «sostanza normativa» (sentenza n. 193 del 2012) della disposizione impugnata dalla Regione Campania, censurata nella parte in cui dispone il subentro *ex lege* della Regione nell'esercizio di funzioni Commissariali in via ordinaria di pretesa spettanza statale, nonché la confluenza nei bilanci regionali delle risorse giacenti nelle contabilità speciali.

2.1.- Da quanto detto segue che la disciplina sopravvenuta deve ritenersi soddisfacente delle ragioni della ricorrente Regione Campania, poiché l'art. 10, comma 1, del richiamato d.l. n. 91 del 2014 garantisce che le procedure di subentro nelle gestioni Commissariali non gravino in alcun modo sui bilanci regionali, preservando l'autonomia amministrativa e finanziaria regionale e assicurando il rispetto del principio di corrispondenza tra risorse e funzioni attribuite all'ente territoriale.

Né, altrimenti opinando, potrebbe ipotizzarsi il trasferimento della proposta questione di costituzionalità sulle disposizioni sopravvenute, atteso che risulta modificata la portata precettiva delle norme impuginate, sicché il supposto trasferimento, lungi dal garantire il principio di effettività della tutela delle parti nel giudizio in via di azione, supplirebbe impropriamente all'onere di impugnazione (*ex plurimis*, sentenze n. 138 del 2014, n. 300 e n. 32 del 2012, n. 326 del 2010, n. 162 del 2007 e n. 137 del 2004).

2.2.- Occorre inoltre osservare che le disposizioni impuginate nell'odierno giudizio avrebbero trovato applicazione a far data dal 1° gennaio 2015. La disciplina sopravvenuta, invece, contenuta nel richiamato d.l. n. 91 del 2014, prevede che il subentro dei Presidenti delle Regioni nelle funzioni dei Commissari delegati per l'espletamento degli interventi di mitigazione del rischio idrogeologico avvenga a decorrere dall'entrata in vigore del decreto-legge sopravvenuto, a far data dal 25 giugno 2014.

Ne consegue che le norme impuginate non hanno mai trovato applicazione.

Sussistono pertanto i requisiti richiesti dal costante orientamento della giurisprudenza di questa Corte perché debba essere dichiarata la cessazione della materia del contendere (*ex plurimis*, sentenze n. 269 e n. 68 del 2014; n. 300, n. 193 e n. 32 del 2012 e n. 325 del 2011).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara cessata la materia del contendere in relazione alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, comma 1-bis, del decreto-legge 10 dicembre 2013, n. 136 (Disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 febbraio 2014, n. 6, promossa dalla Regione Campania con il ricorso in epigrafe indicato.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 gennaio 2015

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*
e *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 febbraio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 18

Sentenza 28 gennaio - 26 febbraio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Patrocinio a spese dello Stato - Spese di giustizia - Modifiche normative del regime di determinazione dei compensi spettanti, tra gli altri, al difensore - Applicabilità alle liquidazioni successive alla data di entrata in vigore della stessa legge.

- Legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014), art. 1, comma 607.
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici: Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 607, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014), promosso dal Tribunale ordinario di La Spezia sulla istanza proposta da T.P., con ordinanza del 5 marzo 2014, iscritta al n. 140 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2014.

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

udito nella camera di consiglio del 28 gennaio 2015 il Giudice relatore Sergio Mattarella, sostituito per la redazione della decisione dal Presidente Alessandro Criscuolo.

Ritenuto in fatto

1.- Il Giudice monocratico del Tribunale ordinario di La Spezia, con ordinanza del 5 marzo 2014, iscritta al n. 140 del registro ordinanze del 2014, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo e terzo comma, della Costituzione e all'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 6, paragrafo 3, lettera c), della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti «CEDU»), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955 n. 848, questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 607, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014), nella parte in cui prevede che le disposizioni di cui al comma 606, lettera b), dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013 (che ha introdotto l'art. 106-*bis* nel decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A») si applicano «alle liquidazioni successive alla data di entrata in vigore della presente legge».



1.1.- Il giudice rimettente, chiamato a provvedere sull'istanza di liquidazione del compenso avanzata dal difensore di ufficio di un'imputata irreperibile, ai sensi dell'art. 117 del d.P.R. n. 115 del 2002, espone che: *a)* con l'entrata in vigore della legge n. 147 del 2013, segnatamente con l'art.1, comma 606, lettera *b)*, che ha introdotto nel testo del d.P.R. n. 115 del 2002 l'art.106-*bis*, è stato modificato il regime di determinazione dei compensi spettanti, nei procedimenti penali, «al difensore, all'ausiliario del magistrato, al consulente tecnico di parte e all'investigatore privato autorizzato»; *b)* che l'art.106-*bis* ha previsto la riduzione di un terzo degli importi spettanti agli indicati professionisti; *c)* che il successivo comma 607 della legge n. 147 del 2013, ha stabilito che le disposizioni di cui al comma 606, lettera *b)*, si applicano alle liquidazioni successive alla data di entrata in vigore della legge stessa, ovvero dal 1° gennaio 2014; *d)* che dalla collocazione sistematica dell'art. 106-*bis*, si desume l'operatività di tale disposizione nell'ambito della disciplina del patrocinio a spese dello Stato prevista per il processo penale, secondo i criteri stabiliti dall'art. 82 del d.P.R. n. 115 del 2002, che richiama espressamente, ai fini della liquidazione, la tariffa professionale vigente.

Il Tribunale precisa che i criteri sopra indicati trovano applicazione non solo per il patrocinio a spese dello Stato per i non abbienti (o per le particolari categorie di soggetti indicate ai commi 4-*bis* e 4-*ter* dell'art. 76 del decreto), ma anche per la difesa di ufficio dell'imputato irreperibile. Tale estensione, secondo il rimettente, sarebbe desumibile dalla stessa rubrica del Titolo III della Parte III del citato d.P.R. n. 115 del 2002 (la quale reca «Estensione, a limitati effetti, della disciplina del patrocinio a spese dello Stato prevista per il processo penale»), nonché dall'art. 117, ivi collocato, ai sensi del quale l'onorario e le spese spettanti al difensore di ufficio dell'imputato o del condannato irreperibile sono liquidati nella misura e con le modalità previste dall'art. 82 del medesimo decreto, ossia in base alla tariffa professionale.

Il Tribunale - premesso di essere chiamato a decidere in ordine ad un'istanza di liquidazione dei compensi depositata il 17 dicembre 2013 dal difensore di ufficio di un'imputata irreperibile sulla quale, alla data del 1° gennaio 2014, non si era ancora provveduto - evidenzia, da un lato, la sostanziale equiparazione dell'imputato "irreperibile di fatto" all'imputato dichiarato formalmente irreperibile ai sensi dell'art. 159 del codice di procedura penale ai fini della liquidazione dei compensi al difensore di ufficio e, dall'altro, che il riferimento alla fase di liquidazione contenuto nella norma censurata implica che la riduzione di un terzo dei compensi deve ritenersi applicabile anche alle istanze presentate antecedentemente al 1° gennaio 2014, ma rimaste inevase (per ragioni non riconducibili alla negligenza del difensore).

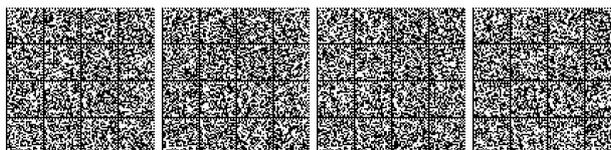
1.2.- Tanto premesso, in punto di rilevanza della questione, il giudice *a quo* osserva che, qualora fosse dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 607, della legge n. 147 del 2013, verrebbe rimossa una disposizione sicuramente pregiudizievole per il difensore istante che non potrebbe avvantaggiarsi di una liquidazione effettuata in base alla normativa vigente all'epoca della presentazione dell'istanza.

1.3.- Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, il giudice rimettente, con riferimento all'art. 3 Cost., deduce che il far dipendere l'ammontare del compenso al difensore a carico dell'erario dal momento della liquidazione (ed, in particolare, il prevedere che dalla liquidazione in data successiva al 1° gennaio 2014 dipenda la riduzione di un terzo dell'importo), comporta un'ingiustificata ed irragionevole disparità di trattamento tra difensori che, avendo presentato istanza di liquidazione in epoca antecedente al 1° gennaio 2014, ricevano trattamenti diversi a seconda del momento in cui la liquidazione viene effettuata. In base alla disposizione oggetto di censura, solo le liquidazioni antecedenti al 1° gennaio 2014 potrebbero effettuarsi "secondo i più favorevoli parametri in allora vigenti".

La norma impugnata, poi, contrasterebbe con l'art. 24, secondo comma, Cost., in quanto la diminuzione del compenso spettante al difensore potrebbe spiegare effetti sfavorevoli sul diritto alla difesa tecnica e sulle scelte defensionali del sottostante procedimento.

Da ultimo, la disposizione censurata violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., nonché il parametro interposto costituito dall'art. 6, paragrafo 3, lettera *c)*, della CEDU e l'art. 24, terzo comma, Cost., in quanto la riduzione di un terzo del compenso del difensore «risulta pregiudizievole per l'assistenza gratuita da parte del difensore d'ufficio e/o di persona priva di mezzi per pagare, ossia per l'esercizio del diritto di difesa da parte di soggetti appartenenti a particolari categorie, in favore delle quali è previsto che l'assistenza in giudizio sia a carico dello Stato».

2.- Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con atto depositato fuori termine, concludendo per la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.



Considerato in diritto

1.- Il Giudice monocratico del Tribunale ordinario di La Spezia dubita della legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 607, della legge 27 dicembre 2013, n.147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014), nella parte in cui prevede che le disposizioni di cui al comma 606, lettera *b*), dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013 (che ha introdotto l'art.106-*bis* nel decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, recante «Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia - Testo A») n. 115 del 2002) si applicano «alle liquidazioni successive alla data di entrata in vigore della presente legge», ossia al 1° gennaio 2014.

Tale disposizione, secondo il giudice *a quo*, si porrebbe in conflitto con l'art. 3 della Costituzione perché l'applicazione della decurtazione del compenso alle istanze depositate in epoca antecedente al 1° gennaio 2014 darebbe luogo ad una irragionevole disparità di trattamento, facendo dipendere l'entità del compenso dal momento della liquidazione e, dunque, da un evento indipendente dalla condotta del difensore. Solo le liquidazioni antecedenti al 1° gennaio 2014 potrebbero effettuarsi “secondo i più favorevoli parametri in allora vigenti”.

La norma, poi, violerebbe l'art. 24, secondo comma, Cost. per effetto delle ricadute che la decurtazione del compenso avrebbe sulla qualità della prestazione del difensore. Infine, la norma violerebbe l'art. 117, primo comma, della Costituzione e il parametro interposto di cui all'art. 6, paragrafo 3, lettera *c*), della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955 n. 848, nonché l'art. 24, terzo comma, Cost., in quanto renderebbe meno efficiente l'assistenza gratuita del difensore prevista a vantaggio delle categorie meno abbienti.

2.- La questione è inammissibile.

Il giudice rimettente non ha indicato le ragioni per le quali la disposizione censurata debba applicarsi al giudizio principale, il che si risolve in un difetto di motivazione sulla rilevanza (*ex plurimis*, ordinanze n. 99 del 2013 e n. 38 del 2012).

In particolare non ha esaminato il problema del coordinamento temporale della disposizione *de qua* (art. 106-*bis*), con la diversa disciplina di cui all'art. 9 del decreto del Ministero della giustizia 20 luglio 2012, n. 140 (Regolamento recante la determinazione dei parametri per la liquidazione da parte di un organo giurisdizionale dei compensi per le professioni regolarmente vigilate dal Ministero della giustizia, ai sensi dell'articolo 9 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27), in virtù della quale «Per le liquidazioni delle prestazioni svolte a favore di soggetti in gratuito patrocinio, e per quelle a esse equiparate dal testo unico delle spese di giustizia di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, si tiene specifico conto della concreta incidenza degli atti assunti rispetto alla posizione processuale della persona difesa, e gli importi sono di regola ridotti della metà anche in materia penale». In altri termini il giudice *a quo* non ha chiarito quale sia la disciplina effettivamente applicabile nel caso di specie.

Secondo la giurisprudenza di questa Corte, «i giudici rimettenti sono chiamati, nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale, non solo ad indicare le circostanze che incidono sulla rilevanza delle questioni sollevate, ma anche ad illustrare, quando sia il caso, i presupposti interpretativi che implicano, nel loro giudizio, la necessità di fare applicazione della norma censurata» (*ex multis*, ordinanza n. 95 del 2012 e sentenza n. 249 del 2010).

Il giudice *a quo*, inoltre, non ha indicato quali siano “i più favorevoli parametri in allora vigenti” in base ai quali si sarebbe dovuto provvedere sulle istanze di liquidazione depositate in data antecedente al 1° gennaio 2014. L'ordinanza di rimessione, dunque, risulta priva della indicazione espressa della disposizione assunta quale *tertium comparationis* (*ex plurimis*, ordinanza n. 9 del 2014).

Il rimettente è incorso in una incompleta ricostruzione del quadro normativo di effettivo riferimento, «compromette l'iter logico argomentativo posto a fondamento della sollevata censura» determinandone l'inammissibilità (*ex plurimis*, sentenze n. 276 e n. 204 del 2013).

Pertanto, la questione deve essere dichiarata inammissibile.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 607, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, secondo e terzo comma, della Costituzione e all'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 6, paragrafo 3, lettera c), della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, dal Tribunale ordinario di La Spezia con l'ordinanza di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 2015

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*
e *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 febbraio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150018

N. 19

Sentenza 10 - 26 febbraio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Patto di stabilità interno - Concorso delle autonomie speciali alla manovra finanziaria, aggiuntivo rispetto a quella disposta dall'articolo 14, comma 1, lettera b), del d.l. n. 78 del 2010.

– Legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2012), art. 32.

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici: Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente



SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 32 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2012), promossi dalla Provincia autonoma di Bolzano, dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, dalla Provincia autonoma di Trento, dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e dalla Regione siciliana con ricorsi notificati il 10, l'11-16 ed il 13 gennaio 2012, depositati in cancelleria il 13, il 16, il 18 e il 19 gennaio 2012 e rispettivamente iscritti ai nn. 7, 8, 12, 13 e 15 del registro ricorsi 2012.

Visti gli atti di costituzione, di cui uno fuori termine, del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 10 febbraio 2015 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi gli avvocati Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, Paolo Chiapparone per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 10 gennaio 2012, depositato il 13 gennaio 2012 ed iscritto al n. 7 del registro ricorsi dell'anno 2012, la Provincia autonoma di Bolzano ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 32 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2012) in riferimento agli artt. 8, numero 1), 9, numero 10), 16, 75, 79, 81, 83, 103, 104 e 107 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), ai principi di ragionevolezza e di leale collaborazione ed in relazione alle norme di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto); all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento); agli artt. 9, 10, 10-bis, 16, 17 e 18 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale); all'art. 2, comma 106, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010).

1.1.- L'art. 32 della legge n. 183 del 2011 detta le regole del patto di stabilità interno per le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, definendo, per ciascuna, la misura del risparmio da conseguire - in conformità a quanto stabilito dal decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, e dal decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148 - e qualificando al comma 1 le disposizioni come «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione».

I commi da 2 a 9 del citato art. 32 dettano la disciplina applicabile alle Regioni a statuto ordinario, mentre i successivi commi da 10 a 13 ed il comma 15 si riferiscono alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano, con particolare riferimento alla quantificazione del contributo, alle tipologie di spese considerate ed alle modalità di computo delle stesse.

La disciplina in materia di monitoraggio degli adempimenti, di cui ai successivi commi da 17 a 20, e di sanzioni per l'ipotesi di inadempienza, di cui ai commi da 21 a 26, è invece comune a Regioni e Province autonome.

In particolare, il comma 10 dell'art. 32 della legge n. 183 del 2011 individua per ciascuna Provincia autonoma il contributo aggiuntivo di finanza pubblica determinato complessivamente per il comparto dal d.l. n. 98 del 2011 e dal d.l. n. 138 del 2011 in 2.000 milioni di euro.

I successivi commi 11 - applicabile alle Regioni a statuto speciale, «escluse la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano» - 12 e 13 del citato art. 32 confermano per le Regioni a statuto speciale la disciplina dei precedenti esercizi finanziari concernente il patto di stabilità cosiddetto "concordato".



L'art. 32, comma 12, (nella sua versione originaria) della legge impugnata detta la disciplina per il patto di stabilità della Regione Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e di Bolzano prevedendo che il calcolo degli obiettivi di risparmio sia effettuato, di intesa tra la Provincia e lo Stato, prendendo a riferimento il saldo programmatico calcolato in termini di competenza mista, anziché il complesso delle spese, e dettando, per ogni altro profilo, una disciplina sovrapponibile a quella prevista per le altre Regioni a statuto speciale, ivi compresa la previsione dell'applicazione, in caso di mancato accordo tra la Provincia ed il Ministro competente, della disciplina dettata per le Regioni a statuto ordinario.

Il comma 13 del medesimo articolo dispone che le Regioni a statuto speciale e le Province autonome che esercitano in via esclusiva le funzioni in materia di finanza locale definiscono la disciplina del patto di stabilità per gli enti locali dei rispettivi territori nell'ambito degli accordi di cui ai commi 11 e 12, con previsione di automatica applicazione delle regole generali per gli enti locali del restante territorio nazionale in caso di mancato accordo.

Il successivo comma 14 reca una norma di chiusura stabilendo che l'attuazione delle sopra elencate disposizioni deve avvenire nel rispetto dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione.

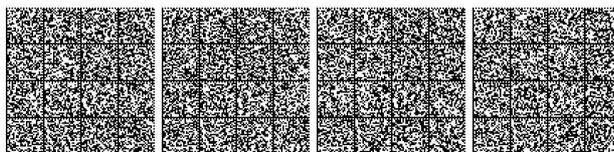
L'art. 32, comma 17, della legge n. 183 del 2011 dispone, nella versione vigente al momento della proposizione del ricorso, che con decorrenza dall'anno 2013 le modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica delle singole Regioni, esclusa la componente sanitaria, delle Province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali del territorio possono essere concordate tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali e, ove non istituito, con i rappresentanti dell'Associazione nazionale Comuni italiani (ANCI) e dell'Unione Province italiane (UPI) regionali. Inoltre, la disposizione prevede, in caso di mancato rispetto degli obiettivi complessivi concordati, un sistema sanzionatorio che impone alle Regioni e alle Province autonome inadempienti di rispondere con un maggior concorso, nell'anno successivo, in misura pari alla differenza tra «l'obiettivo complessivo e il risultato complessivo conseguito».

I successivi commi da 18 a 21, nella versione vigente al momento dell'instaurazione del presente giudizio, riguardano, poi, termini e modalità del monitoraggio del patto per le Regioni e per le Province autonome, introducendo in capo a queste l'obbligo di trasmettere al Ministero dell'economia e delle finanze, con cadenza trimestrale, le informazioni relative agli andamenti della gestione di competenza e di quella di cassa, nonché, ai fini della verifica del patto, di inviare la relativa certificazione. Le disposizioni in esame precisano che la mancata trasmissione della certificazione costituisce inadempimento del patto e sanzionano la condotta omissiva in modo analogo all'ipotesi del mancato rispetto dell'obiettivo di risparmio. In caso di trasmissione tardiva, ma attestante, comunque, il rispetto del patto di stabilità, il legislatore statale ha previsto la sola sanzione del divieto di assunzione di personale.

La disciplina del sistema sanzionatorio è oggetto dei commi da 22 a 26 dell'art. 32 impugnato. Con specifico riferimento all'ipotesi di inadempienza al patto di stabilità interno, il comma 22 rinvia all'elenco di sanzioni di cui all'art. 7, comma 1, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42), sanzioni destinate a trovare applicazione, a mente del comma 25, anche nell'ipotesi in cui la violazione del patto di stabilità interno sia accertata successivamente all'anno seguente a quello cui la violazione si riferisce. Il comma 26 dispone la nullità degli atti elusivi del patto posti in essere dalle Regioni e dalle Province autonome.

1.2.- La ricorrente rileva che con il cosiddetto Accordo di Milano sottoscritto il 30 novembre 2009, tra la Regione autonoma Trentino-Alto Adige, le Province autonome di Trento e di Bolzano ed il Governo - accordo recepito nella legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010), in particolare all'art. 2, commi da 106 a 126 - è stato istituito un nuovo sistema di relazioni finanziarie con lo Stato, anche in attuazione del processo di riforma in senso autonomistico contenuto nella legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), prevedendo, nel contempo, che la modificazione del Titolo VI dello statuto, recante appunto le disposizioni di carattere finanziario, avrebbe potuto essere realizzata soltanto attraverso la procedura rinforzata prevista dall'art. 104 dello statuto medesimo, che ammette il ricorso alla legge ordinaria solo in presenza di concorde richiesta del Governo, della Regione autonoma Trentino-Alto Adige e delle Province autonome, per quanto di rispettiva competenza.

Secondo la ricorrente sarebbe, allora, evidente come l'art. 32 della legge n. 183 del 2011 introduca modificazioni al complesso delle disposizioni concordate con il Governo dalla Regione Trentino-Alto Adige e dalle Province autonome di Trento e Bolzano nel 2009, operando al di fuori dei meccanismi espressamente sanciti a livello normativo e statutario.



La ricorrente ricorda come, in forza del Titolo V dello statuto di autonomia ed in particolare dell'art. 79, essa goda di una particolare autonomia in materia finanziaria quanto al suo concorso al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica.

La Provincia autonoma di Bolzano rileva, inoltre, che l'art. 75 dello statuto di autonomia attribuisce alle Province autonome le quote di gettito delle entrate tributarie dello Stato indicate dallo statuto e riscosse nei rispettivi territori, mentre la normativa di attuazione statutaria disciplina tassativamente le ipotesi di riserva del gettito all'erario (artt. 9, 10 e 10-bis del d.lgs. n. 268 del 1992).

La ricorrente evidenzia che l'art. 83 dello statuto, unitamente alla normativa di attuazione statutaria (art. 16 del d.lgs. 268 del 1992 ed art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992), prevede che la Provincia autonoma di Bolzano adegui la propria normativa alla legislazione dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, così escludendo l'applicazione in via automatica di disposizioni di matrice statale.

A giudizio della ricorrente, l'art. 32, comma 10, della legge n. 183 del 2011 introdurrebbe unilateralmente una misura di concorso delle Province autonome agli obiettivi di finanza pubblica aggiuntiva rispetto a quella delineata con l'art. 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, definendo l'entità complessiva del concorso predetto ed individuando, mediante apposita tabella, il riparto pro quota tra le autonomie.

La quantificazione in concreto degli obiettivi e, soprattutto, la previsione espressa e puntuale del riparto degli stessi tra le autonomie speciali in assenza di un procedimento concordato si porrebbero in insanabile contrasto con il principio che regge, ai sensi del combinato disposto degli artt. 79 e 104 dello statuto, il sistema dei rapporti Stato-autonomie speciali sotto il profilo finanziario e violerebbero la regola dell'intesa e del principio di leale collaborazione espresso dall'art. 107 dello statuto.

Ad analoghe censure si esporrebbe, secondo la ricorrente, il successivo comma 12 dell'art. 32 della legge n. 183 del 2011. Inoltre, il comma 13 dell'art. 32 impugnato violerebbe l'art. 79, comma 3, dello statuto, ai sensi del quale compete in via esclusiva alle Province autonome il compito di definire il patto di stabilità, tra gli altri, con gli enti locali del proprio territorio.

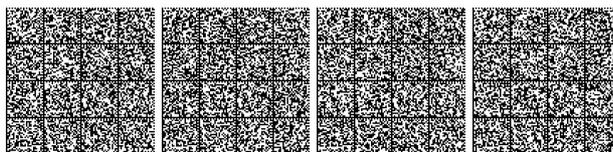
Inoltre, secondo la ricorrente, anche la previsione dell'automatica estensione - in caso di mancanza o di ritardo nell'intesa - delle disposizioni dettate per le Regioni a statuto ordinario alla Provincia autonoma di Bolzano, recata in modo esplicito sia dai commi sopra esaminati sia dai commi successivi, oltrepasserebbe i limiti posti dall'art. 79, commi 1 e 2, dello statuto, senza l'osservanza del meccanismo di cui all'art. 104, il quale, a sua volta, non contempla alcun termine per l'emanazione delle cosiddette "leggi rinforzate". Nelle materie attribuite alla competenza provinciale, infatti, l'art. 2, del d.lgs. n. 266 del 1992 prevede, in capo alla Provincia, unicamente l'onere di adeguare la propria legislazione alle norme statali, nei limiti di cui agli artt. 4 e 5 dello statuto di autonomia. Pertanto, ove si verta in materie di competenza esclusiva provinciale - quale la materia di «ordinamento degli uffici e del personale» (art. 8, numero 1, dello statuto) - la Provincia sarebbe tenuta all'adeguamento solo ove le norme statali possano qualificarsi come «norme fondamentali delle riforme economiche e sociali», mentre in materie di competenza concorrente - quali quelle di «finanza locale» (artt. 80 e 81 dello statuto) in relazione alla contabilità degli enti locali e di «igiene e sanità» (art. 9, numero 10, dello statuto) - l'adeguamento è necessario in presenza di disposizioni qualificabili come «principi fondamentali».

Nelle more dell'adeguamento, per espressa previsione del citato art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, restano applicabili le norme provinciali.

La ricorrente osserva che la disciplina introdotta dall'art. 32 della legge n. 183 del 2011 prevederebbe l'immediata applicazione alle Province autonome delle disposizioni dettate per le Regioni a statuto ordinario, benché le stesse, oltre ad interferire con il peculiare regime di autonomia finanziaria riconosciuto dal Titolo VI dello statuto (art. 83) e dalle relative norme di attuazione (art. 16 del d.lgs. n. 268 del 1992), impingerebbero in materie riservate alla competenza provinciale esclusiva e concorrente.

Secondo la ricorrente, a dispetto della loro qualificazione, le disposizioni recate dall'art. 32 della legge n. 183 del 2011 non costituirebbero «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica» ai sensi degli artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost., con conseguente violazione del riparto costituzionale e statutario delle competenze tra Stato e Province autonome.

I commi da 17 a 26 dell'art. 32 della legge n. 183 del 2011 violerebbero gli artt. 103, 104 e 107 dello statuto. Infatti, con particolare riguardo agli enti locali, l'art. 79, comma 3, dello statuto attribuirebbe alla Provincia il potere di definire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno per i propri enti locali e le relative funzioni di coordinamento,



in relazione alla competenza statutaria spettante alla Provincia stessa in materia di finanza locale. Il riparto di competenza, in quanto norma rientrante nell'alveo applicativo dell'art. 104 dello statuto di autonomia, potrebbe allora essere modificato solo attraverso il particolare procedimento "di intesa" ivi disciplinato.

L'art. 32, comma 14, della legge n. 183 del 2011 pone la norma di chiusura - peraltro, unicamente con riferimento alle misure di cui ai commi da 11 a 13 - secondo la quale l'attuazione delle stesse deve avvenire nel rispetto dello statuto e delle relative norme di attuazione.

Tuttavia, secondo la ricorrente, tale generica previsione dimostrerebbe l'irragionevolezza della disposizione censurata, che porrebbe norme di dettaglio in aperto ed insanabile conflitto con il peculiare regime di autonomia che spetta alla Provincia autonoma di Bolzano.

1.3- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito con atto depositato fuori termine.

1.4- La Provincia autonoma di Bolzano ha successivamente replicato alle difese erariali con memoria depositata in data 2 ottobre 2012.

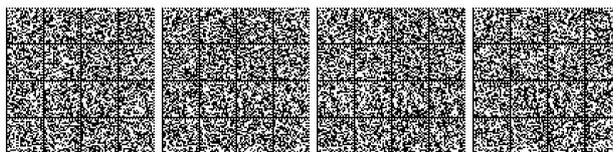
La ricorrente segnala, in primo luogo, che, nelle more del presente giudizio, l'art. 32 è stato modificato. Tuttavia, la ricorrente ritiene che la questione possa essere trasferita sul testo attualmente vigente in applicazione del principio di effettività della tutela costituzionale. Aggiunge, inoltre, che il comma 12-*bis*, introdotto successivamente alla proposizione del ricorso, prescrive, per il caso di mancato accordo di cui ai commi 11 e 12 entro il 31 luglio di ciascun anno, che gli obiettivi delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano siano determinati applicando agli obiettivi definiti nell'ultimo accordo il miglioramento di cui a determinate fonti normative specificatamente elencate e tra le quali la tabella di cui al comma 10, predisposta in modo unilaterale da parte dello Stato. Tuttavia, per la ricorrente gli obiettivi del patto di stabilità interno dovrebbero essere determinati tenendo conto degli effetti positivi derivanti dall'applicazione dell'art. 79 dello statuto, unica norma di riferimento rilevante.

2.- Con ricorso notificato l'11-16 gennaio 2012, depositato il 16 gennaio 2012 ed iscritto al n. 8 del registro ricorsi dell'anno 2012, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha promosso questione di legittimità costituzionale, tra gli altri, dell'art. 32, commi 10 e 17, della legge n. 183 del 2011, in riferimento al principio di leale collaborazione ed agli artt. 2, primo comma, lettera *a*), 3, primo comma, lettera *f*), 12, 48-*bis* e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), agli artt. 3, 5, 117, terzo e sesto comma, 118, 119 e 120 Cost. ed all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) ed in relazione alla normativa di attuazione di cui alla legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta), ed al decreto legislativo 28 dicembre 1989, n. 434 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Valle d'Aosta in materia di coordinamento dei programmi degli interventi statali e regionali). Ha impugnato, altresì, l'art. 32, commi 19, 22, 23, 24 e 25, della legge n. 183 del 2011, indicando per relationem i parametri costituzionali evocati.

2.1.- Quanto all'art. 32, comma 10, della legge n. 183 del 2011, secondo la ricorrente, l'unilaterale definizione da parte del legislatore statale dell'entità del contributo finanziario aggiuntivo renderebbe illegittima la disposizione impugnata per violazione del principio costituzionale di leale collaborazione, di cui agli artt. 120 e 5 Cost. In tal modo sarebbe direttamente lesa la speciale autonomia finanziaria spettante alla Regione autonoma Valle d'Aosta ai sensi degli artt. 2, primo comma, lettera *a*), 3, primo comma 1, lettera *f*), 12, 48-*bis* e 50 dello statuto speciale e della relativa normativa di attuazione (legge n. 690 del 1981). Sulla base della normativa citata i rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione medesima sarebbero retti dal metodo dell'accordo.

La norma statale si porrebbe in contrasto anche con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., poiché il legislatore ordinario avrebbe ripartito tra le diverse Regioni a statuto speciale il «contributo agli obiettivi di finanza pubblica in termini di competenza e di cassa aggiuntivo rispetto al 2011», a prescindere da ogni enunciazione dei concreti criteri di ripartizione, nonché in contrasto con il riparto precedentemente stabilito dall'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010 e condiviso dalle autonomie speciali. Tale affermazione, secondo la ricorrente, sarebbe confermata dalla nota del Ministero dell'economia e delle finanze 29 settembre 2010, n. 81651, nella quale - con riferimento al concorso alla manovra finanziaria previsto dal citato art. 14 del d.l. n. 78 del 2010 - è stata dichiarata espressamente la necessità di procedere alla preventiva «individuazione di puntuali criteri per il riparto del concorso complessivamente previsto a carico delle Regioni a statuto speciale e Province autonome, fermo restando lo strumento dell'Accordo di ciascuna autonomia speciale con il Ministero dell'Economia e delle Finanze».

L'art. 32, comma 17, della legge n. 183 del 2011 prevede che le modalità di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica delle singole Regioni e dei rispettivi enti locali siano definite, a partire dall'anno 2013, attraverso il sistema dell'«accordo integrato» tra Stato e Regioni.



Secondo la ricorrente, ove tale previsione fosse ritenuta applicabile alle Regioni a statuto speciale - e, nel caso di specie, alla Valle d'Aosta - la stessa si porrebbe in contrasto con quanto stabilito dalle precedenti leggi finanziarie statali (oltre che con l'art. 32, commi 11, 12, 13 e 14, della legge n. 183 del 2011), in base alle quali il concorso delle autonomie speciali e dei relativi enti locali alla manovra finanziaria andrebbe definito attraverso il diverso strumento dell'«accordo separato» tra singola Regione speciale e Ministero dell'economia e delle finanze. Ne conseguirebbe la lesione dell'autonomia finanziaria della Valle d'Aosta, di cui ai richiamati articoli dello statuto speciale e della relativa normativa di attuazione.

Secondo la ricorrente, l'illegittimità della norma censurata rilevarebbe anche ove si consideri che è stata demandata ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottarsi entro il 30 novembre 2012 e «sentita la Conferenza unificata», la disciplina delle modalità per la stipula del suddetto accordo, anche con riguardo agli enti locali regionali, in violazione del principio di leale collaborazione, che esigerebbe l'intesa e non il mero parere della Conferenza ai fini dell'effettivo raccordo tra i diversi livelli territoriali di governo. Detta violazione si tradurrebbe in una lesione della competenza concorrente della Regione Valle d'Aosta nella materia di «coordinamento della finanza pubblica», di cui agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost. in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Secondo la ricorrente, sarebbe altresì violato l'art. 118 Cost., poiché il legislatore statale avrebbe attratto funzioni amministrative e ne avrebbe regolato l'esercizio in materie che esulano dalla sua competenza esclusiva in deroga al riparto costituzionale delle competenze senza il previo rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, secondo quanto affermato anche dalla giurisprudenza di questa Corte (si citano, *ex plurimis*, le sentenze n. 278 del 2010, n. 76 del 2009, n. 165 e n. 88 del 2007, n. 214 del 2006 e n. 151 del 2005). In particolare, la ricorrente ricorda come l'attrazione in sussidiarietà legittimi una deroga al riparto costituzionale delle competenze solo ove la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità «e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata» (si cita la sentenza n. 214 del 2006). Ne conseguirebbe che l'aver rimesso ad un decreto ministeriale l'individuazione delle modalità specifiche di attuazione della disciplina dell'«accordo integrato», prevedendo il solo parere della Conferenza unificata e non già l'intesa con la singola Regione a statuto speciale interessata, lederebbe la competenza legislativa concorrente della Valle d'Aosta in materia di coordinamento della finanza pubblica. Inoltre, ai sensi dell'art. 117, sesto comma, Cost., lo Stato non potrebbe esercitare alcun potere regolamentare, trattandosi di materia in cui non è titolare di competenza legislativa esclusiva.

Per quanto attiene, infine, ai commi 19, 22, 23, 24 e 25, dello stesso art. 32 della legge impugnata, è stato già rilevato come tali previsioni introducano delle modifiche all'art. 7 del d.lgs. n. 149 del 2011. Dal momento che la disposizione citata è stata impugnata dalla Valle d'Aosta con ricorso notificato in data 18 novembre 2011, giusta deliberazione della Giunta regionale del 28 ottobre 2011, e che perdurerebbe in capo alla Regione medesima l'interesse all'impugnativa *de quo*, pure a seguito delle modifiche introdotte dalla legge n. 183 del 2011, viene proposta questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, commi 19, 22, 23, 24 e 25, alla luce di tutti i motivi già fatti valere con riferimento al d.lgs. n. 149 del 2011, da intendersi integralmente richiamati e trascritti nell'atto introduttivo.

3.- Con ricorso notificato il 13 gennaio 2012, depositato il 18 gennaio 2012 ed iscritto al n. 12 del registro ricorsi dell'anno 2012, la Provincia autonoma di Trento ha promosso questione di legittimità costituzionale, tra gli altri, dell'art. 32, commi 1, 10, 12, 13, 16, 17, 19, 22, 24, 25 e 26 della legge n. 183 del 2011, in riferimento all'art. 3 Cost., agli artt. 74, 79, 80, 81, 103, 104, 107 del d.P.R. n. 670 del 1972, all'art. 17 del d.lgs. n. 268 del 1992 ed all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992.

La ricorrente rileva che l'art. 32, comma 1, della legge n. 183 del 2011, in quanto contenente una disciplina in materia finanziaria dettata unilateralmente dal legislatore statale, si porrebbe in insanabile conflitto con la normativa speciale dettata dall'art. 79 dello statuto e sarebbe dunque costituzionalmente illegittimo. Il regime dei rapporti finanziari fra Stato e Regioni speciali sarebbe dominato dal principio dell'accordo, pienamente riconosciuto nella giurisprudenza costituzionale (si citano le sentenze n. 133 del 2010, n. 82 del 2007, n. 353 del 2004, n. 98 del 2000 e n. 39 del 1984).

Parimenti, secondo la ricorrente, l'art. 32, comma 10, della legge n. 183 del 2011 violerebbe l'art. 79 dello statuto, in base al quale i modi in cui la Provincia concorre al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica o sono fissati direttamente dal citato art. 79 o vanno concordati tra Stato e Provincia. Corrispondentemente, sarebbe violato l'art. 104 dello statuto, che richiede il consenso della Provincia autonoma per la modifica delle norme del Titolo VI dello statuto. La fissazione da parte del legislatore statale di un'entità finanziaria predeterminata, quale misura del concorso della Provincia autonoma agli obiettivi di finanza pubblica, renderebbe detto obiettivo in alcun modo pariteticamente con-



cordato, come oggi stabilito nello statuto speciale, secondo un criterio sempre seguito nelle precedenti leggi finanziarie dello Stato e testualmente anche nella stessa legge n. 183 del 2011. Il riparto previsto dal comma 10 sembrerebbe, altresì, privo di qualsiasi enunciazione di criterio e quindi meramente «potestativo» da parte dello Stato.

Inoltre si osserva che, se per quanto attiene il concorso agli obiettivi di finanza pubblica di cui all'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, le autonomie speciali avevano comunque condiviso autonomamente tra loro il riparto, un'analogha condivisione non vi sarebbe stata con riferimento al concorso aggiuntivo, né sarebbe ravvisabile - nel comma 10 - una semplice riproposizione del riparto interno allora concordato tra le autonomie speciali.

Il comma 12 dell'art. 32 confermerebbe indirettamente la fondatezza della censura avanzata nei confronti del comma 10, perché lo stesso legislatore statale prevederebbe che il saldo programmatico vada concordato e poi, contraddittoriamente, disporrebbe che l'accordo debba avere un contenuto vincolato alla somma indicata nella tabella di cui al comma 10. Dunque, in questa parte il comma 12 sarebbe illegittimo per le stesse ragioni esposte in relazione al comma 10, cui la ricorrente rinvia.

A giudizio della Provincia autonoma di Trento, per la sua contraddittorietà interna, il comma 12 sarebbe anche irragionevole (art. 3 Cost.).

Sarebbe poi illegittima la previsione secondo la quale «[i]n caso di mancato accordo, si applicano le disposizioni stabilite per le regioni a statuto ordinario». Anche in questo caso sarebbero violati il principio consensuale in materia di finanza delle Regioni speciali e gli artt. 79 e 104 dello statuto, oltre al principio di leale collaborazione. La norma in questione finirebbe per rimettere l'applicazione del regime previsto per le Regioni a statuto ordinario alla mera volontà del Ministro dell'economia e delle finanze, in tal modo vanificando la previsione dell'intesa.

Anche l'art. 32, comma 13, della legge n. 183 del 2011 sarebbe illegittimo sotto tre profili. In primo luogo, esso prevede che la Provincia definisca il patto di stabilità per gli enti locali «nell'ambito degli accordi di cui ai commi 11 e 12», il che non sarebbe conforme né allo statuto (artt. 79, comma 3, 80 e 81) né all'art. 17 del d.lgs. n. 268 del 1992. Inoltre, il citato comma 13 assoggetterebbe anche gli enti locali del territorio della Provincia autonoma all'«obiettivo complessivamente determinato in applicazione dell'articolo 31» della legge n. 183 del 2011 per gli enti locali del restante territorio nazionale, in contrasto con la clausola di salvaguardia di cui all'art. 32, comma 14, della legge n. 183 del 2011 e con l'art. 79, comma 3, dello statuto, che attribuisce alle Province, «[f]ermi restando gli obiettivi complessivi di finanza pubblica», il potere di «stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali», precisando che «[n]on si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale». Infine, il comma 13 sarebbe illegittimo anche nella parte in cui stabilisce che, in caso di mancato accordo, si applichino le regole stabilite per gli enti locali del restante territorio nazionale, previsione che contrasterebbe con la competenza legislativa provinciale in materia di finanza locale e violerebbe l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, il quale subordina la diretta applicazione di sopravvenute norme statali all'accertamento da parte della Corte costituzionale del mancato adeguamento della legislazione provinciale.

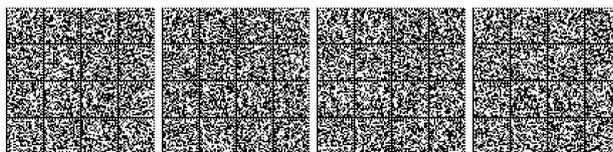
Secondo la Provincia autonoma di Trento, anche il comma 16 dell'art. 32 della legge n. 183 del 2011 violerebbe l'art. 79 dello statuto per le ragioni già esposte in relazione al precedente art. 32, comma 1.

La ricorrente rileva che il primo periodo del comma 17 dell'art. 32 sembrerebbe puramente facoltizzante e dunque privo di effetto lesivo. Tuttavia, ove tale disposizione potesse produrre per la Provincia autonoma di Trento un qualunque effetto di vincolo, allora se ne dovrebbe denunciare l'illegittimità e l'incongruità, poiché la disciplina posta dalla legge ordinaria si sovrapporrebbe a quella di cui all'art. 79 dello statuto.

Ad avviso della ricorrente Provincia, i commi 17, 19, 22, 24, 25 e 26 sarebbero illegittimi per violazione dell'art. 79 dello statuto, poiché lo Stato non potrebbe definire unilateralmente le condizioni perché la Provincia sia considerata adempiente al patto di stabilità, le fattispecie di inadempimento e le sanzioni; ciò in violazione del già enunciato principio consensuale che domina i rapporti finanziari fra Stato, Regioni e Province ad autonomia speciale e degli artt. 103, 104 e 107 dello statuto, che richiedono o il procedimento di revisione costituzionale o, comunque, un procedimento concertato per la modifica o l'attuazione del Titolo VI dello statuto medesimo. Inoltre, poiché il primo periodo del comma 17 fa riferimento agli obiettivi di finanza pubblica delle singole Regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti locali del territorio, le norme successive potrebbero essere intese come applicabili anche in relazione agli obblighi concernenti il patto di stabilità degli enti locali.

In questo caso, tali norme violerebbero l'art. 79, commi 3 e 4, dello statuto, in base al quale spetta alle Province stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali, mentre «non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale».

Inoltre, sarebbero violati l'art. 80 dello statuto, che garantisce competenza legislativa alle Province autonome in materia di finanza locale, e l'art. 17, comma 3, del d.lgs. n. 268 del 1992, che attribuisce alle stesse il potere di disciplinare «con legge i criteri per assicurare un equilibrato sviluppo della finanza comunale, ivi compresi i limiti



all'assunzione di personale, le modalità di ricorso all'indebitamento, nonché le procedure per l'attività contrattuale», potestà legislativa esercitata con la legge provinciale 15 novembre 1993, n. 36 (Norme in materia di finanza locale). Le norme in questione, dunque, pretenderebbero di sovrapporsi con diretta applicabilità ad una disciplina già vigente, con conseguente violazione dell'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992.

4.- Con ricorso notificato il 13 gennaio 2012, depositato il 18 gennaio 2012 e iscritto al n. 13 del registro ricorsi dell'anno 2012, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, commi 1, 10, 12, 16, 17, 19, 22, 24, 25 e 26, della legge n. 183 del 2011, in riferimento agli artt. 117 e 119 Cost. in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, agli artt. 79, 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972, al d.lgs. n. 268 del 1992 ed agli artt. 2 e 4 del d.lgs. n. 266 del 1992.

4.1.- A sostegno delle censure la ricorrente adduce motivazioni coincidenti con quelle sviluppate dalla Provincia autonoma di Trento nel ricorso n. 12 del 2012.

5.- Con ricorso notificato il 13 gennaio 2012, depositato il 19 gennaio 2012 ed iscritto al n. 15 del registro ricorsi dell'anno 2012, la Regione siciliana ha promosso questione di legittimità costituzionale, tra gli altri, dell'art. 32, commi 10, 11, 16 e 22, della legge n. 183 del 2011, in riferimento agli artt. 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana) ed al principio di leale collaborazione.

5.1.- La Regione siciliana sostiene che l'art. 32, comma 10, della legge n. 183 del 2011 violerebbe il principio di leale collaborazione, poiché lo Stato avrebbe dovuto concordare, in sede di Conferenza Stato-Regioni, la quantificazione del concorso alla manovra finanziaria prevista dal comma 10 in esame, aggiuntivo rispetto a quello disposto nel 2010. A tale proposito si richiama la giurisprudenza costituzionale in tema di principio di leale collaborazione, di previa intesa in seno alla Conferenza Stato-Regioni e autonomie (si citano le sentenze n. 255 del 2011, n. 31 del 2006 e n. 204 del 1993) e di obbligo dello Stato, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa con le Regioni, di motivare adeguatamente le ragioni di interesse nazionale che lo hanno determinato a decidere unilateralmente (si cita la sentenza n. 116 del 1994).

Secondo la ricorrente, l'art. 32, comma 11, della legge n. 183 del 2011, pur rientrando nell'ambito di applicazione della clausola di salvaguardia di cui all'art. 32, comma 14, della medesima legge, sarebbe nondimeno lesivo del principio di leale collaborazione - del quale la previa intesa sarebbe esplicitazione - stante la previsione della detrazione dal livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, della somma degli importi della tabella di cui al comma 10, non concordati fra Stato e Regione e non compresi nell'ambito di applicazione della citata clausola di salvaguardia.

L'art. 32, comma 16, della legge n. 183 del 2011 violerebbe gli artt. 36 e 43 dello statuto, nonché il principio di leale collaborazione, poiché, a giudizio della ricorrente, disporrebbe un aggravio di spese per le Regioni a statuto speciale mediante la generica attribuzione dell'esercizio di funzioni statali, senza che vengano individuate ed aumentate le risorse finanziarie per farvi fronte, e mediante un indefinito rinvio a specifiche norme di attuazione statutaria volte unicamente a precisare le modalità e l'entità del risparmio per il bilancio dello Stato da ottenere in modo permanente o, comunque, per annualità definite.

Sarebbe palese la lesività di detta previsione che inciderebbe sulle disponibilità finanziarie della Regione Siciliana sottraendo risorse da questa destinate allo svolgimento di funzioni proprie al fine di destinarle all'esercizio di funzioni statali genericamente indicate.

Secondo la ricorrente la norma risulterebbe, pertanto, non conforme agli artt. 36 e 43 dello statuto, nonché al principio di leale collaborazione che dovrebbe ispirare i rapporti fra Stato e Regioni. Essa violerebbe i suindicati parametri nella misura in cui non prevederebbe che in sede di Commissione paritetica debba essere determinato l'importo delle somme che lo Stato dovrà trasferire alla Regione per l'assunzione dell'esercizio delle dette funzioni ovvero che dette funzioni siano esercitate senza aggravii finanziari dalla Regione.

La ricorrente sostiene, infine, che l'art. 32, comma 22, della legge n. 183 del 2011 violerebbe gli artt. 36 e 43 dello statuto ed il principio di leale collaborazione. Il citato comma 22 - che richiama l'art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 149 del 2011, sostituito, quanto all'ultimo periodo, dal comma 23 del medesimo art. 32 - sarebbe lesivo delle prerogative statutarie in quanto i suoi contenuti sanzionatori non rispetterebbero la clausola di salvaguardia prevista per le Regioni a statuto speciale dall'art. 13 del medesimo d.lgs. n. 149 del 2011. Per tale ragione, la ricorrente non avrebbe impugnato il menzionato art. 7 in sede di proposizione del ricorso avverso talune norme del decreto legislativo che lo contiene.

In particolare, il suindicato art. 13, non richiamato dal testo normativo in esame, è così rubricato: «Disposizioni concernenti le Regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano» e dispone che «La decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime



Regioni a statuto speciale e Province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni. Qualora entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo non risultino concluse le procedure di cui al primo periodo, sino al completamento delle procedure medesime, le disposizioni di cui al presente decreto trovano immediata e diretta applicazione nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano».

In altri termini, l'art. 32, comma 22, della legge n. 183 del 2011 riproporrebbe l'immediata applicabilità nei confronti delle Regioni a statuto speciale, in precedenza esclusa dalla citata clausola di salvaguardia, dei meccanismi sanzionatori di cui all'art. 7, comma 1, del d.lgs. n. 149 del 2011, e ciò in violazione del meccanismo della previa intesa, espressione del principio di leale collaborazione.

La norma sarebbe, dunque, lesiva degli artt. 36 e 43 dello statuto d'autonomia, in quanto sottrarrebbe risorse finanziarie alla Regione siciliana per destinarle, in caso di comminazione di sanzioni, a fini diversi e non prevederebbe che i suoi contenuti possano essere concordati in sede di Commissione paritetica.

Secondo la ricorrente sarebbe, altresì, lesiva del principio di leale collaborazione, in quanto adottata in assenza della previa intesa che deve ispirare i rapporti fra Stato e Regioni.

6.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è ritualmente costituito in giudizio con riferimento ai ricorsi nn. 8, 12, 13 e 15 del 2012 chiedendo che siano dichiarati inammissibili o comunque infondati.

La difesa statale ha sostanzialmente svolto le medesime considerazioni in tutti i giudizi, che possono essere riassunte come segue.

Il resistente innanzitutto rileva che il contributo agli obiettivi di finanza pubblica quantificato dalla legge n. 191 del 2009 afferirebbe principalmente all'attuazione del federalismo fiscale, sulla base di quanto stabilito dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, concernente il concorso delle autonomie speciali al perseguimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà. Inoltre il d.l. n. 138 del 2011 si collocherebbe nell'ambito di un complesso percorso di risanamento della finanza pubblica, e di contenimento dell'espansione del "deficit" nazionale, in coerenza con quanto concordato in sede comunitaria ed alla luce dell'attuale contesto economico-finanziario "emergenziale", caratterizzato da una dilagante crisi internazionale. Le misure di contenimento della spesa pubblica previste dall'art. 32 della legge n. 183 del 2011 rientrerebbero, quindi, tra le disposizioni riferibili ed ascrivibili al coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. e non potrebbero in alcun modo ritenersi lesive delle competenze regionali in materia di autonomia finanziaria.

In merito a tali aspetti, l'Avvocatura dello Stato ricorda che la consolidata giurisprudenza costituzionale (si citano le sentenze n. 82 del 2007, n. 353 e n. 36 del 2004) avrebbe sancito la necessità che anche le autonomie speciali concorrano al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, non costituendo la garanzia costituzionale dell'autonomia finanziaria un'esimente da tale partecipazione.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, invero, la procedura di cui al comma 11 dell'art. 32 impugnato, - il quale prevede che le Regioni a statuto speciale concordino, entro il 31 dicembre di ciascun anno precedente, con il Ministro dell'economia e delle finanze, per ciascuno degli anni 2012, 2013 e successivi, il livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale, determinato riducendo gli obiettivi programmatici dell'esercizio 2011 della somma degli importi indicati dalla tabella di cui al precedente comma 10 - sarebbe volta a salvaguardare la speciale autonomia finanziaria di cui godono le Regioni a statuto speciale e sarebbe coerente con quanto previsto, per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige, dall'art. 79 del d.P.R. n. 670 del 1972 e con l'insegnamento della Corte costituzionale (si cita la sentenza n. 390 del 2004).

A giudizio del resistente, al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, le Regioni autonome concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno, con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo, che attiene alle modalità con cui devono essere perseguiti gli obiettivi di finanza pubblica, piuttosto che alla determinazione della misura del concorso agli obiettivi medesimi, che rientra, come sopra evidenziato, nell'ambito delle primarie prerogative dello Stato, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

Inoltre, le disposizioni oggetto di censura, diversamente da quanto sostenuto dalle ricorrenti, non conterrebbero previsioni eccessivamente precise per l'attuazione dei principi generali indicati, atteso che «I principi di coordinamento della finanza pubblica comprendono anche "norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali"» (si citano le sentenze n. 284 e n. 237 del 2009 e n. 35 del 2005).



Sulla legittimità di quanto disposto dal comma 13 dell'art. 32 in esame, il Presidente del Consiglio dei ministri richiama la sentenza di questa Corte n. 82 del 2007, in quanto l'applicazione nei confronti degli enti locali delle autonomie speciali delle disposizioni del patto di stabilità interno per gli altri enti locali, sarebbe da considerare provvisoria nelle more della conclusione dei necessari accordi, al fine di evitare un vuoto normativo.

Sarebbe infondata anche la censura sollevata nei confronti del comma 14 dell'art. 32, in relazione al nuovo testo dell'art. 79 dello statuto, atteso che detto comma richiama chiaramente la necessità del «rispetto degli statuti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano e delle relative norme di attuazione». La semplice esistenza di questa norma di salvaguardia varrebbe a rendere inammissibili le censure, con particolare riferimento all'asserita violazione degli artt. 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972, inerenti al procedimento da seguire ai fini della modifica statutaria.

L'art. 32, comma 14, della legge n. 183 del 2011 introdurrebbe, al contrario, a tutela del particolare grado di autonomia delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, una clausola di compatibilità volta a bilanciare il rapporto tra il rispetto delle norme statutarie e relative norme di attuazione e le misure necessarie a fronteggiare l'eccezionale e grave situazione economico-finanziaria.

Il Presidente del Consiglio dei ministri afferma che le modalità operative delle clausole di salvaguardia di cui all'art. 32, commi 14 e 17, della legge n. 183 del 2011 andrebbero valutate alla luce della gravità ed eccezionalità dell'intervento legislativo *de quo*, nella più volte evidenziata situazione di crisi internazionale che non consente indugi negli interventi programmati, in nome del superiore principio di solidarietà nazionale e per evitare il grave rischio della compromissione dell'unità economica della Repubblica (ex art. 32, comma 1, della legge medesima).

Inoltre, secondo la difesa erariale il principio di collaborazione, al cui rispetto sono tenute tutte le istituzioni della Repubblica nell'attuale difficile contingenza (si cita la sentenza n. 121 del 2010), sarebbe violato proprio dall'atteggiamento di contrasto all'applicazione della normativa in oggetto attuata dalle ricorrenti.

Quanto alla ragionevolezza dell'intervento, essa sarebbe avvalorata non tanto dal richiamo ai criteri finanziari che sono alla base dell'intervento normativo quanto dal consenso internazionale ricevuto e dagli effetti positivi sul mercato già conseguiti dalla "manovra".

7.- Successivamente alla proposizione dei ricorsi questa Corte, con la sentenza n. 176 del 2012, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5-*bis* del d.l. n. 138 del 2011 ed, in via consequenziale, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 4, lettera *n*), della legge n. 183 del 2011.

Il legislatore statale ha altresì abrogato, con l'art. 16, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 135, i rispettivi ultimi periodi dei commi 11 e 12 dell'art. 32 della legge n. 183 del 2011, i quali adesso dispongono: «11. Al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, le regioni a statuto speciale, escluse la regione Trentino-Alto Adige e le province autonome di Trento e di Bolzano, concordano, entro il 31 dicembre di ciascun anno precedente, con il Ministro dell'economia e delle finanze, per ciascuno degli anni 2012, 2013 e successivi, il livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, determinato riducendo gli obiettivi programmatici del 2011 della somma degli importi indicati dalla tabella di cui al comma 10. A tale fine, entro il 30 novembre di ciascun anno precedente, il presidente dell'ente trasmette la proposta di accordo al Ministro dell'economia e delle finanze. Con riferimento all'esercizio 2012, il presidente dell'ente trasmette la proposta di accordo entro il 31 marzo 2012. 12. Al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano concordano, entro il 31 dicembre di ciascun anno precedente, con il Ministro dell'economia e delle finanze, per ciascuno degli anni 2012, 2013 e successivi, il saldo programmatico calcolato in termini di competenza mista, determinato migliorando il saldo programmatico dell'esercizio 2011 della somma degli importi indicati dalla tabella di cui al comma 10. A tale fine, entro il 30 novembre di ciascun anno precedente, il presidente dell'ente trasmette la proposta di accordo al Ministro dell'economia e delle finanze. Con riferimento all'esercizio 2012, il presidente dell'ente trasmette la proposta di accordo entro il 31 marzo 2012».

L'art. 16, comma 4, del d.l. n. 95 del 2012 ha aggiunto, infine, il seguente comma 12-*bis*: «In caso di mancato accordo di cui ai commi 11 e 12 entro il 31 luglio, gli obiettivi delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano sono determinati applicando agli obiettivi definiti nell'ultimo accordo il miglioramento di cui: *a*) al comma 10 del presente articolo; *b*) all'articolo 28, comma 3, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, come rideterminato dall'articolo 35, comma 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, e dall'articolo 4, comma 11, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla



legge 26 aprile 2012, n. 44; c) all'articolo 35, comma 4, del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, come ridotto dall'articolo 4, comma 11, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16, convertito in legge, con modificazioni, dall'articolo 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44; d) agli ulteriori contributi disposti a carico delle autonomie speciali». La legge di conversione n. 135 del 2012 ha disposto la modifica della lettera b) e la soppressione della lettera c) del comma in oggetto.

L'art. 1, comma 470, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013) ha abrogato i commi 6, 7, 8 e 9 dell'art. 32 della legge n. 183 del 2011.

L'art. 1, comma 471, della medesima legge n. 228 del 2012 ha modificato il comma 21 del citato art. 32, espungendo le informazioni di cui al comma 20 di detto articolo - vale a dire il prospetto che evidenzi il rispetto del patto di stabilità da parte della Regione autonoma Trentino-Alto Adige e delle Province autonome di Trento e di Bolzano - da quelle che devono essere messe a disposizione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, nonché della Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome, da parte del Ministero dell'economia e delle finanze.

8.- Con memoria depositata in vista dell'udienza del 28 gennaio 2014 la Provincia autonoma di Bolzano, riepilogate le modifiche intervenute successivamente alla proposizione del ricorso, sostiene che esse non avrebbero fatto perdere rilevanza alle questioni di legittimità costituzionale proposte, che dovrebbero pertanto essere trasferite sul testo attualmente vigente della normativa impugnata. La ricorrente evidenzia che le misure di partecipazione di cui ai commi 1 e 3 dell'art. 79 dello statuto avrebbero carattere peculiare e tassativo ed inoltre che, in base al successivo comma 4, le disposizioni statali relative all'attuazione degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, nonché al rispetto degli obblighi derivanti dal patto di stabilità interno, non trovano applicazione con riferimento alla Regione ed alle Province autonome e sono in ogni caso sostituite da quanto previsto da detto articolo.

Diversamente, secondo la ricorrente, le disposizioni impuginate avrebbero sostanzialmente recato delle modifiche sostanziali alle norme del Titolo VI dello statuto in difetto delle procedure concertative ivi previste.

9.- Con memorie di eguale contenuto, depositate in prossimità dell'udienza del 28 gennaio 2014 la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Provincia autonoma di Trento, in replica alla difesa erariale, secondo la quale il patto di stabilità atterrebbe «alle modalità con cui devono essere perseguiti gli obiettivi di finanza pubblica, piuttosto che alla determinazione della misura del concorso agli obiettivi medesimi, che rientra [...] nell'ambito delle primarie prerogative dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione», osservano che in realtà, l'art. 79, comma terzo, dello statuto stabilisce che «la regione e le province concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo». I saldi di bilancio, proseguono le ricorrenti, consistono nel «risparmio pubblico» (entrate correnti meno spese correnti), nel «saldo netto da finanziare» (entrate finali meno spese finali), nell'«avanzo primario» e nel «ricorso al mercato». In tutti i casi - si sostiene - si tratterebbe di valori e non di modalità, ed anche l'art. 79, comma 3, che più volte menziona gli «obiettivi» e le «misure» farebbe chiaramente riferimento a valori e non a modalità.

Per tali motivi, sostengono le ricorrenti, l'art. 32, comma 12, laddove vincola il contenuto dell'accordo relativo al patto di stabilità, violerebbe l'art. 79, comma 3, dello statuto, che assoggetterebbe al principio pattizio non solo le modalità con cui devono essere perseguiti gli obiettivi, ma anche la misura del concorso della Regione al risanamento della finanza pubblica.

10.- Con memoria depositata in prossimità dell'udienza del 28 gennaio 2014 la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste prende atto che, con la sentenza n. 219 del 2013 questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7 del d.lgs. n. 149 del 2011, nel testo vigente a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 1 della legge n. 228 del 2012, nella parte in cui si applica alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome, e pertanto chiede che sia dichiarata cessata la materia del contendere, limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 32, commi 19, 22, 23 e 24, della legge n. 183 del 2011.

Con riferimento invece ai commi 10 e 17 del medesimo art. 32, la Regione autonoma Valle d'Aosta evidenzia che il richiamo posto dalla difesa erariale all'art. 27 della legge n. 42 del 2009 in realtà confermerebbe l'assunto di essa ricorrente, poiché tale disposizione prevede espressamente il rispetto delle autonomie speciali e delle norme statutarie. Né, secondo la Regione, si potrebbe fondare la legittimità costituzionale delle norme impuginate sulla base della loro natura di «norme finanziarie "eccezionali", volte a fronteggiare una situazione economica "emergenziale", caratterizzata da una dilagante crisi internazionale», in quanto «il principio *salus rei publicae suprema lex esto* non può essere invocato al fine di sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione. Lo Stato, pertanto, deve affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale» (si cita la sentenza n. 151 del 2012).



11.- Anche il Presidente del Consiglio dei ministri, in prossimità dell'udienza del 28 gennaio 2014, ha depositato memorie con riferimento a tutti i ricorsi regionali. Con riguardo a quelli proposti dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige e dalla Provincia autonoma di Trento, il resistente osserva che non potrebbe essere condiviso il presupposto comune su cui si fondano le contestazioni delle ricorrenti, secondo cui la disciplina sull'adempimento degli obblighi di carattere finanziario a carico della Regione e delle Province autonome si collocherebbe esclusivamente nell'ambito dello statuto speciale, restando quindi in ogni caso indifferenti rispetto alle misure statali adottate nei confronti della generalità delle Regioni anche laddove esse siano qualificate come «principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione». La difesa erariale, infatti, evidenzia che l'intervento statale ai fini della fissazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica - oltre che in sede costituzionale - è espressamente previsto dallo stesso art. 79 dello statuto, che richiama la Regione e le Province autonome «all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario posti dall'ordinamento comunitario, dal patto di stabilità interno e dalle altre misure di coordinamento della finanza pubblica stabilite dalla normativa statale» (comma 1) nell'ambito di un rapporto in cui «la regione e le province concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo» (comma 3).

Ne deriverebbe, quindi, che l'autonomia finanziaria delle Regioni e delle Province autonome risulta essere pur sempre condizionata dagli «obiettivi complessivi di finanza pubblica», ponendo l'art. 79, comma 3, dello statuto, come unica condizione, che tali obiettivi vengano fissati nell'ambito di procedure concordate tra Regione, Province autonome e Ministero dell'economia e delle finanze. Sicché il denunciato contrasto potrebbe configurarsi soltanto nell'ipotesi in cui, effettivamente, dovesse essere violato il principio dell'accordo, violazione che - secondo la difesa erariale - dovrebbe escludersi in ragione della specifica clausola di salvaguardia contenuta nel comma 14 dell'art. 32, che non si esaurirebbe in una mera formula di stile, essendo piuttosto finalizzata a chiarire che il contributo delle autonomie speciali all'azione di risanamento si realizza nel rispetto ed in attuazione dei rispettivi statuti di autonomia.

Con riguardo ai ricorsi promossi dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dalla Regione siciliana - laddove la prima contesta, in particolare, l'incompatibilità tra il comma 10 dell'art. 32 e gli artt. 2, primo comma, lettera a), 3, primo comma, lettera f), e 50 dello statuto di autonomia, in quanto verrebbe lesa la particolare autonomia finanziaria ad essa riconosciuta e la seconda si richiama invece al principio di leale collaborazione - il Presidente del Consiglio dei ministri rammenta che il legislatore può «legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali» (sentenza n. 229 del 2013) e che la stessa giurisprudenza costituzionale (si cita ancora la sentenza n. 229 del 2013) individuerebbe due condizioni affinché possa riconoscersi la qualità di principi generali dell'ordinamento a norme statali che fissano limiti alla spesa di Regioni ed enti locali: da una parte, l'indicazione degli obiettivi di riequilibrio della spesa degli enti, «intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente»; dall'altra, la non esaustività di tale disciplina, che deve configurarsi pur sempre come normativa di principio, circoscritta, cioè, alla fissazione di un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (si citano le sentenze n. 236 del 2013, n. 211 del 2012, n. 297 del 2009, n. 289 del 2008 e n. 169 del 2007), senza prevedere in modo analitico strumenti e modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi. Nel caso di specie - secondo il resistente - dovrebbero ritenersi rispettati entrambi i requisiti: le disposizioni in questione, infatti, si limiterebbero a porre soglie di contenimento complessivo della spesa, lasciando per il resto ampio spazio all'autonomia regionale.

Quanto poi al dettato del comma 10, secondo la difesa erariale esso andrebbe letto in combinato disposto con i commi 11, 12 e 13 dello stesso art. 32. Se, infatti, il primo indica l'entità complessiva dell'apporto di ciascuna autonomia, i successivi tre commi specificano che il contributo corrisposto «al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica» deve derivare da una correlativa riduzione dei rispettivi obiettivi programmatici, cioè conseguendo un equivalente risparmio di spesa. Poiché il comma 12 prevede espressamente una procedura concordata ai fini della determinazione del saldo programmatico, richiamando però, al tempo stesso, la tabella di cui al comma 10, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, dovrebbe ritenersi che il legislatore abbia inteso riconoscere a quest'ultima la funzione di parametro di riferimento, del quale, allora, bisognerà tener conto sia in sede di formulazione della proposta che di conclusione dell'accordo. Ne risulterebbe, in quest'ottica, che il rinvio agli importi indicati al comma 10 andrebbe inteso come parametro di «coerenza», cui le parti sarebbero chiamate ad attenersi ai fini della determinazione del saldo programmatico, il che non significherebbe imporre una perfetta coincidenza tra i due valori ma, piuttosto, evitare scostamenti eccessivi rispetto al limite complessivo fissato in tabella (si richiama la sentenza n. 169 del 2007). Secondo lo Stato, quindi, il comma 10 svolgerebbe «funzione meramente ancillare ed integrativa» rispetto al contenuto degli accordi.



Con riguardo ai commi 12 e 13, nella parte in cui, in caso di mancato raggiungimento dell'intesa entro la scadenza del termine indicato - fissato al 31 dicembre di ciascun anno precedente per gli anni 2012, 2013 e successivi - prevedono l'applicazione delle disposizioni dettate, rispettivamente, per le Regioni a statuto ordinario e gli enti locali del restante territorio nazionale, secondo il resistente si tratterebbe di una disciplina applicabile esclusivamente in via provvisoria, al solo fine di assicurare una copertura medio tempore per il periodo che intercorre tra la scadenza del termine e l'effettivo raggiungimento dell'intesa (è richiamata la sentenza n. 219 del 2013).

Osserva in proposito la difesa erariale che, in assenza di tale disciplina provvisoria - se, cioè, fallito ogni tentativo di arrivare ad un accordo sul saldo programmatico entro il termine del 31 dicembre, non fosse in alcun modo determinabile il contributo agli obiettivi di finanza pubblica in termini di competenza e di cassa aggiuntivo rispetto al 2011 - la finalità perseguita dall'accordo verrebbe certamente frustrata.

Relativamente infine alle censure rivolte al comma 16, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che sarebbe lo stesso comma 1, lettera c), dell'art. 79 dello statuto a prevedere espressamente, tra le modalità con le quali Regione e Province autonome concorrono all'assolvimento degli obblighi di carattere finanziario, «l'assunzione di oneri relativi all'esercizio di funzioni statali, anche delegate, definite d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze». D'altra parte, prosegue il resistente, il comma 16 specifica che tali misure sono definite «attraverso l'emanazione, con le modalità stabilite dai rispettivi statuti, di specifiche norme di attuazione statutaria», il che porterebbe ad escludere ogni possibile violazione dello statuto di autonomia e del principio dell'accordo.

Quanto alle censure mosse al comma 17, l'osservazione secondo cui il principio dell'accordo imporrebbe, di per sé, il ricorso al modello del cosiddetto «accordo separato», secondo la difesa erariale non troverebbe riscontro né nel dato costituzionale né nella giurisprudenza di questa Corte relativa al principio di leale collaborazione (si richiama la sentenza n. 31 del 2006): nulla impedirebbe quindi al legislatore statale di ricorrere al più efficace strumento dell'accordo integrato, specie alla luce delle già considerate esigenze di efficienza e celerità imposte dall'attuale congiuntura economica.

12.- La Regione autonoma Trentino-Alto Adige, con memoria depositata in prossimità dell'udienza del 21 ottobre 2014, ha replicato alle difese erariali, evidenziando che l'interpretazione suggerita dall'Avvocatura erariale, che punterebbe a sminuire il significato dell'art. 32, comma 10, sostenendo che l'accordo di cui al successivo comma 12 dovrebbe solamente evitare scostamenti eccessivi rispetto ai valori del comma 10, sarebbe smentita dal chiaro dettato delle disposizioni, dato che gli importi previsti da quest'ultimo sono richiamati dal comma 12.

13.- Con memoria depositata in prossimità dell'udienza del 21 ottobre 2014 la Provincia autonoma di Bolzano ha riepilogato lo *ius superveniens* intervenuto successivamente alla proposizione del ricorso ed ha sostenuto che le modifiche recate alle disposizioni impugnate non ne hanno alterato la portata precettiva. Quindi, le questioni promosse dalla Provincia autonoma manterrebbero inalterata la loro attualità in riferimento ai motivi di impugnazione dedotti, dovendosi pertanto intendersi trasferiti sul testo vigente delle disposizioni censurate.

Successivamente, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e di Bolzano, in seguito all'accordo concluso con il Governo in data 15 ottobre 2014, hanno deliberato di rinunciare integralmente ai rispettivi ricorsi.

14.- La Regione siciliana ha depositato memoria in data 19 gennaio 2015.

La ricorrente, pur avendo concluso a sua volta un accordo in materia di finanza pubblica con il Ministro dell'economia e delle finanze in data 9 giugno 2014, ha confermato l'intenzione di proseguire nel giudizio, in quanto in gran parte le disposizioni impugnate non hanno subito modificazioni, mentre le modifiche apportate non avrebbero portata soddisfacente.

Nel merito, la Regione siciliana, con riguardo all'impugnato comma 10 dell'art. 32, osserva che la disposizione è rimasta invariata rispetto ai contenuti originari e pertanto ribadisce le originarie censure. Relativamente al comma 11, la ricorrente prende atto che varie rimodulazioni e parziali abrogazioni della norma ne hanno reso meno gravoso il contenuto, nondimeno - secondo la medesima - la manovra nel suo complesso continuerebbe ad incidere sulla disponibilità della Regione siciliana, comportando uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale. Relativamente al comma 16, la ricorrente evidenzia come esso sia rimasto immutato, mentre quanto al comma 22 (che conferma le misure sanzionatorie previste dall'art. 7 del d.lgs. n. 149 del 2011), la Regione siciliana, richiamando la decisione della Corte costituzionale n. 219 del 2013, ritiene che si possa dichiarare la cessazione della materia del contendere.

15. - Con deliberazioni depositate rispettivamente il 4 febbraio ed il 9 febbraio 2015 il Consiglio della Regione autonoma Trentino Alto-Adige/Südtirol e quello della Provincia autonoma di Trento hanno ratificato quelle con le quali rispettivamente la Giunta regionale e la Giunta provinciale hanno rinunciato ai ricorsi in precedenza proposti, intendendo così agire in ottemperanza agli accordi intervenuti con lo Stato anche sulle questioni oggetto del presente giudizio.



Considerato in diritto

1.- Con cinque ricorsi (rispettivamente iscritti ai nn. 7, 8, 12, 13 e 15 del registro ricorsi dell'anno 2012) la Provincia autonoma di Bolzano, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, la Provincia autonoma di Trento, la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Regione siciliana hanno promosso questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 32 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2012).

Mentre è riservata ad altre pronunce la trattazione delle questioni promosse nei confronti di ulteriori disposizioni impugnate, i richiamati ricorsi, in ragione dell'evidente connessione, vanno riuniti limitatamente al citato art. 32, censurato da tutte le ricorrenti in riferimento a parametri parzialmente coincidenti.

La Provincia autonoma di Bolzano ha impugnato l'intero art. 32 della legge n. 183 del 2011 in riferimento agli artt. 8, numero 1, 9, numero 10, 16, 75, 79, 81, 83, 103, 104 e 107 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) ed ai principi di ragionevolezza e di leale collaborazione ed in relazione alle norme di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto); all'art. 2 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento); agli artt. 9, 10, 10-bis, 16, 17 e 18 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di finanza regionale e provinciale) ed all'art. 2, comma 106, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010).

La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha impugnato i commi 10 e 17 del medesimo art. 32 in riferimento al principio di leale collaborazione, agli artt. 2, primo comma, lettera a), 3, primo comma, lettera f), 12, 48-bis e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), agli artt. 3, 5, 117, terzo e sesto comma, 118, 119 e 120 Cost. ed all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), ed in relazione alla normativa di attuazione di cui alla legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta), ed al decreto legislativo 28 dicembre 1989, n. 434 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Valle d'Aosta in materia di coordinamento dei programmi degli interventi statali e regionali). Ha impugnato, altresì, i commi 19, 22, 23, 24 e 25 dello stesso articolo, richiamando per relationem i motivi di censura svolti in diverso ricorso.

La Provincia autonoma di Trento ha impugnato l'art. 32, commi 1, 10, 12, 13, 16, 17, 19, 22, 24, 25 e 26, della legge n. 183 del 2011 in riferimento all'art. 3 Cost.; agli artt. 74, 79, 80, 81, 103, 104 e 107 dello statuto del Trentino-Alto Adige (d.P.R. n. 670 del 1972) ed in relazione all'art. 17 del d.lgs. n. 268 del 1992 ed all'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992.

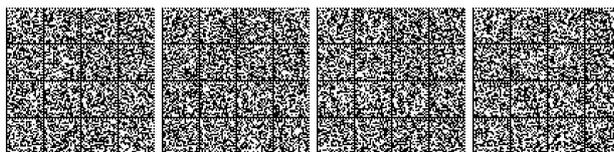
La Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol ha impugnato l'art. 32, commi 1, 10, 12, 16, 17, 19, 22, 24, 25 e 26, della legge n. 183 del 2011 in riferimento agli artt. 117 e 119 Cost. in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001; agli artt. 79, 103, 104 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972; al d.lgs. n. 268 del 1992 ed agli artt. 2 e 4 del d.lgs. n. 266 del 1992.

La Regione siciliana ha impugnato l'art. 32, commi 10, 11, 16 e 22, della legge n. 183 del 2011, in riferimento agli artt. 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), ed al principio di leale collaborazione.

2.- La Provincia autonoma di Bolzano, con atto depositato il 21 gennaio 2015, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige, con atto depositato il 28 gennaio 2015, e la Provincia autonoma di Trento, con atto depositato il 27 gennaio 2015, hanno rinunciato ai rispettivi ricorsi.

I ricorsi della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e della Regione siciliana sono parzialmente coincidenti quanto alle norme impugnate. Queste ultime - tutte contenute nell'art. 32 della legge n. 183 del 2011 - sono: i commi 10 e 22, censurati da entrambe le Regioni; i commi 11 e 16 impugnati dalla Regione siciliana; i commi 17, 19, 23, 24 e 25, impugnati dalla Regione autonoma Valle d'Aosta.

Il comma 10 dell'art. 32 riguarda «[i]l concorso alla manovra finanziaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, di cui all'articolo 20, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, come modificato dall'articolo 1, comma 8, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, aggiuntivo rispetto a quella disposta dall'articolo 14, comma 1, lettera b), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122», indicante, per ciascuno degli anni 2012, 2013 e successivi, secondo una tabella articolata, l'entità dei singoli contributi posti a carico di ciascuna delle autonomie speciali.



La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha impugnato detto comma in riferimento agli artt. 3 (principio di ragionevolezza), 5 e 120 (principio di leale collaborazione) Cost., al principio di autonomia finanziaria spettante statutariamente alla Regione ai sensi degli artt. 2, primo comma, lettera *a*), 3, primo comma, lettera *f*), 12, 48-*bis* e 50 dello statuto e della relativa normativa di attuazione (legge n. 690 del 1981).

La ricorrente lamenta il contrasto della norma statale con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. - poiché il legislatore ordinario avrebbe ripartito tra le diverse Regioni a statuto speciale il «contributo agli obiettivi di finanza pubblica in termini di competenza e di cassa aggiuntivo rispetto al 2011» a prescindere da ogni enunciazione dei criteri sulla cui base è stata effettuata la concreta ripartizione - nonché in contrasto con il riparto precedentemente stabilito dall'art. 14 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122. Tale disposizione prevedeva che l'accordo dovesse essere recepito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, tenendo conto dell'adozione di misure idonee ad assicurare il rispetto del patto di stabilità interno e della minore incidenza percentuale della spesa per il personale rispetto alla spesa corrente complessiva, nonché di misure di contenimento della spesa sanitaria e di azioni di contrasto al fenomeno dei falsi invalidi.

Con riguardo al comma 10, la Regione siciliana lamenta il mancato previo raggiungimento dell'intesa, in sede di Conferenza Stato-Regioni, circa i criteri e la conseguente quantificazione del concorso delle autonomie speciali alla manovra finanziaria.

Il principio della leale collaborazione dovrebbe prevedere, comunque, il coinvolgimento della Conferenza stessa «per favorire l'accordo e la collaborazione tra l'uno e le altre [autonomie speciali]». In ogni caso, il mancato raggiungimento dell'intesa comporterebbe per il Governo «l'obbligo di motivare adeguatamente le ragioni di interesse nazionale che lo hanno determinato a decidere unilateralmente».

Il comma 11 dell'art. 32, integrativo del precedente comma sotto il profilo del procedimento e dei contenuti dell'accordo in tema di obiettivi programmatici, è impugnato dalla sola Regione siciliana in riferimento al principio di leale collaborazione, del quale la previa intesa tra Stato ed autonomie speciali sarebbe esplicitazione. La ricorrente sostiene che non vi sarebbe in concreto possibilità di accordo in quanto il contenuto sarebbe predeterminato secondo gli importi della tabella di cui al comma 10, non concordati fra Stato e Regione e non compresi nell'ambito di applicazione della clausola di salvaguardia di cui al successivo comma 14 del medesimo art. 32.

L'art. 32, comma 16, della legge n. 183 del 2011, in tema di misure a carico delle Regioni a statuto speciale finalizzate a produrre un risparmio per il bilancio dello Stato, è impugnato dalla sola Regione siciliana in riferimento agli artt. 36 e 43 dello statuto, nonché al principio di leale collaborazione.

Il successivo comma 17, contenente disposizioni inerenti ad accordi tra lo Stato e gli enti territoriali per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, è impugnato dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste per violazione dell'autonomia finanziaria attribuita dagli artt. 2, primo comma, lettera *a*), 3, primo comma, lettera *f*), 12, 48-*bis* e 50 dello statuto speciale e dalla relativa normativa di attuazione (legge n. 690 del 1981 e d.lgs. n. 434 del 1989), del principio di leale collaborazione nonché degli artt. 117, terzo e sesto comma, 118 e 119 Cost. e 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

L'art. 32, comma 22, della legge n. 183 del 2011, inerente all'applicazione del sistema sanzionatorio per le violazioni del patto di stabilità, è impugnato dalla Regione siciliana per violazione degli artt. 36 e 43 dello statuto, nonché del principio di leale collaborazione.

I commi 19, 22, 23, 24 e 25 del medesimo art. 32, tutti inerenti all'applicazione alle Regioni a statuto speciale del sistema sanzionatorio previsto per le violazioni del patto di stabilità, sono impugnati dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste «alla luce di tutti i motivi già fatti valere [con separato ricorso] in riferimento al d.lgs. n. 149 del 2011, da intendersi in questa sede integralmente richiamati».

Si è costituito nei diversi giudizi, poi riuniti, il Presidente del Consiglio dei ministri, affermando che le disposizioni di cui all'art. 32 costituirebbero effettivamente principi generali in materia di finanza pubblica e, pertanto, non comporterebbero alcuna indebita invasione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e delle Province autonome.

Quanto al parametro della leale collaborazione, l'indicazione in tabella della misura con cui ciascuna autonomia concorre al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica non colliderebbe con il principio dell'accordo, il quale avrebbe una portata più ampia della semplice negoziazione del contributo di ciascuna Regione agli obiettivi di finanza pubblica: l'accordo con lo Stato riguarderebbe infatti il livello complessivo delle spese correnti ed in conto capitale ed - in definitiva - i saldi complessivi della gestione finanziaria di pertinenza di ciascuna Regione. In sostanza, si tratterebbe di una procedura concordata ai fini della determinazione degli obiettivi programmatici, nell'ambito della quale i valori riportati nella tabella di cui al comma 10 costituirebbero soltanto uno degli elementi dell'accordo. A differenza di altri importi maggiormente negoziabili, le somme indicate per i singoli enti territoriali potrebbero essere concordate



solo all'interno del principio di invarianza complessiva della manovra di bilancio riguardante la totalità delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome. Ciò non significherebbe imporre una perfetta coincidenza tra i due valori, ma, piuttosto, evitare scostamenti rispetto al limite complessivo fissato in tabella - come peraltro, in casi non dissimili, avrebbe affermato la giurisprudenza costituzionale (si cita la sentenza n. 169 del 2007) - secondo un modello che, nel rispetto del principio di leale collaborazione, non rinuncerebbe a definire la razionale scansione del procedimento di stipulazione dell'accordo.

Il metodo dell'accordo dovrebbe essere concepito come uno strumento di bilanciamento tra l'autonomia finanziaria degli enti territoriali e l'esigenza di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica - alcuni dei quali, peraltro, derivanti da impegni assunti in sede sovranazionale - del cui adempimento anche le Regioni speciali devono farsi carico alla luce dei principi di solidarietà politica, economica e sociale di cui all'art. 2 Cost., di unitarietà della Repubblica di cui all'art. 5 Cost., nonché di responsabilità internazionale dello Stato.

Questa Corte (si cita la sentenza n. 239 del 2013) avrebbe chiarito che il principio di leale collaborazione si tradurrebbe per entrambe le parti - e dunque anche per le stesse Regioni - nell'onere «di sostenere un dialogo, e quindi di tenere un comportamento collaborativo, che consenta di pervenire in termini ragionevoli alla definizione del procedimento». In questo modo, il suddetto principio troverebbe applicazione anche in senso, per così dire, "ascendente" richiedendo che gli enti territoriali cooperino attivamente con lo Stato centrale per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

3.- Le rinunce ai ricorsi della Provincia autonoma di Bolzano, della Provincia autonoma di Trento e della Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol conseguono ad impegni specificamente assunti in sede di accordi stipulati con il Ministro dell'economia e delle finanze in materia di finanza pubblica, ai sensi dell'art. 1, commi 454 e 456, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2013). Dette rinunce, non avendo riportato la formale accettazione del Presidente del Consiglio dei ministri, comportano la cessazione della materia del contendere in relazione alle parti dei ricorsi oggetto del presente giudizio.

4.- I predetti accordi, unitamente a quelli intervenuti con altre Regioni a statuto speciale, sono relativi agli esercizi finanziari successivi al 2012, annualità di riferimento dei ricorsi che qui vengono in discussione. Ciò nonostante, l'impegno assunto dagli enti in questione riguarda anche i ricorsi aventi ad oggetto le disposizioni contenute nell'art. 32 della legge n. 183 del 2011. Per quanto si dirà in prosieguo in tema di regole di invarianza del contributo complessivo a carico delle Regioni a statuto speciale ed alla luce del principio di continuità degli esercizi di bilancio, il contenuto degli accordi stipulati dalle autonomie speciali concorre, comunque, a definire il quadro finanziario di riferimento delle questioni qui in esame proposte dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e dalla Regione siciliana, che non hanno rinunciato ai rispettivi ricorsi.

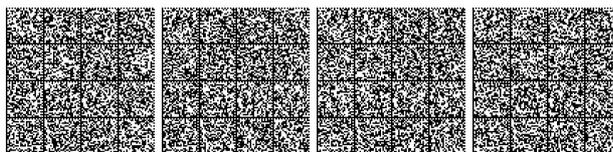
Peraltro, anche il Presidente della Regione siciliana ha sottoscritto in data 9 giugno 2014 un'ipotesi di accordo riguardante gli esercizi successivi al 2012. In detta ipotesi, parzialmente trasfusa nell'art. 42, commi da 5 a 8, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, la Regione siciliana si impegna «a ritirare, entro il 30 giugno 2014, tutti i ricorsi contro lo Stato pendenti dinanzi alle diverse giurisdizioni relativi alle impugnative di leggi o di atti consequenziali in materia di finanza pubblica, promossi prima del presente accordo, o, comunque, a rinunciare per gli anni 2014-17 agli effetti positivi sia in termini di saldo netto da finanziare che in termini di indebitamento netto che dovessero derivare da eventuali pronunce di accoglimento».

Tuttavia, l'accordo in questione non ha riportato l'approvazione della Giunta regionale e con successiva memoria del 19 gennaio 2015 la Regione siciliana ha confermato l'intenzione di proseguire il giudizio, asserendo che gran parte delle disposizioni impugnate - anche alla luce della concreta articolazione della normativa statale di recepimento - non avrebbero subito modificazioni, mentre quelle effettivamente apportate non avrebbero carattere satisfattivo.

Pertanto, deve procedersi all'esame nel merito sia del ricorso della Regione siciliana sia di quello della Regione autonoma Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste.

5.- Lo scrutinio del comma 10, impugnato da entrambe le ricorrenti, e del comma 11, impugnato dalla sola Regione siciliana, va eseguito congiuntamente, poiché il primo stabilisce l'entità del contributo alla manovra finanziaria di ciascuna Regione a statuto speciale ed il secondo delinea il procedimento per la stipulazione dell'accordo. In sostanza le due norme sono complementari nella determinazione delle contestate modalità di concorso delle autonomie speciali alla manovra finanziaria.

6.- Nel merito, le censure proposte da entrambe le Regioni nei confronti del comma 10 e dalla sola Regione siciliana nei confronti del comma 11 non sono fondate.



Esse si basano essenzialmente sulle seguenti argomentazioni: *a)* il contributo sarebbe determinato in via unilaterale e non preventivamente concordato con le Regioni e le Province autonome; *b)* l'accordo sarebbe svuotato di ogni significato perché le somme iscritte nella apposita tabella sarebbero insuscettibili di negoziazione tra le parti; *c)* le ripartizioni non sarebbero rispettose di previ criteri fissati in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano per il riparto del sacrificio tra le autonomie speciali.

In sostanza, i punti da dirimere nella presente controversia riguardano la legittimità della determinazione unilaterale da parte dello Stato del contributo di ciascuna autonomia speciale, l'oggetto dell'accordo in relazione alla pretesa predeterminazione unilaterale, l'assenza o il mancato rispetto di criteri obiettivi ed imparziali per il riparto del concorso tra gli enti territoriali compresi nella tabella di cui al comma 10.

6.1.- Quanto al profilo sub *a)*, occorre considerare che il complessivo concorso delle Regioni a statuto speciale, così come quello delle Regioni a statuto ordinario, rientra nella manovra finanziaria che lo Stato italiano, in quanto membro dell'Unione europea, è tenuto ad adottare per dimostrare il rispetto dei vincoli di bilancio previsti o concordati in ambito dell'Unione europea (art. 126 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea; artt. 2 e 3 del Protocollo n. 12 sulla procedura per i disavanzi eccessivi). Si tenga, inoltre, conto che con l'introduzione del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche da parte del Regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 che modifica il regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche - cui è conseguita la modifica della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica) da parte dell'art. 1 della legge 7 aprile 2011, n. 39 (Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri) - è stata anticipata la presentazione e la valutazione dei programmi di stabilità da parte degli Stati membri. Si tratta, quindi, di misure legislative statali direttamente riconducibili agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost. Considerate, inoltre, le modalità temporali anticipate di quantificazione di detta manovra, non è ipotizzabile che lo Stato possa presentare quella inerente al concorso regionale dopo aver completato il complesso *iter* di negoziazione con ciascuno degli enti a statuto speciale interessati.

Conseguentemente, la determinazione unilaterale preventiva appare funzionale alla manovra e, in quanto tale, conforme a Costituzione nei termini appresso specificati relativamente al carattere delle trattative finalizzate all'accordo.

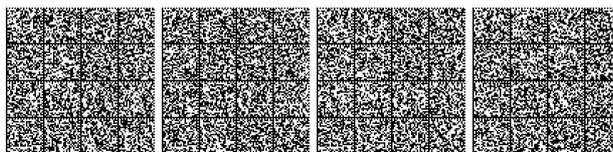
6.2.- Quanto alla questione sub *b)*, non è esatto sostenere che il contributo, così come determinato dalla legge di stabilità, non sia negoziabile in assoluto: in proposito l'impugnato comma 11 prevede una riduzione degli obiettivi programmatici dell'esercizio di riferimento pari alla somma degli importi analitici indicati nella tabella di cui al precedente comma 10. Dal momento che la manovra di finanza pubblica prende a riferimento il totale dei contributi delle autonomie speciali, questi ultimi potrebbero essere singolarmente rimodulati a condizione dell'invarianza del saldo complessivo.

Tale principio è stato da ultimo espressamente enunciato nell'art. 46, comma 4, del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale, convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 23 giugno 2014, n. 89), il quale dispone: «Gli importi delle tabelle [inerenti al concorso delle autonomie speciali] possono essere modificati, ad invarianza di concorso complessivo alla finanza pubblica, mediante accordo tra le regioni e le province autonome interessate [...] in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano. Tale riparto è recepito con successivo decreto del Ministero dell'economia e delle finanze. Il predetto accordo può tener conto dei tempi medi di pagamento dei debiti e del ricorso agli acquisti centralizzati di ciascun ente interessato».

Occorre tuttavia riconoscere che, ove il margine di negoziabilità fosse limitato ad una rimodulazione interna tra le varie componenti presenti nella citata tabella relative alle diverse autonomie speciali, con obbligo di integrale compensazione tra variazioni attive e passive, la censura avrebbe fondamento, poiché ogni margine di accordo comportante un miglioramento individuale dovrebbe essere compensato da un acquiescente reciproco aggravio di altro ente, difficilmente realizzabile.

Così limitatamente interpretato, il meccanismo normativo - ancorché astrattamente compatibile con il concetto di accordo - sarebbe sostanzialmente svuotato dalla prevedibile indisponibilità di tutti gli enti interessati ad accollarsi l'onere dei miglioramenti destinati ad altri e, conseguentemente, sarebbe lesivo del principio di leale collaborazione e dell'autonomia finanziaria regionale.

In realtà, una lettura costituzionalmente orientata della norma, peraltro confermata dalla prassi ed in particolare dalla morfologia degli ultimi accordi stipulati in questa materia tra Governo ed autonomie speciali (Accordo tra il Governo e la Regione Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano del 15 ottobre 2014; Accordo tra il Ministro dell'economia e delle finanze e la Regione siciliana del 9 giugno 2014; Accordo tra il Ministro dell'economia e delle finanze e la Regione autonoma Sardegna del 21 luglio 2014; Accordo tra il Ministro dell'economia e



delle finanze e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia del 28 ottobre 2014) dimostra che lo strumento dell'accordo serve a determinare nel loro complesso punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, sia ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei, sia al fine di evitare che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l'autonomia finanziaria ad esse spettante. Ciò anche modulando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti, in relazione alla diversità delle situazioni esistenti nelle varie realtà territoriali.

Per questo motivo, il contenuto degli accordi, oltre che la riduzione dei programmi in rapporto al concorso della Regione interessata ad obiettivi di finanza pubblica, può e deve riguardare anche altri profili di natura contabile quali, a titolo esemplificativo, le fonti di entrata fiscale, la cui compartecipazione sia quantitativamente controversa, l'accoglienza di rischi di andamenti difformi tra dati previsionali ed effettivo gettito dei tributi, le garanzie di finanziamento integrale di spese essenziali, la ricognizione globale o parziale dei rapporti finanziari tra i due livelli di governo e di adeguatezza delle risorse rispetto alle funzioni svolte o di nuova attribuzione, la verifica di congruità di dati e basi informative finanziarie e tributarie, eventualmente conciliandole quando risultino palesemente difformi, ed altri elementi finalizzati al percorso di necessaria convergenza verso gli obiettivi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

In definitiva, l'oggetto dell'accordo è costituito dalle diverse componenti delle relazioni finanziarie che, nel loro complesso, comprendono e trascendono la misura del concorso regionale. Infatti, gli obiettivi conseguenti al patto di stabilità esterno sono i saldi complessivi, non le allocazioni di bilancio. Per questo motivo, ferme restando le misure finanziarie di contenimento della spesa concordate in sede europea, le risorse disponibili nel complesso della finanza pubblica allargata ben possono essere riallocate, a seguito di accordi, anche ad esercizio inoltrato.

Dunque, l'accordo stipulato dalle autonomie speciali consente la negoziazione di altre componenti finanziarie attive e passive, ulteriori rispetto al concorso fissato nell'ambito della manovra di stabilità ed è soprattutto in questo spazio convenzionale che deve essere raggiunto l'accordo previsto dall'impugnato comma 11.

Il principio dell'accordo non implica un vincolo di risultato, bensì di metodo (sentenza n. 379 del 1992). Ciò significa che le parti devono porre in essere un confronto realmente orientato al superiore interesse pubblico di conciliare, nei limiti del possibile, l'autonomia finanziaria della Regione con l'indefettibile vincolo comunitario di concorso alla manovra di stabilità.

Il dovere di discussione ricadente su entrambe le parti comporta che si realizzi, in tempi ragionevolmente brevi, un serio tentativo di superare le divergenze «attraverso le necessarie fasi dialogiche, quanto meno articolate nello schema proposta-risposta, replica-controreplica» (sentenza n. 379 del 1992).

Anche lo Stato, dunque, deve fare in modo che l'attività di concertazione si svolga secondo comportamenti coerenti e non contraddittori, tanto in riferimento ai limiti di accoglimento delle proposte formulate dalle autonomie speciali, quanto in relazione alle possibili alternative da offrire a queste ultime. Ciò senza dar luogo ad atteggiamenti dilatori, pretestuosi, ambigui, incongrui o insufficientemente motivati, di modo che il confronto possa avvenire su basi di correttezza e di apertura all'altrui posizione.

Proprio in tema di relazioni finanziarie con le Regioni a statuto speciale, questa Corte ha avuto modo di censurare un comportamento dello Stato, osservando che «Indubbiamente l'inerzia statale troppo a lungo ha fatto permanere uno stato di incertezza che determina conseguenze negative sulle finanze regionali, alle quali occorre tempestivamente porre rimedio, trasferendo, senza ulteriore indugio, le risorse determinate a norma dello statuto» (sentenza n. 95 del 2013).

Così interpretata, pertanto, la norma risulta immune dai dedotti vizi di costituzionalità.

6.3.- Quanto alla censura sub *c*), secondo la quale le ripartizioni previste dalla tabella di cui al comma 10 dell'art. 32 della legge n. 183 del 2011 non sarebbero rispettose di criteri prefissati per il riparto del sacrificio tra le autonomie speciali, è utile osservare che la disciplina delle relazioni finanziarie tra queste e lo Stato, quale risultante dai principi costituzionali e dalla normativa in tema di concorso al patto di stabilità e, più in generale, da quella inerente agli obiettivi di finanza pubblica, presenta due caratteri indefettibili: *a*) l'individuazione di criteri obiettivi e trasparenti per la definizione del riparto; *b*) la ricerca di soluzioni condivise tra Stato ed autonomie speciali, finalizzate a bilanciare i principi costituzionali della stabilità economica e dell'autonomia nel doveroso concorso degli enti territoriali. La sede naturale per realizzare tale bilanciamento è stata individuata dal legislatore nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

La disposizione impugnata, sebbene non menzioni espressamente il coinvolgimento della Conferenza, deve essere interpretata in modo costituzionalmente orientato attraverso il combinato disposto con l'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010, peraltro invocato dalla stessa ricorrente. Quest'ultimo prevedeva in subiecta materia sia alcuni criteri di massima, sia il coinvolgimento della Conferenza stessa. Per la verità il citato art. 14 si riferisce espressamente alle Regioni a statuto ordinario, ma dai commi 1 e 2 del medesimo articolo si ricava inequivocabilmente che anche il riparto del concorso indiviso delle autonomie speciali deve essere effettuato secondo criteri e modalità concordati in sede di Conferenza.



Tale interpretazione, peraltro condivisa dalle stesse ricorrenti, oltre ad essere conforme a Costituzione, risulta anche l'unica logicamente percorribile.

Proprio la dedotta nota del Ministero dell'economia e delle finanze n. 81651 del 29 settembre 2010 - antecedente all'art. 32, comma 10, della legge n. 183 del 2011 - testimonia la conforme interpretazione del collegamento teleologico tra le due disposizioni: essa rivolge, infatti, un invito alle autonomie speciali a partecipare all'istruttoria finalizzata ad una proficua intesa, in grado di vincolare in modo imparziale le parti interessate. La nota così prevede: «l'art. 14, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 ha previsto il concorso delle Regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica [...]. Pertanto, al fine di definire un testo condiviso con le autonomie regionali si propone un incontro tecnico [...]. Al solo scopo di agevolare i lavori è stata predisposta l'unita bozza di articolato [per ...] l'individuazione di puntuali criteri per il riparto del concorso complessivamente previsto a carico delle regioni a statuto speciale e province autonome, fermo restando lo strumento dell'accordo di ciascuna autonomia speciale con il Ministro dell'economia e delle finanze. Nel ribadire che l'unita bozza di lavoro costituisce un mero esercizio tecnico aperto, pertanto, a tutte le modifiche o integrazioni che verranno proposte, si resta in attesa di un cortese ed urgente cenno di riscontro». La tesi del Ministero conferma che l'intesa è lo strumento per il riparto, mentre l'accordo è lo strumento bilaterale avente ad oggetto il complesso delle relazioni finanziarie precedentemente specificate.

Dunque, l'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010 fa sistema e completa il citato comma 10 sotto il profilo del procedimento necessario per raggiungere criteri ed obiettivi condivisi. Perché si realizzi in concreto tale integrazione tra le citate disposizioni - nel senso di una previa definizione dei criteri di riparto - occorre, tuttavia, l'intesa fra tutte le parti interessate, esito non raggiunto (e ancora oggi in itinere) al momento della manovra annuale successiva all'invito del Ministero dell'economia e delle finanze precedentemente richiamato. Se non si realizza l'intesa, una determinazione normativa unilaterale provvisoria dello Stato risulta adempimento indefettibile per assicurare alla manovra di stabilità la sua naturale scadenza.

In quest'ottica, come di seguito specificato, anche le norme di coordinamento finanziario successive si sono orientate nello stesso senso, pur differenziandosi nei criteri di volta in volta enucleati come base di partenza per realizzare una proficua intesa nell'ambito della suddetta Conferenza permanente.

Peraltro, non essendo stata raggiunta in tale sede, fino ad oggi, alcuna intesa specifica per definire preventivamente il riparto del concorso delle autonomie speciali, lo Stato ha dovuto fare ricorso a riferimenti provvisori per assicurare il rispetto dei vincoli europei, nelle more del raggiungimento di ipotesi condivise. In questa prospettiva provvisoria deve essere letta l'evoluzione normativa successiva al d.l. n. 78 del 2010 ed in particolare la formulazione della norma recentemente adottata dal legislatore statale, l'art. 46, comma 6, del d.l. n. 66 del 2014, il quale ha cercato di coniugare il principio dell'intesa con termini specifici per il suo raggiungimento. Esso dispone: «Le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, in conseguenza dell'adeguamento dei propri ordinamenti ai principi di coordinamento della finanza pubblica [...] ai sensi dell'articolo 117, comma secondo, della Costituzione, assicurano un contributo alla finanza pubblica [...] in ambiti di spesa e per importi proposti in sede di autoordinamento dalle regioni e province autonome medesime, tenendo anche conto del rispetto dei tempi di pagamento stabiliti dalla direttiva 2011/7/UE, nonché dell'incidenza degli acquisti centralizzati, da recepire con intesa sancita dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro il 31 maggio 2014, con riferimento all'anno 2014 ed entro il 31 ottobre 2014, con riferimento agli anni 2015 e seguenti. In assenza di tale Intesa entro i predetti termini, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottarsi, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, entro 20 giorni dalla scadenza dei predetti termini, i richiamati importi sono assegnati ad ambiti di spesa ed attribuiti alle singole regioni e Province autonome di Trento e Bolzano, tenendo anche conto del Pil e della popolazione residente, e sono eventualmente rideterminati i livelli di finanziamento degli ambiti individuati e le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato».

Si tratta a ben vedere di una norma che conferisce scadenze ed ipotesi alternative alla intesa, nel solco del tracciato concettuale precedentemente ricostruito sulla base della necessaria conciliazione dei principi scaturenti dai vincoli finanziari europei e di quelli di tutela delle autonomie.

Alla luce delle esposte argomentazioni, dunque, si deve concludere che il combinato disposto dell'art. 32, comma 10, della legge n. 183 del 2011 e dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 2010 - successivamente evoluto nella contestuale e più articolata normativa contenuta nell'art. 46 del d.l. n. 66 del 2014 - presuppone l'individuazione concertata di criteri per il riparto del concorso individuale delle autonomie speciali al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. Nelle more del raggiungimento dell'intesa, detta normativa è finalizzata ad assicurare l'attuazione dei vincoli sottesi alla manovra di bilancio annuale e pluriennale.



Vale anche per le problematiche connesse al raggiungimento dell'intesa quanto osservato precedentemente a proposito degli accordi circa il vincolo di metodo, che deve caratterizzare le trattative finalizzate al perfezionamento della stessa.

In questo caso, il dovere di discussione ricade su tutte le parti interessate, dallo Stato alle autonomie speciali, attraverso le necessarie fasi dialogiche, le quali, per quanto riguarda l'intesa, devono assumere una dimensione collegiale improntata alla leale collaborazione. In tale prospettiva va letto anche il potere di proposta dello Stato, che deve essere inteso quale base di discussione, idonea a circoscrivere il *thema decidendum* e ad assumere il ruolo di riferimento per le proposte emendative dei soggetti partecipanti alla Conferenza permanente.

L'adozione unilaterale dei criteri di riparto «non può pertanto essere prevista come “mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa”, con sacrificio della sfera di competenza costituzionalmente attribuita alla Regione e violazione, per l'effetto, del principio di leale collaborazione (sentenza n. 179 del 2012)» (sentenza n. 39 del 2013).

Fermo restando che il contributo collaborativo dello Stato in sede istruttoria e nella sede collegiale della Conferenza non può ridursi alla mera attesa della scadenza del termine (sentenza n. 39 del 2013), la determinazione unilaterale dei criteri deve essere concepita come rimedio ultimo per assicurare il rispetto dei vincoli europei connessi alla manovra di bilancio e deve sempre avere una valenza provvisoria in relazione all'auspicato raggiungimento dell'intesa in tempi utili alle future manovre.

A maggior ragione, considerato il reiterato fallimento delle trattative fino ad oggi espletate, la determinazione normativa unilaterale dello Stato deve essere strettamente contenuta secondo canoni di ragionevolezza e di imparzialità nei confronti dei soggetti chiamati a concorrere alla dimensione complessiva della manovra. Canoni che nel caso dei commi 10 e 11 dell'art. 32, letti nel quadro sistematico precedentemente ricostruito, non risultano violati.

6.4.- Con riguardo al complesso delle censure riferite ai commi 10 ed 11 può dunque concludersi che la determinazione unilaterale da parte dello Stato, in assenza di criteri condivisi con le autonomie speciali, è legittima in quanto assolve provvisoriamente all'onere di assicurare il raggiungimento, nei termini temporali previsti, degli obiettivi finanziari delle manovre di bilancio in attesa del perfezionarsi dell'intesa, mentre l'accordo bilaterale con ciascuna autonomia costituisce momento di ricognizione e di eventuale ridefinizione delle relazioni finanziarie tra lo Stato e l'ente territoriale.

Alla luce delle esposte ragioni la normativa oggetto di scrutinio risulta immune da vizi di costituzionalità e le censure proposte nei confronti dei commi 10 e 11 non risultano fondate.

7.- La questione proposta dalla Regione siciliana nei confronti dell'art. 32, comma 16, della legge n. 183 del 2011 non è fondata.

La norma impugnata dispone che «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano concorrono al riequilibrio della finanza pubblica, oltre che nei modi stabiliti dai commi 11, 12 e 13, anche con misure finalizzate a produrre un risparmio per il bilancio dello Stato, mediante l'assunzione dell'esercizio di funzioni statali, attraverso l'emanazione, con le modalità stabilite dai rispettivi statuti, di specifiche norme di attuazione statutaria; tali norme di attuazione precisano le modalità e l'entità dei risparmi per il bilancio dello Stato da ottenere in modo permanente o comunque per annualità definite». Dalla formulazione della stessa emerge chiaramente che la sua applicazione è condizionata al rispetto degli statuti delle autonomie speciali, sia in termini procedurali che sostanziali, ed è proprio per questo motivo che non può essere considerata lesiva dell'autonomia regionale come sostenuto dalla ricorrente.

Come già affermato da questa Corte, il principio dell'autonomia regionale deve essere temperato con gli obiettivi e i vincoli di risparmio concordati in sede europea (sentenza n. 118 del 2012). Detti obiettivi non si esauriscono negli ambiti discrezionali dell'accordo, ma possono - nell'indefettibile rispetto delle norme statutarie - prevedere, come nel caso in esame, forme di riorganizzazione delle funzioni amministrative e del loro riparto tra Stato e Regioni, capaci di produrre effetti favorevoli in termini di efficienza ed economicità.

8.- Con riguardo alla questione proposta dalla Regione autonoma Valle d'Aosta nei confronti dell'art. 32, comma 17, della legge n. 183 del 2011 deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

La disposizione, nella formulazione originaria, fissava la propria decorrenza a partire dall'esercizio 2013. È stata poi modificata dapprima dall'art. 1, comma 433, lettere a), b) e c), della legge n. 228 del 2012 - il quale ha sostituito l'inciso «a decorrere dall'anno 2013» con quello «a decorrere dall'anno 2014» - e successivamente dall'art. 1, comma 505, lettere a), b), c) e d) della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014), che ne ha posticipato ulteriormente l'entrata in vigore



all'esercizio 2015. Infine, l'art. 1, comma 493, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015), ne ha disposto l'abrogazione a decorrere dal 1° gennaio 2015.

In ragione delle modifiche intervenute il comma 17 non ha, dunque, avuto concreta applicazione nei tre anni di vigenza e la successiva abrogazione è completamente soddisfattiva delle pretese della ricorrente.

9.- Anche per la questione proposta dalla Regione siciliana nei confronti dell'art. 32, comma 22, della legge n. 183 del 2011 deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere.

La norma impugnata stabilisce che «Restano ferme le disposizioni di cui all'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149». L'art. 7 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 (Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42), è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo nel testo risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 1 della legge n. 228 del 2012, «nella parte in cui si applica alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome» (sentenza n. 219 del 2013). Pertanto, il precetto legislativo così modificato non è più riferibile alla Regione siciliana, in quanto ente territoriale a statuto speciale.

10.- Le questioni proposte dalla Regione autonoma Valle d'Aosta /Vallée d'Aoste nei confronti dell'art. 32, commi 19, 22, 23, 24 e 25, della legge n. 183 del 2011 sono inammissibili.

Le relative censure sono espresse nel ricorso in relazione a «tutti i motivi già fatti valere con riferimento all'art. 7 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149 [...] da intendersi in questa sede integralmente trascritti». In tale maniera esse sono dedotte in modo puramente assertivo ed, in conformità alla costante giurisprudenza di questa Corte, non può valere a colmare l'anzidetta lacuna il semplice rinvio ad un precedente atto.

Proprio con riguardo ad altra questione inerente allo stesso ricorso questa Corte ha affermato che «la Regione autonoma Valle d'Aosta si è limitata a rinviare ai “motivi [...] già fatti valere con riferimento al d.lgs. n. 149 del 2011”, il cui art. 7 essa aveva impugnato con il ricorso n. 157 del 2011. Una tale motivazione dell'odierno ricorso, esclusivamente per relationem, ne comporta, per ciò stesso, l'inammissibilità (sentenze n. 68 del 2011, n. 40 del 2007, per tutte)» (sentenza n. 175 del 2014).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta /Vallée d'Aoste, dalla Provincia autonoma di Trento, dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige /Südtirol e dalla Regione siciliana con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) dichiara cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2012), promosse dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, commi 1, 10, 12, 13, 16, 17, 19, 22, 24, 25 e 26 della legge n. 183 del 2011, promosse dalla Provincia autonoma di Trento con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, commi 1, 10, 12, 16, 17, 19, 22, 24, 25 e 26, della legge n. 183 del 2011, promosse dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 17, della legge n. 183 del 2011, promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste con il ricorso indicato in epigrafe;

5) dichiara cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 22, della legge n. 183 del 2011, promosse dalla Regione siciliana con il ricorso indicato in epigrafe;



6) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, commi 19, 22, 23, 24 e 25, della legge n. 183 del 2011, promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta /Vallée d'Aoste con il ricorso indicato in epigrafe;

7) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 10, della legge n. 183 del 2011, promosse dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, in riferimento al principio di leale collaborazione, agli artt. 2, primo comma, lettera a), 3, primo comma, lettera f), 12, 48-bis e 50 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), in relazione alla normativa di attuazione di cui alla legge 26 novembre 1981, n. 690 (Revisione dell'ordinamento finanziario della Regione Valle d'Aosta), nonché in riferimento agli artt. 3, 5, 117, terzo e sesto comma, 118, 119 e 120 della Costituzione ed all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione);

8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 32, commi 10, 11 e 16 della legge n. 183 del 2011, promosse dalla Regione siciliana in riferimento agli artt. 36 e 43 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana) ed al principio di leale collaborazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 febbraio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150019

N. 20

Ordinanza 14 gennaio - 26 febbraio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Stato di incapacità dell'imputato, infermo di mente sottoposto a misura di sicurezza detentiva provvisoria - Sospensione del procedimento.

– Codice di procedura penale, art. 71, comma 1.

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente



ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 71, comma 1, del codice di procedura penale, promosso dal Tribunale ordinario di Roma nel procedimento penale a carico di B.M., con ordinanza del 29 novembre 2013, iscritta al n. 7 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 7, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Udito nella camera di consiglio del 14 gennaio 2015 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto che, con ordinanza del 29 novembre 2013 (r.o. n. 7 del 2014), il Tribunale ordinario di Roma, ottava sezione penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 13, 24, secondo comma, 32 e 111 della Costituzione e agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 5 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti «CEDU»), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, questione di legittimità costituzionale dell'art. 71, comma 1, del codice di procedura penale, nella parte in cui - «Quando c'è una situazione di incapacità processuale, permanente ed irreversibile per l'assenza di prospettive di guarigione o di significativa attenuazione dell'infermità mentale, di un imputato sottoposto a misura di sicurezza provvisoria detentiva» - «non consente al giudice di celebrare il processo e di definirlo con una sentenza, ivi compresa quella di assoluzione per non imputabilità ed applicazione di misure di sicurezza, allorché l'imputato sia rappresentato da un curatore speciale, cioè [da] un soggetto che surroga le capacità dell'infermo di mente perché in grado di tutelarne in concreto gli interessi»;

che il Tribunale rimettente premette di essere investito di un procedimento penale a carico di una persona imputata dei reati previsti dagli artt. 582 e 585, primo e secondo comma, numero 2), in relazione agli artt. 577, primo comma, numero 4), e 61, numero 1), del codice penale, e dall'art. 674 del medesimo codice, commessi nell'agosto 2009;

che, come riferisce il Tribunale rimettente, l'imputato è persona di alta pericolosità sociale e si trova sottoposto alla misura di sicurezza provvisoria del ricovero in un ospedale psichiatrico giudiziario a decorrere dal 3 ottobre 2009, con alcuni intervalli di tempo in cui è stato sottoposto alla misura della libertà vigilata;

che nell'udienza dibattimentale del 5 giugno 2012 il giudice, su istanza del difensore, ha adottato un provvedimento di sospensione del processo per incapacità dell'imputato e ha nominato un curatore speciale, ai sensi degli artt. 70 e 71 cod. proc. pen.;

che nell'udienza del 9 ottobre 2012 e in quella del 24 settembre 2013 - entrambe fissate ai sensi degli artt. 206 cod. pen. e 72 cod. proc. pen. - il giudice ha accertato, previo esame del perito psichiatrico all'uopo nominato e delle numerose relazioni psichiatriche relative all'imputato, che il suo stato di pericolosità sociale era ancora attuale e, conseguentemente, ha confermato la misura di sicurezza provvisoria del ricovero nell'ospedale psichiatrico giudiziario;

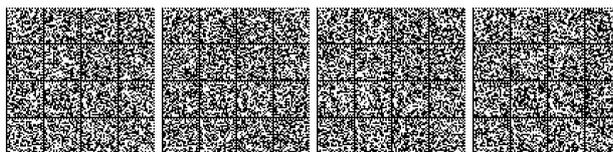
che, pertanto, la questione sollevata sarebbe rilevante, in quanto, considerata la natura cronica della malattia psichiatrica da cui risulta affetto l'imputato, che lo rende incapace in modo irreversibile, «vi è una situazione di stallo sine die che non consente di pervenire alla pronuncia di alcun tipo di sentenza [...], con protrazione a tempo indeterminato della misura provvisoria di sicurezza detentiva a lui applicata dal 2009»;

che, ai sensi dell'art. 71 cod. proc. pen. e dei ripetuti interventi della Corte costituzionale in materia (sentenze n. 41 del 1993 e n. 340 del 1992), infatti, la sospensione processuale per incapacità dell'imputato non consente al giudice di pronunciare una sentenza di proscioglimento per difetto di imputabilità al momento del fatto, in quanto ciò potrebbe comportare l'applicazione di una misura di sicurezza;

che la questione, poi, sarebbe non manifestamente infondata con riferimento ai principi di uguaglianza e di ragionevolezza dell'art. 3 Cost., e, inoltre, a quelli di adeguatezza e di proporzionalità dell'art. 13 Cost. e a quello di ragionevole durata del processo dell'art. 111, secondo comma, Cost., in quanto - nel caso in cui l'imputato sia sottoposto, come nel giudizio *a quo*, ad una misura di sicurezza provvisoria detentiva - l'indeterminata durata del processo conseguente alla sospensione per incapacità inciderebbe sulla libertà personale dell'imputato, comportando «una surrettizia forma di restrizione sine die», peraltro non soggetta a termini massimi di durata;

che anche per le misure di sicurezza provvisorie detentive dovrebbe valere «il principio costituzionale di adeguatezza e proporzionalità che fissa un "limite estremo, superato il quale il permanere dello stato coercitivo si presuppone essere sproporzionato in quanto eccedente gli stessi limiti di tollerabilità del sistema" (in questi termini Corte Cost. sentenza numero 292 del 1998 con riferimento alla custodia cautelata)»;

che il principio di proporzionalità sarebbe, invece, violato da «una disciplina delle misure di sicurezza detentive di carattere provvisorio, come quella attualmente in essere per il caso di specie, in cui queste diventano illimitate, anche a prescindere dall'entità della pena prevista per il reato contestato, così come diventano illimitat[i] la durata del processo, in violazione dell'articolo 111 della Costituzione, ed il termine prescrizionale»;



che la questione, inoltre, sarebbe non manifestamente infondata con riferimento al diritto di difesa garantito dall'art. 24 Cost., perché quando «vi è una situazione di incapacità processuale, permanente ed irreversibile per l'assenza di prospettive di guarigione o di significativa attenuazione dell'infermità mentale, di un imputato sottoposto a misura di sicurezza provvisoria detentiva», si dovrebbe «consentire al giudice di celebrare il processo e di definirlo con una sentenza, ivi compresa quella di assoluzione per non imputabilità con eventuale applicazione di misure di sicurezza se si accerti la pericolosità attuale, attraverso l'interlocuzione con il curatore speciale dell'imputato e le altre parti processuali»;

che il giudice *a quo* è ben consapevole che la soluzione prospettata è stata già sottoposta all'attenzione della Corte costituzionale, che ha più volte dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 71, comma 1, cod. proc. pen. (sentenze n. 281 del 1995, n. 340 del 1992 e n. 23 del 1979), ma sottolinea come il caso al suo esame presenti due elementi di differenziazione, perché l'imputato è da anni sottoposto a una misura di sicurezza detentiva in via provvisoria e probabilmente non era capace di intendere e di volere già al momento del fatto;

che la norma censurata violerebbe anche gli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 5 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, in quanto l'applicazione di una misura di sicurezza detentiva in via provvisoria *sine die*, «senza essere preceduta da una sentenza che accerti il merito del fatto e senza che detta sentenza possa mai essere pronunciata da parte del giudice per la sospensione indeterminata imposta dall'art. 71, comma 1, cpp», contrasta con la norma convenzionale «sotto due profili: *a*) quello del diritto del non imputabile ad un processo; *b*) quello del diritto ad essere comunque giudicato entro un termine ragionevole»;

che, infine, la questione sarebbe non manifestamente infondata con riferimento al diritto alla salute garantito dall'art. 32 Cost., in quanto «il sistema penitenziario e le sue strutture psichiatriche interne sono state le uniche ad aver consentito, sino ad oggi, [all'imputato] l'efficacia delle cure di cui aveva bisogno e che non venivano invece offerte, in modo adeguato, dal sistema sanitario nazionale esterno, privo di efficaci strumenti per i casi come quello in esame»;

che in data 12 giugno 2014 è pervenuto un provvedimento del Tribunale rimettente;

che con tale provvedimento il giudice ha dato atto che la legge di conversione 30 maggio 2014, n. 81, ha introdotto l'art. 1, comma 1-*quater*, nel decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari), a norma del quale «Le misure di sicurezza detentive provvisorie o definitive, compreso il ricovero nelle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza, non possono durare oltre il tempo stabilito per la pena detentiva prevista per il reato commesso, avuto riguardo alla previsione edittale massima. Per la determinazione della pena a tali effetti si applica l'articolo 278 del codice di procedura penale. Per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo non si applica la disposizione di cui al primo periodo»;

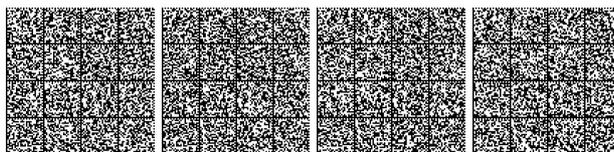
che in base a tale norma il giudice ha dichiarato la cessazione di efficacia della misura di sicurezza provvisoria del ricovero presso l'ospedale psichiatrico giudiziario disposta nei confronti dell'imputato, in quanto il termine di tre anni, pari alla pena edittale massima per i reati contestati, era ampiamente decorso.

Considerato che il Tribunale ordinario di Roma, ottava sezione penale, dubita, in riferimento agli artt. 3, 13, 24, secondo comma, 32 e 111 della Costituzione e agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 5 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848, della legittimità costituzionale dell'art. 71, comma 1, del codice di procedura penale, nella parte in cui - «Quando c'è una situazione di incapacità processuale, permanente ed irreversibile per l'assenza di prospettive di guarigione o di significativa attenuazione dell'infermità mentale, di un imputato sottoposto a misura di sicurezza provvisoria detentiva» - «non consente al giudice di celebrare il processo e di definirlo con una sentenza, ivi compresa quella di assoluzione per non imputabilità ed applicazione di misure di sicurezza, allorché l'imputato sia rappresentato da un curatore speciale, cioè [da] un soggetto che surroga le capacità dell'infermo di mente perché in grado di tutelarne in concreto gli interessi»;

che la questione è sollevata con specifico riferimento all'ipotesi in cui l'imputato, essendo persona socialmente pericolosa, è sottoposto a una misura di sicurezza detentiva, applicata in via provvisoria ai sensi dell'art. 206 cod. pen.;

che in tal caso, considerata l'irreversibile incapacità processuale dell'imputato, «vi [sarebbe] una situazione di stallo *sine die* che non consent[irebbe] di pervenire alla pronuncia di alcun tipo di sentenza [...], con protrazione a tempo indeterminato della misura provvisoria di sicurezza detentiva»;

che successivamente all'ordinanza di rimessione è entrato in vigore il decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52 (Disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 maggio 2014, n. 81, il quale, nell'art. 1, comma 1-*quater*, stabilisce che «Le misure di sicurezza detentive provvisorie o definitive, compreso il ricovero nelle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza, non possono durare oltre il tempo stabilito per la pena detentiva prevista per il reato commesso, avuto riguardo alla previsione edittale massima. Per la determinazione della pena a tali effetti si applica l'articolo 278 del codice di procedura penale. Per i delitti puniti con la pena dell'ergastolo non si applica la disposizione di cui al primo periodo»;



che il Tribunale rimettente, con motivazione plausibile, ritiene che, in assenza di disposizioni transitorie, la norma citata trovi immediata applicazione in forza dell'art. 200 cod. pen., del principio del tempus regit actum ivi sancito e del principio del favor rei;

che insomma, in epoca successiva all'ordinanza di rimessione, è stata emanata una norma che ha introdotto un termine massimo di durata delle misure di sicurezza, provvisorie o definitive, di carattere detentivo;

che ciò ha indotto il giudice rimettente a dichiarare, con provvedimento del 3 giugno 2014, la cessazione di efficacia della misura di sicurezza provvisoria del ricovero nell'ospedale psichiatrico giudiziario disposta nei confronti dell'imputato, in quanto il termine di tre anni, pari alla pena edittale massima per i reati contestati, era ampiamente decorso;

che, a fronte di questo *ius superveniens*, spetta al giudice rimettente la valutazione circa la perdurante rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione sollevata;

che va disposta, pertanto, la restituzione degli atti al giudice *a quo*, perché valuti la questione alla luce del mutato quadro normativo (ordinanze n. 75 del 2014, n. 35 del 2013, n. 316 del 2012 e n. 296 del 2011).

Visto l'art. 9, commi 1 e 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

ordina la restituzione degli atti al Tribunale ordinario di Roma.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 gennaio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 febbraio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150020

n. 21

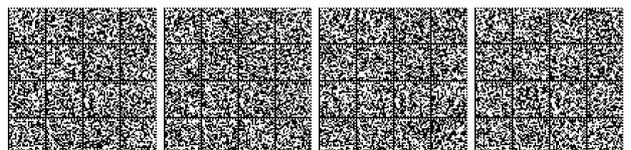
Ordinanza 28 gennaio - 26 febbraio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Imposte sui redditi - Ritenuta a titolo di imposta sugli interessi e sui redditi da capitale - Applicabilità anche nei confronti dei soggetti esclusi dall'imposta sul reddito delle persone giuridiche (IRPEG).

– Legge 18 febbraio 1999, n. 28 (Disposizioni in materia tributaria, di funzionamento dell'Amministrazione finanziaria e di revisione generale del catasto), art. 14.

–



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge 18 febbraio 1999, n. 28 (Disposizioni in materia tributaria, di funzionamento dell'Amministrazione finanziaria e di revisione generale del catasto), di interpretazione autentica dell'art. 26, comma 4, terzo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Padova nel procedimento vertente tra l'Azienda Padova Servizi Spa e l'Agenzia delle entrate - Ufficio di Padova 1, con ordinanza del 19 ottobre 2004, iscritta al n. 156 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2014.

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

udito nella camera di consiglio del 28 gennaio 2015 il Giudice relatore Marta Cartabia.

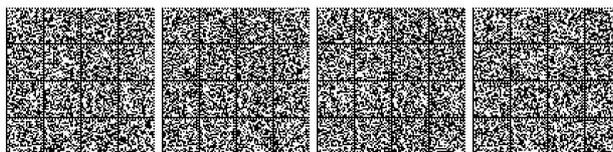
Ritenuto che, nel corso di un giudizio promosso dalla società Azienda Padova Servizi spa contro il diniego del rimborso di ritenute su interessi maturati su conti correnti bancari e postali nel 1998, la Commissione tributaria provinciale di Padova, con ordinanza del 19 ottobre 2004 - pervenuta alla Corte il 17 dicembre 2013, restituita in pari data per difetti nelle notificazioni, nuovamente pervenuta il 1° agosto 2014 (r.o. n. 156 del 2014) - ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 53, 101, 102 e 108 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge 18 febbraio 1999, n. 28 (Disposizioni in materia tributaria, di funzionamento dell'Amministrazione finanziaria e di revisione generale del catasto), nella parte in cui dispone con efficacia retroattiva che l'art. 26, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), deve intendersi nel senso che la ritenuta sugli interessi e sui redditi da capitale, prevista nello stesso art. 26, si applica anche nei confronti dei soggetti esclusi dall'imposta sul reddito delle persone giuridiche (IRPEG);

che, secondo quanto espone la Commissione rimettente, la società ricorrente è stata costituita il 10 dicembre 1998 dal Comune di Padova mediante la trasformazione di una azienda speciale e il conferimento di altre due;

che, nel 1998, i redditi conseguiti dalle tre aziende speciali non erano soggetti all'IRPEG, giacché tali aziende godevano del regime fiscale transitorio di cui all'art. 66, comma 14, del decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331 (Armonizzazione delle disposizioni in materia di imposte sugli oli minerali, sull'alcole, sulle bevande alcoliche, sui tabacchi lavorati e in materia di IVA con quelle recate da direttive CEE e modificazioni conseguenti a detta armonizzazione, nonché disposizioni concernenti la disciplina dei Centri autorizzati di assistenza fiscale, le procedure dei rimborsi di imposta, l'esclusione dall'ILOR dei redditi di impresa fino all'ammontare corrispondente al contributo diretto lavorativo, l'istituzione per il 1993 di un'imposta erariale straordinaria su taluni beni ed altre disposizioni tributarie), come sostituito, in sede di conversione, dalla legge 29 ottobre 1993, n. 427;

che, in virtù di tale regime transitorio, nei confronti delle aziende speciali valevano le disposizioni tributarie applicabili all'ente territoriale di appartenenza e, dunque, anche l'esclusione dall'IRPEG e da ogni forma sostitutiva di imposizione diretta, prevista per i Comuni dall'art. 88 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), come sostituito dall'art. 4, comma 3-bis, del decreto-legge 31 ottobre 1990, n. 310 (Disposizioni urgenti in materia di finanza locale), introdotto, in sede di conversione, dalla legge 22 dicembre 1990, n. 403;

che, pertanto, ad avviso del giudice *a quo*, gli interessi maturati sui conti correnti bancari e postali delle tre aziende speciali non avrebbero dovuto subire le ritenute di cui all'art. 26 del d.P.R. n. 600 del 1973, le quali ciononostante avevano avuto luogo in forza dell'inciso contenuto nel citato art. 26 - come sostituito dall'art. 12, comma 1, del decreto legislativo 21 novembre 1997, n. 461 (Riordino della disciplina tributaria dei redditi di capitale e dei redditi diversi, a



norma dell'articolo 3, comma 160, della legge 23 dicembre 1996, n. 662) - al terzo periodo del comma 4, secondo cui tali ritenute «sono applicate a titolo d'imposta nei confronti dei soggetti esenti dall'imposta sul reddito delle persone giuridiche ed in ogni altro caso»;

che, prosegue la Commissione rimettente, era poi intervenuta la legge n. 28 del 1999, il cui art. 14 prevede che l'art. 26, comma 4, terzo periodo, del d.P.R. n. 600 del 1973, «riguardante l'applicazione della ritenuta a titolo d'imposta sugli interessi, premi ed altri frutti delle obbligazioni e titoli similari e sui conti correnti, deve intendersi nel senso che tale ritenuta si applica anche nei confronti dei soggetti esclusi dall'imposta sul reddito delle persone giuridiche»;

che, secondo la giurisprudenza di legittimità citata dal giudice *a quo*, l'anzidetto art. 14 chiarisce che le ritenute in questione si applicano anche ai soggetti esclusi dall'IRPEG, oltre che a quelli esenti, e costituisce norma d'interpretazione autentica, per sua natura assistita da efficacia retroattiva;

che, ciò premesso, in punto di rilevanza la Commissione tributaria provinciale afferma che la soluzione della controversia sottoposta al suo esame dipende dall'applicazione della norma interpretativa, la quale osta al rimborso richiesto;

che il giudice rimettente dubita della legittimità costituzionale di tale norma, ritenendo che essa abbia, in realtà, carattere innovativo e retroattivo;

che, come ricorda la stessa Commissione rimettente, la Corte costituzionale, con ordinanza n. 174 del 2001, ha dichiarato manifestamente infondata una questione di legittimità costituzionale dell'art. 26, comma 4, terzo periodo, del d.P.R. n. 600 del 1973, come interpretato autenticamente dall'art. 14 della legge n. 28 del 1999, sollevata in riferimento agli artt. 3 e 53 Cost.; tuttavia, ad avviso della rimettente, tale pronuncia non ha affrontato «la questione di legittimità relativa alla portata retroattiva della disposizione interpretativa»;

che, in merito al citato art. 14, sul presupposto della sua natura innovativa e con riguardo alla sua efficacia retroattiva, la Commissione rimettente solleva diversi dubbi di legittimità costituzionale: *a)* per violazione dell'art. 53 Cost., a causa dello sfasamento temporale tra il presupposto impositivo, ossia la percezione degli interessi, e l'approvazione della norma in questione; *b)* per violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., in quanto la stessa norma avrebbe operato una «lesione del principio dell'affidamento nella certezza del diritto», modificando retroattivamente il significato della disposizione interpretata, nel quale i contribuenti avevano riposto fiducia, e così sacrificando la loro posizione «in assenza di uno stato di necessità e/o di un contemperamento (ragionevole) degli interessi in gioco»; *c)* per violazione del principio di ragionevolezza sotto altro profilo, perché la norma in questione avrebbe legittimato a posteriori una imposizione indebita, nonché un rifiuto di rimborso non conforme ai dati normativi e sistematici del tempo; *d)* per violazione degli artt. 101, 102 e 108 Cost., «attraverso lesione di principi di autonomia ed indipendenza degli organi giurisdizionali»;

che, con atto depositato il 21 ottobre 2014, è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile o manifestamente infondata;

che, secondo la difesa erariale, la questione sarebbe inammissibile per insufficienza della motivazione sulla rilevanza, giacché il giudice *a quo* non avrebbe verificato la possibilità di decidere la controversia applicando non la norma interpretativa in questione, bensì semplicemente l'art. 26, comma 4, del d.P.R. n. 600 del 1973 vigente nel periodo di riferimento per l'imposizione;

che, infatti, tale disposizione avrebbe contemplato le ritenute sui redditi da capitale nei confronti dei soggetti «esenti» dall'IRPEG e «in ogni altro caso»; la norma interpretativa sarebbe intervenuta solo a chiarire il significato della seconda clausola («in ogni altro caso»), ma non con riguardo alla fattispecie dei soggetti «esenti», rispetto alla quale la norma stessa sarebbe dunque irrilevante;

che, prosegue la difesa erariale, in alternativa la Commissione rimettente, qualora avesse preferito qualificare le aziende speciali come soggetti non «esenti», ma «esclusi» dall'IRPEG, avrebbe ugualmente potuto prescindere dalla norma interpretativa e applicare direttamente la clausola di chiusura («in ogni altro caso») di cui all'art. 26, comma 4, del d.P.R. n. 600 del 1973, come modificato dall'art. 12, comma 1, del d.lgs. n. 461 del 1997, in vigore dal 1° luglio 1998;

che, nel merito, l'Avvocatura generale dello Stato rileva che i dubbi sulla legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge n. 28 del 1999 sarebbero già stati risolti negativamente dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 208 del 2001 e nell'ordinanza n. 428 del 2006; quest'ultima, in particolare, avrebbe escluso la lesione dell'affidamento dei contribuenti, l'illegittimità costituzionale della retroattività della norma, nonché l'interferenza con l'esercizio delle funzioni giudiziarie.



Considerato che la Commissione tributaria provinciale di Padova, con ordinanza del 19 ottobre 2004 (r.o. n. 156 del 2014), dubita, in riferimento agli artt. 3, 53, 101, 102 e 108 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge 18 febbraio 1999, n. 28 (Disposizioni in materia tributaria, di funzionamento dell'Amministrazione finanziaria e di revisione generale del catasto), nella parte in cui dispone con efficacia retroattiva che l'art. 26, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), deve intendersi nel senso che la ritenuta sugli interessi e sui redditi da capitale, prevista nell'art. 26 citato, si applica anche nei confronti dei soggetti esclusi dall'imposta sul reddito delle persone giuridiche (IRPEG);

che la questione è stata sollevata nel corso di un giudizio, in cui la Commissione tributaria deve pronunciarsi sull'applicabilità o meno della predetta ritenuta agli interessi maturati nel 1998 sui conti correnti bancari e postali di tre aziende speciali del Comune di Padova, alle quali era succeduta una società per azioni costituita dallo stesso Comune;

che, ad avviso del giudice rimettente, per tali aziende speciali trovava applicazione, nel caso, il regime fiscale transitorio di cui all'art. 66, comma 14, del decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331 (Armonizzazione delle disposizioni in materia di imposte sugli oli minerali, sull'alcole, sulle bevande alcoliche, sui tabacchi lavorati e in materia di IVA con quelle recate da direttive CEE e modificazioni conseguenti a detta armonizzazione, nonché disposizioni concernenti la disciplina dei Centri autorizzati di assistenza fiscale, le procedure dei rimborsi di imposta, l'esclusione dall'ILOR dei redditi di impresa fino all'ammontare corrispondente al contributo diretto lavorativo, l'istituzione per il 1993 di un'imposta erariale straordinaria su taluni beni ed altre disposizioni tributarie), come sostituito, in sede di conversione, dalla legge 29 ottobre 1993, n. 427, e, di conseguenza, lo stesso regime tributario applicabile al Comune, compresa l'esclusione dall'IRPEG e da ogni forma sostitutiva di imposizione diretta, ai sensi dell'art. 88 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi), come sostituito dall'art. 4, comma 3-bis, del decreto-legge 31 ottobre 1990, n. 310 (Disposizioni urgenti in materia di finanza locale), introdotto, in sede di conversione, dalla legge 22 dicembre 1990, n. 403;

che, secondo la Commissione tributaria provinciale, a norma dell'art. 26, comma 4, terzo periodo, del d.P.R. n. 600 del 1973, la ritenuta sugli interessi e sui redditi da capitale di cui al medesimo art. 26 era applicabile solo nei confronti dei soggetti esenti, e non di quelli esclusi dall'IRPEG; pertanto, assoggettando anche tale seconda categoria di enti alla ritenuta, l'art. 14 della legge n. 28 del 1999 - che pure si qualifica, anche nella rubrica, come interpretazione autentica del citato art. 26, comma 4, terzo periodo del d.P.R. n. 600 del 1973 - in realtà avrebbe innovato rispetto a quanto previsto in tale disposizione;

che, stabilendo tale innovazione con efficacia anche retroattiva, l'art. 14 della legge n. 28 del 1999, ad avviso del giudice *a quo*, si porrebbe in contrasto con l'art. 53 Cost., per lo sfasamento temporale tra il presupposto dell'imposizione, vale a dire la percezione degli interessi, e l'approvazione della norma impositiva; con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., sia per aver leso l'affidamento dei cittadini, sia per avere legittimato a posteriori un'imposizione non conforme alle norme vigenti nel momento in cui essa aveva avuto luogo; con gli artt. 101, 102 e 108 Cost., «attraverso lesione di principi di autonomia ed indipendenza degli organi giurisdizionali»;

che l'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità della questione per insufficienza della motivazione sulla rilevanza, in quanto il giudice *a quo* non avrebbe verificato la possibilità di decidere la controversia, comunque nel senso del rigetto del ricorso, applicando non la norma interpretativa in questione, bensì direttamente la disposizione interpretata;

che l'eccezione va respinta, poiché la Commissione rimettente ha argomentato in ordine alla ritenuta impossibilità di definire il processo principale indipendentemente dalla soluzione della questione sollevata e la Corte può interferire su tale valutazione solo se essa, a prima vista, appare assolutamente priva di fondamento (sentenze n. 106 del 2013 e n. 242 del 2011);

che, tuttavia, l'ordinanza di rimessione - trasmessa, come già rimarcato, con patologico ritardo - muove da premesse ermeneutiche che questa Corte già da tempo, più volte, ha chiarito di non condividere (ordinanze n. 428 del 2006 e n. 313 del 2002);

che, infatti, questa Corte ha ritenuto non implausibile la tesi secondo cui gli enti pubblici, compresi i Comuni, non soggetti all'IRPEG ai sensi dell'art. 88 del d.P.R. n. 917 del 1986, come sostituito dall'art. 4, comma 3-bis, del d.l. n. 310 del 1990, introdotto, in sede di conversione, dalla legge n. 403 del 1990, erano da qualificare come soggetti esenti, e non esclusi, dall'imposta; e, di conseguenza, nei loro confronti - oltre che «in ogni altro caso», rispetto a quelli specificamente menzionati nel comma 4 dell'art. 26 del d.P.R. n. 600 del 1973 - l'applicazione della ritenuta a titolo di imposta era legittima in base al terzo periodo del citato comma 4;



che analoghe considerazioni valgono con riguardo al comma quarto del citato art. 26, nel testo anteriore alla novella di cui all'art. 12, comma 1, del decreto legislativo 21 novembre 1997, n. 461 (Riordino della disciplina tributaria dei redditi di capitale e dei redditi diversi, a norma dell'articolo 3, comma 160, della legge 23 dicembre 1996, n. 662);

che pure si è affermato che, pertanto, il censurato art. 14 della legge n. 28 del 1999 è intervenuto a chiarire che la ritenuta di cui all'art. 26 del d.P.R. n. 600 del 1973 era applicabile ai Comuni - nonché alle aziende speciali a essi appartenenti, in quanto soggette alle medesime disposizioni tributarie - sia che li si qualificasse come enti esenti dall'IRPEG, sia che li si qualificasse come enti esclusi; tale orientamento è stato condiviso anche dalla giurisprudenza di legittimità, la quale ha altresì affermato il carattere interpretativo della disposizione in questione;

che, pertanto, data l'obiettiva incertezza della disposizione interpretata e la plausibilità dell'interpretazione recata dalla norma censurata, quest'ultima, quanto alla dedotta violazione dell'art. 3 Cost., non ha leso alcun affidamento dei contribuenti, né ha legittimato un'imposizione che, in precedenza, potesse univocamente ritenersi indebita, né tantomeno, quanto alla dedotta violazione degli artt. 101, 102 e 108 Cost., ha determinato interferenze con l'esercizio della funzione giudiziaria, giacché ha posto una disciplina generale e astratta sull'interpretazione di una disposizione anteriore, operando su un piano diverso da quello dell'applicazione giudiziale delle norme (ordinanza n. 428 del 2006);

che, per le stesse ragioni, accertata la natura interpretativa della norma denunciata, non può ritenersi violato l'art. 53 Cost. (sentenza n. 175 del 1974), manifestando anzi l'intervento legislativo in questione, nel quadro della complessiva vicenda normativa richiamata, un carattere di prevedibilità che, come ritenuto in altre occasioni da questa Corte (sentenze n. 410 e n. 14 del 1995, n. 315 del 1994), può considerarsi un indice significativo del permanere della capacità contributiva;

che, pertanto, le questioni sollevate dalla Commissione tributaria provinciale di Padova sono manifestamente infondate.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) e 9, comma 2, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge 18 febbraio 1999, n. 28 (Disposizioni in materia tributaria, di funzionamento dell'Amministrazione finanziaria e di revisione generale del catasto), sollevate, in riferimento agli artt. 3, 53, 101, 102 e 108 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Padova, con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

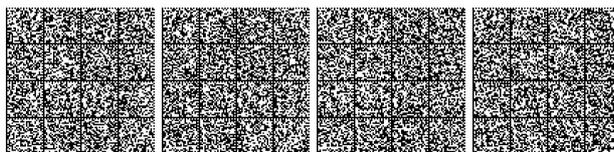
Marta CARTABIA, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 febbraio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 22

Sentenza 27 gennaio - 27 febbraio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Straniero - Condizioni per la concessione della pensione ex art. 8 legge 10 febbraio 1962, n. 66 e dell'indennità di accompagnamento ex art. 3, comma 1, legge 21 novembre 1988, n. 508 - Possesso della carta di soggiorno di durata non inferiore ad un anno.

– Legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2001), art. 80, comma 19.

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), in combinato disposto con l'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 9, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), poi sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo), promosso dalla Corte d'appello di Bologna con ordinanza del 20 settembre 2012 e nel giudizio di legittimità costituzionale del predetto art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), promosso dalla Corte di cassazione con ordinanza del 20 maggio 2014, iscritte rispettivamente al n. 4 del registro ordinanze 2013 e al n. 148 del registro ordinanze 2014 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 5, prima serie speciale, dell'anno 2013 e n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visti gli atti di costituzione dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS);
udito nell'udienza pubblica del 27 gennaio 2015 il Giudice relatore Paolo Grossi;
udito l'avvocato Clementina Pulli per l'INPS.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 20 settembre 2012, la Corte d'appello di Bologna ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 10, primo comma, 32, 38 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e all'art. 1 del relativo Primo Pro-



to collo addizionale, questione di legittimità costituzionale del «combinato disposto» dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001) e dell'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 9, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), poi sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo), «in correlazione» con l'art. 8 della legge 10 febbraio 1962, n. 66 (Nuove disposizioni relative all'Opera nazionale per i ciechi civili) e con l'art. 3, comma 1, della legge 21 novembre 1988, n. 508 (Norme integrative in materia di assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi civili ed ai sordomuti).

Alla luce dei principi affermati nella giurisprudenza costituzionale, il giudice rimettente reputa manifestamente irragionevole subordinare «l'attribuzione di una prestazione assistenziale quale la indennità di accompagnamento riconosciuta al c.d. cieco civile ventesimista», al possesso di un titolo alla permanenza nel territorio dello Stato che richiede, tra l'altro, la titolarità di un reddito; con «incidenza negativa», anche, sul diritto alla salute (art. 32 Cost.), sui diritti riconosciuti dagli altri parametri evocati (artt. 2, 3 e 38 Cost.) nonché sui diritti inviolabili della persona tutelati dalle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute (art. 10, primo comma, Cost.), che vietano la discriminazione nei confronti degli stranieri legalmente soggiornanti; con violazione anche dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 14 della CEDU e all'art. 1 del relativo Primo Protocollo addizionale.

Tutti questi rilievi varrebbero «a maggiore ragione» anche per il diritto alla pensione; con la conseguenza che la subordinazione della attribuzione di tale prestazione al possesso di un titolo di soggiorno, a sua volta subordinato alla titolarità di un reddito, «rende ancora più evidente la intrinseca irragionevolezza del complesso normativo in esame».

In punto di rilevanza, la questione appare pregiudiziale, posto che l'appellato possiederebbe tutti i requisiti per il riconoscimento delle prestazioni domandate, ad eccezione di quello richiesto dalla disposizione censurata.

2.- Nel giudizio si è costituito l'Istituto nazionale della previdenza sociale, (d'ora in avanti «INPS»), chiedendo che la questione sia dichiarata non fondata.

L'INPS osserva come, alla luce della stessa giurisprudenza costituzionale, debba considerarsi legittima l'introduzione di limitazioni all'attribuzione di prestazioni assistenziali e pensionistiche in relazione a taluni requisiti, come il reddito e la stabile permanenza nel territorio dello Stato.

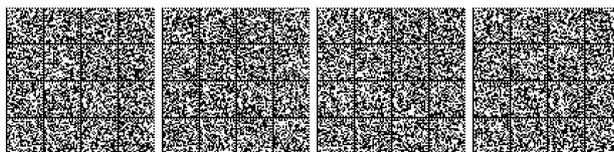
Quanto, poi, alla CEDU, nel suo ambito «(peraltro, di evidente contenuto politico-programmatico)», non sarebbero «individuabili norme di rango costituzionale che impongano al legislatore di equiparare gli stranieri ai cittadini dell'Unione ai fini della concessione di provvidenze economiche di mera assistenza sociale», mentre la condizione giuridica dello straniero, regolata dalla legge, rispetterebbe il parametro di cui all'art. 10, primo comma, Cost., «in quanto le diverse prestazioni di assistenza sociale, riconosciute ai possessori di carta di soggiorno rispetto ai possessori di permesso di soggiorno, appaiono ispirate al principio di ragionevolezza e di rispetto della condizione dello straniero».

La norma censurata, d'altra parte, «inserita nella legge finanziaria», mirerebbe evidentemente anche a temperare la concessione dei benefici alle esigenze connesse alla limitatezza delle «risorse finanziarie disponibili»: da un lato, basandosi «sul presupposto della equiparazione del disabile straniero al disabile cittadino italiano ai fini dell'ottenimento delle provvidenze economiche di natura assistenziale» come quelle in discorso e, dall'altro, correlandosi al principio della non «esportabilità» delle provvidenze medesime in sede comunitaria, ai fini, anche, della prevenzione del fenomeno del cosiddetto «turismo assistenziale».

3.- Con ordinanza depositata il 20 maggio 2014, la Corte di cassazione ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della richiamata legge n. 388 del 2000, «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».

Passati in rassegna i motivi di ricorso ed enunciata la rilevanza della questione, il giudice rimettente ne illustra anche le ragioni di non manifesta infondatezza, richiamando la giurisprudenza costituzionale più volte soffermatasi sulla disciplina di cui alla disposizione censurata, dichiarata costituzionalmente illegittima in riferimento ai diversi istituti assistenziali di volta in volta presi in considerazione.

Viene, in particolare, rammentata la sentenza n. 40 del 2013, i cui principi - enunciati in riferimento alla condizione di soggetti «portatori di handicap fortemente invalidanti» - si ritiene non possano «non valere anche con riferimento alle prestazioni assistenziali, richieste nel giudizio principale»: si tratterebbe, infatti, di prestazioni destinate a «fornire alla persona un minimo «sostentamento» idoneo ad assicurare la sopravvivenza», in relazione a «una condizione fisica gravemente menomata», e predisposte per «consentire il concreto soddisfacimento dei «bisogni primari» inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare».



Si sottolinea, in particolare, la peculiarità propria dell'indennità di accompagnamento per ciechi rispetto all'omnima provvidenza prevista per altri invalidi e si osserva, quanto all'assegno sociale maggiorato, che nel giudizio principale risulta «inapplicabile “*ratione temporis*”» la disciplina di cui all'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, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133.

Si esclude, infine, sia la possibilità di «una interpretazione costituzionalmente orientata» sia una disapplicazione della disposizione censurata per contrasto con l'art. 14 della CEDU, «“norma di principio”» priva, come tutte «le previsioni della Convenzione», di «efficacia diretta nel nostro ordinamento».

4.- Nel giudizio si è costituito l'INPS, che ha chiesto dichiararsi infondata la proposta questione.

Evidenziate le caratteristiche dell'assegno sociale, l'INPS osserva come, a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 20, comma 10, del d.l. n. 112 del 2008, come convertito, questa provvidenza è corrisposta a condizione che gli aventi diritto abbiano soggiornato legalmente in via continuativa nel territorio nazionale per almeno dieci anni, così che il trattamento riservato allo straniero dalla norma denunciata risulta «sicuramente più favorevole rispetto a quello previsto per il cittadino italiano».

Effettivamente, peraltro, si sarebbero rimodulati «in senso restrittivo i requisiti costitutivi che consentono l'accesso alle provvidenze in questione», senza, tuttavia, che la risultante disciplina possa ritenersi illogica o irrazionale.

Quanto al profilo relativo alle norme CEDU come parametro interposto ed a quello concernente le esigenze di finanza pubblica alle quali riconnettere la norma censurata, l'INPS ripropone, in sostanza, gli argomenti già esposti.

5.- In una ulteriore memoria, depositata in prossimità dell'udienza, l'INPS ha insistito nella richiesta formulata, sottolineando, in particolare, «la differenza tra l'assegno sociale e le altre prestazioni assistenziali», anche in ragione della «disciplina differenziata prevista dal Legislatore per l'accesso» alle medesime.

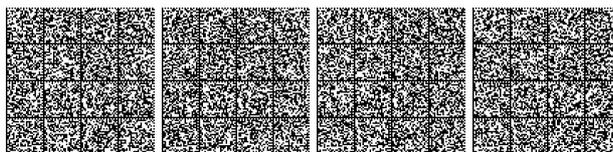
Considerato in diritto

1.- La Corte è chiamata a giudicare della legittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), denunciato dalla Corte d'appello di Bologna, con ordinanza del 20 settembre 2012, in riferimento agli artt. 2, 3, 10, primo comma, 32, 38 e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) e all'art. 1 del relativo Primo Protocollo addizionale - in «combinato disposto» con l'art. 9, comma 1, del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), come modificato dall'art. 9, comma 1, della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), poi sostituito dall'art. 1, comma 1, lettera *a*), del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3 (Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo), e «in correlazione» con l'art. 8 della legge 10 febbraio 1962, n. 66 (Nuove disposizioni relative all'Opera nazionale per i ciechi civili) e con l'art. 3, comma 1, della legge 21 novembre 1988, n. 508 (Norme integrative in materia di assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi civili ed ai sordomuti) -; nonché dalla Corte di cassazione, con ordinanza depositata il 20 maggio 2014, «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».

2.- Avendo ad oggetto una medesima disposizione, i giudizi vanno riuniti per essere definiti con un'unica pronuncia.

La questione prospettata dalla Corte d'appello di Bologna relativamente all'art. 9, comma 1, del decreto legislativo n. 286 del 1998, come modificato, «in combinato disposto» con il predetto art. 80, comma 19, della legge n. 388 del 2000, appare priva di autonomia agli effetti del petitum perseguito, essendo quest'ultimo evidentemente diretto a rimuovere la preclusione prevista in linea generale per i cittadini extracomunitari e riferibile anche alle provvidenze in discorso.

3.- Va preliminarmente rilevato che l'ordinanza rimessa dalla Corte di cassazione presenta insuperabili carenze nella motivazione, tanto in ordine all'esatta e specifica individuazione dei parametri costituzionali che si assumono violati, quanto in merito alle ragioni della non manifesta infondatezza, ponendo, dunque, una questione che va dichiarata manifestamente inammissibile. Il giudice rimettente si limita, infatti, ad operare un semplice rinvio, per *relatio-nem*, all'eccezione sollevata dalla parte ricorrente e ad una rievocazione, peraltro generica, dei principi posti a base



di numerose pronunce di questa Corte relativamente alla stessa materia. Viene, in particolare, richiamata la sentenza n. 40 del 2013, con la quale fu dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione qui all'esame, nella parte in cui subordinava al requisito della titolarità della carta di soggiorno la concessione agli stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato dell'indennità di accompagnamento, di cui all'art. 1 della legge 11 febbraio 1980, n. 18 (Indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili), e della pensione di inabilità, di cui all'art. 12 della legge 30 marzo 1971, n. 118 (Conversione in legge del D.L. 30 gennaio 1971, n. 5 e nuove norme in favore dei mutilati ed invalidi civili).

Occorre ribadire, al riguardo, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, che, ai fini del necessario scrutinio della rilevanza della questione sottoposta nonché dei profili della sua non manifesta infondatezza, il giudice rimettente non può esimersi dal fornire, nell'atto di promovimento, un'esauriente ed autonoma motivazione (ordinanza n. 33 del 2014): dovendosi, invece, escludere che il mero recepimento o la semplice prospettazione di argomenti sviluppati dalle parti o rinvenuti nella giurisprudenza, anche costituzionale, equivalgano a chiarire, per sé stessi, le ragioni per le quali "quel" giudice reputi che la norma applicabile in "quel" processo risulti in contrasto con il dettato costituzionale (nello stesso senso, sentenza n. 7 del 2014).

L'enunciata carenza, d'altra parte, non appare, nella specie, emendabile neppure attraverso una sorta di "interpretazione contenutistica" del provvedimento: se si esclude, infatti, un fugace accenno alla violazione del principio di solidarietà, non risultano additati, con autonomo apprezzamento, specifici "vizi" della normativa censurata, né risulta operata alcuna autonoma selezione di profili di illegittimità, in riferimento a specifici parametri, rispetto a quelli complessivamente rintracciati nelle "fonti" richiamate.

Nel dubitare della legittimità della norma denunciata, la Corte rimettente non sembra abbia, d'altra parte, considerato significativo, sotto alcun profilo, un eventuale problema di compatibilità - astrattamente riguardante i cittadini extracomunitari così come gli italiani - tra le varie misure assistenziali in discussione (e, in particolare, tra l'assegno sociale e la pensione di inabilità): le quali appaiono immotivatamente accomunate sul versante delle garanzie di "non discriminazione", peraltro solo implicitamente evocate, nonostante le differenze nella *ratio*, nella disciplina positiva e nelle finalità - in ipotesi, appunto, perfino alternative - che le caratterizzano.

4.- È fondata, invece, la questione sollevata dalla Corte d'appello di Bologna e riferita alla previsione che subordina alla titolarità della carta di soggiorno la concessione, in favore dei ciechi extracomunitari, della pensione di cui all'art. 8 della legge n. 66 del 1962, a norma del quale «Tutti coloro che siano colpiti da cecità assoluta o abbiano un residuo visivo non superiore ad un ventesimo in entrambi gli occhi con eventuale correzione, hanno diritto alla corresponsione della pensione a decorrere dal compimento del 18° anno di età» nonché della speciale indennità di cui all'art. 3, comma 1, della legge n. 508 del 1988, secondo cui «A decorrere dal 1° gennaio 1988, ai cittadini riconosciuti ciechi, con residuo visivo non superiore ad un ventesimo in entrambi gli occhi con eventuale correzione, è concessa una speciale indennità non reversibile al solo titolo della minorazione di L. 50.000 mensili per dodici mensilità».

Al riguardo, appare utile, anzitutto, muovere dal precedente specifico costituito dalla già richiamata sentenza n. 40 del 2013.

In questa decisione, prendendo in esame l'identica condizione ostativa della necessaria titolarità della carta di soggiorno (ora permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, a norma del decreto legislativo 8 gennaio 2007, n. 3, recante «Attuazione della direttiva 2003/109/CE relativa allo status di cittadini di Paesi terzi soggiornanti di lungo periodo»), ai fini del riconoscimento agli stranieri extracomunitari dell'indennità di accompagnamento (di cui all'art. 1 della legge n. 18 del 1980) e della pensione di inabilità (di cui all'art. 12 della legge n. 118 del 1971) (provvidenze del tutto simili a quelle in esame), la Corte rilevò in particolare, sulla scia di proprie analoghe precedenti pronunce, come, nell'ipotesi in cui vengano in rilievo provvidenze destinate al sostentamento della persona nonché alla salvaguardia di condizioni di vita accettabili per il contesto familiare in cui il disabile si trova inserito, «qualsiasi discriminazione fra cittadini e stranieri legalmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato su requisiti diversi da quelli previsti per la generalità dei soggetti, finisce per risultare in contrasto con il principio di non discriminazione di cui all'art. 14 della CEDU», per come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Questi principi dovevano trovare applicazione - si osservò - anche in riferimento alle misure assistenziali prese in considerazione nel frangente, in riferimento a benefici rivolti a soggetti in gravi condizioni di salute, portatori di impedimenti fortemente invalidanti, la cui tutela implicava il coinvolgimento di una serie di valori di essenziale risalto e tutti di rilievo costituzionale, a cominciare da quello della solidarietà, enunciato all'art. 2 Cost. Del resto - si disse - anche le diverse convenzioni internazionali, che parimenti presidiano i corrispondenti valori, rendevano «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».



I rilievi appena richiamati debbono, a fortiori, essere riaffermati in riferimento allo stato delle persone non vedenti. La specificità, infatti, dei connotati invalidanti - resa evidente dalla particolare attenzione e dal favor che caratterizzano, da epoca ormai risalente, la normativa di settore, con la previsione di diverse provvidenze per le persone che risultino averne titolo - renderebbe ancora più arduo giustificare, nella dimensione costituzionale della convivenza solidale, una condizione ostativa - inevitabilmente discriminatoria - che subordini al possesso della carta di soggiorno la fruizione di benefici intrinsecamente raccordati alla necessità di assicurare a ciascuna persona, nella più ampia e compatibile misura, condizioni minime di vita e di salute.

Ove così non fosse, d'altra parte, specifiche provvidenze di carattere assistenziale - inerenti alla sfera di protezione di situazioni di inabilità gravi e insuscettibili di efficace salvaguardia al di fuori degli interventi che la Repubblica prevede in adempimento degli inderogabili doveri di solidarietà (art. 2 Cost.) - verrebbero fatte dipendere, nel caso degli stranieri extracomunitari, da requisiti di carattere meramente "temporale", del tutto incompatibili con l'indifferibilità e la pregnanza dei relativi bisogni: i quali requisiti ineluttabilmente finirebbero per innestare nel tessuto normativo condizioni incoerenti e incompatibili con la natura stessa delle provvidenze, generando effetti irragionevolmente pregiudizievole rispetto al valore fondamentale di ciascuna persona.

La disposizione denunciata, pertanto, risultando in contrasto con gli evocati parametri costituzionali e con i relativi principi - oltre che con quelli più volte affermati dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo -, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2001), 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 di cui all'art. 8 della legge 10 febbraio 1962, n. 66 (Nuove disposizioni relative all'Opera nazionale per i ciechi civili) e dell'indennità di cui all'art. 3, comma 1, della legge 21 novembre 1988, n. 508 (Norme integrative in materia di assistenza economica agli invalidi civili, ai ciechi civili ed ai sordomuti);

2) dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte di cassazione con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 27 gennaio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 febbraio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 23

Sentenza 28 gennaio - 27 febbraio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Procedimento per decreto - Previsione della facoltà del querelante di opporsi, in caso di reati perseguibili a querela, alla definizione del procedimento mediante il decreto penale di condanna.

- Codice di procedura penale, art. 459, comma 1 (come sostituito dall'art. 37, comma 1, della legge 16 dicembre 1999, n. 479 - Modifiche alle disposizioni sul procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica e altre modifiche al codice di procedura penale. Modifiche al codice penale e all'ordinamento giudiziario. Disposizioni in materia di contenzioso civile pendente, di indennità spettanti al giudice di pace e di esercizio della professione forense).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici: Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 459, comma 1, del codice di procedura penale, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Avezzano nel procedimento penale a carico di D.G.A., con ordinanza del 7 agosto 2013, iscritta al n. 88 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 24, prima serie speciale, dell'anno 2014.

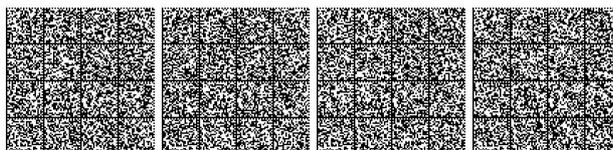
Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 28 gennaio 2015 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano.

Ritenuto in fatto

1.- Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Avezzano, con ordinanza del 7 agosto 2013, ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 111, secondo comma, e 112 della Costituzione, dell'art. 459, primo comma, cod. proc. pen. (come sostituito dall'art. 37, comma 1, della legge 16 dicembre 1999, n. 479 - Modifiche alle disposizioni sul procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica e altre modifiche al codice di procedura penale. Modifiche al codice penale e all'ordinamento giudiziario. Disposizioni in materia di contenzioso civile pendente, di indennità spettanti al giudice di pace e di esercizio della professione forense), nella parte in cui prevede la facoltà del querelante di opporsi, in caso di reati perseguibili a querela, alla definizione del procedimento con l'emissione di decreto penale di condanna.

Premette il rimettente che l'ufficio del pubblico ministero ha esercitato l'azione penale nei confronti dell'imputato D.G.A., depositando richiesta di emissione di decreto penale di condanna in relazione al reato di cui all'art. 388, terzo e quarto comma, cod. pen., nonostante l'espressa opposizione del querelante alla definizione del procedimento mediante decreto penale di condanna formulata ex art. 459, comma 1, cod. proc. pen.



Unitamente alla richiesta di emissione di decreto penale l'Ufficio del pubblico ministero ha chiesto di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 459, comma 1, cod. proc. pen. nella parte in cui prevede, per i soli reati perseguibili a querela, il potere in capo al querelante di opporsi alla definizione del procedimento con decreto penale di condanna, per contrasto di detta norma con gli artt. 3, 101 e 111 Cost.

In particolare, il rappresentante dell'ufficio della Procura rileva il contrasto della norma citata con l'art. 3 Cost., sotto il duplice profilo dell'irragionevolezza della disposizione e della violazione del principio di uguaglianza, in quanto il potere attribuito dalla legge al querelante di opporsi alla definizione del procedimento attraverso il rito monitorio non risponderebbe ad alcun interesse giuridicamente apprezzabile.

Secondo il pubblico ministero, la persona offesa dal reato è, in primo luogo, portatrice di un interesse a veder dichiarata la penale responsabilità dell'autore del reato con la conseguente irrogazione di una sanzione penale, interesse che viene parimenti soddisfatto sia attraverso lo svolgimento del processo con un qualsiasi rito, anche speciale, che si conclude con una sentenza, sia attraverso il rito speciale di cui all'art. 459 e seguenti, cod. proc. pen. attesa la natura di sentenza del decreto penale di condanna.

In secondo luogo, la persona offesa dal reato è portatrice di un interesse al risarcimento dei danni patrimoniali e non conseguenti al reato, interesse che non sempre è soddisfatto all'esito della definizione del processo penale sia nel caso di definizione con decreto penale di condanna, che in caso di definizione con «patteggiamento», ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen. Infatti, in tali casi, è esclusa dal legislatore qualsiasi delibazione da parte del giudice penale in ordine alla pretesa risarcitoria della parte offesa, che dovrà essere fatta valere successivamente in sede civile.

Pertanto il querelante non vede leso alcun suo diritto dalla definizione del procedimento a mezzo del rito di cui all'art. 459 cod. proc. pen., visto che detto rito si conclude con l'applicazione di una sanzione penale nei confronti del responsabile e che, in ogni caso, è garantita la tutela risarcitoria in sede civile come avviene anche in caso di patteggiamento ex art. 444 cod. proc. pen.

La possibilità concessa dalla legge al querelante di opporsi alla definizione del procedimento a mezzo dell'emissione del decreto penale di condanna sarebbe, dunque, irragionevole, risolvendosi esclusivamente nell'infliggere al querelato la sofferenza consistente nello svolgimento del processo, in modo da trasformare quest'ultimo da strumento di accertamento dei fatti in una sanzione nei confronti dell'autore del reato.

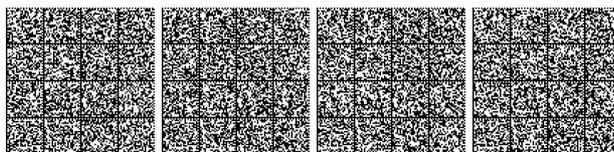
Sottolinea, infine, il pubblico ministero che la facoltà concessa dall'art. 459 cod. proc. pen. di opporsi alla definizione del procedimento con decreto penale di condanna, contrasterebbe con il principio di ragionevole durata del processo di cui all'art. 111 Cost. in quanto l'instaurazione del processo con rito ordinario a seguito dell'opposizione comporterebbe una inevitabile dilatazione dei tempi processuali, nonché una violazione dell'art. 101 Cost. in quanto sottrarrebbe al pubblico ministero la titolarità dell'esercizio dell'azione penale.

Premesso quanto sopra, il GIP del Tribunale ordinario di Avezzano ritiene, innanzitutto, che sussista la rilevanza della questione atteso che dalla decisione della stessa dipende la definizione del procedimento mediante l'emissione di decreto penale di condanna come richiesto dal pubblico ministero, ovvero l'obbligo di rigettare la richiesta con rimessione degli atti al pubblico ministero perché proceda con altro rito.

Inoltre, secondo il rimettente, la questione non è manifestamente infondata in quanto la norma configura un vulnus al principio di obbligatorietà dell'azione penale previsto dall'art. 112 Cost., principio di carattere generale che, nell'attuale sistema costituzionale, non prevede deroghe né con riferimento all'esercizio dell'azione né con riferimento alle modalità di esercizio della stessa da parte del pubblico ministero.

Con particolare riguardo al profilo della modalità di esercizio dell'azione penale, il rimettente osserva che l'ordinamento processuale rimette la scelta del rito (giudizio direttissimo, immediato, ordinario, procedimento per decreto) esclusivamente all'ufficio del pubblico ministero, in presenza ovviamente dei presupposti di legge previsti per i singoli riti. Fanno eccezione solo il rito abbreviato in cui la scelta è rimessa alla volontà dell'imputato e l'applicazione della pena ex art. 444 cod. proc. pen. dove è richiesto l'accordo tra accusa ed imputato. In tali casi, osserva il rimettente, il legislatore ha fatto una precisa scelta di favorire riti premiali con chiare caratteristiche deflative, scelta coerente con i principi costituzionali del diritto di difesa, del contraddittorio e della ragionevole durata del processo sanciti dall'art. 111 Cost., non prevedendo alcuna possibilità né per il querelante, né per la parte offesa dal reato di opporsi alla scelta del rito, sebbene nell'ipotesi di cui all'art. 444 cod. proc. pen. sia preclusa, come nel caso di procedimento per decreto ex art. 459 cod. proc. pen., al giudice qualsiasi delibazione in ordine alle eventuali pretese risarcitorie derivanti dal reato.

Anche il procedimento per decreto di cui all'art. 459 e seguenti cod. proc. pen., prosegue il rimettente, ha natura premiale ed è finalizzato ad una funzione deflattiva in ossequio al principio di ragionevole durata del processo, così come il rito abbreviato ex art. 438 cod. proc. pen. e l'applicazione pena ex art. 444 cod. proc. pen.



Non sarebbe comprensibile, quindi, la ragionevolezza della scelta legislativa costituente l'unico caso nell'ordinamento in cui è previsto che l'ufficio del pubblico ministero sia condizionato nella scelta della modalità di esercizio dell'azione penale in palese violazione del principio della obbligatorietà dell'azione penale ex art. 112 cod. proc. pen. che, a suo giudizio, non tollera limitazioni, e della ragionevole durata del processo di cui all'art. 111 Cost.

Il GIP del Tribunale ordinario di Avezzano ritiene, dunque, condivisibile l'assunto del pubblico ministero secondo il quale il querelante è in primo luogo portatore di un interesse a veder dichiarata la penale responsabilità dell'autore del reato con la conseguente irrogazione di una sanzione penale, interesse che viene parimenti soddisfatto sia attraverso lo svolgimento del processo con un qualsiasi rito, anche speciale, che si conclude con una sentenza, sia attraverso il rito speciale di cui agli artt. 459 e ss. cod. proc. pen., attesa la natura di sentenza del decreto penale di condanna.

In secondo luogo il querelante è portatore di un interesse al risarcimento dei danni conseguenti al reato, interesse che non sempre è soddisfatto all'esito della definizione del processo penale, sia nel caso di definizione con decreto penale di condanna che in caso di definizione con «patteggiamento» ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen. In entrambi i casi, infatti, è esclusa dal legislatore qualsiasi delibazione da parte del giudice penale in ordine alla pretesa risarcitoria della parte offesa, che dovrà essere fatta successivamente valere in sede civile. Sarebbe, quindi, irragionevole la diversità di disciplina per quanto riguarda la facoltà del querelante di opporsi alla scelta del rito con cui definire il procedimento penale prevista solo per il decreto penale di condanna.

La norma sembrerebbe non trovare alcun ragionevole fondamento, oltre a prestarsi ad una illegittima forzatura della funzione del processo che da strumento di accertamento dei fatti diventerebbe per sé stesso una sanzione nei confronti dell'autore del reato.

Inoltre, sottolinea il rimettente, l'esercizio della facoltà di opposizione da parte del querelante comporta necessariamente il ricorso ad altro rito con una inevitabile ed ingiustificata dilatazione dei tempi di definizione del processo in palese violazione del principio della ragionevole durata del processo di cui all'art. 111 Cost.

Il parametro della ragionevolezza sarebbe poi violato dalla norma censurata anche con riferimento al fatto che sebbene la facoltà di opposizione alla definizione con rito monitorio sia prevista solo in caso di reati procedibili a querela, una stessa facoltà di opposizione in capo al querelante non è prevista con riferimento alle ipotesi di applicazione della pena ex art. 444 cod. proc. pen.

In conclusione, il legislatore del 1999 nell'estendere l'applicabilità del procedimento per decreto ai reati perseguibili a querela avrebbe valorizzato a tal punto questo concetto da sconfinare in una illegittima (e unica in tutto l'ordinamento processuale), limitazione del potere costituzionale di scelta della modalità di esercizio dell'azione penale da parte del pubblico ministero, dimenticando che la perseguibilità a querela è solo una condizione di procedibilità per taluni fatti già previsti come reato dall'ordinamento, che è rimessa alla sussistenza di un particolare interesse della persona offesa. Ma una volta espressa, da parte di quest'ultima, la volontà di procedere mediante la querela, il processo è sottoposto a tutte le prerogative costituzionali inerenti l'esercizio dell'azione penale da parte del pubblico ministero ed alle garanzie di cui all'art. 111 Cost., prerogative e garanzie che appaiono violate dalla disciplina impugnata.

2.- Si è costituita l'Avvocatura generale dello Stato chiedendo il rigetto della questione di costituzionalità.

Secondo la difesa statale l'art. 459, comma 1, prima parte, cod. proc. pen. non presenta alcun profilo di irragionevolezza, ove si consideri l'interesse della persona offesa da un reato procedibile a querela ad assicurarsi, qualora si opponga alla definizione del procedimento mediante l'emissione di un decreto penale di condanna, la possibilità di costituirsi parte civile per ottenere il risarcimento dei danni ex delicto. Del resto la persona offesa, prima della formulazione da parte del pubblico ministero dell'emissione di un decreto penale di condanna, non potrebbe costituirsi parte civile, ex art. 79 cod. proc. pen., non essendo stata ancora esercitata l'azione penale, né potrebbe costituirsi successivamente a tale richiesta, giacché ad essa, rimasta ignota al danneggiato, farebbe seguito la pronuncia del decreto penale di condanna.

La norma in questione non sarebbe censurabile neanche per disparità di trattamento con riferimento ai reati perseguibili d'ufficio, essendo evidente la loro non omogeneità con i reati procedibili a querela, in relazione ai quali l'ordinamento giuridico riconosce alla persona offesa un potere di impulso processuale.

Né sarebbe utilmente invocabile il principio dell'obbligatorietà dell'azione penale, sancito dall'art. 112 Cost., giacché la norma in questione, lungi dal paralizzare l'esercizio dell'azione penale, inciderebbe solo sulle modalità di siffatto esercizio, precludendo al pubblico ministero di optare per un rito alternativo lesivo degli interessi della persona offesa dal reato.

Non sarebbe pertinente nemmeno il richiamo al principio della ragionevole durata del processo, enunciato dall'art. 111, secondo comma, ultima parte, Cost., giacché non sarebbe irragionevole la dilatazione dei tempi processuali determinata dalla norma in questione, che risulta preordinata a salvaguardare l'interesse della persona offesa alla soddisfazione della sua pretesa risarcitoria, altrimenti destinata ad essere inappagata.



Considerato in diritto

1.- Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Avezzano ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 459, comma 1, cod. proc. pen. (come sostituito dall'art. 37, comma 1, della legge 16 dicembre 1999, n. 479 - Modifiche alle disposizioni sul procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica e altre modifiche al codice di procedura penale. Modifiche al codice penale e all'ordinamento giudiziario. Disposizioni in materia di contenzioso civile pendente, di indennità spettanti al giudice di pace e di esercizio della professione forense), nella parte in cui prevede la facoltà del querelante di opporsi, in caso di reati perseguibili a querela, alla definizione del procedimento con l'emissione di decreto penale di condanna.

Secondo il rimettente, la norma censurata violerebbe l'art. 112 della Costituzione, in quanto la possibilità di condizionare la scelta della modalità di esercizio dell'azione penale riconosciuta al querelante si porrebbe in palese contrasto con il principio della sua obbligatorietà, che non prevede deroghe né con riferimento al suo effettivo esercizio né con riferimento alla relativa modalità di svolgimento da parte del pubblico ministero.

Risulterebbe violato anche l'art. 111 Cost., in quanto la facoltà del querelante di opporsi alla definizione del procedimento con il decreto penale di condanna, comportando necessariamente il ricorso ad altro rito, determinerebbe una inevitabile ed ingiustificata dilatazione dei tempi di definizione del processo in palese violazione del principio della ragionevole durata.

Infine, con riferimento alla violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., il rimettente ritiene che la facoltà di opporsi alla definizione del procedimento con il decreto penale di condanna non trovi alcuna giustificazione ragionevole nella tutela di un interesse del querelante, così come non trovi alcuna giustificazione la diversità di disciplina rispetto alla definizione del procedimento mediante richiesta di applicazione della pena ex art. 444 cod. proc. pen. che non prevede un'analoga facoltà di opposizione in capo al querelante.

2.- La questione è fondata con riferimento agli artt. 3 e 111 Cost.

2.1.- Giova premettere che il procedimento per decreto è un rito premiale che risponde ad evidenti esigenze deflative. Nella relazione al progetto preliminare del codice di procedura penale (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 24 ottobre 1988, supplemento ordinario n. 93), il procedimento per decreto è definito uno «strumento privilegiato di definizione anticipata del procedimento», tale da consentire «il maggior risparmio di risorse e la maggior semplificazione».

Com'è noto, con il decreto penale di condanna il giudice per le indagini preliminari applica all'imputato, su richiesta del pubblico ministero, una pena pecuniaria ridotta fino alla metà, senza la necessità di alcuna attivazione preventiva del contraddittorio.

L'imputato può presentare opposizione, nei 15 giorni successivi alla notifica del decreto, determinando l'instaurazione di un processo mediante il rito immediato o mediante altro rito speciale quale il patteggiamento o il giudizio abbreviato.

I benefici premiali consistono, in primo luogo, nella possibilità di una riduzione della pena fino alla metà del minimo edittale e, in secondo luogo, nella esclusione della condanna alle pene accessorie così come della condanna al pagamento delle spese del procedimento. Inoltre il decreto penale di condanna, anche se divenuto esecutivo, non ha efficacia di giudicato nel giudizio civile o amministrativo, e il reato si estingue se, nei cinque anni successivi per i delitti e nei due anni successivi per le contravvenzioni, l'imputato non commette altri reati della stessa indole. In tal caso si estingue ogni effetto penale e la condanna non è di ostacolo alla concessione di una successiva sospensione condizionale della pena.

Nella versione originaria, prima della modifica avvenuta nel 1999, il procedimento per decreto era riservato ai soli reati perseguibili d'ufficio. Questa limitazione, come si legge nella relazione al progetto preliminare al nuovo codice di procedura penale, trovava la sua giustificazione nella maggiore complessità degli accertamenti richiesti per i reati a procedibilità condizionata, che non si addiceva alle caratteristiche di snellezza e celerità proprie del rito monitorio. L'art. 37, comma 1, della legge n. 479 del 1999, ha profondamente innovato la disciplina del procedimento per decreto, estendendo il rito anche ai reati perseguibili a querela, «se questa è stata validamente presentata e se il querelante non ha nella stessa dichiarato di opporvisi».

2.2.- La norma, sin dal suo ingresso nell'ordinamento, è stata oggetto di forti critiche per i suoi tratti di assoluta eccentricità.

Il legislatore, infatti, nel disciplinare istituti per certi versi simili, quali l'opposizione all'archiviazione ex art. 409 cod. proc. pen. e l'opposizione alla pronuncia di non doversi procedere per particolare tenuità del fatto ex art. 34, comma 3, del decreto legislativo 28 agosto 2000, n. 274 (Disposizioni sulla competenza penale del giudice di pace, a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1999, n. 468), ha riconosciuto tale facoltà alla persona offesa e non al querelante.



Inoltre, nei casi sopra descritti, dell'opposizione all'archiviazione e dell'opposizione alla sentenza di non doversi procedere per tenuità del fatto, l'opposizione del querelante e, più in generale, della persona offesa si rivolge nei confronti di una pronuncia del giudice (di archiviazione o di non doversi procedere) che certamente non è soddisfacente dell'interesse dell'opponente. Diversamente, invece, con l'emissione del decreto penale di condanna il querelante vede soddisfatta la sua «volontà» di punizione dell'imputato.

2.3.- La norma censurata non trova una valida giustificazione né con riferimento alla posizione processuale della persona offesa, né con riguardo a quella del querelante.

La persona offesa, nel processo penale, è portatrice di un duplice interesse: quello al risarcimento del danno che si esercita mediante la costituzione di parte civile, e quello all'affermazione della responsabilità penale dell'autore del reato, che si esercita mediante un'attività di supporto e di controllo dell'operato del pubblico ministero.

A tal proposito deve essere ribadito il rilievo, già altre volte sottolineato da questa Corte, secondo il quale l'assetto generale del nuovo processo penale è ispirato all'idea della separazione dei giudizi, penale e civile, essendo prevalente, nel disegno del codice, l'esigenza di speditezza e di sollecita definizione dei processi rispetto all'interesse del soggetto danneggiato, nell'ambito del processo penale, di avvalersi del processo medesimo ai fini del riconoscimento delle sue pretese di natura civilistica.

In tal senso, proprio con riferimento al decreto penale di condanna, questa Corte, prima della riforma del 1999, ha ritenuto infondata la richiesta di una pronuncia volta a escludere l'ammissibilità del ricorso al procedimento speciale disciplinato dal Titolo V del Libro VI cod. proc. pen., nel caso la persona offesa dal reato avesse manifestato in modo esplicito, anteriormente all'esercizio dell'azione penale, l'intenzione di costituirsi parte civile (ordinanza n. 124 del 1999).

Con la citata pronuncia questa Corte ha ancora una volta ribadito che «l'eventuale impossibilità per il danneggiato di partecipare al processo penale non incide in modo apprezzabile sul suo diritto di difesa e, ancor prima, sul suo diritto di agire in giudizio, poiché resta intatta la possibilità di esercitare l'azione di risarcimento del danno nella sede civile, traendone la conclusione che ogni "separazione dell'azione civile dall'ambito del processo penale non può essere considerata come una menomazione o una esclusione del diritto alla tutela giurisdizionale", essendo affidata al legislatore la scelta della configurazione della tutela medesima, in vista delle esigenze proprie del processo penale (sentenze n. 443 del 1990, n. 171 del 1982 e n. 166 del 1975)».

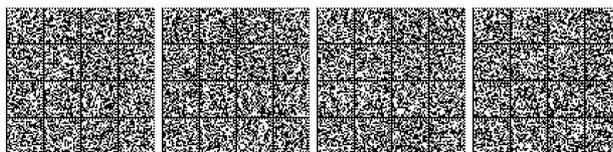
In tale occasione si è anche rilevato che «risulterebbe improprio un sistema che consentisse di esperire un determinato rito alternativo, sussistendone i presupposti, solo in dipendenza di una sorta di determinazione meramente potestativa della persona offesa, che non riveste la qualità di parte» (ordinanza n. 124 del 1999).

Ciò detto, deve anche osservarsi che la possibilità di esercitare l'azione civile nel processo penale da parte del querelante mediante l'opposizione alla definizione del procedimento con il decreto penale di condanna è del tutto incoerente con la mancata previsione di una analoga facoltà di opposizione nella disciplina del "patteggiamento". In tal caso, infatti, qualora il condannato avanzi richiesta di applicazione della pena e ottenga il consenso del pubblico ministero, al querelante, anche se costituito parte civile, non resta alcun potere di interdizione del rito dovendo trovare esclusivamente nella sede civile il luogo della tutela del proprio interesse al risarcimento del danno. Ne consegue che la diversità di disciplina tra il procedimento per decreto e quello relativo all'applicazione della pena su richiesta delle parti non trova una ragionevole giustificazione nell'interesse alla costituzione di parte civile della persona offesa/querelante.

A tal proposito non rileva il fatto che i due riti alternativi non siano completamente assimilabili, sia perché ciò è ininfluenza in relazione al canone di razionalità della norma, sia perché «Il principio di cui all'art. 3 Cost. è violato non solo quando i trattamenti messi a confronto sono formalmente contraddittori in ragione dell'identità delle fattispecie, ma anche quando la differenza di trattamento è irrazionale secondo le regole del discorso pratico, in quanto le rispettive fattispecie, pur diverse, sono ragionevolmente analoghe» (sentenza n. 1009 del 1988), come appunto nel caso in esame. Si consideri, poi, che l'attuale disciplina non esclude che, a seguito dell'opposizione del querelante, che è ostativa alla definizione mediante decreto penale di condanna, il procedimento sfoci proprio nel rito di cui all'art. 444 c.p.p., con la conseguenza che viene egualmente negata la possibilità di trovare nel processo penale la sede per far valere le pretese civilistiche.

2.4.- La possibilità per il querelante di opporsi alla definizione del procedimento con decreto non trova adeguata giustificazione neanche in relazione all'interesse della persona offesa all'accertamento della responsabilità dell'autore del reato, interesse che si realizza mediante l'attività di supporto e di controllo rispetto all'esercizio dell'azione penale del pubblico ministero.

La persona offesa, infatti, ai sensi dell'art. 90 cod. proc. pen. può partecipare al procedimento penale, anche a prescindere dalla costituzione di parte civile e, in particolare, può, in ogni stato e grado del procedimento, presentare memorie e indicare elementi di prova, con esclusione del giudizio di cassazione.



Si tratta di un interesse da cui deriva la possibilità di esercizio di plurimi diritti o facoltà, in «una sfera di azione che tende a realizzare, mediante forme di “adesione” all’attività del pubblico ministero ovvero di “controllo” su di essa, una sorta di contributo all’esercizio dell’azione penale» (sentenza n. 353 del 1991).

Sotto il profilo dell’attività di supporto dell’azione del pubblico ministero deve ricordarsi che, perché questi possa chiedere l’emissione del decreto penale di condanna, è necessario che gli elementi raccolti nell’indagine preliminare risultino idonei non solo a sostenere un’accusa in giudizio ex art. 125 disp. att., cod. proc. pen., ma a provare con certezza la responsabilità dell’imputato. Inoltre, nella fase delle indagini, il querelante è, ovviamente, titolare di tutti i poteri della persona offesa e può fornire tutto il supporto che ritenga necessario all’azione del pubblico ministero (mediante l’indicazione di fonti di prova).

Quanto al controllo sull’esercizio dell’azione penale, deve evidenziarsi che la richiesta di decreto penale di condanna è una modalità di esercizio dell’azione penale e che, qualora la stessa venga accolta, il procedimento si conclude con l’affermazione della responsabilità penale dell’imputato (querelato) con piena soddisfazione del corrispondente interesse del querelante.

Risulta evidente, pertanto, la differenza dai casi in cui il potere di opposizione riconosciuto alla persona offesa è diretto: *a*) a sollecitare l’esercizio dell’azione penale (opposizione all’archiviazione ex art. 409 cod. proc. pen.); *b*) ad impedire la definizione del giudizio con una pronuncia di improcedibilità per la tenuità del fatto (art. 34 del d.lgs. n. 274 del 2000).

Nel caso del decreto penale di condanna, infatti, la rappresentazione dei fatti esposta in querela ha trovato riscontro nell’attività d’indagine del pubblico ministero e il querelante ha visto accolta la sua richiesta di punizione del querelato.

In conclusione il querelante, quale persona offesa dal reato, non ha alcun interesse meritevole di tutela che giustifichi la facoltà di opporsi a che si proceda con il rito semplificato, fermo restando che qualora l’imputato proponga opposizione, questi è rimesso nei pieni poteri della persona offesa (o della parte civile) per le successive fasi del giudizio.

2.5.- Si è ipotizzato che il querelante, in quanto tale, abbia un interesse specifico e distinto da quello della persona offesa dal reato a che il procedimento non si concluda con il decreto penale di condanna, interesse identificato nella possibilità di rimettere la querela.

Anche sotto questo aspetto tale interesse non è idoneo a fornire una ratio adeguata alla norma censurata che rimane intrinsecamente contraddittoria rispetto alla mancata previsione di una analoga facoltà di opposizione alla definizione del processo mediante l’applicazione della pena su richiesta delle parti e che reca una rilevante menomazione al principio della ragionevole durata del processo.

La facoltà di opposizione del querelante, infatti, determina un ingiustificato allungamento dei tempi del processo e, soprattutto, ostacola la realizzazione dell’effetto deflattivo legato ai riti speciali di tipo premiale che, nelle intenzioni del legislatore, assume una particolare importanza per assicurare il funzionamento del processo “accusatorio” adottato con la riforma del codice di procedura penale.

È bensì vero che la giurisprudenza della Corte ha affermato più volte che il principio della ragionevole durata del processo va temperato con il complesso delle altre garanzie costituzionali, il cui sacrificio non è sindacabile, ove frutto di scelte non prive di una valida *ratio* giustificativa (*ex plurimis* sentenza n. 159 del 2014, ordinanze n. 332 e n. 318 del 2008), ma in questo caso è proprio assente la suddetta “*ratio*”.

Secondo questa Corte al principio della ragionevole durata del processo enunciato al secondo comma dell’art. 111 Cost. «possono arrecare un *vulnus* solamente norme procedurali che comportino una dilatazione dei tempi del processo non sorretta da alcuna logica esigenza (sentenza n. 148 del 2005)» (sentenze n. 63 e n. 56 del 2009).

La norma in esame, in definitiva, cagiona una lesione del principio della ragionevole durata del processo, senza che la stessa sia giustificata dalle esigenze di tutela del querelante o della persona offesa, le quali, in virtù di quanto sopra rilevato, devono ritenersi congruamente garantite.

2.7.- La censurata facoltà si pone, quindi, in violazione del canone di ragionevolezza e del principio di ragionevole durata del processo, costituendo un bilanciamento degli interessi in gioco non giustificabile neppure alla luce dell’ampia discrezionalità che la giurisprudenza di questa Corte ha riconosciuto al legislatore nella conformazione degli istituti processuali (*ex multis*, sentenze n. 65 del 2014 e n. 216 del 2013; ordinanze n. 48 del 2014 e n. 190 del 2013).

Lo scrutinio di ragionevolezza, in questi ambiti, impone, infatti, alla Corte di verificare che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale. Tale giudizio



deve svolgersi «attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella sua insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti» (sentenza n. 1130 del 1988). A questo scopo può essere utilizzato il test di proporzionalità, insieme con quello di ragionevolezza, che «richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi» (sentenza n. 1 del 2014).

In applicazione di tali principi, conclusivamente, deve osservarsi che, una volta ampliato il campo dei reati per i quali è possibile definire il procedimento con il decreto penale di condanna comprendendovi anche i reati procedibili a querela (con il dichiarato scopo di favorire sempre più il ricorso ai riti alternativi di tipo premiale per assicurare la deflazione del carico penale necessaria per l'effettivo funzionamento del rito accusatorio), l'attribuzione di una mera facoltà al querelante, consistente nell'opposizione alla definizione del procedimento mediante il decreto penale di condanna, introduce un evidente elemento di irrazionalità. Ciò in quanto: *a)* distingue irragionevolmente la posizione del querelante rispetto a quella della persona offesa dal reato per i reati perseguibili d'ufficio; *b)* non corrisponde ad alcun interesse meritevole di tutela del querelante stesso; *c)* reca un significativo vulnus all'esigenza di rapida definizione del processo; *d)* si pone in contrasto sistematico con le esigenze di deflazione proprie dei riti alternativi premiali; *e)* è intrinsecamente contraddittoria rispetto alla mancata previsione di una analoga facoltà di opposizione alla definizione del processo mediante l'applicazione della pena su richiesta delle parti, in quanto tale rito speciale può essere una modalità di definizione del giudizio nonostante l'esercizio, da parte del querelante, del suo potere interdittivo.

2.8.- Alla luce delle considerazioni che precedono, deve affermarsi che l'art. 459, comma 1, cod. proc. pen. nella parte in cui prevede la facoltà del querelante di opporsi, in caso di reati perseguibili a querela, alla definizione del procedimento con l'emissione di decreto penale di condanna, viola gli artt. 3 e 111 Cost.

Resta assorbita la censura relativa alla violazione dell'art. 112 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 459, comma 1, cod. proc. pen. (come sostituito dall'art. 37, comma 1, della legge 16 dicembre 1999, n. 479 - Modifiche alle disposizioni sul procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica e altre modifiche al codice di procedura penale. Modifiche al codice penale e all'ordinamento giudiziario. Disposizioni in materia di contenzioso civile pendente, di indennità spettanti al giudice di pace e di esercizio della professione forense), nella parte in cui prevede la facoltà del querelante di opporsi, in caso di reati perseguibili a querela, alla definizione del procedimento con l'emissione di decreto penale di condanna.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 gennaio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Paolo Maria NAPOLITANO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 febbraio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



n. 24

Ordinanza 10 - 27 febbraio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Farmacia - Attribuzione ai Comuni del potere di istituzione di nuove farmacie in base al criterio demografico, con possibilità di esercizio in proprio del servizio farmaceutico.

- Legge 2 aprile 1968, n. 475 (Norme concernenti il servizio farmaceutico), art. 2, comma 1, secondo periodo, nel testo introdotto dalla lettera *c*) del comma 1 dell'art. 11 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27; art. 11, comma 2, del medesimo decreto-legge n. 1 del 2012.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici: Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

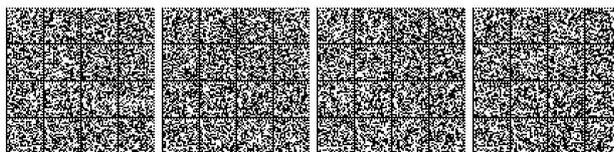
nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, secondo periodo, della legge 2 aprile 1968, n. 475 (Norme concernenti il servizio farmaceutico), nel testo introdotto dalla lettera *c*) del comma 1 dell'art. 11 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, e dell'art. 11 del medesimo decreto-legge n. 1 del 2012, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto nel procedimento vertente tra Paolo Marini e il Comune di Treviso, con ordinanza del 17 maggio 2013, iscritta al n. 182 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti gli atti di costituzione di Marini Paolo e della Federfarma - Federazione nazionale unitaria dei titolari di farmacia italiani, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 10 febbraio 2015 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi gli avvocati Massimo Luciani per la Federfarma - Federazione nazionale unitaria dei titolari di farmacia italiani, Bruno Riccardo Nicoloso e Laura Giordani per Paolo Marini e l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che, nel corso di un giudizio promosso dal titolare di una farmacia - per ottenere l'annullamento della deliberazione della Giunta comunale di Treviso n. 134 del 18 aprile 2012, recante l'individuazione di nuove sedi farmaceutiche disponibili sul territorio comunale -, il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, con ordinanza emessa il 17 maggio 2013, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, secondo periodo, della legge 2 aprile 1968, n. 475 (Norme concernenti il servizio farmaceutico), nel testo introdotto dalla lettera *c*) del



comma 1 dell'art. 11 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), come convertito dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27 e dell'art. 11, comma 2, del medesimo decreto-legge n. 1 del 2012, per violazione degli artt. 41, 97 e 118, primo comma, della Costituzione;

che il rimettente deduce, in primo luogo, che le norme censurate - le quali, abrogando le disposizioni che prevedevano la formazione e la revisione periodica delle piante organiche comunali delle farmacie ad opera di un'autorità sovracomunale, hanno attribuito ai Comuni il compito di identificare le zone nelle quali collocare le nuove farmacie - introducono un potere regolatorio caratterizzato da un ampio margine di discrezionalità, che non può ritenersi delimitato dai parametri numerici e dagli scopi di equa distribuzione sul territorio e di garanzia di accessibilità del servizio che ne vincolano l'esercizio;

che - attribuita al Comune «la facoltà di identificare zone, ciascuna con popolazione diversa (pur nel rispetto del parametro medio di una farmacia ogni 3.300 abitanti), in modo che restino favoriti i titolari delle farmacie per le cui zone è stato previsto un maggior numero di abitanti e dunque un più ampio bacino d'utenza» - poiché la titolarità delle farmacie (anche in forma di partecipazione minoritaria a relative società di gestione) può essere stata assunta dall'ente locale (come effettivamente avviene a Treviso), il Comune stesso può essere indotto a disegnare la zonizzazione delle farmacie in modo tale da favorire quelle proprie, assicurando alle stesse un bacino d'utenza maggiore rispetto alle farmacie non comunali;

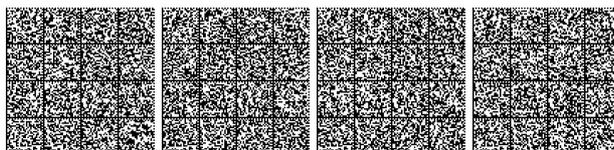
che, rispetto alla eventualità di un vero e proprio conflitto d'interessi, che viene a determinarsi in rapporto al maggiore beneficio economico a favore del Comune derivante da tale scelta, i limiti posti dal legislatore all'esercizio della discrezionalità attribuita al Comune, anche considerando i pareri non vincolanti che devono essere richiesti nel procedimento, non sono sotto tale profilo idonei ad assicurare il perseguimento del carattere di imparzialità del potere regolatorio attribuito al Comune, con conseguente violazione dell'art. 97 Cost.;

che, inoltre, il Collegio *a quo* ritiene che le norme medesime ledano l'art. 118, primo comma, Cost., poiché la possibilità che il Comune gestisca farmacie all'atto dell'esercizio del potere in esame, evidenzia che il livello comunale non è il livello di competenza adeguato all'esercizio del potere di zonizzazione delle farmacie;

che, infatti, il rimettente osserva che, «pur essendo il comune il livello amministrativo più vicino ai cittadini, il comune stesso può trovarsi (come nel caso di specie) in una situazione di possibile conflitto d'interessi, la cui presenza impone lo spostamento della competenza al livello superiore» proprio in applicazione del principio di sussidiarietà (sancito dall'evocato parametro), che appunto impone di valutare l'adeguatezza dell'allocazione della competenza e dunque di ponderarne i fattori ostativi rispetto ad un determinato livello di governo; e che, sul punto, non varrebbe sostenere che il Comune persegua necessariamente i fini di interesse generale della popolazione locale, poiché il settore farmaceutico è un settore caratterizzato da elevati profili di specializzazione e la legislazione prevede molteplici casi in cui, pur presentando la materia interessi territoriali di carattere generale, la competenza è allocata al livello superiore, allorquando quello inferiore possa recare pregiudizio ad un efficace perseguimento degli interessi pubblici;

che, in terzo luogo, il rimettente denuncia il contrasto delle norme impugnate con l'art. 41 Cost., in quanto l'attribuzione al Comune del potere in questione lede la libertà d'iniziativa economica, perché il Comune medesimo (quale possibile soggetto che esercita l'attività economica farmaceutica) non è posto sullo stesso piano della farmacia privata, essendogli attribuito il privilegio di assegnare a sé medesimo dei benefici a scapito della farmacia privata;

che, infine, per il Collegio, «la rilevanza della questione di costituzionalità proposta permane anche nel caso in cui fossero fondati gli ulteriori vizi di mancata applicazione dell'art. 11 del D.L. n. 1 del 2012 e di difetto d'istruttoria e di carenza di congrua motivazione, prospettati con distinto motivo di ricorso. Infatti l'eventuale annullamento del provvedimento impugnato determinerebbe l'obbligo del comune di Treviso di riesaminare la questione, esercitando nuovamente il potere amministrativo, con il rischio di reiterazione del pregiudizio nei confronti di parte ricorrente, per effetto dell'inidoneità della disciplina dell'esercizio del potere ad assicurarne un esercizio imparziale e della non adeguatezza della competenza comunale all'esercizio del potere regolatorio in materia di farmacie»;



che si è costituito il ricorrente nel giudizio *a quo*, il quale - ricostruite le vicende processuali e riportate le argomentazioni poste a sostegno della affermazione, ivi svolta quale preliminare motivo, di non manifesta infondatezza delle censure mosse alla normativa *de qua* - ha concluso per l'accoglimento della sollevata questione per contrasto sia con i parametri evocati nell'ordinanza di rimessione (alle cui argomentazioni si riporta condividendole), sia con gli artt. 117, primo e secondo comma, e 118, secondo comma, Cost.;

che, in particolare, la parte sottolinea che la censurata situazione di incompatibilità tra le funzioni regolatrici e quelle di gestione del servizio pubblico garantito dalle farmacie comunali, nell'affidare ai Comuni le funzioni di pianificazione delle farmacie sul territorio, si pone in contrasto con le esigenze sottese alla disciplina delle farmacie private, che sono portatrici del medesimo munus publicum; e che ciò comporta altresì l'evidente contrapposizione delle norme censurate con i principi comunitari attinenti lo svolgimento di detto servizio anche in termini economici, oltre che con la normativa e la giurisprudenza comunitaria (ampiamente richiamate in atti) sulla tutela della libera concorrenza e sulla repressione dell'abuso di posizioni dominanti, nella logica della sussidiarietà e della proporzionalità, cui non sono sottratte le aziende organizzate in forma di impresa per assicurare un servizio d'interesse economico generale a tutela della salute umana;

che la Federazione nazionale unitaria dei titolari di farmacia italiani (Federfarma), rilevato di essere intervenuta ad adiuvandum nel processo principale con atto notificato il 23 luglio 2013, ha depositato atto di costituzione in giudizio, in cui conclude per l'accoglimento della sollevata questione;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità o per l'infondatezza della questione;

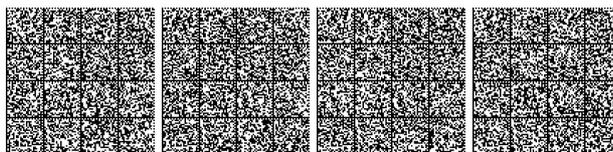
che l'Avvocatura rileva, in particolare, come - poiché l'intento del legislatore attraverso le norme in esame è quello di far sì che, nell'individuazione dei siti ove allocare le farmacie, prevalga non già il criterio della difesa di un bacino di utenza commerciale, bensì quello dell'equa distribuzione delle farmacie sul territorio, onde assicurare il servizio che esse devono svolgere per i cittadini - l'attribuzione della relativa funzione programmatica al Comune sia del tutto ragionevole, in quanto l'intero settore delle farmacie è connotato di rilevanti aspetti di pubblico servizio (in senso oggettivo e soggettivo) e la presenza di farmacie "comunali", come pure la riserva generale delle farmacie ai farmacisti, non altera alcuna regola dell'Unione europea;

che, d'altronde, l'individuazione, da parte del Comune, delle zone nelle quali collocare le nuove farmacie viene effettuata sulla base di una puntuale verifica della sussistenza dei requisiti di legge, e la relativa scelta deve essere sorretta da adeguata istruttoria; sicché, per l'Avvocatura, le eventuali determinazioni comunali che dovessero presentare "risvolti patologici della discrezionalità", sembrano escludere in concreto i presupposti da cui muove il giudice *a quo* per incardinare un dubbio di costituzionalità sorretto solo da un astratto richiamo ad un principio di distinzione tra funzione di regolazione e gestione dei pubblici servizi essenziali, che non trova alcuna concreta sanzione nella normativa europea o in quella nazionale;

che, ciò premesso, quanto alle censure riferite agli artt. 97 e 41 Cost., la difesa dello Stato rileva la non conferenza di detti parametri, giacché l'esistenza di un possibile conflitto d'interessi dell'amministrazione comunale che sia anche titolare di esercizi farmaceutici (profilo che riguarderebbe l'imparzialità dell'attività amministrativa) e il possibile abuso di una posizione di privilegio (che limiterebbe la libertà d'iniziativa economica) si prospettano, non già come conseguenza necessaria dell'esercizio del potere attribuito al Comune, bensì quale riflesso di un esercizio illegittimo della potestà amministrativa di zonizzazione delle farmacie;

che, quanto alla denunciata violazione dell'art. 118, primo comma, Cost., l'Avvocatura osserva che proprio il principio di sussidiarietà enfatizza la posizione dell'ente istituzionale più vicino al tessuto sociale, tanto che, a parità di condizioni, in termini di adeguatezza e sussistendo la necessità di assicurare l'esercizio unitario delle funzioni amministrative, la scelta non può che essere condizionata dal tasso di prossimità, nel senso di una chiara preferenza del dettato costituzionale in favore del Comune; rispetto alla quale sarebbe una diversa soluzione allocativa ad assumere i caratteri di eccezionalità, che obbligherebbero il legislatore ad allegare le puntuali motivazioni a sostegno della scelta operata;

che in prossimità dell'udienza, la parte privata costituita e Federfarma hanno depositato memorie, in cui - ribadite le rassegnate conclusioni ed approfondite le tesi difensive sviluppate nell'atto di costituzione - contestano in particolare le argomentazioni svolte dalla Avvocatura dello Stato a sostegno della insussistenza della lesione degli evocati parametri.



Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto censura l'art. 2, comma 1, secondo periodo, della legge 2 aprile 1968, n. 475 (Norme concernenti il servizio farmaceutico), nel testo introdotto dalla lettera *c*) del comma 1 dell'art. 11 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), come convertito dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27, nonché l'art. 11, comma 2, del medesimo decreto-legge n. 1 del 2012;

che la prima delle due norme sancisce, al secondo periodo del comma 1, che «Al fine di assicurare una maggiore accessibilità al servizio farmaceutico, il comune, sentiti l'azienda sanitaria e l'Ordine provinciale dei farmacisti competente per territorio, identifica le zone nelle quali collocare le nuove farmacie, al fine di assicurare un'equa distribuzione sul territorio, tenendo altresì conto dell'esigenza di garantire l'accessibilità del servizio farmaceutico anche a quei cittadini residenti in aree scarsamente abitate»;

che la seconda norma prevede che «Ciascun comune, sulla base dei dati ISTAT sulla popolazione residente al 31 dicembre 2010 e dei parametri di cui al comma 1, individua le nuove sedi farmaceutiche disponibili nel proprio territorio e invia i dati alla regione entro e non oltre trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto»;

che le disposizioni menzionate sono censurate nella parte in cui (avendo abrogato le disposizioni che prevedevano la formazione e la revisione periodica delle piante organiche comunali delle farmacie ad opera di un'autorità sovracomunale), hanno attribuito ai Comuni la identificazione delle zone nelle quali collocare le nuove farmacie, con un potere regolatorio caratterizzato (in tesi) da un ampio margine di discrezionalità, che non può ritenersi delimitato adeguatamente dai parametri numerici e dagli scopi di equa distribuzione sul territorio e di garanzia di accessibilità del servizio;

che, per il rimettente, esse si porrebbero dunque in contrasto: *a*) con l'art. 97 della Costituzione, in quanto la titolarità delle farmacie può essere stata assunta dal Comune (come a Treviso), la qual cosa può «indurre il comune stesso a disegnare la zonizzazione comunale delle farmacie in modo tale da favorire le farmacie comunali, assicurando alle stesse un bacino d'utenza maggiore rispetto alle farmacie non comunali», così determinandosi un vero e proprio conflitto d'interessi, là dove il minore o maggiore fatturato della farmacia determina un minore o maggiore beneficio economico a favore del Comune medesimo; *b*) con l'art. 118, primo comma, Cost., poiché la possibilità che il Comune gestisca farmacie all'atto dell'esercizio del potere regolatorio evidenzia che il livello comunale non è il livello di competenza adeguato all'esercizio del potere di zonizzazione delle farmacie, potendo il Comune stesso trovarsi (come nel caso di specie) in una situazione di possibile conflitto d'interessi, la cui presenza impone lo spostamento della competenza al livello superiore» in applicazione del principio di sussidiarietà; *c*) con l'art. 41 Cost., in quanto «l'attribuzione al comune del potere regolatorio in materia di farmacie lede la libertà d'iniziativa economica, perché il comune quale possibile soggetto che esercita l'attività economica farmaceutica non è posto sullo stesso piano della farmacia privata, ma gli viene attribuito il privilegio, attraverso l'esercizio del potere regolatorio, di assegnare a sé medesimo dei benefici a scapito della farmacia privata»;

che, in primo luogo, deve essere ribadita l'inammissibilità della costituzione nel giudizio incidentale di Federfarma - intervenuta ad adiuvandum nel giudizio *a quo* in data 23 luglio 2013, dopo la sospensione dello stesso disposta con l'ordinanza di rimessione del 17 maggio 2013 - dichiarata con ordinanza della quale è stata data lettura in udienza e che è allegata alla presente decisione;

che, inoltre - poiché l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nell'ordinanza di rimessione, non potendo essere presi in considerazione, oltre i limiti in queste fissati, ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, eccepiti ma non fatti propri dal giudice *a quo*, oppure diretti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto delle ordinanze stesse (*ex plurimis*, sentenze n. 238, n. 220 e n. 219 del 2014) - non potrebbero formare oggetto di esame in questa sede, le (pur assai articolate) deduzioni della parte privata costituita (ricorrente nel giudizio *a quo*) dirette ad estendere il *thema decidendum*, tramite la denuncia dell'asserito contrasto delle norme censurate, oltre che con gli specifici parametri evocati nell'ordinanza di rimessione, anche con gli ulteriori principi costituzionali di cui all'art. 117, primo e secondo comma, ed all'art. 118, secondo comma, Cost., per lesione in particolare (e tra l'altro) della normativa e della giurisprudenza comunitaria (analiticamente richiamate in atti) sulla tutela della libera concorrenza e sulla repressione dell'abuso di posizioni dominanti;

che peraltro, preliminarmente, si configura un profilo di inammissibilità delle sollevate questioni, derivante da una carente motivazione in ordine alla attuale rilevanza delle stesse rispetto alla definizione del processo *a quo*;



che, infatti, il rimettente - riportata la motivazione della delibera impugnata, con la quale la Giunta comunale di Treviso ha individuato due nuove sedi farmaceutiche - osserva che la parte ricorrente si duole che tale localizzazione, lungi dal garantire un servizio in una località che ne è sprovvista, sia in realtà posta a tutela del bacino d'utenza delle farmacie comunali, per nulla toccato da essa; e che, dunque (dedotto che «il provvedimento impugnato sarebbe pertanto affetto dal vizio di eccesso di potere per esercizio di una posizione dominante») la parte, «oltre a chiedere di sollevare la questione di legittimità sopra prospettata, lamenta ulteriori autonomi vizi di mancata applicazione di fatto dell'art. 11 del D.L. n° 1 del 2012, perché non sarebbero state adeguatamente considerate le effettive esigenze farmaceutiche dei cittadini e di difetto di istruttoria e di carenza di congrua motivazione»;

che, a fronte dei così riferiti motivi di impugnazione, il TAR rimettente (a conclusione della ordinanza di rimesione) testualmente afferma «altresì che la rilevanza della questione di costituzionalità proposta permane anche nel caso in cui fossero fondati gli ulteriori vizi di mancata applicazione dell'art. 11 del D.L. n. 1 del 2012 e di difetto d'istruttoria e di carenza di congrua motivazione, prospettati con distinto motivo di ricorso»; ciò in quanto, secondo il giudice *a quo*, «l'eventuale annullamento del provvedimento impugnato determinerebbe l'obbligo del comune di Treviso di riesaminare la questione, esercitando nuovamente il potere amministrativo, con il rischio di reiterazione del pregiudizio nei confronti di parte ricorrente, per effetto dell'inidoneità della disciplina dell'esercizio del potere ad assicurare un esercizio imparziale e della non adeguatezza della competenza comunale all'esercizio del potere regolatorio in materia di farmacie»;

che siffatte argomentazioni non chiariscono in alcun modo se la invocata pregiudiziale soluzione dei palesati dubbi di incostituzionalità della normativa denunciata sia indispensabile per la definizione del giudizio principale (in conformità della condizione imposta dal secondo comma dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953 per ritenere la sussistenza della rilevanza della questione medesima: sentenza n. 91 del 2013);

che, al contrario, il rimettente muove dall'esplicito assunto in base al quale la questione sarebbe comunque rilevante anche nel caso in cui fossero da accogliere i motivi ulteriori e la domanda potesse essere accolta per riscontrata fondatezza dei vizi «di mancata applicazione dell'art. 11 del D.L. n. 1 del 2012 e di difetto d'istruttoria e di carenza di congrua motivazione, prospettati con distinto motivo di ricorso»;

che, in questo modo, tuttavia, il TAR non solo non illustra, neppure sommariamente, le ragioni di infondatezza degli altri motivi di ricorso, nonostante la loro priorità logico-giuridica, derivante dalla constatazione che il loro eventuale accoglimento determinerebbe l'annullamento del provvedimento impugnato (ordinanza n. 158 del 2013); ma nel contempo - sostenendo che l'annullamento del provvedimento impugnato non precluderebbe al Comune di Treviso di esercitare nuovamente il potere attribuitogli dalle norme censurate, con il rischio di reiterazione del pregiudizio nei confronti di parte ricorrente - il rimettente di fatto svincola, nella specie, la proposizione del dubbio di costituzionalità dal nesso di pregiudizialità attuale con la soluzione del giudizio principale, finendo col proiettare lo scrutinio sulle future possibili ed eventuali nuove applicazioni delle medesime norme attraverso un (del tutto eventuale) riesercizio del potere attribuito al Comune «pur con un provvedimento adottato con motivazione congrua e sulla base di idonea motivazione»;

che la inconciliabile contraddittorietà di siffatto argomentare rispetto alla affermazione del principio di necessità della attualità della questione (quale corollario del postulato della pregiudizialità del giudizio in via incidentale: sentenza n. 213 del 2014), unita alla non del tutto chiarita particolare modalità di proposizione dei motivi di ricorso, sembra in realtà configurare un tentativo da parte del rimettente di proporre in via diretta un controllo di costituzionalità;

che dunque, in tali termini, detto controllo risulta impropriamente attivato, al di fuori dei limiti sanciti dall'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale) e dall'art. 23, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), essendo carente (ovvero non essendo stato dimostrato) il nesso di indispensabile pregiudizialità dello specifico scrutinio richiesto alla Corte rispetto agli esiti della decisione del giudizio principale (ordinanze n. 57 del 2014 e n. 196 del 2013);

che la sollevata questione è, dunque, manifestamente inammissibile.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, secondo periodo, della legge 2 aprile 1968, n. 475 (Norme concernenti il servizio farmaceutico), nel testo introdotto dalla lettera c) del comma 1 dell'art. 11 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività), come convertito dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27 e dell'art. 11, comma 2, del medesimo decreto-legge n. 1 del 2012, sollevata - in riferimento agli artt. 41, 97 e 118, primo comma, della Costituzione - dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*Paolo GROSSI, *Redattore*Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 27 febbraio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

ALLEGATO:

Ordinanza letta all'udienza del 10 febbraio 2015

ORDINANZA

Considerato che l'art. 23 della legge n. 87 del 1953 prevede che il Giudice, nel sollevare la questione di legittimità costituzionale, "sospende il giudizio in corso" e che, pertanto, è a tale data che questa Corte fa riferimento per l'ammissione delle parti al giudizio incidentale; rilevato che, nel caso di specie, la stessa Federfarma deduce di essersi costituita nel processo *a quo* dopo il termine di cui al citato art. 23 della legge n. 87 del 1953.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la costituzione, nel presente giudizio di costituzionalità, di Federfarma, Federazione nazionale unitaria dei titolari di farmacia italiani.

F.to: Alessandro Criscuolo, *Presidente*

T_150024





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 12

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 gennaio 2015
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Salute (tutela della) - Norme della Regione Umbria - Definizione delle discipline bionaturali da individuare mediante atto della Giunta regionale - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio secondo cui spetta allo Stato l'individuazione delle figure professionali con i relativi profili ed ordinamenti didattici.

- Legge della Regione Umbria 7 novembre 2014, n. 19, art. 2, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Professioni - Norme della Regione Umbria - Elenco regionale ricognitivo degli operatori in discipline bionaturali - Ricorso del Governo - Denunciata violazione del principio secondo cui spetta allo Stato l'individuazione delle figure professionali con i relativi profili ed ordinamenti didattici.

- Legge della Regione Umbria 7 novembre 2014, n. 19, art. 5, comma 1.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Ricorso per il Presidente del Consiglio dei ministri, *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, (c.f. 80224030587, fax 06/96514000 e PEC ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it) presso i cui uffici in Roma alla via dei Portoghesi n. 12 è domiciliato *ex lege*;

Contro la Regione Umbria, in persona del suo Presidente p.t. per la Declaratoria della illegittimità costituzionale della Legge della Regione Umbria 7.11.2014 n. 19, pubblicata nel BUR n. 52 del 12/11/2014, recante «Disposizioni in materia di valorizzazione e promozione delle discipline bionaturali» relativamente agli artt. 2 comma 1 e 5 comma 1, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 24.12.2014, per violazione dell'art. 117 comma 3 Cost.

FATTO

In data 12 novembre 2014, sul n. 52 del BUR, è stata pubblicata la Legge della Regione Umbria recante «Disposizioni in materia di valorizzazione e promozione delle discipline bionaturali».

La legge, che si pone come obiettivo quello di valorizzare le discipline bionaturali favorendo il coordinamento tra i relativi operatori e promuovendo la qualificazione dell'offerta dei servizi, non individua puntualmente le pratiche cui si riferisce, demandando tale compito alla Giunta regionale, ma le caratterizza con una generica finalità di «mantenimento e recupero dello stato di benessere della persona per il miglioramento della qualità della sua vita», stabilisce la loro funzione intesa «a stimolare le risorse vitali dell'individuo con metodi ed elementi naturali» ponendo un criterio di valutazione dell'efficacia ricavabile dalla verifica nei contesti culturali e geografici in cui le discipline sono sorte e si sono sviluppate ed infine le qualifica con un connotato negativo: l'esclusione del carattere di prestazione sanitaria.

Nel breve articolato di cui consta, la Legge regionale prevede la costituzione di «Reti del benessere» tra gli operatori, l'istituzione di un elenco dei soggetti che offrono formazione nelle suddette discipline, l'istituzione di un apposito Comitato Tecnico per la valorizzazione delle stesse, composto da un assessore regionale, due dirigenti della struttura regionale, un rappresentante dei consumatori ed uno degli enti di formazione per operatori.

All'art. 5, in particolare, la legge che qui si impugna dispone l'istituzione dell'«elenco regionale ricognitivo degli operatori in discipline bionaturali». Con la delibera in epigrafe indicata il Consiglio dei ministri ha assunto la determinazione di impugnare dinanzi a codesta Corte tale legge, sulla base di una relazione del Ministro per gli affari regionali (che si produce) in cui vengono rilevate le criticità esistenti nell'art. 2 comma 1 e nell'art. 5 comma 1, in relazione alla previsione dell'art. 117 comma 3 della Costituzione per la parte in cui attribuisce alla competenza concorrente di Stato e Regione, tra le altre, le materie «professioni» e «tutela della salute».



DIRITTO

La questione è stata già affrontata diverse volte da codesta Corte, almeno a partire dalla sentenza 12.12.2003 n. 353, che verteva sulla legge Regione Piemonte n. 25/2002 relativa alle pratiche terapeutiche delle «discipline non convenzionali» quali l'agopuntura, la fitoterapia, l'omeopatia, la omotossicologia, e la sentenza 8.2.2006 n. 40 riguardante l'impugnativa della Legge della Regione Liguria n. 18/2004 contenente norme sulle «discipline bionaturali per il benessere».

Come già avvenuto nei ricordati precedenti, anche qui si deve denunciare l'illegittimità del riconoscimento «regionale» di professioni aventi ad oggetto l'esercizio di pratiche terapeutiche non ancora istituite dalle norme statali, alle quali ultime esclusivamente compete la previa formulazione dei principi generali in materia, senza i quali le Regioni non possono emanare norme aventi ad oggetto la disciplina di tali pratiche attraverso l'istituzione di un registro, un albo od un elenco e la regolamentazione dei requisiti per la relativa iscrizione nonché di figure di operatori professionali non ancora individuate dal legislatore statale, ricordando che l'art. 6 comma 3 del decreto legislativo n. 502/92 e l'art. 1 comma 2 della legge n. 42/1999 hanno riservato allo Stato l'individuazione delle figure professionali sanitarie, e, come ritenuto da codesta Corte, nella cit. sent. 353/2003, dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione «la disciplina *de qua* è da ricondurre nell'ambito della competenza concorrente in materia di professioni» e deve rispettare il principio secondo cui «l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici» deve essere riservata allo Stato.

Inoltre l'art.1 della legge 5.6.2003 n. 131 al comma 3 prevede che: «Nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato».

Non varrebbe obiettare che nella Legge della Regione Umbria qui impugnata si ha cura di precisare che le pratiche bionaturali non hanno carattere di prestazione sanitaria, in primo luogo poiché comunque si tratta di «professioni» la cui disciplina generale è devoluta allo Stato anche se non si tratti di materia sanitaria (*cf.* sent. 355/2005) ed inoltre perché non basta una qualificazione formale negativa per escludere la reale natura delle prestazioni di cui trattasi, soprattutto quando si omette di specificarle, lasciando alla Giunta regionale il compito di individuare le relative pratiche con un'ampiezza discrezionale tale da consentire qualunque scelta, potenzialmente anche idonea a sottrarsi alla verifica del giudice delle leggi.

D'altra parte le finalità evidenziate nell'art. 2 come «il mantenimento o il recupero dello stato di benessere della persona per il miglioramento delle qualità della sua vita» «con metodi ed elementi naturali» già verificati in altri contesti culturali e geografici non lasciano spazio a dubbi sulla natura sanitaria delle pratiche in questione, in relazione alla nota evoluzione verso forme di medicina naturale che si va diffondendo in ampie fasce della popolazione e negli stessi ambienti medici.

Se così non fosse peraltro assai grave sarebbe il rischio che le norme in bianco contenute nella legge impugnata lascino spazio ad attività curative prive di garanzie per la loro efficacia e persino per la loro non lesività, con gravi conseguenze per la tutela della salute pubblica il cui controllo sarebbe totalmente sottratto alla normativa statale.

Peraltro codesta Corte ha valorizzato come sintomo di individuazione di nuove figure professionali proprio quella descrizione indeterminata di compiti assegnati agli operatori di discipline bionaturali per il benessere compendiate nell'espressione assai simile, contenuta nella Legge Reg. Liguria n. 6//2006, che faceva menzione di attività che concorrono «a prevenire gli stati di disagio fisici e psichici stimolando le risorse vitali proprie di ciascuno individuo» e nella Legge Reg. Veneto n. 19/2006 che si riferiva all'azione degli operatori «per la piena e consapevole assunzione di responsabilità di ciascun individuo in relazione al proprio stile di vita e per stimolare le risorse vitali della persona intesa come entità globale od indivisibile, attraverso metodi ed elementi naturali la cui efficacia sia stata verificata». (sent. 300/2007).

Si tratta in sostanza di una terminologia il cui significato reale è già stato chiarito e la cui reiterazione in leggi successive assume carattere di riproposizione di normative la cui legittimità è già stata negata.

Sotto altro profilo giova ricordare come codesta Corte abbia anche respinto la possibilità di far rientrare disciplina analoga alla presente nell'ambito della formazione professionale «sia per un motivo di consequenzialità, per cui anche le attività di formazione non possono che accedere ad ambiti professionali già riconosciuti con l'osservanza, sia da parte dello Stato sia che delle Regioni, dei rispettivi piani di competenza» (sent. 300/2007) sia rilevando che in materia di discipline naturali dai principi fondamentali ricavabili dalla legislazione statale «non si trae alcuno spunto che possa consentire iniziative legislative regionali» (sent. 424/2005).

Nonostante il tempo trascorso non risulta che alcunché sia mutato in questo ambito nella normativa statale, sicché permane vincolante il principio secondo cui l'individuazione di figure professionali e l'istituzione di nuovi albi è riservata allo Stato, principio che si configura, al di là della particolare attuazione ad opera di singoli precetti normativi, quale limite di ordine generale invalicabile da parte della legge regionale (*cf.* sent. 424 e 319/2005 nonché 40/2006).



P.Q.M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte Costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi e conseguentemente annullare, per i motivi tutti ut supra specificati, gli art. 2 comma 1 e 5 co 1 L. Reg. n. 19/2014, pubblicata nel BUR n. 52 del 12 novembre 2014, della Regione Umbria, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 24.12.2014, per violazione degli artt. 117 comma 3 della Costituzione.

Vorrà inoltre codesta Corte valutare se le restanti disposizioni contenute nella Legge regionale presentino quelle inscindibili connessioni con quelle oggetto di specifica impugnazione tale da comportare l'estensione della declaratoria di illegittimità all'intero testo ai sensi dell'art. 27 legge n. 87/1953.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

- 1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 24.12.2014;*
- 2. copia della Legge regionale impugnata;*
- 3. relazione del Ministero degli Affari Regionali.*

Roma, 9 gennaio 2015

Avvocato dello Stato: GIAN PAOLO POLIZZI

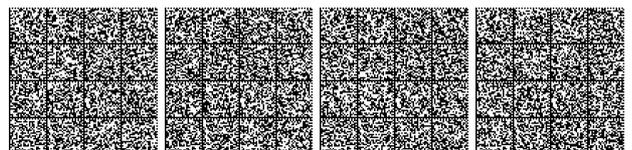
15C00033

N. 13

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 gennaio 2015
(della Regione Campania)*

Bilancio e contabilità pubblica - Misure urgenti per lo sblocco di opere indifferibili, urgenti e cantierabili per il rilancio dell'economia, in materia ambientale e per la mitigazione del dissesto idrogeologico - Misure finanziarie in materia di ammortizzatori sociali in deroga - Previsione, al fine di consentire nell'anno 2014 la continuità dei cantieri in corso ovvero il perfezionamento degli atti contrattuali finalizzati all'avvio dei lavori, dell'incremento del Fondo istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ai sensi dell'art. 18, comma 1, del decreto-legge n. 69 del 2013 - Previsione della copertura del suddetto incremento anche mediante la corrispondente riduzione della quota nazionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione, programmazione 2014-2020, di cui all'art. 1, comma 6, della legge n. 147 del 2013 - Previsione che, a valere sulle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione che si renderanno disponibili a seguito della verifica sull'effettivo stato di attuazione degli interventi previsti nell'ambito delle programmazioni 2007-2013 e 2014-2020, una quota di 50 milioni di euro a valere sulla quota nazionale è destinata al Fondo per le emergenze nazionali istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e un importo pari a 50 milioni di euro per l'anno 2014 è destinato ad interventi in conto capitale nei territori colpiti da eventi calamitosi verificatisi dall'anno 2009, individuati con provvedimento del Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri - Rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga - Copertura degli oneri - Ricorso della Regione Campania - Denunciata riduzione del Fondo per lo sviluppo e la coesione attraverso un intervento unilaterale del legislatore statale, in contrasto con le prescrizioni del d.lgs. n. 88 del 2011 - Irragionevole sottrazione di risorse dall'ambito delle azioni volte a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano la libertà e l'uguaglianza - Violazione dell'autonomia finanziaria regionale - Contrasto con i principi affermati dalla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, artt. 3, comma 4, lett. f), 7, comma 9-septies, e 40, comma 2.
- Costituzione, artt. 3, comma secondo, 119, comma quinto, e 120, comma secondo; d.lgs. 31 maggio 2011, n. 88; legge 5 maggio 2009, n. 42.



Ambiente - Norme in materia di gestione di risorse idriche - Organizzazione territoriale del servizio idrico integrato sulla base degli ambiti territoriali ottimali definiti dalle Regioni - Previsione che le Regioni che non hanno individuato gli enti di governo dell'ambito provvedono, con delibera, entro il termine perentorio del 31 dicembre 2014 - Ricorso della Regione Campania - Denunciata individuazione degli enti di governo d'ambito con delibera anziché con legge - Violazione della riserva di legge regionale in materia - Incidenza sul principio secondo cui i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 7, comma 1, lett. b).
- Costituzione, artt. 97, 114, comma secondo, 117, comma terzo, 118, commi primo e secondo, 120, 121 e 123, primo comma.

Porti e aeroporti - Misure urgenti in materia di porti e aeroporti - Pianificazione strategica della portualità e della logistica - Adozione del piano strategico con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri - Ricorso della Regione Campania - Denunciata violazione della competenza concorrente regionale in materia di porti e aeroporti civili - Mancata previsione di alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 29, comma 1.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, 118, commi primo e secondo, 5 e 120.

Turismo - Marina Resort e implementazione del sistema telematico centrale nautica da diporto - Previsione che le strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato, secondo i requisiti stabiliti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, rientrano nelle strutture ricettive all'aria aperta - Ricorso della Regione Campania - Denunciato accentramento in capo allo Stato di compiti e funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni, in virtù della loro competenza legislativa residuale in materia di turismo - Alterazione delle competenze tra Stato e Regioni - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 32, comma 1.
- Costituzione, artt. 117, comma quarto, 118, commi primo e secondo, 5 e 120.

Energia - Misure per la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali - Previsione che il Ministro dello sviluppo economico, con proprio decreto, predispone un piano delle aree in cui sono consentite le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale - Previsione che, con disciplinare tipo, adottato con decreto del Ministero dello sviluppo economico, sono stabilite le modalità di conferimento del titolo concessorio unico necessario per le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi di cui alla legge n. 9 del 1991, nonché le modalità di esercizio delle attività sopradette - Ricorso della Regione Campania - Denunciata violazione della competenza concorrente regionale nella materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Incidenza sulle competenze regionali nella materia concorrente del governo del territorio, tutela della salute e valorizzazione dei beni culturali e ambientali - Mancata previsione di alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 38, commi 1-bis e 7.
- Costituzione, artt. 117, comma terzo, e 118.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure finanziarie in materia di ammortizzatori sociali in deroga - Incremento del Fondo sociale per occupazione e formazione di cui all'art. 18, comma 1, lettera a), del decreto-legge n. 185 del 2008 - Copertura degli oneri conseguenti - Rimodulazione delle risorse derivanti dai Fondi strutturali europei e dal Fondo per lo sviluppo e la coesione - Ricorso della Regione Campania - Denunciato intervento unilaterale del legislatore statale in materia - Contrasto con il Regolamento CE n. 1083/2006, nonché con il Regolamento UE del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1303/2013 - Contrasto con il principio di territorialità delle risorse - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 40, comma 2.
- Costituzione, artt. 117, primo comma, 118, 5 e 120; Regolamento CE n. 1083/2006 dell'11 luglio 2006, artt. 11 e 15; Regolamento UE del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1303/2013 del 17 dicembre 2013; decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 99, art. 4, comma 3; legge 12 novembre 2011, n. 183, art. 23, comma 4.



Ricorso per la Regione Campania (c.f. 80011990636), in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, On. Dott. Stefano Caldoro, rappresentata e difesa, giusta deliberazione di Giunta regionale n. 685 del 23 dicembre 2014 e procura a margine del presente atto, unitamente e disgiuntamente, dall'Avv. Maria D'Elia (c.f. DLEMRA53H42F839H) e dall'Avv. Almerina Bove (BVOLRN70C46I262Z) dell'Avvocatura Regionale, ed elettivamente domiciliato presso l'Ufficio di rappresentanza della Regione Campania sito in Roma alla Via Poli n. 29 (fax 081/7963591; pec agc04.sett.02@regione.campania.it);

Contro il Presidente del Consiglio dei ministri *pro-tempore* per la dichiarazione di illegittimità costituzionale degli articoli 3, comma lett. *f*), 7, comma 9-*septies*, 29, comma 1, 32, comma 1, 38, comma 1-*bis* e comma 7, 40, comma 2, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164

FATTO

1. Nella *Gazzetta Ufficiale* - Serie Generale n. 262 dell'11 novembre 2014 - Suppl. Ordinario n. 85, è stata pubblicata la legge 11 novembre 2014, n. 164, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, recante Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive.

2. L'art. 3 del citato decreto legge (Ulteriori disposizioni urgenti per lo Sblocco di opere indifferibili, urgenti e cantierabili per il rilancio dell'economia) dispone che, per consentire la continuità dei cantieri in corso o il perfezionamento degli atti contrattuali finalizzato all'avvio dei lavori, il Fondo istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ai sensi dell'art. 18, comma 1, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98 è incrementato di complessivi 3.851 milioni di euro di cui 26 milioni per l'anno 2014, 231 milioni per l'anno 2015, 159 milioni per l'anno 2016, 1.073 milioni per l'anno 2017, 2.066 milioni per l'anno 2018 e 148 milioni per ciascuno degli anni 2019 e 2020 (comma 1) e che il medesimo fondo è altresì incrementato, per un importo pari a 39 milioni di euro, mediante utilizzo delle disponibilità, iscritte in conto residui, derivanti dalle revoche disposte dall'art. 13, comma 1, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 9, e confluite nel fondo di cui all'art. 32, comma 6, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 (comma 1-*bis*).

3. Il comma 4 del citato art. 3 stabilisce, inoltre, che «Agli oneri derivanti dal comma 1 del presente articolo si provvede: (...) *f*) quanto a 51,2 milioni di euro per l'anno 2015, a 155,8 milioni per l'anno 2016, a 925 milioni per l'anno 2017 e a 1.918 milioni per l'anno 2018, mediante corrispondente riduzione della quota nazionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione - programmazione 2014-2020 - di cui all'art. 1, comma 6, della legge 27 dicembre 2013, n. 147».

4. Il medesimo decreto legge, all'art. 7 (Norme in materia di gestione di risorse idriche. Modifiche urgenti al decreto legislativo 3 aprile 2006, 152, per il superamento delle procedure di infrazione 2014/2059, 2004/2034 e 2009/2034, sentenze C-565-10 del 19 luglio 2012 e C-85-13 del 10 aprile 2014; norme di accelerazione degli interventi per la mitigazione del rischio idrogeologico e per l'adeguamento dei sistemi di collettamento, fognatura e depurazione degli agglomerati urbani; finanziamento di opere urgenti di sistemazione idraulica dei corsi d'acqua nelle aree metropolitane interessate da fenomeni di esondazione e alluvione) comma 9-*septies*, novella l'art. 1, comma 120 della legge di stabilità 2014 (legge 27 dicembre 2013, n. 147), prevedendo l'utilizzo anche delle disponibilità delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione della programmazione 2014-2020, oltre a quelle del periodo 2007-2013, al fine di destinare una quota di 50 milioni di euro, a valere sulla quota nazionale, al Fondo per le emergenze nazionali istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di cui alla legge 24 febbraio 1992, n. 225.

5. L'art. 7, comma 1, lettera *b*), numero 1) dello stesso decreto legge modifica l'art. 147 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 recante «Norme in materia ambientale», aggiungendo alla fine del comma 1 le previsioni secondo cui le regioni che non hanno individuato gli enti di governo dell'ambito provvedono, con delibera, entro il termine perentorio del 31 dicembre 2014; decorso inutilmente tale termine si applica l'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131, che disciplina il potere sostitutivo dello Stato in caso di inerzia dell'amministrazione inadempiente; gli enti locali ricadenti nel medesimo ambito ottimale partecipano obbligatoriamente all'ente di governo dell'ambito, individuato dalla competente regione per ciascun ambito territoriale ottimale, al quale è trasferito l'esercizio delle competenze ad essi spettanti in materia di gestione delle risorse idriche, ivi compresa la programmazione delle infrastrutture idriche di cui all'art. 143, comma 1.



6. L'art. 29 dello stesso decreto legge, concernente la pianificazione strategica della portualità e della logistica, al comma 1 stabilisce che «Al fine di migliorare la competitività del sistema portuale e logistico, di agevolare la crescita dei traffici delle merci e delle persone e la promozione dell'intermodalità nel traffico merci, anche in relazione alla razionalizzazione, al riassetto e all'accorpamento delle Autorità portuali esistenti, da effettuare ai sensi della legge n. 84 del 1994, è adottato, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, entro 90 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, il piano strategico nazionale della portualità e della logistica. Lo schema del decreto recante il piano di cui al presente comma è trasmesso alle Camere ai fini dell'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari. Il parere è espresso entro trenta giorni dalla data di assegnazione, decorsi i quali il decreto può essere comunque emanato» e l'art. 32 («Marina Resort e implementazione sistema telematico centrale nautica da diporto»), al comma 1 stabilisce che «Al fine di rilanciare le imprese della filiera nautica, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e fino al 31 dicembre 2014, le strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato, secondo i requisiti stabiliti dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, rientrano nelle strutture ricettive all'aria aperta».

7. L'art. 38, recante misure per la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali, al comma 1-bis, introdotto in sede di conversione, prevede(va) che il Ministro dello sviluppo economico, con proprio decreto, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, predisponesse unilateralmente un piano delle aree in cui sono consentite le attività, di cui al comma 1, di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi nonché le attività di stoccaggio sotterraneo di gas naturale. A seguito dell'entrata in vigore dell'art. 1, comma 554 della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per l'anno 2015), al comma in questione risulta aggiunta la seguente previsione: «il piano, per le attività, sulla terraferma, è adottato previa intesa con la Conferenza unificata». Il comma 7 del medesimo art. 38, come modificato in sede di conversione, prevede che con disciplinare tipo, adottato con decreto del Ministro dello sviluppo economico, sono stabilite, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto, le modalità di conferimento del titolo, concessorio unico di cui al comma 5 (per le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi di cui alla legge n. 9 del 1991), nonché le modalità di esercizio delle relative attività ai sensi dello stesso art. 38.

8. L'art. 40 (Rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga) al comma 1 prevede un incremento del Fondo sociale per l'occupazione e la formazione di 728 milioni di euro per l'anno 2014, ai fini del rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga, e al comma 2 stabilisce che alla copertura degli importi summenzionati si provveda, tra l'altro, attraverso una riduzione pari a 150 milioni di euro nel 2014 e 70 milioni di euro nel 2015 della dotazione di cui all'art. 1, comma 12, lettera a), del decreto-legge n. 76 del 2013, ovvero delle risorse riconosciute alle regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Calabria, Sardegna e Sicilia dal d.l. n. 76/2013 (lettera a)), mentre per le restanti regioni viene previsto uno spostamento di 70 milioni di euro dal 2014 al 2015, compensata dal contestuale decremento della dotazione relativa alle regioni del Mezzogiorno (lettera b).

9. I citati articoli 3, comma 4, lett. f), 7, comma 9-septies, 29, comma 1, 32, comma 1, 38, comma 1-bis e comma 7, 40, comma 2, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164 sono costituzionalmente illegittimi per i seguenti

MOTIVI

Illegittimità costituzionale degli artt. 3, comma 4, lettera f), 7, comma 9-septies e 40, comma 2 per violazione degli artt. 119, comma 5, 120 comma 2 e 3, comma 2 della Costituzione.

I. Ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, recante «Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali», attuativo della legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale, il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) di cui all'art. 61 della legge n. 289/2002 - nel quale, a decorrere dal 2003, sono state concentrate le risorse destinate agli interventi nelle aree sottoutilizzate del Paese, ai sensi della legge n. 289/2002 e sono iscritte tutte le risorse finanziarie aggiuntive nazionali, destinate a finalità di riequilibrio economico e sociale, in attuazione dell'art. 119, comma 5 della Costituzione - ha assunto, come noto, la denominazione di «Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC)». Il Fondo in menzione rinviene la propria disciplina nell'art. 119,



comma 5 della Costituzione- in base al quale gli interventi perequativi degli squilibri economici in ambito regionale devono garantire risorse aggiuntive rispetto a quelle ordinarie ed essere rivolti a favore di aree territoriali determinate in base a criteri di differenziazione regionale (C.Cost. 46/2013 e 284/2009) - nonché nella legge n. 42/2009 e nel decreto legislativo n. 88/2011, che costituiscono norme interposte nel giudizio di legittimità costituzionale.

La legge 27.12.2013 n. 147 - legge di stabilità per il 2014 - ha disposto, all'articolo 1, comma 6, che «in attuazione dell'art. 119, quinto comma, della Costituzione e in coerenza con le disposizioni di cui all'art. 5, comma 2, del decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88, la dotazione aggiuntiva del Fondo per lo sviluppo e la coesione è determinata, per il periodo di programmazione 2014-2020, in 54.810 milioni di euro. Il complesso delle risorse è destinato a sostenere esclusivamente interventi per lo sviluppo, anche di natura ambientale, secondo la chiave di riparto 80 per cento nelle aree del Mezzogiorno e 20 per cento nelle aree del Centro-Nord. Con la presente legge si dispone l'iscrizione in bilancio dell'80 per cento del predetto importo secondo la seguente articolazione annuale: 50 milioni per l'anno 2014, 500 milioni per l'anno 2015, 1.000 milioni per l'anno 2016; per gli anni successivi la quota annuale è determinata ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera e), della legge 31 dicembre 2009, n. 196».

La norma stabilisce, altresì, che, per gli anni successivi, la quota annuale sarà determinata dalla tabella E delle singole leggi di stabilità a valere sul rimanente importo di 42.298 milioni, mentre, per la restante quota del 20 per cento (10.962 milioni), la relazione tecnica alla legge di stabilità 2014 (AS 1120) precisa che la relativa iscrizione in bilancio avverrà all'esito di una apposita verifica di metà periodo (da effettuare precedentemente alla predisposizione della legge di stabilità per il 2019) sull'effettivo impiego delle prime risorse assegnate.

Sulla base dell'indicata previsione, per il periodo di programmazione 2014-2020 il Governo ha presentato alle autorità della UE - secondo quanto previsto dal vigente Regolamento UE n. 1303/2013 di disciplina dei Fondi strutturali - la proposta di Accordo di partenariato, dapprima in versione provvisoria (nel mese di dicembre 2013), e quindi nel testo definitivo, in data 24 aprile 2014. Sul testo dell'Accordo di partenariato è stata acquisita la preventiva intesa della Conferenza unificata, ai sensi dell'art. 8, comma 6 della legge 5 giugno 2003, n. 131; anche l'indicata intesa fa espresso riferimento alle citate risorse del FSC, nell'importo stanziato nella legge di stabilità per l'anno 2013 (*cf.* pagina 12).

Le disposizioni di cui ai citati art. 3, comma 4, lettera f), e art. 7, comma 9-*septies* e 40, comma 2 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164 prevedono la copertura dei fondi ministeriali attraverso la corrispondente riduzione della quota nazionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione programmazione 2014-2020 — di cui all'articolo 1, comma 6, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, in violazione degli articoli 119, quinto comma, 120, secondo comma, e 3, secondo comma, della Costituzione. La riduzione della quota nazionale del Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (già *FAS*), programmazione 2014-2020 — in assenza di ogni indice da cui possa desumersi che le risorse indicate siano esclusivamente indirizzate a favore dei medesimi territori sottoutilizzati e con la medesima chiave percentuale di riparto (80% per le aree del Mezzogiorno e 20% per le aree del Centro-Nord) - è da ritenersi costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 119, quinto comma, della Costituzione, posto che anche la quota assegnata alle amministrazioni nazionali soggiace ai medesimi vincoli di destinazione della quota regionale assegnata ai programmi regionali; la medesima disposizione, mediante la corrispondente riduzione della quota nazionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione, programmazione 2014-2020, determina una riduzione del complesso delle risorse destinate esclusivamente a sostenere interventi per lo sviluppo delle aree sottoutilizzate, con lesione dei principi costituzionali che si ricavano dall'art. 119, quinto comma e dall'art. 120, secondo comma della Costituzione. Il Fondo in menzione soggiace a vincoli di destinazione e la rideterminazione dell'ammontare delle risorse da destinare agli interventi per lo sviluppo e la coesione delle aree sottoutilizzate deve conformarsi alle previsioni del decreto legislativo 88/2011, in base al quale l'ammontare delle risorse da destinare agli interventi per lo sviluppo e la coesione delle aree sottoutilizzate può essere rideterminato dalle leggi annuali di stabilità successive a quella che ha preceduto l'avvio del ciclo pluriennale di programmazione qualora si renda necessario soltanto «in relazione alle previsioni macroeconomiche, con particolare riferimento all'andamento del PIL, e di finanza pubblica» (art. 5) e a condizione che la nota di aggiornamento del DEF indichi i nuovi «obiettivi di convergenza economica delle aree del Paese a minore capacità fiscale (...) valutando l'impatto macroeconomico gli effetti, in termini di convergenza, delle politiche di coesione e della spesa ordinaria destinata alle aree svantaggiate», previa acquisizione del parere della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 5, comma 1, lett. a), della legge n. 42/2009.

Il rispetto del «principio di tipicità delle ipotesi e dei procedimenti attinenti la perequazione regionale» (Corte cost. 176/2012) impone, inoltre, al legislatore statale di osservare, come normativa di attuazione dell'art. 119, quinto comma, Cost., la legge n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale, secondo la quale (art. 16, comma 1, lett. d) «l'azione per



la rimozione degli squilibri strutturali di natura economica e sociale a sostegno delle aree sottoutilizzate si attua attraverso interventi speciali organizzati in piani, organici finanziati con risorse pluriennali, vincolate nella destinazione». In ulteriore specificazione dei principi della richiamata legge n. 42/2009, poi, il citato decreto legge n. 88/2011 stabilisce che la politica di riequilibrio economico e sociale è perseguita prioritariamente con le risorse del FSC e con i finanziamenti a finalità strutturale dell'UE e i relativi cofinanziamenti nazionali» (art. 2, comma 1). Nella riduzione della quota nazionale del FSC lo Stato non può, dunque, legittimamente invocare il titolo competenziale relativo al coordinamento della finanza pubblica, in ragione di un'incidenza sproporzionata degli oneri derivanti dall'applicazione dell'art. 18 del d.l. n. 91/2014 a danno dei territori interessati dagli interventi di perequazione e del conseguente effetto sperequativo implicito nella disposta riduzione, in mancanza di ogni indice da cui possa trarsi la conclusione che le risorse in tal modo rifinalizzate siano esclusivamente indirizzate a favore dei medesimi territori e con le medesima chiave percentuale di riparto.

II. Le norme impugnate, peraltro, appaiono altresì in contrasto con l'art.120 della Costituzione e con il principio di leale collaborazione.

Codesta Corte ha, invero, affermato con giurisprudenza costante (*ex plurimis*, sentenze n. 39 del 2013, n. 179 del 2012, n. 33 del 2011, n. 121 del 2010, n. 24 del 2007) la illegittimità di previsioni normative volte a vanificare la bilateralità della procedura prevista da norme interposte attraverso la statuizione della forza decisiva della volontà di una sola parte — sia essa, di volta in volta, lo Stato, la Regione o la Provincia autonoma. Nel caso che ci occupa, successivamente all'intesa prestata dalla Conferenza unificata, il legislatore è intervenuto unilateralmente — e in difformità rispetto alle prescrizioni del decreto legislativo n. 88/2011 - a ridurre il FSC.

III. In considerazione della *ratio* sottesa alle politiche di riequilibrio economico e sociale, riconducibile all'ambito delle azioni positive volte a rimuovere gli squilibri economici e sociali in determinati territori svantaggiati, e tenuto conto che le norme impugnate configurano una irragionevole sottrazione di risorse dall'ambito delle richiamate azioni volte a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, le stesse contrastano patentemente, altresì, con l'art. 3, secondo comma, della Costituzione.

Illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, lettera b) per violazione degli artt. 97, 114, secondo comma, 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, 120, 121 e 123, primo comma, della Costituzione.

I. Il primo dei due periodi aggiunti dall'art. 7, comma 1, lettera b), numero 1) del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164 alla fine del comma 1 dell'art.147 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, nella parte in cui dispone che le Regioni provvedono con «delibera», anziché con legge, all'individuazione degli enti di governo d'ambito, viola gli articoli 114, secondo comma, 117, terzo comma, 118, primo e secondo comma, 121 e 123, primo comma, della Costituzione, ridondando anche nella violazione dell'art. 97 Cost., per il quale i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge. Infatti, in base allo Statuto regionale «l'attività amministrativa si conforma al principio di legalità» (art. 64, comma 2), i Comuni, in forma singola o associata esercitano le funzioni amministrative nel rispetto della costituzione, della legge e dello Statuto regionale (art. 19, comma 1) e spetta al Consiglio regionale deliberare l'istituzione, la fusione o la soppressione di enti, agenzie, aziende, società, e consorzi «comunque dipendenti» dalla Regione (della 26, comma 4, lett. h). In base ai richiamati parametri costituzionali, i servizi idrici sono organizzati sulla base di ambiti territoriali ottimali definiti dalle leggi regionali che individuano gli enti di governo dell'ambito, anche con il potere di fissare un termine per l'adesione degli enti locali a quest'ultimi; ciò che, in quanto prodromico all'esercizio di un eventuale potere sostitutivo regionale, è senz'altro riservato alla legge regionale. In ragione della natura necessariamente legislativa del provvedimento con cui la Regione individua gli enti d'ambito, risulta del tutto incongrua, rispetto alla complessità del procedimento legislativo, la determinazione di un termine di soli 50 giorni tra l'entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 133/2014 - 12 novembre 2014 - e la data fissa del 31 dicembre 2014 indicata dal novellato art. 147, comma 1 del decreto legislativo n. 152/9006, con conseguente illegittimità di detto termine (in un caso analogo, l'originario termine di 60 giorni fissato dall'art. 32, comma 33, del d.l. n. 269/2003, a seguito della sent. Corte cost. n. 196/2004, è stato rideterminato, con l'art. 5 del d.l. n. 168/2004, in un termine di quattro mesi).

II. Nella parte in cui il medesimo art. 7, comma 1, lettera b), numero 1) prevede, poi, che il termine per provvedere sia perentorio, viola anche l'art. 120 della Costituzione. La Regione inadempiente infatti, nel vigente ordinamento costituzionale, non perde la competenza a disciplinare la materia di propria competenza né prima - ancorché il termine per provvedere sia scaduto - né dopo l'effettivo esercizio del potere sostitutivo. È pacifico infatti che quest'ultimo non



altera il quadro delle competenze costituzionalmente previsto (diversamente ad es. dalla chiamata in sussidiarietà), costituendo istituto specificamente rivolto a favorire l'applicazione della legge da parte del soggetto ordinariamente competente e non ad ostacolarne l'adempimento, ancorché tardivo. Ne deriva il carattere necessariamente cedevole degli atti sostitutivi (principio espressamente enunciato ad es. nell'art. 41 della legge n. 234/2012, per i casi ivi disciplinati, ma certo e definito nell'interpretazione giurisprudenziale sui poteri sostitutivi: *cf.* Corte cost. nn. 126/1992 e 425/1999, nonché i pareri del Consiglio di Stato, ad. gen., n. 1/2001 e n. 1376/2002 e la recente sent. sempre del Consiglio di Stato, sez. III, 30 maggio 2014, n. 2800).

Illegittimità costituzionale dell'art.29, comma 1 per violazione degli artt. 117, comma 3 118, primo e secondo comma, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione.

Le disposizioni di cui all'art. 29, comma 1 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164 attengono alla materia «porti e aeroporti civili» di competenza concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

In esse, nonostante la chiamata in sussidiarietà delle funzioni attinenti la pianificazione strategica della portualità e delle logistica non è prevista, tuttavia, alcuna forma di coinvolgimento delle regioni. Codesta Corte costituzionale, con sentenza n. 79/2011 e con sentenza n. 303 del 2003, pur indicando la materia «porti ed aeroporti civili» tra quelle per le quali, in forza dell'attrazione in sussidiarietà, è riconosciuto un ampio margine di intervento statale, ha chiarito che esso è legittimo a condizione che si prevedano ed esplichino adeguate procedure concertative e di coordinamento orizzontale tra lo Stato e le Regioni, quali le intese. La mancata previsione di alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni nelle procedure di adozione del piano strategico nazionale della portualità e della logistica determina un patente contrasto con gli articoli 117, terzo comma, e 118, primo e secondo comma, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione;

Illegittimità costituzionale dell'art.32, comma 1 per violazione degli artt. 117, comma 4 e 118, primo e secondo comma, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione.

Le disposizioni di cui al citato art. 32, comma 1 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164 accentrano in capo allo Stato compiti e funzioni la cui disciplina era stata rimessa alle Regioni e alle Province autonome dall'art. 1 dell'Accordo tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome recepito dal d.P.C.M. 13 settembre 2002. La norma realizza, quindi, un accentramento di funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni, in virtù della loro competenza legislativa residuale in materia di turismo. Tale chiamata in sussidiarietà, in mancanza della previsione di adeguate procedure concertative e di coordinamento orizzontale tra Stato e regioni, altera il riparto di competenze tra Stato e Regioni nella suddetta materia ed il principio di leale collaborazione. Così come rappresentato anche nel Dossier del servizio studi della Camera dei Deputati n. 91 del 15 ottobre 2014 (Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale), la disposizione in esame avrebbe dovuto prevedere il coinvolgimento delle Regioni nell'individuazione dei requisiti per l'equiparazione dei Marina resort alle strutture ricettive turistiche all'aria aperta. Secondo l'insegnamento di Codesta Corte costituzionale, infatti, lo Stato deve prevedere il coinvolgimento delle Regioni, perché la materia turismo, appartenendo oramai a tali enti territoriali, deve essere trattata dallo Stato stesso con atteggiamento lealmente collaborativo (Corte cost. sent. n. 214 del 2006, punti 8-9 del diritto; sent. n. 76 del 2009, punti 2-3). Per tali ragioni le citate disposizioni appaiono lesive dell'art. 117, quarto comma, dell'art. 118, primo e secondo comma, nonché del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 della Costituzione.

Illegittimità costituzionale dell'art. 38 comma 7 per violazione degli artt. 117, comma 3 e 118 della Costituzione.

Le disposizioni di cui all'art. 38, comma 1-bis e comma 7 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164 afferiscono alla materia della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, oggetto di legislazione concorrente ai sensi dell'art. 117, terzo comma Cost. Ciò nonostante,



nessuno spazio di co-decisione risulta riservato dalla disposizione di cui comma 7(1) alle Regioni ed alle autonomie locali, le quali vengono estromesse del tutto dalla definizione delle modalità di conferimento del titolo concessorio e delle modalità di esercizio delle relative attività. Anche alla luce delle possibili incidenze sulle competenze regionali in materia di governo del territorio, tutela della salute e valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, anch'esse rientranti nel terzo comma dell'art. 117 della Costituzione, le disposizioni in esame avrebbero dovuto garantire la partecipazione delle regioni. Codesta Corte a più riprese ha precisato che l'esercizio unitario che consente di attrarre insieme alla funzione amministrativa anche quella legislativa può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà (n. 303 del 2003, n. 6 del 2004, n. 383 del n. 2005, n. 331 del 2010, n. 182 del 2013). Per tali ragioni, le disposizioni del comma 1-bis e 7 si pongono in contrasto con l'art. 117, comma 3, e con l'art. 118 della Costituzione.

Illegittimità costituzionale dell'art. 40, comma 2 per violazione degli artt. 117, comma 1, 118, 5 e 120 della costituzione.

La politica di coesione territoriale è svolta dall'Unione europea tramite i fondi strutturali (Fondo sociale europeo e Fondo europeo di sviluppo regionale) e dallo Stato, mediante il fondo per lo sviluppo e la coesione (già Fondo per le aree sottoutilizzate); tale politica si fonda sul «principio di addizionalità», in base al quale gli Stati membri devono stanziare un ammontare di cofinanziamento nazionale da affiancare alle risorse europee che transitano dai Fondi strutturali, nonché sul rispetto del «principio di partenariato» (gli obiettivi dei fondi sono perseguiti dagli Stati membri nel quadro di una stretta cooperazione con le autorità regionali). Ciò posto, per le disposizioni di cui all'art. 40, comma 2 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164 si riscontrano, oltre ai vizi già individuati nel primo motivo di ricorso con riferimento anche agli articoli 3 e 7, comma 9-septies, anche la violazione dell'art. 117, primo comma della Costituzione, rilevando come norme interposte gli articoli 11 e 15 del regolamento CE n. 1083/2006, nonché il regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1303/2013, e — quanto al recepimento del principio del partenariato nel nostro ordinamento — l'art. 4, comma 3, del d.l. n. 76/2013, convertito, con modificazioni, nella legge n. 99/2013. La relazione illustrativa del disegno di legge di conversione del decreto oggetto del presente giudizio osserva che la rimodulazione di risorse in oggetto è operata in seguito al ridotto utilizzo — fin qui verificatosi — dell'incentivo finanziato ai sensi dell'art. 1, comma 12, lett. a), del d.l. n. 76/2013. A tale riguardo è da osservare, tuttavia, che la riprogrammazione delle risorse PAC non utilizzate, in base all'accordo tra Governo e Regioni meridionali sulla revisione dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali europei 2007-2013 (Piano Nazionale per il Sud: Sud 2020, siglato il 3 novembre 2011), è vincolato al «principio di territorialità». Principio ribadito anche dall'art. 23, comma 4, della legge n. 183/2011 (legge di stabilità 2012). La violazione di detto vincolo determina pertanto anche la lesione del principio di leale collaborazione che trova base negli articoli 5 e 120 della Costituzione.

P.Q.M.

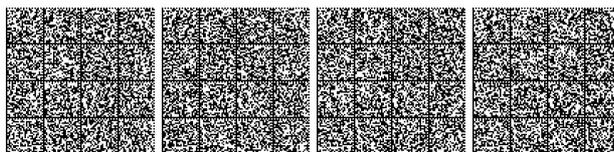
Voglia Codesta Ecc.ma Corte Costituzionale, in accoglimento del presente ricorso, dichiarare l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, nei profili e termini sopra esposti.

Avv. Almerina Bove

Avv. Maria d'Elia

15C00034

(1) Si è, invece, sopra rilevato come, in sede di legge di stabilità per l'anno 2015, il legislatore abbia novellato il comma 1-bis dell'art. 38 in menzione, introducendo uno spazio di co-decisione attraverso la Conferenza unificata. Per tale motivo, il presente ricorso non contiene censure avverso il testo originario del comma 1-bis cit., riservandosi invece l'Amministrazione di proporre impugnativa avverso l'art. 1, comma 554 della legge di stabilità nei termini di legge.



N. 14

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 21 gennaio 2015
(della Regione Calabria)

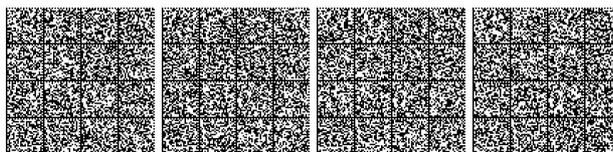
Energia - Misure urgenti per l'approvvigionamento e il trasporto del gas naturale introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. "sblocca Italia") - Previsione che i gasdotti di importazione di gas dall'estero, i terminali di rigassificazione di GNL, gli stoccaggi di gas naturale e le infrastrutture della rete nazionale di trasporto del gas naturale, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse, rivestono carattere di interesse strategico, costituiscono una priorità a carattere nazionale e sono di pubblica utilità nonché indifferibili e urgenti - Ricorso della Regione Calabria - Denunciata incidenza unilaterale dello Stato in materie di potestà concorrente ("produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", "governo del territorio", "valorizzazione dei beni ambientali", "tutela della salute", "porti e aeroporti", "protezione civile") - Sostanziale spoliazione delle competenze legislative delle Regioni e di quelle amministrative e regolamentari degli enti locali nelle predette materie - Estensione delle procedure semplificate e accelerate di valutazione ambientale ad una larghissima categoria di interventi, con conseguente estromissione di Regioni, enti locali e cittadini dall'iter autorizzativo di un numero indefinito di opere - Assenza di un proporzionato bilanciamento delle prerogative costituzionalmente garantite - Mancata previsione di procedure di intesa con le Regioni interessate - Violazione dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 37 (in particolare, comma 1).
- Costituzione, artt. 114, 117, commi terzo e quarto, e 118.

Energia - Misure per la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. "sblocca Italia") - Previsione che tutte le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale rivestono carattere di interesse strategico e sono di pubblica utilità, urgenti e indifferibili - Previsione, altresì, che i relativi titoli abilitativi comprendono la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dell'opera e l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio dei beni in essa compresi - Ricorso della Regione Calabria - Denunciata incidenza unilaterale dello Stato in materie di potestà concorrente ("produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", "governo del territorio", "valorizzazione di beni ambientali", "tutela della salute", "porti e aeroporti", "protezione civile") - Sostanziale spoliazione delle competenze legislative delle Regioni e di quelle amministrative e regolamentari degli enti locali nelle predette materie - Estensione delle procedure semplificate e accelerate di valutazione ambientale ad una larghissima categoria di interventi, con conseguente estromissione di Regioni, enti locali e cittadini dall'iter autorizzativo di un numero indefinito di opere - Assenza di un proporzionato bilanciamento delle prerogative costituzionalmente garantite - Mancata previsione di procedure di intesa con le Regioni interessate - Violazione dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 38 (in particolare, comma 1).
- Costituzione, artt. 114, 117, commi terzo e quarto, e 118.

Energia - Misure urgenti per l'approvvigionamento e il trasporto del gas naturale introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. "sblocca Italia") - Previsione che all'autorizzazione unica di cui all'art. 52-*quinquies* del d.P.R. n. 327 del 2001 sono soggetti anche i gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse - Previsione che l'acquisizione dell'intesa con la singola Regione interessata è necessaria solo per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio delle "infrastrutture lineari energetiche" individuate dall'Autorità competente come appartenenti alla rete nazionale dei gasdotti di cui all'art. 9 del decreto legislativo n. 169 del 2004 - Previsione che alla procedura di risoluzione delle interferenze dei gasdotti con altre infrastrutture esistenti partecipano in misura preponderante i soggetti privati interessati - Ricorso della Regione Calabria - Denunciata omessa estensione della necessità dell'intesa anche ai gasdotti non inclusi nella rete nazionale, alle operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e alle relative opere connesse - Discriminazione tra i cittadini e tra le istituzioni, a seconda che i gasdotti nei territori di riferimento siano inclusi o meno nella rete nazionale - Incidenza sulle prerogative delle Regioni e degli enti locali in materia di pianificazione territoriale e di protezione civile, valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, tutela della salute - Contrasto con la Convenzione europea sul paesaggio e con il principio di sussidiarietà - Lesione di diritti inviolabili dell'uomo - Incidenza sulle competenze assegnate alle Regioni e agli enti locali nelle diverse materie oggetto di "interferenza".



- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 37 (in particolare, comma 2, modificativo dei commi 2, primo periodo, e 5 dell'art. 52-*quinquies* del d.P.R. 8 giugno 2001, n. 327).
- Costituzione, artt. 2, 3, 114, 117, commi primo, terzo e quarto, e 118; legge 9 gennaio 2006, n. 14, di ratifica della Convenzione europea sul paesaggio [adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a Strasburgo il 19 luglio 2000 ed aperta alla firma degli Stati membri a Firenze il 20 ottobre 2000]; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

Energia - Misure per la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. "sblocca Italia") - Previsione che le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi sono svolte a seguito del rilascio di un titolo concessorio unico, accordato, previa intesa con le Regioni, nell'ambito di un procedimento unico svolto nel termine di centottanta giorni tramite apposita conferenza di servizi - Ricorso della Regione Calabria - Denunciata esclusione della necessità dell'intesa "forte" con la Regione interessata - Inosservanza di principi e garanzie procedurali stabiliti dalla giurisprudenza costituzionale per l'attrazione di competenze in sussidiarietà - Violazione dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 38 (in particolare, commi 5 e 6).
- Costituzione, artt. 2, 3, 114, 117, commi primo, terzo e quarto, e 118; legge 9 gennaio 2006, n. 14, di ratifica della Convenzione europea sul paesaggio [adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa a Strasburgo il 19 luglio 2000 ed aperta alla firma degli Stati membri a Firenze il 20 ottobre 2000]; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

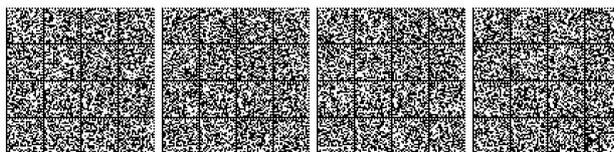
Energia - Misure per la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. "sblocca Italia") - Previsione che la Regione conclude entro il 31 marzo 2015 i procedimenti di VIA (valutazione di impatto ambientale) relativi alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, in corso presso di essa alla data di entrata in vigore del decreto, e che, decorso inutilmente tale termine, trasmette la documentazione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per i seguiti istruttori di competenza, dandone notizia al Ministero dello sviluppo economico - Ricorso della Regione Calabria - Denunciata inosservanza dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative nonché del principio di leale collaborazione - Omesso coinvolgimento degli enti locali - Contrasto con norme statali di principio (tra cui quelle afferenti le attività di ricerca, prospezione e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in mare).

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 38 (in particolare, comma 4).
- Costituzione, artt. 117, commi terzo, quarto e quinto, 118 e 120; legge 23 agosto 2004, n. 239, art. 1; decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, art. 31; decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 6, comma 17 (come sostituito dall'art. 35, comma 1, decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134).

Energia - Misure per la valorizzazione delle risorse energetiche nazionali introdotte dal decreto-legge n. 133 del 2014 (c.d. "sblocca Italia") - Disciplina del procedimento amministrativo per il rilascio del titolo concessorio unico - Previsione di forme semplificate e accelerate per la valutazione ambientale preliminare del programma complessivo dei lavori - Ricorso della Regione Calabria - Denunciato svuotamento del ruolo delle amministrazioni locali preposte alla tutela dell'ambiente e dei beni paesaggistici e culturali - Contrasto con le direttive comunitarie in materia di attività *offshore* e di VIA.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, art. 38 (in particolare, commi 5 e 6).
- Costituzione, artt. 2, 3, 114, 117, commi primo, terzo e quarto, e 118; direttiva *Offshore* 2013/30/UE, art. 4, par. 6; direttiva VIA 2014/52/UE, artt. 1, par. 1, lett. b), e 6, par. 1.

Ricorso per la Regione Calabria (02205340793), in persona del Presidente della Giunta regionale, legale rappresentante *pro tempore*, On. Gerardo Mario Oliverio, rappresentata e difesa, come da decreto del Dirigente dell'Avvocatura regionale di assegnazione del relativo incarico difensivo, provvedimento di autorizzazione e in forza di procura speciale a margine del presente atto, dagli Avv.ti Franceschina Talarico (codice fiscale: TLR FNC 66C44 G518I) e Paolo Filippo Arillotta (codice fiscale: RLL PFL 58R31 H224N) dell'Avvocatura regionale ed elettivamente domiciliata in Roma, via Sabotino n. 12, presso lo studio dell'avv. Graziano Pungi; (fax n. 0961/857954; indirizzo di posta elettronica certificata: avvocato9.cz@pec.regione.calabria.it).



Contro: il Presidente del Consiglio dei Ministri; per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 37 e 38, del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133 convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014 n. 164 recante: “Misure urgenti per l’apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l’emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive” pubblicata in Suppl. Ordinario n. 85 alla *Gazzetta Ufficiale* dell’11 novembre 2014, n. 262

PREMESSA

Con il presente atto la Regione Calabria intende censurare gli art. 37 e 38 del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133 convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014 n. 164, nelle parti in cui il legislatore statale, sulla base di mere enunciazioni di principio volte a sottolineare supposte esigenze di esercizio unitario di tali funzioni e il carattere contingente dell’attuale situazione economica, ha sostanzialmente esautorato le competenze delle regioni nelle materie ricadenti nella potestà concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia», «governo del territorio», «valorizzazione dei beni ambientali», «tutela della salute», «porti e aeroporti», «protezione civile», in netto contrasto con gli art. 117, terzo e quarto comma, art. 118 della Costituzione ed con il principio di leale collaborazione e di sussidiarietà, oltre che in violazione dei principi fondamentali di cui all’art. 1, commi 3, 4, 5, 6, 7, 8 e 9 della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia) e agli artt. 30 e 31 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) che riservano importanti e sostanziali competenze alle regioni e agli enti locali interessati territorialmente, e sotto alcuni profili, con gli artt. 2 e 3 Cost.

In casi analoghi (sent. 278/2010) codesta Ecc.ma Corte ha più volte affermato la necessità di realizzare un punto equilibrio tra l’obiettivo di sviluppo di una rete di impianti perseguito dalla legge statale e la legittima e doverosa aspirazione della fonte regionale a imporre, in proposito, criteri di salvaguardia del territorio, precisando che entrambe le esigenze “godono di pari dignità costituzionale, cosicché la compressione di un interesse a vantaggio di un altro andrà apprezzata su di un piano di necessaria proporzionalità, nel senso che il legislatore statale potrà espandere la propria normativa non oltre il punto in cui essa si renda strettamente servente rispetto alla finalità perseguita, preservando, oltre tale linea, la potestà regionale di sviluppare con la propria legislazione i principi fondamentali in tal modo tracciati. È necessario, in altri termini, che le competenze in gioco non assumano «carattere di esclusività, dovendo armonizzarsi e coordinarsi con la disciplina posta a tutela di tali interessi differenziati» (sentenza n. 383 del 2005, punto 12 del Considerato in diritto).

Orbene, passando ad analizzare le singole disposizioni normative censurate si sottopongono alla valutazione di codesta Ecc.ma Corte i seguenti

MOTIVI

Violazione degli artt. 114, 117, terzo e quarto comma, 118 della Costituzione e dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà.

Attraverso il comma 1, dell’art. 37, D.L. 133/14 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 164/14, il legislatore statale, al dichiarato fine “di aumentare la sicurezza delle forniture di gas al sistema italiano ed europeo del gas naturale, anche in considerazione delle situazioni di crisi internazionali esistenti”, ha unilateralmente imposto che “i gasdotti di importazione di gas dall’estero, i terminali di rigassificazione di GNL, gli stoccaggi di gas naturale e le infrastrutture della rete nazionale di trasporto del gas naturale, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse rivestono carattere di interesse strategico e costituiscono una priorità a carattere nazionale e sono di pubblica utilità, nonché indifferibili e urgenti ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327”.

Analogamente, con il comma 1, dell’art. 38, D.L. 133/14 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 164/14, il legislatore statale, al dichiarato fine “di valorizzare le risorse energetiche nazionali e garantire la sicurezza degli approvvigionamenti del Paese”, ha, sempre unilateralmente, previsto che tutte “le attività di prospezione, ricerca e



coltivazione di idrocarburi e quelle di stoccaggio sotterraneo di gas naturale rivestono carattere di interesse strategico e sono di pubblica utilità, urgenti e indifferibili. I relativi titoli abilitativi comprendono pertanto la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità ed urgenza dell'opera e l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio dei beni in essa compresi, conformemente al decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327, recante il testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di espropriazione per pubblica utilità".

Le surrichiamate disposizioni normative, avendo ad oggetto tutta una serie di attività afferenti intere categorie di interventi (incenerimento dei rifiuti, gasdotti, rigassificatori, stoccaggio di gas, ricerca, prospezione, coltivazione e stoccaggio del gas naturale nel sottosuolo) e consentendo la realizzazione delle relative opere medesime in deroga alle procedure di valutazione ambientale, giungendo finanche alla eliminazione delle ineludibili intese con le Regioni, comportano la sostanziale spoliazione delle competenze legislative delle regioni e di quelle amministrative e regolamentari degli enti locali interessati.

Tale tecnica legislativa, proprio in ragione dell'ampiezza e della indeterminatezza dell'intervento operato, si pone in netto contrasto con gli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost. con l'118 Cost. e il principio di leale collaborazione e sussidiarietà non lasciando il benché minimo spazio alle necessarie valutazioni delle caratteristiche fisiche, morfologiche e geografiche dei singoli territori.

È facile rilevare che le disposizioni censurate non si limitano ad una opportuna specificazione di tipologie di interventi definiti e circoscritti ma configurano una deroga generalizzata nell'ambito di un settore particolarmente invasivo stante le evidenti implicazioni che tali opere e tali interventi hanno sui territori, sull'ambiente, sul turismo, e sulla salute dei cittadini residenti nei singoli territori.

È evidente infatti che estendere le procedure semplificate e accelerate ad una larghissima e imprecisata categoria di interventi inibisce la capacità di intervento nell'*iter* autorizzativo di un numero indefinito di opere da parte di Regioni, enti locali e cittadini interessati.

Le norme interposte hanno ridefinito, in modo unitario ed a livello nazionale, i procedimenti di localizzazione e realizzazione della rete di oleodotti e gasdotti, in base al presupposto (del tutto strumentale e inconsistente) della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali interponendo esigenze di carattere unitario che, qualora realmente esistenti, esigevano, comunque, un diverso e più proporzionato bilanciamento delle prerogative costituzionalmente garantite.

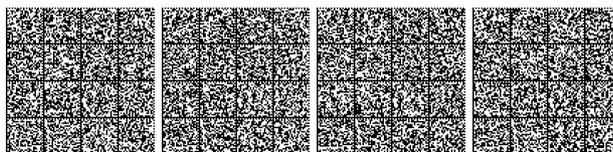
Ed infatti, in ossequio al fondamentale principio di leale collaborazione, le esigenze di carattere unitario non implicano necessariamente e "a priori" la totale esclusione di un coinvolgimento delle regioni nei suddetti procedimenti. È proprio in questa prospettiva che Codesta Ecc.ma Corte ha ravvisato nell'intesa lo strumento necessario ai fini dell'identificazione delle «linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento all'articolazione territoriale delle reti infrastrutturali energetiche dichiarate di interesse nazionale ai sensi delle leggi vigenti», inclusa la rete dei gasdotti, e, sulla base di queste premesse, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 7, lettera g), della legge n. 239 del 2004 nella parte in cui non prevedeva il ricorso a tale istituto" (sentenza n. 383 del 2005).

Con specifico riferimento alla materia di potestà concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», è stato costantemente affermato che «la previsione dell'intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, implica che non sia legittima una norma contenente una "drastica previsione" della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso» (*ex plurimis*, sentenza n. 165 del 2011), ma che siano invece necessarie «idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze» (*ex plurimis*, sentenze n. 278 e n. 121 del 2010), come presupposto fondamentale di realizzazione del principio di leale collaborazione (*ex plurimis*, sentenze n. 117 del 2013, n. 39 del 2013, n. 24 del 2007 e n. 339 del 2005).

Violazione degli articoli 2, 3, 114, 117. commi 1, 3 e 4, e art. 118 Cost., dei principi di leale collaborazione e sussidiarietà, nonché, della legge n. 14 del 9 gennaio 2006 di ratifica della Convenzione europea e del decreto legislativo n. 112/1998.

Il carattere strategico e di pubblica utilità assegnato indistintamente alle opere e agli interventi individuati nel comma 1, dell'art.37 e nel comma 1, dell'art. 38 è causa di illegittimità delle disposizioni contenute nei commi successivi che, nel prevedere forme semplificate e accelerate dei relativi procedimenti, finiscono per incidere (fino ad eliminare) sempre e comunque la partecipazione delle regioni e degli enti locali. E in particolare:

Il comma 2, dell'art. 37 inserisce nell'ambito di operatività dell'art. 52- quinquies, comma 2, primo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 8 giugno 2001, n. 327 anche "i gasdotti di approvvigionamento di gas dall'estero, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse". Pre-



vede, inoltre, l'apposizione del vincolo preordinato all'esproprio dei beni in essa compresi e la variazione degli strumenti urbanistici "e dei piani di gestione e tutela del territorio comunque denominati", e la sostituzione dell'Autorizzazione unica non solo a fini urbanistici ed edilizi ma anche a quelli paesaggistici.

Nel fare ciò tuttavia il legislatore statale ha lasciato inalterata la disposizione del comma 5, del medesimo art. 52-*quinquies* che prevede che l'atto conclusivo del procedimento di cui al comma 2 sia adottato d'intesa con le Regioni interessate solo limitatamente alle "infrastrutture lineari energetiche" di cui al comma 2, e, specificatamente, quelle individuate dall'Autorità competente come appartenenti alla rete nazionale dei gasdotti di cui all'art. 9, del decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164, il quale assolve alla duplice funzione di fornire gli elementi per l'individuazione dei gasdotti sui quali si esplica la competenza dello Stato prevista dall'art. 29, comma 2, lettera g), del decreto legislativo n. 112/1998, e quella delle Regioni di cui ai successivi artt. 30 e 31 del citato decreto legislativo. Ciò significa, in altre parole, che per i gasdotti non inclusi tra quelli succitati, incluse le operazioni preparatorie necessarie alla redazione dei progetti e le relative opere connesse si prescinde dall'"intesa forte" con le regioni prevista dal succitato comma 5, dell'art. 52-*quinquies*.

Sul punto occorre in primo luogo rilevare un'incomprensibile differenziazione tra i gasdotti a seconda che siano o no inclusi tra quelli di cui all'art. 9, del decreto legislativo n. 164/2000. Differenziazione che, a mente delle disposizioni di legge oggetto della presente impugnativa, determina una grave discriminazione, con violazione dell'art. 3 Cost., tra i cittadini e tra le istituzioni, a seconda della incomprensibile inclusione/non inclusione nella rete nazionale dei gasdotti della rete insistente nei territori di riferimento.

Inoltre, riverberando una siffatta autorizzazione i propri effetti su tutti i piani di gestione del territorio, incide indiscriminatamente sulle prerogative delle regioni e degli enti locali in materia di pianificazione territoriale e di protezione civile, valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, tutela della salute, prerogative riconosciute non solo dalle norme costituzionali qui richiamate, ma anche dalle norme europee emanate nelle diverse materie in questione.

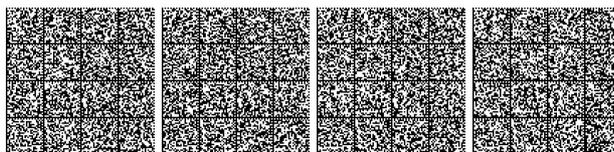
Sotto questo profilo, la normativa in questione si pone in contrasto con la legge n. 14 del 9 gennaio 2006 di ratifica della Convenzione europea sul paesaggio, laddove la competenza a incidere sulle scelte in materia è specificatamente assegnata ai livelli decentrati di governo del territorio. La convenzione citata intende il "paesaggio" quale contesto materiale ed immateriale all'interno del quale si esprime la personalità dell'uomo, le sue relazioni interpersonali e sociali, la sua identità attuale e storicizzata, e ne rimette tutela e valorizzazione, in base al principio di sussidiarietà, alla competente pianificazione delle istituzioni rappresentanti un tale concetto comunitario di paesaggio.

Con tali premesse, ogni inibizione da parte dello Stato almeno alla qualificata ed efficace partecipazione ai procedimenti interferenti con cotali inviolabili principi si evidenzia quale gravemente lesiva dei diritti riconosciuti dall'art. 2 Cost., oltre che del principio di sussidiarietà e di quanto previsto dall'art. 117, commi 1 e 3, e art. 118 Cost.

Inoltre, nell'introdurre alla lettera c) del comma 2 una procedura dettagliata per la risoluzione delle interferenze, fornendo un elenco dei "soggetti interferenti" (titolari/gestori di beni e aree demaniali marittime/lacuali/fluviiali, strade pubbliche, aeroporti, ferrovie, ecc.), che, se interessati dal passaggio di gasdotti, partecipano al procedimento di autorizzazione cadenzato da fasi e scadenze nelle quali assume preminenza la partecipazione attiva e preponderante dei soggetti privati interessati alla realizzazione dell'opera, incide sulle competenze assegnate nelle diverse materie oggetto di "interferenza" alle regioni ed agli enti locali con il decreto legislativo n. 112/1998, così realizzando una estrapolazione di tali materie dall'intesa forte che anche su di esse dovrebbe essere raggiunta.

L'imprescindibile momento di raccordo con le regioni, costituito dall'intesa di cui al comma 5, del succitato art. 52-*quinquies* sembrerebbe essere stato escluso anche dall'art. 38, D.L. 133/14 il quale, ai commi 5 e 6, prevede il rilascio del c.d. titolo concessorio unico, accordato, previa intesa con le regioni, nell'ambito di un procedimento unico svolto nel termine di centottanta giorni tramite "apposita" conferenza di servizi. Anche qui, dunque, come nell'art. 37, è evidente l'intenzione del legislatore statale di pregiudicare l'indefettibile principio dell'intesa non potendosi ritenere sufficiente, ai fini della corretta configurabilità dei presupposti per la c.d. "intesa forte", né la prevista intesa in sede di Conferenza di servizi, né la partecipazione dell'amministrazione regionale al procedimento unico previsto dal comma 6, posto che tali interventi non attribuiscono alla Regione la posizione differenziata che le spetta in ordine alle scelte sulla localizzazione dell'impianto nell'ambito del proprio territorio.

Costituisce invero principio ormai acquisito (corte cost. 278/2010) quello secondo cui "nel rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale, la regione possa venire spogliata della propria capacità di disciplinare la funzione amministrativa attratta in sussidiarietà, a condizione che ciò si accompagni alla previsione di un'intesa in sede di



esercizio della funzione, con cui poter recuperare un'adeguata autonomia, che l'ordinamento riserva non già al sistema regionale complessivamente inteso, quanto piuttosto alla specifica Regione che sia stata privata di un proprio potere" (sentenze n. 383 e n. 62 del 2005, n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003).

A tal proposito Codesta Ecc.ma Corte ha ancora affermato: «perché nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni. È necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine. Da ultimo, essa deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali. Quindi, con riferimento a quest'ultimo profilo la legislazione statale di questo tipo può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (sentenza n. 6 del 2004 punto 7 del Considerato in diritto). (sentenza n. 303 del 2003, punto 2.2 del Considerato in diritto).

È stato inoltre opportunamente precisato che tale principio è destinato ad operare senza eccezione alcuna laddove l'attrazione in sussidiarietà della funzione, accompagnandosi all'attribuzione alla legge nazionale della potestà di disciplinare fattispecie altrimenti di competenza regionale, implica un'alterazione dell'ordinario rapporto tra processo di integrazione politica affidato allo Stato e processo di integrazione politica proprio del sistema regionale, con l'effetto che il nucleo fondante di una decisione espressiva di discrezionalità legislativa si trova collocato interamente entro la prima sfera, e viene sottratto alla seconda. In presenza di un tale effetto, ed al fine di assicurare l'emersione degli interessi intestati dalla Costituzione all'autonomia regionale, la legge statale deve garantire la riespansione delle capacità decisionali della Regione interessata, per mezzo di una paritaria codeterminazione dell'atto, non superabile per mezzo di una iniziativa unilaterale di una delle parti (sentenza n. 383 del 2005).

Vale la pena a questo punto evidenziare che la presente censura non mette in discussione né la scelta operata dal legislatore nazionale di rilancio della fonte energetica, la quale esprime con ogni evidenza un principio comunitario della produzione dell'energia, né la sussistenza delle condizioni che legittimano la chiamata in sussidiarietà, ma si contesta il difetto di un idoneo coinvolgimento regionale, conseguente a tale attrazione di competenza, che comporta l'evidente contrasto della normativa in oggetto in relazione agli artt. 117, terzo, quarto e quinto comma, Cost., 118 cost. e ai principi di leale collaborazione e sussidiarietà derivante dall'accentramento in capo allo Stato in assenza della cosiddetta intesa forte con ciascuna Regione interessata.

Non si può, infatti, far finta di ignorare che la Regione gode di una particolare posizione di autonomia, costituzionalmente protetta, che la distingue dagli enti locali (art. 114 Cost.), sicché si deve escludere che il legislatore statale possa configurare la partecipazione della Regione alla stregua della partecipazione riservata a qualsiasi altra amministrazione pubblica. L'intesa della Regione si configura, al contrario, come atto avente valore politico teso a compensare la perdita di competenza della Regione dovuta all'attrazione in capo allo Stato per esigenze di carattere unitario.

Violazione degli art. 117, comma 3, 4 e 5, 118 e 120 della costituzione dei principi di leale collaborazione e sussidiarietà.

La grave compromissione delle prerogative regionali si rinviene anche nel comma 4, dell'art. 38, del decreto legge n. 133/2014 con il quale lo stato si appropria anche delle competenze amministrative stabilendo che "per i procedimenti di valutazione di impatto ambientale in corso presso le regioni alla data di entrata in vigore del presente decreto, relativi alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi, la regione presso la quale è stato avviato il procedimento conclude lo stesso entro il 31 marzo 2015. Decorso inutilmente tale termine, la regione trasmette la relativa documentazione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per i seguiti istruttori di competenza, dandone notizia al Ministero dello sviluppo economico".

Sul punto - in disparte i dubbi sulla legittimità di assorbire nell'ambito della nuova disciplina introdotta con il Decreto "sblocca italia" anche procedure di valutazione di impatto ambientale avviate dalla Regioni sulla base di norme precedenti, che prevedono modalità diverse di svolgimento e di assunzione delle decisioni finali - basterà rilevare che anche tale scelta del legislatore statale, proprio perché riguarda l'intera materia, non risulta affatto contemperata da una corretta applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, con conseguente violazione degli art. 117, comma 3, 4 e 5, 118 e 120 della costituzione.

Il palese contrasto con i principi sanciti dall'art. 118 della Cost. appare inoltre ancor più grave e evidente allorché si consideri che nell'ambito della disciplina dettata dagli articoli 37 e 38 manca il benché minimo coinvolgimento degli



enti locali il cui intervento è limitato e relegato nell'ambito di scarni richiami (comma 2, lett. c-bis, dell'art. 37) peraltro al solo fine di consentire agli stessi (sui quali, per inciso, ricadono le maggiori conseguenze negative dell'attività disciplinate dalla normativa censurata) il rilascio di un mero parere non vincolante da esprimersi nel limitato termine di trenta giorni decorsi i quali il parere si intende comunque acquisito.

Anche in questo caso è evidente la violazione dei principi costituzionali sopra richiamati oltre che la violazioni di norme di principio contenute innanzitutto nell'art. 1 della legge 23 agosto 2004, n. 239, nell'art.31 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) e di recente anche dal vigente articolo 6, comma 17 del decreto legislativo n. 152/2006, nella versione risultante dalla modifica introdotta dall'art. 35 del d.l. 83/2013 che vieta le attività di ricerca, di prospezione nonché di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in mare, salva la possibilità di autorizzazione previa sottoposizione alla procedura di valutazione di impatto ambientale di cui agli articoli 21 e seguenti del presente decreto, sentito il parere degli enti locali posti in un raggio di dodici miglia dalle aree marine e costiere interessate dalle attività di cui al primo periodo”.

La partecipazione degli enti locali sembra essere esclusa anche dall'ambito del procedimento unico delineato dai commi 5 e 6, dell'art.38 atteso che la valutazione ambientale preliminare del programma complessivo dei lavori soggiace anch'essa a forme accelerate e semplificate - deve infatti essere “espressa entro sessanta giorni, con parere della Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale VIA/VAS del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare” - che sostanzialmente svuotano il contenuto partecipativo delle amministrazioni preposte alla tutela dell'ambiente e dei beni paesaggisti e culturali.

Tutto ciò peraltro in netto contrasto con quanto previsto dall'art. 4, paragrafo 6, della Direttiva “Offshore” 2013/30/UE e nella, ancor più recente, Direttiva VIA 2014/52/UE.

In quest'ultima, in particolare si stabilisce (art.1, paragrafo 1, lett. b) che la valutazione dei progetti “descrive e valuta, in modo appropriato per ciascun caso particolare gli effetti significativi diretti e indiretti, di un progetto sui seguenti fattori: ... b) biodiversità, con particolare attenzione alle specie e agli habitat protetti in virtù della direttiva 92/43/CEE e della direttiva 2009/147/CE”, nonché, (art. 6, paragrafo 1) che gli Stati membri debbano adottare “...tutte le misure necessarie affinché le autorità che possono essere interessate al progetto, per la loro specifica responsabilità in materia di ambiente o in virtù delle loro competenze locali o regionali, abbiano la possibilità di esprimere il loro parere sulle informazioni fornite dal committente e sulla domanda di autorizzazione.”.

Il ché conferma quanto sostenuto sopra in ordine alla circostanza che l'assolvimento degli obblighi comunitari che prevedono lo snellimento delle procedure autorizzative in oggetto, doveva avvenire in maniera diversa rispetto a quella prospettata dagli articoli 37 e 38 quivi censurati, badando bene a non intaccare, quantomeno, quel “nucleo irriducibile” di prerogative costituzionalmente garantite alle regioni e alle amministrazioni locali, fra cui in primo luogo il principio dell'intesa forte e di leale collaborazione.

CONCLUSIONI

Voglia codesta Eccellentissima Corte costituzionale per i motivi esposti in narrativa, dichiarare l'illegittimità costituzionale degli articoli 37 e 38 del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133 convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014 n. 164;

Si produrranno, all'atto della costituzione in giudizio, gli atti ed i documenti specificati nel presente atto e comunemente elencati nell'indice del fascicolo di parte.

Catanzaro-Roma, 15 gennaio 2015

Avv. Paolo Filippo Arillotta

Avv. Franceschina Talarico



N. 3

Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello stato (merito) n. 3 depositato il 13 febbraio 2015
(della Corte d'appello di Palermo)

Parlamento - Immunità parlamentari - Giudizio civile per il risarcimento del danno promosso da Stapino Greco, già commissario straordinario dell'Ente Autonomo Fiera del Mediterraneo, nei confronti di Costantino Garraffa, senatore all'epoca dei fatti, in relazione ad alcune dichiarazioni da questi rese in una conferenza stampa - Deliberazione di insindacabilità del Senato della Repubblica - Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Corte d'appello di Palermo - Denunciata mancanza di nesso funzionale tra le opinioni espresse e l'esercizio dell'attività parlamentare.

- Deliberazione del Senato della Repubblica del 29 gennaio 2009.
- Costituzione, art. 68, primo comma.

CORTE DI APPELLO DI PALERMO

La Corte di Appello di Palermo, Sezione Prima Civile, composta dai magistrati:

dott. Rocco CAMERATA SCOVAZZO Presidente

dott. Guido LIBRINO Consigliere

dott. Francesco MICELA Consigliere

Riunita in camera di Consiglio

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

Letti gli atti della causa civile iscritta al n. 868/2009 R.G. Cont. Civ. di questa Corte di Appello

DA

Costantino Garraffa, rappresentato e difeso dagli avv. Fausto Maria e Claudia Amato

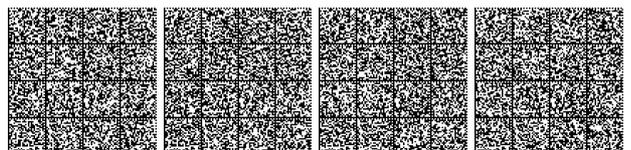
Appellante

CONTRO

Stapino Greco, rappresentato e difeso dall'avv. Enrico Cadelo

Appellato e appellante incidentale

1. Il dott. Stapino Greco, con citazione notificata il 15 gennaio 2004, ha convenuto innanzi al Tribunale di Palermo il sen. Costantino Garraffa, chiedendone la condanna al risarcimento dei danni ai sensi degli artt. 185 c.p. e 2043 del Codice civile.



L'attore ha dedotto che il 3 novembre 2003 il convenuto aveva indetto una conferenza stampa presso la sede palermitana del partito dei Democratici di Sinistra, nel corso della quale aveva dichiarato di avere ricevuto al telefono cellulare una minaccia di morte da un anonimo interlocutore, il quale gli avrebbe detto: «Pronto, sono l'uomo che ti ucciderà perché hai rotto i coglioni sulla Fiera del Mediterraneo».

Alla presenza di numerosi giornalisti, dopo aver ricordato i precedenti suoi interventi a censura dei conti dell'Ente Autonomo Fiera del Mediterraneo, il sen. Garraffa aveva aggiunto fra l'altro: «Non è un caso che la telefonata sia arrivata proprio il 1° novembre, cioè il giorno seguente alla scadenza dell'incarico del commissario dell'Ente Stapino Greco».

A detta dell'attore, l'accostamento malizioso fra le minacce di morte e la sua persona configurava l'ipotesi delittuosa di diffamazione aggravata di cui all'art. 595 commi 2° e 3° c.p. (in quanto si suggeriva l'idea che «autore diretto o mediato della minaccia» fosse il medesimo dott. Greco, «al quale era scaduto il mandato di commissario dell'Azienda, il giorno prima e senza previsione di rinnovo in conseguenza delle brillanti crociate del Senatore diessino»), circostanza che legittimava la richiesta risarcitoria anche in considerazione del dato testuale dell'art. 2043 del Codice civile, «che obbliga colui che ha commesso un fatto doloso o colposo a risarcire il danno».

2. Il sen. Garraffa si è costituito in giudizio, sostenendo l'infondatezza della pretesa avversaria e deducendo fra l'altro che le sue affermazioni erano coperte dalla prerogativa parlamentare di cui all'art. 68 della Costituzione.

A tale riguardo ha anche sottolineato che nei mesi antecedenti alla minaccia subita aveva «pubblicamente denunciato tutte le disfunzioni e gli sperperi che il dott. Stapino Greco (aveva) commesso nella gestione dell'Ente Fiera del Mediterraneo» anche a mezzo di una interrogazione al Senato del 3 ottobre 2003, con la quale si erano pure illustrate le principali cause del dissesto finanziario dell'Ente Fiera (dal costo delle missioni a quello delle consulenze, dal costo del personale a quello della pubblicità).

In occasione della conferenza stampa del 3 novembre 2003, nell'ambito della quale era stata data ai giornalisti la notizia delle minacce ricevute, il sen. Garraffa aveva ricordato i suoi precedenti interventi a censura dei conti dell'Ente Autonomo Fiera del Mediterraneo poco prima di procedere all'accostamento denunciato dall'attore, e sarebbe quindi «evidente il collegamento tra le opinioni espresse ... e l'esercizio delle funzioni parlamentari», essendo stati i fatti relativi alla Fiera del Mediterraneo oggetto di un'interrogazione da lui presentata.

3. Dopo la sospensione del giudizio ai sensi della legge 20 giugno 2003, n. 140 - non essendo intervenuti provvedimenti del Senato entro i termini previsti dall'art. 3 della detta legge - il Tribunale, con sentenza del 15 dicembre 2007 / 29 febbraio 2008, ha accolto in parte la domanda risarcitoria, condannando il convenuto a corrispondere all'attore la somma di € 5.000, oltre alla refusione delle spese processuali.

Il Tribunale ha ritenuto che mancava il 'nesso funzionale' fra le dichiarazioni e le attività svolte quale membro delle Camere e ha quindi escluso che l'opinione fosse stata espressa nell'esercizio delle funzioni parlamentari, richiamando fra l'altro le sentenze della Corte Costituzionale nn. 10 del 2000 e 521 del 2002, nonché il testo della legge 20 giugno 2003, n. 140, e le successive sentenze della Corte di Cassazione del 2 dicembre 2004, n. 1600, e della Corte Costituzionale n. 37 del 2006.

Il Tribunale, in secondo luogo, ha ritenuto che le dichiarazioni oggetto della controversia erano state lesive della reputazione dell'attore, perché insinuavano il dubbio che la sua permanenza nella carica di commissario dell'Ente Fiera facesse comodo a soggetti senza scrupoli, disposti a usare metodi criminali pur di consentirgli di mantenere la sua carica, e suggerivano quindi l'idea di vantaggi che essi potevano ottenere in base a losche cointeressenze con lui.

4. La sentenza è stata appellata dal sen. Costantino Garraffa per cinque motivi, con citazione notificata il 14 aprile 2009.

L'appellante, premesso che nella seduta del 29 gennaio 2009 il Senato aveva approvato la relazione della Giunta delle elezioni e delle Immunità Parlamentari con cui era stato ritenuto applicabile nel caso di specie l'art. 68 della Costituzione, ha sostenuto, con il primo motivo, che il Tribunale aveva sbagliato a ritenere che le dichiarazioni da lui espresse il 3 novembre 2003 non fossero coperte dalla prerogativa di cui all'art. 68 della Costituzione, e che la decisione dovesse essere pertanto annullata a seguito dell'intervenuta deliberazione del Senato.

Con il secondo motivo, l'appellante ha censurato la valutazione delle sue dichiarazioni come maliziose e suggestive.

Con il terzo, ha sostenuto che il Tribunale ha comunque sbagliato a ritenere che le dichiarazioni non rientrassero nell'esercizio della libertà di pensiero di cui all'art. 21 della Costituzione.

Con il quarto, ha dedotto che il Tribunale ha errato a ritenere sussistente la lesione del diritto all'onore e alla reputazione del convenuto e a liquidare la somma di € 5.000 a titolo di risarcimento dei danni.

Con il quinto motivo, ha lamentato infine la condanna alla refusione delle spese processuali.



5. Il dott. Stapino Gerco ha resistito all'impugnazione, sostenendo che le dichiarazioni non sono collegate all'esercizio delle funzioni parlamentari, e ha chiesto conseguentemente alla Corte di sollevare conflitto tra i poteri dello Stato per ottenere l'annullamento della deliberazione parlamentare illegittimamente resa.

Ha inoltre proposto appello incidentale lamentando, con il primo motivo, la mancata liquidazione dei danni patrimoniali e, con il secondo, l'insufficiente ammontare della liquidazione dei danni non patrimoniali.

6. Dopo il rigetto di una richiesta di prova testimoniale avanzata dall'appellante incidentale, la causa è stata posta in decisione all'udienza del 18 settembre 2013, con la fissazione dei termini ex art. 190 c.p.c. per le comparse conclusionali e le memorie di replica.

7. La delibera del Senato, intervenuta dopo la sentenza di condanna di primo grado, non è tardiva, perché il termine di sessanta giorni previsto dall'art. 3 della legge n. 140 del 2003 'non stabilisce un termine entro il quale tale delibera dev'essere adottata, a pena di inefficacia o di decadenza, con la conseguenza che essa può intervenire in qualsiasi momento, anche successivamente alla prima o seconda statuizione di condanna' (Cass. 15 maggio 2007, sez. 5 pen., n. 18672).

8. A fronte dell'espressa richiesta dell'appellato di sollevare il conflitto davanti alla Corte Costituzionale, cui soltanto spetta di pronunciarsi sull'eventuale abuso di uno dei poteri dello Stato in conflitto, questa Corte di Appello non può limitarsi a prendere atto della deliberazione del Senato, ma deve valutarne il contenuto e le motivazioni, incorrendo altrimenti nella violazione degli artt. 6, par. 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, come interpretato dalla CEDU, e dell'art. 24 Cost (così Cass., Sez. 1 civ, 24 ottobre 2011; *cfr.* anche Cass. 23 dicembre 2010, Sez. 1 pen, n. 45074; Cass. 14 dicembre 2007, Sez. 5 pen, n. 46663).

Va rilevato, sul punto, che l'assenza del nesso con l'esercizio dell'attività parlamentare integra quella sproporzione tra garanzia per la libertà di opinione del parlamentare - a tutela delle sue funzioni - e il diritto dei terzi di adire l'autorità giudiziaria, che è stata posta a fondamento di più sentenze della C.E.D.U. di condanna del nostro paese su ricorso del privato che, non potendo impugnare direttamente la delibera di insindacabilità davanti alla Corte Costituzionale, si è rivolto al giudice europeo per la violazione del diritto di accesso di cui all'art. 6 par. 1, della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (fra le tante, sent. CEDU 24 maggio 2011 su ricorso n. 26218/06; 24 febbraio 2009 su ricorso n. 46967/07; 20 aprile 2006 su ricorso n. 10180/04; 6 dicembre 2005 su ric. 23053/02; 3 giugno 2004 su ricorso n. 73936/01).

9. Secondo la giurisprudenza della Corte Costituzionale, ormai costante da molti anni, per riconoscere il nesso funzionale richiesto dall'art. 68 della Costituzione fra attività *extra moenia* e funzioni parlamentari - oltre a un primo elemento temporale, in forza del quale l'atto esterno deve seguire di poco tempo il compimento di atti parlamentari, assumendone così natura e funzione divulgativa - occorre che vi sia anche una sostanziale corrispondenza di contenuto, ancorché non testuale, tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e le dichiarazioni esterne, non essendo sufficiente né una comunanza di argomenti, né del contesto politico cui si riferiscano le esternazioni extraparlamentari (fra le tante, Corte Costituzionale 12 dicembre 2013, n. 305; 15 febbraio 2012, n. 39; 16 dicembre 2011, n. 333; 24 marzo 2011, n. 97; 24 marzo 2011, n. 96; 11 marzo 2011, n. 81; 22 ottobre 2010, n. 301; 12 dicembre 2008, n. 410; 17 dicembre 2008, n. 420; 14 maggio 2008 n. 135).

10. Secondo quanto già illustrato in narrativa, nel corso di una conferenza stampa del 3 novembre 2003, il cui contenuto venne diffuso dalle principali agenzie di stampa, l'appellante dichiarò di avere ricevuto al telefono cellulare una minaccia di morte da un anonimo interlocutore di questo tenore: «Pronto, sono l'uomo che ti ucciderà perché hai rotto i coglioni sulla Fiera del Mediterraneo», per poi ricordare, alla presenza di numerosi giornalisti, i suoi precedenti interventi a censura dei conti dell'Ente Autonomo Fiera del Mediterraneo e aggiungere: «non è un caso che la telefonata sia arrivata proprio il 1° novembre, cioè il giorno seguente alla scadenza dell'incarico del commissario dell'Ente Stapino Greco».

Secondo la delibera del Senato, l'atto parlamentare che garantirebbe il nesso richiesto dall'art. 68 della Costituzione è dato da uno strumento di sindacato ispettivo dell'ottobre del 2003, che aveva ad oggetto 'proprio la gestione commissariale dell'ente, sotto il profilo finanziario e contabile, da parte del dott. Greco'.

Si tratta di un'interrogazione parlamentare del 3 ottobre 2003, con la quale l'appellante, insieme ad altri senatori, denunciava la pessima gestione dell'Ente Fiera del Mediterraneo da parte dell'appellato, che ne era allora il commissario straordinario, e chiedeva al Governo, sotto diversi profili, quali atti intendesse avviare in proposito.

11. Le dichiarazioni oggetto della controversia - pur essendo state fatte nello stesso generale contesto dell'interrogazione - non ne hanno però lo stesso contenuto.

Come già rilevato dal primo giudice, infatti, non si controverte in questo giudizio sulla valenza diffamatoria delle critiche alla gestione dell'ente (oggetto di interrogazione), bensì sull'accostamento della persona dell'appellato alle minacce di morte, alle quali l'interrogazione non faceva riferimento alcuno (né del resto poteva farlo perché lo stesso appellante colloca la telefonata al 1° novembre, e quindi in epoca successiva all'interrogazione).



La delibera della Giunta delle Elezioni, nel riconoscere il nesso funzionale, si pone pertanto contro la giurisprudenza della Corte Costituzionale (mostrando peraltro di averne consapevolezza lì dove fa riferimento all'auspicio di un 'salto interpretativo' della detta giurisprudenza).

In accoglimento della richiesta dell'appellato, va pertanto sollevato il conflitto di attribuzione.

P. Q. M.

La Corte,

letto l'art. 134 Cost. e della legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 37;

dispone la sospensione del giudizio civile iscritto al n. 868/09 del R.G. degli affari civili di questa Corte su appello proposto da Garraffa Costantino nei confronti di Greco Stapino;

solleva conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in ordine alla delibera del Senato della Repubblica del 29 gennaio 2009 di cui in motivazione ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

chiede che la Corte costituzionale dichiari ammissibile il conflitto, adottando i provvedimenti consequenziali, e dichiari che non spettava al Senato della Repubblica deliberare che le dichiarazioni del senatore Costantino Garraffa rese il 3 novembre 2003 di cui in motivazione, poste a fondamento della domanda risarcitoria proposta da Stapino Greco, concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68 Cost., comma 1.

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

Così deciso a Palermo, il 4 marzo 2014

Il Presidente: ROCCO CAMERATA SCAVAZZO

AVVERTENZA:

L'ammissibilità del presente conflitto è stata decisa con ordinanza n. 271/2014 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale, 1^a Serie speciale n. 51 del 10 dicembre 2014.

15C00052

N. 4

*Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (merito) n. 4 depositato il 20 febbraio 2015
(del Tribunale ordinario di Prato)*

Parlamento - Immunità parlamentari - Procedimento civile per il risarcimento del danno per il reato di diffamazione a mezzo stampa a carico del deputato Lucio Barani per le opinioni espresse nei confronti del Sistema Integrato Ospedali Regionali (S.I.O.R.), dell'Azienda USL n. 1 di Massa e Carrara, dell'Azienda USL n. 2 di Lucca, dell'Azienda USL n. 3 di Pistoia e dell'Azienda USL n. 4 di Prato - Deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati in data 28 novembre 2012 - Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dal Tribunale ordinario di Prato - Denunciata mancanza di nesso funzionale tra le opinioni espresse e l'esercizio dell'attività parlamentare.

- Deliberazione della Camera dei deputati del 28 novembre 2012.
- Costituzione, art. 68, primo comma.



IL TRIBUNALE ORDINARIO DI PRATO

UNICA CIVILE

Ricorso per conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato sollevato dal Tribunale di Prato nei confronti della Camera dei deputati davanti alla Corte costituzionale

Il Giudice dott.ssa Raffaella Brogi, nella causa civile iscritta al n. r.g. 2604/2012 promossa da: Sistema Integrato Ospedali Regionali, Azienda USL 4 Prato, Azienda USL 1 di Massa e Carrara, Azienda USL 2 di Lucca, Azienda USL n. 3 di Pistoia, attore

Contro on. Lucio Barami, Convenuto

Premesso che il Sistema Integrato Ospedali Regionali (d'ora in poi S.I.O.R.), l'Azienda USL n. 1 di Massa e Carrara, l'Azienda USL n. 2 di Lucca, l'Azienda USL n. 3 di Pistoia e l'Azienda USL n. 4 di Prato hanno convenuto in giudizio on. Lucio Barani, per sentirlo condannare al risarcimento dei danni non patrimoniali, nonché al pagamento della riparazione pecuniaria prevista dalla legge sulla stampa, oltre ad ordinare la pubblicazione, a cura e spese del convenuto, della sentenza, con caratteri doppi del normale, sui quotidiani Il Tirreno, La Nazione ed Il Giornale della Toscana.

Gli attori hanno esposto che l'on. Barani, in più occasioni, ha rilasciato dichiarazioni gravemente lesive della loro immagine e del loro prestigio.

Sono stati, in particolare, individuati tre tipi di condotte da parte dell'on. Barani, di seguito indicate:

1. aver posto sotto accusa il ricorso alla finanza di progetto ed ai subappalti per la realizzazione dei quattro ospedali unici di Massa, Lucca, Pistoia e Prato, ritenendo che ciò denotasse l'intento di aggirare la normativa sugli appalti. In un articolo pubblicato su La Nazione di Livorno del 16 aprile 2011 (all. 1), il convenuto ha dichiarato: «Ci risultava che nella costruzione di alcuni nuovi ospedali in Toscana ci fosse il tentativo di bypassare le norme sugli appalti». In un articolo pubblicato su Il Tirreno di Massa Carrara del 24 maggio 2011 (all. 2), oltre che in diverse testate giornalistiche a diffusione locale e regionale, il convenuto ha dichiarato che: «in tutte le Asl della Regione ci sono infiltrazioni di stampo criminale, che starebbero facendo grossi investimenti, da centinaia di milioni di euro, trovando in Toscana uno dei terreni più fertili del Nord Italia.», attribuendo la fonte principale di questi sodalizi criminali alla «presenza smodata di project financing e di subappalti, come quelli pensati per la costruzione dei quattro ospedali unici». Il convenuto ha infatti definito il project financing un «cavallo di troia» che avrebbe consentito a «questi sodalizi criminali di ottenere guadagni illeciti, in quanto strumento che consente subappalti senza controlli». Successivamente, al quotidiano La Nazione di Livorno e La Nazione di Massa - Carrara (all. 4, 5) del 26 aprile 2011 ha dichiarato che: «per quanto riguarda la costruzione in project financing dei quattro ospedali di Massa, Lucca, Prato e Pistoia chi ha spinto il consulente del "Sior" a chiedere di ignorare la legge sul ricorso al subappalto, quando è noto che il ricorso "selvaggio" al subappalto potrebbe favorire infiltrazioni mafiose?». Sempre al quotidiano La Nazione del 24 maggio 2011 ha dichiarato che un ingegnere della ASL 1 di Massa non voleva firmare appalti che superassero il 30% e, volendo attenersi alla legge, ha deciso di sottrarsi a tale responsabilità mettendosi in malattia. Tali dichiarazioni sono state ribadite nella trasmissione Logos, trasmessa su Antenna 3 in data 29 maggio 2011 (all. 7);

2. il secondo gruppo di dichiarazioni riguarda un presunto aumento dei costi di realizzazione dei quattro ospedali dai quali sarebbero derivati buchi nei bilanci delle singole ASL. In un articolo pubblicato su il Giornale della Toscana del 18 marzo 2011 (all. 8) ha affermato la presenza di aumenti quantificati tra 50 ed 80 milioni per la costruzione dei quattro ospedali («Aumenti quantificati tra i 50 e i 80 milioni per la costruzione dei quattro ospedali che rimangono oscuri»). In particolare, secondo il convenuto con talune delibere del S.I.O.R. «veniva stabilito un aumento di costi pari a 240 milioni di euro, di cui però solo 150 milioni vengono giustificati per gli arredi dei quattro ospedali». Ed ancora: «rimangono oscuri gli aumenti quantificati tra i 50 e gli 80 milioni per la costruzione dei quattro ospedali. Si deduce dalle delibere, quindi, che per il solo ospedale di Massa l'aumento è tra i 12 e i 18 milioni di euro, che non sappiamo per cosa siano stati spesi». Anche sui giornali La Nazione di Pistoia e La Nazione Lucca del 18 marzo 2011 (all. 9 e 10) sono riportate le seguenti dichiarazioni del convenuto: «Dove sono finiti questi soldi? A cosa sono serviti?» attribuendone la causa alla gestione «leggera» della sanità toscana. Inoltre, nella trasmissione Logos dell'emittente locale Antenna 3 è stato detto che l'ex direttore generale della ASL di Massa sarebbe stato fatto fuori, in quanto contrario all'aumento dei costi dei quattro ospedali unici della Toscana;

3. il terzo gruppo di dichiarazioni riguarda lo spreco di risorse economiche per il compimento dell'intervento di bonifica del sito individuato per la costruzione dell'ospedale di Massa. Il convenuto ha infatti paventato oscuri motivi che hanno indotto le Amministrazioni competenti a prevedere un aumento dei costi inerenti la bonifica per la riqualificazione del sito predisposto per la costruzione dell'ospedale unico di Massa. Nella puntata già richiamata del programma Logos ha infatti affermato: «Secondo la commissione di inchiesta parlamentare quell'aumento era ingiustificato e le relazioni ricevute dai consulenti erano pilotate per ottenere più denaro da spendere nei lavori degli ospedali unici, senza motivo.» (all. 7).



Si è costituito l'on. Lucio Barani, il quale ha esposto di essere diventato, in data 24 marzo 2009, componente della Commissione Parlamentare di inchiesta sugli errori in campo sanitario e sulle cause dei disavanzi sanitari regionali, con delega per la Toscana. La Commissione è stata istituita, con delibera del 5 novembre 2008, tra l'altro, per indagare sui fenomeni di cattiva gestione, o di gestione inefficiente delle risorse e dei fondi sanitari negli ospedali, nei policlinici, nei distretti sanitari, nei consultori familiari e, comunque, in qualsiasi struttura sanitaria pubblica o privata, tali da determinare indebiti esborsi di denaro pubblico nel comparto sanitario.

In diritto il convenuto ha, in primo luogo, invocato il c.d. diritto di critica e, stante la veste di componente della Commissione Parlamentare di inchiesta sugli errori in campo sanitario e sulle cause dei disavanzi sanitari regionali, ha eccepito l'insindacabilità degli atti contestati, in quanto compiuti in tale veste.

In data 28 novembre 2012 la Camera dei deputati ha deliberato l'insindacabilità ai sensi dell'art. 68 Cost. delle dichiarazioni dell'on. Barani.

Ritenuto che deve essere sollevato il conflitto di attribuzioni con la Camera dei Deputati davanti alla Corte costituzionale.

L'art. 68 Cost. stabilisce che: «I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.».

Con specifico riferimento all'applicazione della norma costituzionale sopra richiamata l'art. 3 legge n. 140/2003 prevede che: «L'articolo 68, primo comma, della Costituzione si applica in ogni caso per la presentazione di disegni o proposte di legge, emendamenti, ordini del giorno, mozioni e risoluzioni, per le interpellanze e le interrogazioni, per gli interventi nelle Assemblee e negli altri organi delle Camere, per qualsiasi espressione di voto comunque formulata, per ogni altro atto parlamentare, per ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento.».

La formulazione della norma è tale per cui sono compresi nell'ambito di applicazione dell'art. 68 Cost. non solo gli atti parlamentari c.d. tipici, ma anche gli atti c.d. atipici individuati in ogni «altro atto parlamentare, per ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica», purché connessi alla funzione parlamentare.

Nella specie la Camera dei Deputati, approvando la relazione della Giunta per le autorizzazioni, ha dichiarato che le condotte contestate all'on. Barani nel presente procedimento rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 68 Cost.

Tale delibera della Camera dei Deputati preclude pertanto al Tribunale di Prato di entrare nel merito delle dichiarazioni contestate all'on. Barani, non essendo infatti possibile accertare, senza il previo annullamento della delibera da parte della Corte costituzionale, se nella specie ricorrano o meno i presupposti per l'esercizio del diritto di critica. La delibera in oggetto rende infatti insindacabili sotto qualunque profilo le dichiarazioni dell'on. Barani. Tale sindacato è, tuttavia, precluso legittimamente al giudice ordinario, solo in presenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni e specifici atti compiuti nell'esercizio delle funzioni parlamentari. L'eventuale assenza di tale nesso funzionale determina quindi l'illegittimità della delibera parlamentare e la necessità di sollevare il conflitto di attribuzioni al fine di ottenere da parte della Corte costituzionale l'annullamento della delibera della Camera dei Deputati, che preclude al Tribunale di Prato il sindacato sul merito delle dichiarazioni.

Occorre pertanto verificare le dichiarazioni contestate dalle amministrazioni attrici all'on. Barani, per stabilire se, anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale, rientrino o meno negli atti coperti dall'insindacabilità (e quindi da ogni e qualsivoglia vaglio giurisdizionale) ai sensi dell'art. 68 Cost.

Nella specie le condotte dell'on. Barani riportate nella parte iniziale sono inquadrabili nell'ambito delle c.d. dichiarazioni *extra moenia*.

Il nesso funzionale tra le dichiarazioni *extra moenia* fatte da un parlamentare e l'esercizio delle funzioni è stato definito in una lunga serie di precedenti della Corte costituzionale, nei quali è stato precisato, in primo luogo, che devono ricorrere due requisiti: il legame temporale e la sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e gli atti esterni. Difatti: «L'insindacabilità ex art. 68, primo comma, Cost. delle dichiarazioni rese da un parlamentare concerne le opinioni espresse nell'esercizio delle proprie funzioni; la sussistenza di un nesso funzionale fra le dichiarazioni rese *extra moenia* e la funzione parlamentare è subordinata alla ricorrenza di due requisiti: il legame temporale e la sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e gli atti esterni; il mero "contesto politico" o comunque l'inerenza a temi di rilievo generale non valgono a connotare in sé le dichiarazioni quali espressive della funzione, là dove essere non costituiscano la sostanziale riproduzione delle specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell'esercizio delle proprie attribuzioni; in tal caso, infatti, le dichiarazioni non rappresentano il riflesso del peculiare contributo che ciascun parlamentare apporta alla vita democratica mediante le proprie opinioni e i propri voti, ma una ulteriore e diversa articolazione di siffatto contributo, elaborata ed offerta alla pubblica opinione nell'esercizio della libera manifestazione del pensiero assicurata a tutti dall'art. 21 Cost.»(Corte cost., 04 maggio 2007, n. 152).



Inoltre: «Deve essere ribadito l'ormai consolidato orientamento secondo il quale, il mero contesto politico o comunque l'inerenza ai temi di grande rilievo generale dibattuti in parlamento, entro cui le dichiarazioni si possano collocare, non vale in sé a connotarle quali espressive della funzione, ove esse, non costituendo la sostanziale riproduzione di specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell'esercizio delle proprie attribuzioni, siano non già il riflesso del peculiare contributo che ciascun deputato apporta alla vita parlamentare mediante le proprie opinioni e i propri voti, ma un ulteriore e diversa articolazione di siffatto contributo, elaborata e offerta alla pubblica opinione nell'esercizio della libera manifestazione del pensiero assicurata a tutti dall'art. 21 Cost.» (Corte cost., 14 novembre 2006, n. 373).

Nello stesso senso si pone il giudice di legittimità: «L'art. 3 legge 20 giugno 2003, n. 140, pur ampliando il concetto di espressione del voto garantito dall'art. 68, primo comma, Cost., non ha mutato il principio del legame funzionale necessario per la configurazione della giustificazione, contenuta nella citata norma costituzionale, fra le opinioni espresse o i voti dati e l'esercizio di funzioni parlamentari; ne consegue che, per l'attività parlamentare che si svolge fuori delle sedi istituzionali (cd. attività *extra moenia*), continua a rilevare il nesso funzionale tra l'attività e la funzione protetta, il quale soltanto consente di distinguere le opinioni del parlamentare riconducibili alla libera manifestazione del pensiero, garantita ad ogni cittadino, da quelle che riguardano l'esercizio della funzione parlamentare.» (Cass. civ., sez. III, 4 ottobre 2011, n. 20285). La massima del giudice di legittimità appena riportata evidenzia come per l'attività *extra moenia* sia proprio il nesso funzionale tra l'attività e la funzione protetta a determinare il *discrimen* rispetto alle ulteriori ipotesi riconducibili alle manifestazioni di pensiero del parlamentare. In sostanza, mentre il nesso funzionale tra attività *extra moenia* e funzione esclude *ab imis* il sindacato del giudice ordinario, l'assenza di tale nesso determina la possibilità da parte di quest'ultimo di valutare se le dichiarazioni siano o meno riconducibili alla libera manifestazione del pensiero, come tale garantita ad ogni cittadino, o al diritto di critica (ugualmente garantito a chiunque, anche nell'ipotesi di critica politica) o siano invece lesive dell'altrui dignità, immagine e prestigio.

Ai fini dell'individuazione del nesso funzionale rileva il dato temporale: le dichiarazioni *extra moenia* per poter rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 68 Cost. devono essere successive all'atto che costituisce esercizio della funzione parlamentare e di cui costituiscono, per così dire, esplicazione. A tal proposito si richiama un precedente della Corte costituzionale, secondo cui: «Non spettava al senato della Repubblica affermare che le dichiarazioni rese dal sen. Giorgio Stracquadanio, per le quali pende un procedimento penale davanti al g.i.p. del tribunale di Firenze, costituiscono opinioni espresse da un membro del parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., e deve pertanto essere annullata la delibera di insindacabilità adottata dal senato della Repubblica nella seduta del 12 febbraio 2009 (nella specie, la Corte ha rilevato il carattere successivo della richiamata interrogazione parlamentare rispetto alle dichiarazioni in questione e l'assoluta incoerenza dei temi in essa trattati rispetto a quanto specificamente contenuto nella pubblicazione oggetto del procedimento penale per diffamazione).» (Corte cost., 11 marzo 2011, n. 82).

Inoltre: «Spetta alla Corte costituzionale valutare, in sede di conflitto di attribuzione, se le dichiarazioni rese da un parlamentare, delle quali la camera dei deputati abbia dichiarato l'insindacabilità ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., siano legate da nesso funzionale con le attività da lui svolte nella qualità di membro della camera e, in particolare, se esse siano sostanzialmente riprodotte di un'opinione espressa in sede parlamentare; in tale indagine non assumono rilievo né gli atti attribuibili ad altri parlamentari, né quelli posti in essere dallo stesso deputato in data posteriore alle dichiarazioni oggetto del giudizio penale o amministrativo in relazione al quale sia sorto il conflitto.» (Corte cost., 27 luglio 2006, n. 314).

Infine: «Costituisce principio ripetutamente affermato da codesta Corte, quello secondo il quale l'immunità non sussiste qualora Patto tipico di cui si assume sia compiuto da altro parlamentare oppure dallo stesso parlamentare successivamente all'episodio in questione.» (Corte cost., 14 luglio 2006, n. 286).

Nella Relazione della Giunta per le autorizzazioni sulla applicabilità dell'art. 68 Cost., votata a maggioranza dalla Camera dei Deputati nella seduta del 28 novembre 2012, sono individuati quali atti costituenti esercizio della funzione tali da rendere insindacabili le dichiarazioni *extra moenia* dell'on. Barani, in ragione del nesso funzionale:

1. l'audizione del dott. Entico Rossi, in data 17 novembre 2009, da parte della Commissione d'inchiesta sugli errori in campo sanitario e sulle cause dei disavanzi sanitari regionali (di cui è membro l'on. Barani). A proposito di tale audizione si legge nella relazione della Giunta per le Autorizzazioni: «In quella sede, se dapprima il dibattito è stato improntato alla correttezza e alla reciproca intesa, successivamente, invece, sono emerse delle marcate diversità di vedute, tanto che, addirittura, il collega Barani ha sostenuto di essere stato oggetto di un avvertimento mafioso. Si riferiva probabilmente a un passaggio del dott. Rossi in cui questi gli contestava di approfittare dello scudo dell'immunità parlamentare.»;

2. la relazione approvata in data 15 febbraio 2012, dove è stata presa in esame la situazione della ASL di Massa e Carrara;

3. l'interrogazione a risposta scritta, presentata dall'on. Barani in data 13 ottobre 2010, nella quale veniva sollevato il problema del deficit della ASL di Massa e Carrara, che a suo avviso, si aggirava tra 40 e 60 milioni;



4. l'esposto del 12 aprile 2011, depositato sia presso varie Procure della Toscana, che presso la Commissione d'inchiesta, con il quale l'on. Barani denunciava le criticità e le opacità del S.I.O.R. e «ipotizzava la possibilità di infiltrazioni mafiose». A tale atto viene dato particolare rilievo nella Relazione della Giunta per le Autorizzazioni, nella quale si legge: «Pur non essendo un atto parlamentare tipico, l'atto depositato presso gli uffici della Commissione d'inchiesta, per sottoporlo all'attenzione del suo presidente e della commissione nel suo insieme, è certamente un atto parlamentare cosiddetto atipico, idoneo ad offrire la copertura dell'insindacabilità parlamentare. In tal senso la giurisprudenza costituzionale è assai chiara, a partire dalla sentenza n. 219 del 2003 e poi con le sentenze n. 298 del 2004 e n. 223 del 2005.».

La Camera dei Deputati ha pertanto assegnato rilievo dirimente all'esposto depositato non solo presso alcune Procure della Toscana, ma anche presso la stessa Commissione di inchiesta sugli errori in campo sanitario e sulle cause dei disavanzi sanitari regionali, istituita con deliberazione della Camera dei deputati del 5 novembre 2008. Dalla lettura dell'esposto risulta che lo stesso è stato comunicato per conoscenza al Presidente della Commissione Parlamentare d'inchiesta (doc. 11 di parte convenuta).

La mera comunicazione «per conoscenza» al Presidente della Commissione Parlamentare di inchiesta di un esposto inviato a più Procure della Repubblica non può costituire un atto, sebbene, atipico della funzione parlamentare. Secondo l'art. 333 c.pp.: «Ogni persona che ha notizia di un reato perseguibile di ufficio può farne denuncia. La legge determina i casi in cui la denuncia è obbligatoria.» La denuncia penale, proprio perché può essere fatta da qualunque cittadino, non può essere qualificabile in termini di atto, anche atipico, costituente espressione della funzione parlamentare. A tal proposito la stessa Corte costituzionale ha precisato che: «Non è condivisibile la tesi secondo la quale, poiché ogni singolo parlamentare rappresenta la nazione ed essendo la giustizia amministrata in nome del popolo, la presentazione di una denuncia è atto tipico della funzione parlamentare, essendo sufficiente osservare sul punto che spetta direttamente a ogni cittadino la facoltà di denunciare all'autorità competente i fatti che egli ritenga costituire giudizio, assumendosi la responsabilità del relativo giudizio, senza che l'esercizio di tale facoltà richieda l'intermediazione della rappresentanza parlamentare.» (Corte cost., 14 luglio 2006, n. 286).

La lettura dell'esposto (doc. 21 di parte convenuta) evidenzia poi come lo stesso fosse inequivocabilmente diretto alle Procure toscane, mentre viene trasmesso solo per conoscenza al Presidente della Commissione parlamentare d'inchiesta, cui appartiene l'on. Barani. Risulta quindi un chiaro profilo di criticità in ordine alla qualificazione di tale atto, come espressione dell'esercizio della funzione parlamentare. Solo la Corte costituzionale, nell'esercizio delle funzioni di cui all'art. 134 Cost., può dirimere tale questione.

In secondo luogo non tutte le dichiarazioni contestate all'on. Barani sono successive alla data di comunicazione dell'esposto alla Commissione parlamentare d'inchiesta (12 aprile 2011), dal momento che alcune dichiarazioni sono anteriori, come quella fatta a Il Giornale della Toscana del 18 marzo 2011 (all. 8), relativa agli aumenti dei costi per la costruzione dei quattro ospedali («Aumenti quantificati tra i 50 e i 80 milioni per la costruzione dei quattro ospedali che rimangono oscuri.»). Sempre in tale sede il convenuto ha affermato che con talune delibere del S.I.O.R. «veniva stabilito un aumento di costi pari a 240 milioni di euro, di cui però solo 150 milioni vengono giustificati per gli arredi dei quattro ospedali.» Ed ancora: «rimangono oscuri gli aumenti quantificati tra i 50 e gli 80 milioni per la costruzione dei quattro ospedali. Si deduce dalle delibere, quindi, che per il solo ospedale di Massa l'aumento è tra i 12 e i 18 milioni di euro, che non sappiamo per cosa siano stati spesi.».

Sussistono altresì profili di criticità anche in merito al nesso tra l'interrogazione con risposta scritta depositata dall'on. Barani in data 13 ottobre 2010, nella quale veniva sollevato il problema del deficit della ASL di Massa e Carrara, che a suo avviso, si aggirava tra 40 e 60 milioni, con le dichiarazioni fatte dal convenuto in merito ai costi per la costruzione dei quattro ospedali. Tuttavia, la relazione della Giunta si riferisce solo all'interrogazione presentata in merito all'ospedale di Massa e Carrara, ma non dice alcunché in ordine agli altri tre ospedali. Nel testo di tale interrogazione (doc. 25 parte attrice) non viene poi fatto alcun riferimento ai metodi con i quali sono stati affidati i lavori relativi alla costruzione dei quattro ospedali, ma viene dato atto solo del disavanzo esistente presso la A.S.L. di Massa Carrara.

Infine, non può avere rilievo in quanto sopravvenuta a notevole distanza di tempo rispetto alle dichiarazioni contestate dagli attori nel periodo marzo - maggio 2011 la relazione della Commissione parlamentare di inchiesta del 5 febbraio 2012.

Difatti: «Ai fini della sussistenza della prerogativa costituzionale prevista dall'art. 68 Cost., le dichiarazioni *extra moenia* manifestate da un parlamentare antecedentemente al compimento di atti funzionali all'attività politica svolta, si possono considerare insindacabili solo allorquando tra le prime ed i secondi sussista un arco temporale talmente compresso da potersi affermare la sostanziale identità; tuttavia la verifica del nesso funzionale deve essere effettuata con riferimento alla stessa persona, non potendosi configurare una sorta di insindacabilità di gruppo.» (Corte cost., 11 aprile 2008, n. 97).



Non può assumere rilevanza per la genericità di quanto affermato l'audizione del dott. Enrico Rossi (dove viene dato atto di un contrasto sorto con l'on. Barani). Tanto più che dalla lettura dell'audizione del dott. Rossi emerge una contestazione dell'on. Barani in ordine al solo ospedale di Massa ed ai relativi costi di costruzione, ma non agli altri ospedali.

Infine, occorre richiamare una recente pronuncia del giudice di legittimità, dove si legge che: «Incorre nella violazione degli articoli 6, par. 1, convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, come interpretata dalla Cedu, e 24 Cost. la sentenza che, applicando l'esimente dell'art. 68 Cost., in ragione di una delibera parlamentare di insindacabilità delle opinioni espresse negli scritti diffamatori di un parlamentare, respinga la domanda di risarcimento del danno proposta nei suoi confronti, omettendo, nonostante la sollecitazione della parte, di rimettere gli atti alla Corte costituzionale, cui soltanto spetta di pronunciarsi sull'eventuale abuso di uno dei poteri dello Stato in conflitto (nella specie, la Suprema corte, dopo avere sollevato il conflitto di attribuzione, ha cassato la sentenza impugnata, avendo la Corte costituzionale, in accoglimento di tale conflitto, ritenuto che gli scritti diffamatori non costituissero esercizio dell'attività parlamentare, mancando il nesso funzionale e temporale con le funzioni di deputato).» (Cass. civ., sez. I, 24 ottobre 2011, n. 21969).

Nel testo della sentenza richiamata dalla Corte di cassazione si legge inoltre che: «La motivazione della decisione impugnata, anche a volerla qualificare *per relationem* con quella data dal parlamento sulla insindacabilità della diffamazione consumata dall'on. Belluscio, ad avviso del ricorrente, è insufficiente e contrastante con i criteri adottati di regola dalla Corte costituzionale nella risoluzione dei conflitti sorti tra poteri dello Stato, per effetto dei provvedimenti scriminanti del parlamento emessi ai sensi dell'art. 68 Cost. Come sancito dalle sentenze della Corte cost. n. 10 del 17 gennaio 2000 e nn. 51 del 15 marzo 2002 e 207 del 23 giugno 2002, relative a casi di diffamazione di singole persone mai indicate negli atti parlamentari, nei quali si faceva riferimento a fenomeni generali e non ai diffamati, non può riconoscersi al Parlamento il potere di esentare da responsabilità il suo membro, se manchi, il riferimento specifico espresso alle parti lese degli illeciti posti in essere al di fuori del parlamento e con attività *extra moenia* del responsabile.».

Alla luce del principio indicato nella sentenza del giudice di legittimità deve essere quindi valutato in modo particolarmente rigoroso il nesso funzionale tra atti, anche atipici, costituenti esercizio della funzione parlamentare e dichiarazioni c.d. *extra moenia*, pena la violazione dell'art. 6 C.E.D.U.

Nella specie non risulta provato il nesso funzionale tra le dichiarazioni rese dall'on. Barani e gli atti indicati dalla Camera dei deputati, con la conseguenza che viene impedito al Tribunale di Prato l'esercizio delle proprie funzioni giurisdizionali.

Deve essere pertanto sollevato il conflitto di attribuzioni nei confronti della Camera dei deputati, in quanto la deliberazione adottata dalla Camera dei deputati in data 28 novembre 2012 ha illegittimamente sottratto all'autorità giudiziaria il potere di decidere la presente controversia.

Visto l'art. 134 Cost. e l'art. 37 legge 11 marzo 1953, n. 87

P. Q. M.

Ricorre all'Ill.ma Corte costituzionale per sollevare il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti della Camera dei deputati;

Chiede che l'Ill.ma Corte costituzionale:

dichiari ammissibile il presente conflitto;

dichiari che non spettava alla Camera dei deputati la valutazione della condotta addebitabile all'onorevole Lucio Barani, in quanto estranea alla previsione di cui all'art. 68 Cost.;

annulli la delibera della Camera dei Deputati del 28 novembre 2012 (Doc. IV-quater, n. 23) di insindacabilità delle dichiarazioni rilasciate dall'on. Lucio Barani nei confronti del Sistema Integrato Ospedali Regionali, dell'Azienda USL n. 1 di Massa e Carrara, dell'Azienda USL n. 2 di Lucca, dell'Azienda USL n. 3 di Pistoia e dell'Azienda USL n. 4 di Prato.

Dispone la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale a cura della cancelleria e la notificazione del presente provvedimento alla Camera dei deputati a cura della cancelleria.



Si comunichi.

Prato, 9 aprile 2014

Il Giudice: BROGI

AVVERTENZA: *L'ammissibilità del presente conflitto è stata decisa con ordinanza n. 286/2014 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale - 1ª serie speciale - n. 53 del 24 dicembre 2014.*

15C00068

N. 18

*Ordinanza del 26 novembre 2014 del Tribunale di Brescia
nel procedimento civile promosso da A.I. contro A.F.*

Famiglia - Obbligo del figlio di versare gli alimenti al genitore - Previsione che l'adempimento non è dovuto al genitore nei cui confronti è stata pronunciata la decadenza dalla responsabilità genitoriale - Conseguente impossibilità per il giudice di valutare, nel caso concreto, la cessazione dell'obbligo alimentare a favore del genitore "indegno" in assenza di pronuncia di decadenza dalla responsabilità genitoriale - Irrazionalità e incoerenza - Diversità di trattamento per situazioni uguali, a seconda che durante la minore età del figlio sia stato attivato o meno il procedimento ablativo della responsabilità genitoriale da parte dei soggetti legittimati - Paradossale permanenza dell'obbligo alimentare sul figlio che a suo tempo non ha ricevuto la tutela dovutagli - Irragionevolezza - Automatico e rigido collegamento della cessazione dell'obbligo alla preesistenza di una pronuncia di decadenza, con sottrazione al giudice di ogni potere di apprezzamento dell'interesse del figlio - Richiamo alla giurisprudenza costituzionale in tema di automatismi legali.

- Codice civile, art. 448-*bis*.
- Costituzione, art. 3

TRIBUNALE DI BRESCIA

TERZA SEZIONE CIVILE

Il Giudice unico Elisabetta Sampaolesi, a scioglimento della riserva presa all'udienza del 20 novembre 2014, ha pronunciato la seguente ordinanza;

Nella causa civile iscritta al n. 4379/14 R.G. promossa da A. I. con l'avv.to C. Brioni, Attore.

Contro A.F. con l'avv.to M. Trombini convenuto, Oggetto: Prestazione alimenti ex art. 433 cc

IN FATTO

A.I. agito in giudizio contro A.F., chiedendo che questi fosse dichiarato tenuto a corrispondergli gli alimenti ex art. 433, comma 1 n. 2, cc.

Ha allegato l'attore di essere in grave stato di bisogno e che il convenuto, in quanto figlio, fosse obbligato *ex lege* a versargli il necessario per vivere.

A.F., costituitosi in giudizio, dopo aver puntualmente contestato i fatti così come allegati dall'attore ed aver evidenziato che da sempre il genitore si sarebbe disinteressato di lui, non contribuendo al suo mantenimento ed accudimento (a dire del convenuto, l'attore avrebbe abbandonato la casa familiare all'indomani della nascita del figlio; quest'ultimo, all'epoca minorenni, sia in sede di separazione giudiziale, pronunciata l'1° marzo 1989, che in sede di divorzio del 25 ottobre 1995, è stato affidato in maniera esclusiva alla madre, che, sola, avrebbe provveduto al suo mantenimento, stante l'inadempimento del padre all'obbligo stabilito dal giudice nella misura mensile di lire 250.000), ha sollevato questione di illegittimità costituzionale dell'art. 448-*bis* cc per contrasto con l'art. 3 della Costituzione.



IN DIRITTO

A parere di questo giudice, la questione proposta è da ritenere non manifestamente infondata.

Ed invero, l'art. 448-*bis* cc, rubricato 'cessazione per decadenza dell'avente diritto dalla responsabilità genitoriale sui figli', stabilisce che il figlio, anche adottivo, e, in sua mancanza, i discendenti prossimi, non siano tenuti all'adempimento dell'obbligo di prestare gli alimenti al genitore nei confronti del quale sia stata pronunciata la decadenza dalla responsabilità genitoriale e che, per i fatti che non integrino i casi di indegnità di cui all'art. 463 cc, gli stessi possano escluderlo dalla successione.

La norma in commento contiene, quindi, due precetti: l'uno relativo all'estinzione dell'obbligo alimentare gravante sul figlio in favore del genitore nei cui confronti sia stata pronunciata la decadenza dalla responsabilità genitoriale e l'altro attributivo al figlio della facoltà di escludere il genitore dalla successione.

Nel primo caso, sia che la decadenza sia stata pronunciata ex art. 330 cc sia che si tratti di decadenza conseguente a sentenza penale ex art. 34 cp, viene meno l'obbligo in capo ai figli di versare gli alimenti al genitore 'indegno'.

Viceversa, in tutte le ipotesi in cui non vi sia stata una pronuncia da parte dell'autorità giudiziaria (Tribunale per i minorenni o giudice penale), pur in presenza di violazioni reiterate dei doveri inerenti la responsabilità genitoriale, l'obbligo alimentare permane.

È evidente l'irrazionalità e l'incoerenza dell'ordinamento, lì ove tratta in modo diverso situazioni uguali.

In entrambi i casi, infatti, si versa in ipotesi in cui i comportamenti commissivi od omissivi posti in essere dal genitore in contrasto con i doveri di mantenimento, cura, educazione, istruzione ed assistenza morale dei figli siano stati di grave pregiudizio per questi; ad essere diverso è il trattamento di tali identiche fattispecie: se nessuno dei soggetti legittimati a promuovere il procedimento ablativo della responsabilità -ex art. 336 cc- si è attivato al fine di ottenere la citata pronuncia, il figlio minorenni, poi divenuto maggiorenne, non può rifiutare il versamento degli alimenti al genitore bisognoso, e questo nonostante fosse incapace di agire -e quindi incolpevolmente- all'epoca in cui la pronuncia di decadenza avrebbe potuto essere richiesta e non possa più domandarla una volta raggiunta la maggiore età perché con questa cessa la responsabilità genitoriale; se, viceversa, l'altro genitore, i parenti o il Pubblico Ministero hanno adito l'autorità giudiziaria ed ottenuto la pronuncia di decadenza dalla responsabilità, il figlio maggiorenne, richiesto degli alimenti, può legittimamente rifiutarne la corresponsione ex art. 448-*bis* cc.

L'irragionevolezza sussiste con riferimento alla necessaria richiesta preesistenza della 'pronuncia di decadenza': per assurdo, proprio laddove un soggetto minorenni non ha ricevuto la tutela dovutagli (con la declaratoria di decadenza del genitore "indegno"), si impone allo stesso, divenuto maggiorenne, un obbligo che viene escluso per il soggetto che, invece, ha ricevuto tutela.

A ciò si aggiunga che l'esclusione dall'obbligo degli alimenti scaturisce da un rigido automatismo, che non consente in alcun modo al giudice di verificare in che modo possa essere presidiato l'interesse di un soggetto ora maggiorenne, ma gravemente leso nei suoi diritti nella fase di vita in cui era minorenni, con pesanti ed ingiusti riflessi nel periodo successivo.

E del resto, non può ignorarsi che disposizioni, le quali per la loro inequivoca chiarezza o per la presenza di automatismi legali sottraggono ogni apprezzamento alle Autorità dell'applicazione, siano state sovente colpite da declaratorie di illegittimità costituzionale (es. sent. 44 del 1990, ove si è autorizzato il giudice ad apprezzare le circostanze del caso, e ad accordare una ragionevole riduzione dell'intervallo di 18 anni che deve sussistere tra adottante e adottato maggiorenne al fine di realizzare il valore costituzionale dell'unità della famiglia). Oppure si pensi alla giurisprudenza dichiarativa dell'incostituzionalità di presunzioni legali assolute: sent. corte cost. 144/2005 che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, del decreto-legge 22 febbraio 2002, n. 12 (Disposizioni urgenti per il completamento delle operazioni di emersione di attività detenute all'estero e di lavoro irregolare), convertito in legge dall'art. 1 della legge 23 aprile 2002, n. 73, nella parte in cui non ammette la possibilità di provare che il rapporto di lavoro irregolare ha avuto inizio successivamente al primo gennaio dell'anno in cui è stata constatata la violazione); sent. n. 41/1999 che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 26, comma primo, del d.P.R. 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), nella parte in cui esclude la prova contraria diretta a superare la presunzione di liberalità dei trasferimenti immobiliari); sent. n. 283/1999 che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, secondo comma, della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Disciplina dell'adozione e dell'affidamento dei minori), nella parte in cui non prevede che il giudice possa disporre l'adozione, valutando esclusivamente l'interesse del minore, quando l'età dei coniugi adottanti superi di oltre quaranta anni l'età dell'adottando, pur rimanendo la differenza di età compresa in quella che di solito intercorre tra genitori e figli, se dalla mancata adozione deriva un danno grave e non altrimenti evitabile per il minore); sent. n. 401 del 1.999; sent. n. 195/1998 che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 57, lettera d) della legge 1° aprile 1981, n. 121 (Nuovo ordinamento dell'Amministrazione di pubblica sicu-



rezza), nella parte in cui non consente all'Amministrazione di ammettere ad un altro corso successivo i commissari in prova che siano stati assenti per più di novanta giorni per infermità contratta durante il corso ed abbiano nel frattempo recuperato l'idoneità psicofisica; sent. n. 239/1998 che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 42, quarto comma, della legge 18 marzo 1968, n. 313 (Riordinamento della legislazione pensionistica di guerra), e dell'art. 37, quinto comma, del d.P.R. 23 dicembre 1978, n. 915 (Testo unico delle norme in materia di pensioni di guerra), come modificato dall'art. 20 della legge 6 ottobre 1986, n. 656 (Modifiche ed integrazioni alla normativa sulle pensioni di guerra), nella parte in cui non prevedono che il diritto a pensione può essere riconosciuto anche se lo stato di preesistente convivenza abbia avuto, a causa della guerra, durata inferiore ad un anno, purché sia accompagnato da altri elementi e circostanze che dimostrino in modo non equivoco la volontà del militare di contrarre matrimonio; sent. n. 1/1997 che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 301, primo comma, del d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43 (Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale), come modificato dall'art. 11 della legge 30 dicembre 1991, n. 413, nella parte in cui non consente alle persone estranee al reato di provare di avere acquistato la proprietà delle cose ignorando senza colpa l'illecita immissione di esse sul mercato del 1997). O di automatismi sanzionatori rigidi che non permettono una valutazione caso per caso della gravità dell'addebito e perciò impediscono al giudice di ritagliare la sanzione giusta e appropriata alla fattispecie: sent. corte cost. 367/2004 che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 206 del codice penale (Applicazione provvisoria delle misure di sicurezza), nella parte in cui non consente al giudice di disporre, in luogo del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario, una misura di sicurezza non detentiva, prevista dalla legge, idonea ad assicurare alla persona inferma di mente cure adeguate e a contenere la sua pericolosità sociale; sent. n. 253/2003 che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 222 del codice penale (Ricovero in un ospedale psichiatrico giudiziario), nella parte in cui non consente al giudice, nei casi ivi previsti, di adottare, in luogo del ricovero in ospedale psichiatrico giudiziario, una diversa misura di sicurezza, prevista dalla legge, idonea ad assicurare adeguate cure dell'infermo di mente e a far fronte alla sua pericolosità sociale, e sent. n. 2/1999 che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 38 del d.P.R. 27 ottobre 1953, n. 1068 (Ordinamento della professione di ragioniere e perito commerciale), nella parte in cui prevede la radiazione di diritto dall'albo dei ragionieri e periti commerciali che abbiano riportato condanna penale per i reati indicati nel secondo comma dello stesso articolo. Da ultimo, sulla necessità che il legislatore non preveda clausole di applicazione automatica di una disposizione in materia di tutela degli interessi, va richiamata la sentenza della Corte costituzionale, 23 febbraio 2012 n. 31.

Per tutti i profili sin qui esposti, questo giudice giudica necessario sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 448-bis c.c. nella parte in cui non consente al giudice di valutare, nel caso concreto, la cessazione dell'obbligo alimentare a favore del genitore 'indegno' assenza di pronuncia di decadenza dalla responsabilità genitoriale: per contrasto con l'art. 3 cost.

In punto di rilevanza, poi, la questione è da considerarsi senz'altro rilevante. Infatti, in assenza della pronuncia di incostituzionalità, il Tribunale dovrebbe dichiarare Alberti Fabio tenuto agli alimenti a favore del padre.

Quanto all'ammissibilità della questione, un'interpretazione adeguatrice risulta infruttuosa. È noto a questo Tribunale che tra i diversi significati giuridici astrattamente possibili il Giudice deve selezionare quello che sia conforme alla Costituzione; il sospetto di illegittimità costituzionale, infatti, è legittimo solo allorquando nessuno dei significati, che è possibile estrapolare dalla disposizione normativa, si sottragga alle censure di incostituzionalità (Corte Cost., 12 marzo 1999, n. 65 in Cons. Stato, 1999, II, 366). Tuttavia, nel caso di specie, non appare possibile veicolare un'interpretazione costituzionalmente orientata a fronte di un dato letterale preciso, specifico ed univoco il quale prevede il venir meno dell'obbligo di prestare gli alimenti solo nel caso in cui sia stata dichiarata la decadenza, ossia sia intervenuto uno specifico provvedimento: un'interpretazione del dato letterale come se lo stesso non ci fosse (bisognerebbe sostenere che il legislatore ha richiesto espressamente la declaratoria di decadenza ma che con quella affermazione ha voluto anche prevedere il caso in cui la decadenza non sia stata dichiarata) si tradurrebbe in un'attività "legislativa" vietata al giudice.

P.Q.M.

*Il Tribunale ordinario di Brescia, nella persona del giudice monocratico dott.ssa Elisabetta Sampaolesi,
Visti gli artt. 134 Cost., 23 legge 11 marzo 1953 n. 87;*

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata con riguardo all'art. 3 cost. la questione di legittimità costituzionale dell'art. 448-bis c.c. nella parte in cui non consente al giudice di valutare, nel caso concreto, la cessazione dell'obbligo alimentare a favore del genitore 'indegno' in assenza di pronuncia di decadenza dalla responsabilità genitoriale.



Sospende il giudizio e dispone, l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, unitamente alla prova delle comunicazioni e notificazioni previste a seguire.

Ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza venga notificata alle parti del processo, al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Brescia addì 24 novembre 2014

Il Giudice: SAMPAOLESI

15C00036

N. 19

Ordinanza del 28 aprile 2014 del Tribunale - Sezione specializzata in materia di impresa di Milano nel procedimento civile promosso da Milana Marco ed altri contro Banca d'Italia e Ministero dell'economia e delle finanze.

Moneta - Conversione in euro delle lire fuori corso legale - Previsione, introdotta dal decreto-legge n. 201 del 2011, che le banconote, i biglietti e le monete in lire ancora in circolazione si prescrivono a favore dell'Era-rio con decorrenza immediata e che il relativo controvalore è versato all'entrata del bilancio dello Stato e riassegnato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato - Conseguente anticipazione al 6 dicembre 2011 (data di pubblicazione e di entrata in vigore del suddetto decreto-legge) del termine di prescrizione del 28 febbraio 2012, fissato dalla legge n. 289 del 2002 - Denunciata estinzione immediata del diritto dei possessori di lire fuori corso a convertirle in euro, riconosciuto dalle leggi precedenti - Violazione del principio di affidamento e di certezza del diritto - Irragionevolezza - Ingiustificato privilegio per una categoria di creditori dello Stato (possessori di titoli del debito pubblico) a discapito di un'altra (possessori di lire) - Espropriazione a beneficio dello Stato (e dei possessori di titoli di Stato) di un "bene" appartenente ai privati, costituito dal controvalore delle lire ancora in circolazione - Contrasto con il diritto al rispetto dei propri beni, sancito dal Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), come interpretato dalla Corte di Strasburgo.

- Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, art. 26.
- Costituzione, artt. 3, 42, comma terzo, 97 e 117, primo comma, in relazione all'art. 1 del primo Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU) [ratificata e resa esecutiva in Italia dalla legge 4 agosto 1955, n. 848].

IL TRIBUNALE DI MILANO

SEZIONE SPECIALIZZATA IN MATERIA DI IMPRESA

Nella persona del giudice Guido Vannicelli ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile di I° grado iscritta al n. 18936/2012 R.g. promossa da Marco Milana (c.f.MLNMRC76A05F205B), Nunzio Antonio Mentino (c.f. MNTN-ZNC54C09I293K), Daniela Baldan (C.F. BLDDNL57L57L41L736), Maria Scipioni (C.F. SCPMRA55M60H501W), Domenico Canale (C.F. CNLDNC45S11B403N) e Giuseppe Viterale (C.F. VTRGPP61M11H485D), elettivamente domiciliati in Milano, via della Commenda 35, presso il procuratore e difensore avv. Marcello Pistilli attori;

contro Banca d'Italia (C.F. 00997670583), rappresentata e difesa dagli avv.ti Marco Mancini, Adriana Pavesi e Giovanni Lupi ed elettivamente domiciliata presso la sede dell'Istituto in Milano, via Cordusio 5 convenuta;

e nei confronti di Ministero dell'economia e delle finanze (C.F. 80207790587), rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Distrettuale di Stato di Milano, via Freguglia 1 terzo chiamato



1. Marco Milana, Nunzio Antonio Mentino, Daniela Baldan, Maria Scipioni, Domenico Canale, Giuseppe Viterale hanno convenuto in giudizio la Banca d'Italia per sentirla condannare al pagamento di € 27.543,67, quale controvalore delle banconote in lire presentate per la conversione in euro entro il termine del 28 febbraio 2012.

A sostegno della propria domanda gli attori hanno allegato di essersi recati presso varie filiali della Banca d'Italia, obbligate ai sensi dell'art. 87 L. 289/2002 ad effettuare la conversione da lire in euro di tutte le banconote fuori corso legale presentate entro il termine del 28 febbraio 2012 ma di avere ottenuto un diniego, giustificato in base all'art. 26 del D.L. 6 dicembre 2011 n. 121, pubblicato nella *G.U.* del 6 dicembre 2011 e convertito nella L. 22 dicembre 2011, n. 201, a tenore del quale “in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 3, commi 1 ed 1 bis, della legge 7 aprile 1997, n. 96, e all'articolo 52-ter, commi 1 ed 1 bis, del decreto legislativo 24 giugno 1998, n. 213, le banconote, i biglietti e le monete in lire ancora in circolazione si prescrivono a favore dell'Erario con decorrenza immediata ed il relativo controvalore è versato all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato”.

1).1 Gli attori hanno preliminarmente lamentato l'illegittimità costituzionale del citato art. 26 del D.L. 201/2011, sostenendo che tale disposizione viola il principio del legittimo affidamento e il principio di certezza giuridica desumibili dagli artt. 3 e 24 Cost., laddove introduce — in contrasto con essi e sostituendo il termine prescrizione del 28 febbraio 2012 originariamente previsto dall'art. 87 della L. 289/2002 (1) — l'immediata estinzione del diritto dei detentori di banconote e monete in Lire di convertire presso le filiali della Banca d'Italia la valuta ormai fuori corso.

1).2 In tesi attorea, Part. 26 del D.L. 201/2011 violerebbe anche gli artt. 2, 24 e 117, comma 1 Cost., con riferimento agli artt. 17, 36, 38 e 54, nonché l'art. 1 del Protocollo n. 1 CEDU, così come interpretato dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

In particolare, l'art. 1 del Protocollo addizionale CEDU contempla un equo temperamento fra le esigenze di tutela dell'interesse pubblico e le istanze di protezione dei diritti individuali fondamentali; tale per cui, a parere della Corte EDU, ciascuno Stato aderente gode sì di un certo margine di discrezionalità nella scelta degli strumenti di attuazione dei provvedimenti ma l'interesse pubblico, che costituisce lo scopo ultimo del legislatore, non può essere perseguito in base a scelte prive di ragionevole fondamento.

1).3 Da ultimo — secondo gli attori — si ravviserebbe anche la violazione degli artt. 3 e 97 Cost. nella parte in cui non è stato previsto alcun termine di *vacatio legis*, ma la decorrenza dell'effetto legale estintivo del diritto alla conversione è stata immediata ed istantanea.

In via principale, parte attrice ha lamentato l'inadempimento dell'obbligazione *ex lege* da parte di Banca d'Italia che si era rifiutata di convertire le monete e le banconote in Lire, nonostante le richieste degli attori fossero intervenute entro il 28 febbraio 2012, termine previsto dall'art. 87 della L. 289/2002.

Sulla base di tale inadempimento ha chiesto il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale, oltre alla condanna della convenuta al pagamento di € 27.543,67 quale controvalore della valuta presentata per la conversione.

2. Ai fini della miglior comprensione dei termini della controversia e della rilevanza, per la sua risoluzione, del sindacato che si richiede a codesta Alta Corte in ordine alla legittimità costituzionale dell'art. 26 del D.L. 6 dicembre 2011 n. 121, si procede di seguito a ritrascrivere parzialmente la motivazione e — interamente — il dispositivo della sentenza emessa da questo Tribunale in data odierna:

“(…) Gli attori hanno quindi lamentato, in via principale, l'inadempimento da parte della Banca d'Italia dell'obbligazione su di essa incombente *ex lege* di convertire in euro correnti le monete e le banconote in Lire ancora in circolazione, nonostante le richieste degli attori fossero intervenute entro il termine a tal fine previsto dall'art. 87 della L. 289/2002.

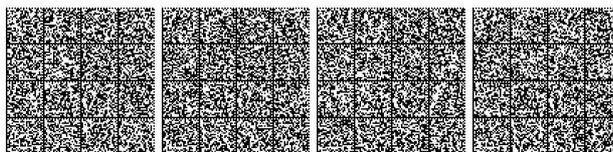
Hanno perciò chiesto la condanna dell'Istituto di emissione sia al pagamento di € 27.543,67 quale controvalore della valuta presentata per la conversione, sia al risarcimento del danno — patrimoniale e non — arrecato loro da tale inadempimento.

B. La Banca d'Italia ha eccepito in via pregiudiziale:

- a) la carenza di giurisdizione del giudice ordinario a favore della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo;
- b) il proprio difetto di legittimazione passiva, dovendosi ritenere per contro legittimato il Ministero dell'economia e delle finanze.

In subordine, ha contestato nel merito la fondatezza delle domande di parte attrice per essersi essa limitata ad adempiere ad obblighi imposti *ex lege*; onde ha concluso per il loro rigetto e chiesto la chiamata in causa del terzo Ministero dell'economia e delle finanze per essere da esso manlevato in caso di condanna.

(1) Secondo cui, peraltro, «ove l'andamento delle conversioni eccedesse quello stimato, la Banca procederà al regolamento del relativo importo con addebito nei confronti dell'erario.»



C. Il terzo chiamato s'è costituito associandosi all'eccezione pregiudiziale di difetto di giurisdizione del giudice ordinario; e contestando nel merito la fondatezza sia delle domande attoree che della domanda di manleva svolta nei suoi confronti dalla convenuta.

D. All'esito delle memorie ex art. 183 comma 6° c.p.c. il giudice istruttore ha ritenuto la causa matura per la decisione.

All'udienza dei 28 febbraio 2014 le parti hanno precisato le conclusioni richiamando quelle articolate negli atti introduttivi e la causa, spirati il 22 aprile 2014 i termini ex art. 190 c.p.c., è passata in decisione.

E. La convenuta ha eccepito il difetto di giurisdizione a favore della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in base al combinato disposto degli artt. 133, lett. v) C.P.A. e 81 del D.P.R. n. 398/2003, in quanto i biglietti e le monete fuori corso legale non più convertibili — integrando un credito al portatore assimilabile al credito portato dai titoli del debito pubblico prescritti — rientrerebbero “tra le controversie sul debito pubblico”.

Ritiene in proposito il Tribunale di dover invece condividere la diversa qualificazione della fattispecie offerta dagli attori, allorché hanno sottolineato come il “debito pubblico” sia costituito dalle passività delle amministrazioni pubbliche riconducibili (secondo la definizione rinvenibile nel SEC 95) a “biglietti, monete e depositi, titoli a breve termine nonché altri crediti a medio e lungo termine”; mentre i biglietti e le monete fuori corso legale non costituiscono debito pubblico, in quanto inserite nel bilancio d'esercizio dell'anno 2003 della Banca d'Italia sotto la voce “altre passività” (2).

Ne consegue, coerentemente, l'esclusione dalle controversie in materia di “debito pubblico” devolute alla giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo della fattispecie per cui è causa.

F. La Banca d'Italia ha altresì eccepito il proprio difetto di legittimazione passiva in quanto i fondi corrispondenti alle lire non convertite, stante l'anticipazione della prescrizione, sono confluiti nel Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato senza in alcun modo tramutarsi per esso in utili.

Premesso che gli attori, richiamando tal quali le domande contenute in citazione, non hanno inteso estenderle all'amministrazione dello Stato terza chiamata, rileva il Tribunale che l'art. 87 L. 289/2002 ha conferito alla Banca d'Italia un vero e proprio mandato *ex lege*.

Ciò ha comportato per la stessa, quale mandataria del Ministero dell'economia e delle finanze, la titolarità sotto il lato passivo di un autonomo obbligo di effettuare la conversione in euro delle vecchie lire e trasferire ai terzi l'importo convertito; a nulla rilevando nel rapporto con i presentatori dei biglietti di banca fuori corso legale il fatto che il beneficiario delle Somme derivanti dalle monete non convertite fosse il M.E.F., atteso anche che il corrispondente valore nominale è stato definitivamente collocato a garanzia del Fondo ammortamento dei titoli di Stato.

G. Ciò precisato in via pregiudiziale, Ritiene questo Giudice che il merito della domanda non possa essere affrontato senza preliminarmente risolvere la questione di costituzionalità sollevata dagli attori in relazione all'art. 26 del D.L. 6 dicembre 2011 n. 121, pubblicato nella G. U. del 6 dicembre 2011 è convertito nella L. 22 dicembre 2011, n. 201.

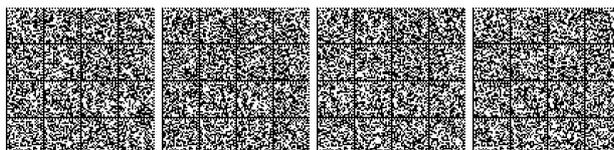
Trattandosi, come si andrà ad esporre in separata ordinanza, di dubbio di legittimità costituzionale non manifestamente infondato, il Tribunale non può esimersi dal sollevare la questione innanzi alla Corte Costituzionale, organo deputato in via esclusiva al sindacato di costituzionalità delle leggi; sospendendo il giudizio in attesa del responso del Giudice delle Leggi.

P. Q. M.

Il Tribunale, non definitivamente pronunciando sulla domanda proposta da Marco Milana, Nunzio Antonio Mentino, Daniela Baldan, Maria Scipioni, Domenico Canale e Giuseppe Viterale nei confronti della Banca d'Italia con citazione notificata il 12 marzo 2012, nonché sulla domanda proposta dall'istituto convenuto con atto di chiamata notificato al Ministero dell'economia e delle finanze in data 21 novembre 2012, così dispone:

- 1. rigetta l'eccezione di carenza di giurisdizione del giudice ordinario proposta dalla Banca d'Italia e dal Ministero dell'Economia e delle Finanze;*
- 2. rigetta altresì l'eccezione di carenza di legittimazione passiva sollevata dalla Banca d'Italia;*
- 3. dispone con separata ordinanza la trasmissione degli atti alla cancelleria della Corte costituzionale e la sospensione del giudizio (...).*

(2) Doc. 10 parte attrice.



3. L'art. 26 del D.L. 6 dicembre 2011 n. 121, pubblicato in G.U. il 6 dicembre 2011 e convertito nella L. 22 dicembre 2011, n. 201, prescrive che "in deroga alle disposizioni di cui all'articolo 3, commi 1 ed 1 bis, della legge 7 aprile 1997, n. 96, e all'articolo 52-ter, commi 1 ed 1 bis, del decreto legislativo 24 giugno 1998, n. 213, le banconote, i biglietti e le monete in lire ancora in circolazione si prescrivono a favore dell'Erario con decorrenza immediata ed il relativo controvalore è versato all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato".

Tale norma ha quindi disposto, innovando in peius rispetto al termine prescrizionale decennale del 28 febbraio 2012 fissato con la L. 289/2002, non tanto un diverso termine prescrizionale "breve" quanto la vera e propria estinzione "con decorrenza immediata" del diritto di convertire in moneta corrente le banconote, i biglietti e le monete in lire in euro già riconosciuto ai loro possessori.

L'applicazione di tale disposizione normativa di fonte primaria è quindi il necessario presupposto per raccoglimento o il rigetto della domanda formulata dagli attori, che hanno pacificamente presentato per la conversione la quantità di vecchie lire oggetto di domanda antecedentemente allo spirare del termine di prescrizione a tale fine originariamente previsto, ma successivamente all'entrata in vigore dell'art. 26 del decreto legge n. 121/2011; circostanza documentata dalle raccomandate a mano prodotte da parte attrice e dal verbale del Comando Carabinieri del Nucleo Banca d'Italia versati in atti dagli attori.

Qualora la norma qui impugnata non fosse ritenuta incostituzionale la domanda di adempimento svolta dagli attori dovrebbe infatti essere rigettata, in quanto il rifiuto della convenuta sarebbe da ritenere legittimo; e per quanto riguarda la condanna risarcitoria contestualmente richiesta, dovrebbe ritenersi efficacemente offerta dall'Istituto di emissione la prova liberatoria richiesta dall'art. 1218 cod. civ.

4. Tanto premesso in punto rilevanza, questo giudice ritiene di dover formulare la questione di legittimità costituzionale nei termini che seguono.

A. Violazione degli artt. 3 e 97 Cost.: principio di affidamento e di certezza del diritto.

La norma in parola così come formulata crea un vulnus al legittimo affidamento maturato in capo ai possessori di lire che, circa due mesi prima della scadenza decennale del termine prescrizionale fissato ad hoc dal legislatore hanno visto frustrato il proprio diritto di credito nei confronti della Banca d'Italia.

La stessa giurisprudenza della Corte Costituzionale, ancorando il principio del legittimo affidamento all'art. 3 della Carta, ha affermato che il principio in parola, quale elemento essenziale dello Stato di diritto, deve essere ricondotto al principio di eguaglianza dinanzi alla legge, sub specie del rispetto del canone della ragionevolezza, di cui all'art. 3, comma primo, Cost.

La Corte costituzionale ha, peraltro, affermato il principio secondo cui "l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica che, quale essenziale elemento dello Stato di diritto, non può essere lesa da disposizioni retroattive, le quali trasmodino in un regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti" (1).

Il medesimo principio può applicarsi mutatis mutandis anche al caso di specie, pur se la norma in questione non ha effetto retroattivo, ma incide sulle situazioni sostanziali basate su leggi precedenti "con effetto immediato".

Ancora, la stessa Corte costituzionale ha affermato che "il legislatore, in materia di fissazione del termine prescrizionale gode di ampia discrezionalità, con l'unico limite dell'eventuale irragionevolezza qualora esso venga determinato in modo da non rendere effettiva la possibilità di esercizio del diritto di cui si riferisce, e di conseguenza, inoperante la tutela voluta accordare al cittadino leso" (2).

Pare al Tribunale che nel caso di specie, la discrezionalità di cui gode il legislatore sia stata esercitata in modo irragionevole e arbitrario.

L'irragionevolezza si evidenzia particolarmente laddove la norma dispone che "il relativo controvalore è versato all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato".

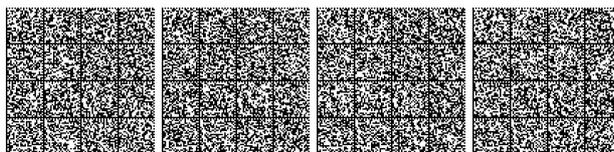
In tal modo il legislatore ha inteso garantire i possessori di titoli di Stato consolidando il relativo Fondo Ammortamento, a discapito dei possessori di lire, operando una scelta priva di fondamento logico e ragionevole.

Il privilegio di una categoria di creditori dello Stato rispetto ad un'altra non trova alcun tipo di giustificazione.

Il vaglio della Corte Costituzionale, come essa stessa ha insegnato, può e deve spingersi a valutare le scelte legislative nella misura in cui la discrezionalità di cui gode il legislatore trova il limite invalicabile della non manifesta irragionevolezza; atteso che "uno scrutinio che direttamente investa il merito delle scelte del legislatore, è possibile soltanto ove l'opzione normativa contrasti in modo manifesto con il canone della ragionevolezza, vale a dire si appa-

(1) Così, in particolare, Corte Cost. sent. n. 416/99

(2) Cfr. Corte Cost. ord. n. 16/2006



lesi, in concreto, come espressione di un uso distorto della discrezionalità, che raggiunga una soglia di evidenza tale da atteggiarsi alla stregua di una figura, per così dire, sintomatica di eccesso di potere e, dunque, di sviamento rispetto alle attribuzioni che l'ordinamento assegna alla funzione legislativa" (3).

B. Violazione degli artt. 42, comma 3, Cost. e 117, comma 1 Cost. in relazione all'art. 1 Protocollo Addizionale CEDU.

Ma anche ove si volesse reputare che la discrezionalità legislativa sia stata nella specie utilizzata in non modo non manifestamente irragionevole, essendosi voluto privilegiare una categoria di creditori dello Stato rispetto ad un'altra ovvero possessori di titoli di Stato rispetto a possessori di lire, non può mancare di rilevarsi come la scelta legislativa abbia violato altri ed ulteriori precetti costituzionali.

L'intervento legislativo qui oggetto di censura ha nei fatti realizzato una sorta di "espropriazione" in quanto la mancata conversione non determina la perdita tout court del controvalore, ma semplicemente la conseguenza giuridica che di tale controvalore non possano più beneficiare i possessori delle banconote di vecchio conio.

Ne beneficia, invece ed infatti, in primis lo Stato che, tramite il trasferimento del controvalore al Fondo Ammortamento dei Titoli di Stato, vede rafforzata la propria solvibilità rispetto al credito vantato alla scadenza dai possessori dei titoli del debito pubblico.

Ma ne beneficiano in ultima analisi anche i possessori dei titoli di Stato, che di contro vedono rafforzarsi la garanzia del proprio credito.

Tali benefici, lo si ripete, vengono ottenuti tramite un'operazione che costituisce una vera e propria espropriazione di un bene con conseguente violazione dell'art. 42, comma 3, Cost., 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 1 Protocollo addizionale CEDU.

Ai fini dell'applicazione dell'art. 1 del Protocollo addizionale, secondo cui "ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni" e "nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale", è considerato "bene" pure "[...] un profitto futuro... se il guadagno è stato acquisito o è stato oggetto d'un credito esigibile [...]" (4).

Ne consegue che l'eventuale interesse generale sotteso alla scelta legislativa non è sufficiente ad operare l'espropriazione di un bene, secondo una definizione convenzionalmente orientata, che appartiene ai privati.

P . T. M.

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

Ritenutane la rilevanza e non manifesta infondatezza,

1) rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 del D.L. 6 dicembre 2011 n. 121, pubblicato nella G.U. del 6 dicembre 2011 e convertito nella L. 22 dicembre 2011, n. 201, a norma del quale: "In deroga alle disposizioni di cui all'articolo 3, commi 1 ed 1 bis, della legge 7 aprile 1997, n. 96, e all'articolo 52-ter, commi 1 ed 1 bis, del decreto legislativo 24 giugno 1998, n. 213, le banconote, i biglietti e le monete in lire ancora in circolazione si prescrivono a favore dell'Erario con decorrenza immediata ed il relativo controvalore è versato all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato", per violazione degli artt. 3, 97, 42, comma 3, Cost. e 117, comma 1, Cost. in relazione all'art. 1 Protocollo Addizionale CEDU;

2) sospende il giudizio a quo sino alla decisione della questione di cui al capo 1);

3) dispone l'immediata trasmissione degli atti alla cancelleria della Corte Costituzionale;

4) ordina che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti e al Presidente del Consiglio dei Ministri e sia comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento,

Milano, 28 aprile 2014

Il giudice: VANNICELLI

15C00037

(3) Così Corte Cost. sent. n. 313/1995

(4) Così la Corte EDU nella sentenza «Saggio contro Italia», sez. II, del 25 ottobre 2011, in ricorso n. 41879/1998



n. 20

*Ordinanza del 10 novembre 2014 del Tribunale dei minorenni di Napoli
sul ricorso proposto da M.G. e D.D.A.*

Procedimento civile - Ricorso degli ascendenti per far valere il loro diritto a mantenere rapporti significativi con i nipoti minorenni - Adozione dei provvedimenti più idonei nell'esclusivo interesse del minore - Competenza del tribunale per i minorenni, anziché del tribunale ordinario - Eccesso di delega - Esorbitanza dai limiti della revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione - Irragionevolezza sotto più profili - Lesione del principio di concentrazione processuale (segnatamente nelle ipotesi di pendenza dinanzi al tribunale ordinario del giudizio di separazione tra i coniugi o del procedimento per far valere il diritto del minore ai rapporti con i nonni).

- Disposizioni di attuazione del codice civile, art. 38, primo comma, come modificato dall'art. 96, comma 1, lett. c), del decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154.
- Costituzione, artt. 3, 76, 77 e 111; legge 10 dicembre 2012, n. 219, art. 2, comma 1, lett. p).

IL TRIBUNALE PER I MINORENNI DI NAPOLI

riunito in camera di consiglio in persona dei magistrati:

A. Cirillo presidente relatore N.303\2014 V.G.

N. Ramadan B. giudice N. 5566/14 Cron.

A. Vitiello componente privato

C. Tucci componente privato

letti gli atti della procedura relativa alla minore M. G., nata a S. G. a C. il , di F. e di A. C. , ha emesso la seguente

ORDINANZA DI SOSPENSIONE DEL GIUDIZIO E TRASMISSIONE

DEGLI ATTI ALLA CORTE COSTITUZIONALE

Premesso in fatto

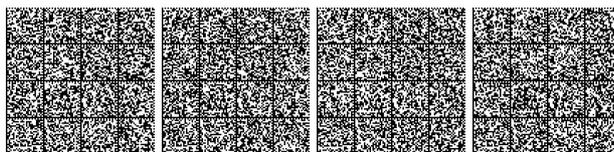
I ricorrenti sono genitori di M. F. , padre della piccola G.

Con l'atto introduttivo del procedimento premettono la sussistenza di una causa di separazione di fatto tra il figlio e la nuora, rappresentano che quest'ultima, dal novembre del 2011, si è resa irreperibile insieme con la bambina, che ha denunciato il padre della minore per abusi sessuali in danno della figlioletta, chiedono pertanto al tribunale, a mente dell'art. 317 bis cc novellato dall'art.42 DLGS 154\2013, di adottare i provvedimenti idonei ad assicurare loro significativi rapporti di frequentazione e di incontro con la piccola G. con previsione di modalità e tempi.

Presenti i ricorrenti, all'udienza del 14.10.2014, si è costituita C. A., madre della minore che, nel ripercorrere le vicende esposte, ha precisato che il padre della minore è stato condannato alla pena di anni tre e mesi quattro di reclusione oltre alle pene accessorie per la condotta di violenza sessuale in danno della figlia, precisando altresì che risulta pendente giudizio di separazione.

OSSERVA

Il Tribunale giudica rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma I, disp. att. c.c. (come modificato dall'art. 96, comma 1, lett. c) nella parte in cui prevede che «sono, altresì, di competenza del tribunale per i minorenni i provvedimenti contemplati dagli articoli 251 e 317-bis del codice civile», limitatamente alla parte in cui include l'art. 317-bis, per violazione degli artt. 76, 77 e 3, 111 della Costituzione, già sollevata dal tribunale per i minorenni di Bologna con ordinanza 2 - 5. maggio 2014, alla quale integralmente si riporta.



[1]. In punto di rilevanza, la questione è da considerarsi senz'altro rilevante. Il d.lgs. 28 dicembre 2013 n. 154, con l'art. 42, ha introdotto, nell'art. 317-*bis* c.c., la legittimazione degli ascendenti a promuovere un giudizio per far valere il loro diritto di mantenere rapporti significativi con i nipoti minorenni. Contestualmente, il medesimo saggio normativo, con l'art. 96, comma I, lett. c., ha modificato l'art. 38, comma I, disp. att. c.c. inserendo, nell'ambito della competenza del tribunale per i minorenni, anche il procedimento su accennato, disegnato nel nuovo art. 317-*bis* c.c. La questione è, dunque, rilevante perché, in difetto della previsione qui censurata, la controversia non sarebbe di competenza del tribunale minorile, bensì del tribunale ordinario. Dalla soluzione della questione, pertanto, dipende la *potestas decidendi* di questo ufficio (primo profilo di censura: artt. 76, 77 Cost.). Sotto un altro angolo visuale, se la previsione consentisse il cumulo processuale con il giudizio di separazione ove pendente, nel caso di specie il ricorso avrebbe dovuto essere introdotto nel giudizio separativo che pende dinanzi al tribunale di Napoli e non dinanzi a questo ufficio: ne seguirebbe una declaratoria in rito per dovere essere la casa riproposta dinanzi al giudice che sta trattando la separazione. Anche in questo caso, dunque, la questione è rilevante (secondo profilo di censura: artt. 3, 111 Cost.).

[2]. In punto di ammissibilità della questione, un'interpretazione adeguatrice risulta infruttuosa. E' noto a questo tribunale che tra i diversi significati giuridici astrattamente possibili il giudice deve selezionare quello che sia conforme alla Costituzione; il sospetto di illegittimità costituzionale, infatti, è legittimo solo allorché nessuno dei significati, che è possibile estrapolare dalla disposizione normativa, si sottragga alle censure di incostituzionalità (Corte Cost., 12 marzo 1999, n. 65 in Cons. Stato, 1999, II, 366). E, tuttavia, se è vero che in linea di principio, le leggi si dichiarano incostituzionali perché è impossibile darne interpretazioni "secundum Constitutionem" e non in quanto sia possibile darne interpretazioni incostituzionali, è anche vero che esiste un preciso limite all'esperimento del tentativo salvifico della norma a livello ermeneutico: il giudice non può "piegare la disposizione fino a spezzarne il legame con il dato letterale". Ed, in tal senso, di fatto, vi sarebbe il rischio — dinanzi ad una redazione così chiara della norma — di invadere una competenza che al giudice odierno non compete, se non altro perché altri organi, nell'impalcatura Costituzionale (come l'adita Corte delle Leggi), sono deputati ad espletare talune funzioni ad essi esclusivamente riservate. Ma vi è di più: l'*interpretatio secundum constitutionem* presuppone, indefettibilmente, che l'interpretazione "altra" sia "possibile", cioè, praticabile: diversamente, si creerebbe un *vulnus* alla certezza del diritto poiché anche dinanzi a norme "chiare" ogni giudicante adito potrebbe offrire uno spunto interpretativo diverso. Svolte le considerazioni riportate, reputa l'odierno giudicante che il dato normativo non si possa prestare ad interpretazioni diverse da quella emergente dalla mera lettura del testo. Rimane, pertanto infruttuoso il doveroso tentativo da parte dell'odierno giudice di individuare un'interpretazione compatibile con la Costituzione (Corte Cost. ord. 427/2005; ord. n. 306 del 2005).

[3]. Così introdotta, nel rito, la questione sollevata, nel merito la disposizione è sospettata di incostituzionalità per violazione degli artt. 76, 111 e 3, 111 della Carta Costituzionale, *sub specie* di eccesso di delega legislativa. L'introduzione di un diritto di azione in capo agli ascendenti costituisce l'applicazione del criterio dettato all'articolo 2, comma 1, lettera p), della legge delega (legge 219/2012), con il quale si attribuisce al legislatore delegato il compito di disciplinare "la legittimazione degli ascendenti a far valere il diritto di mantenere rapporti significativi con i nipoti"; il criterio è attuato mediante sostituzione dell'articolo 317-*bis* c.c. in cui ora si prevede che «1. Gli ascendenti hanno diritto di mantenere rapporti significativi con i nipoti minorenni. 2. L'ascendente al quale è impedito l'esercizio di tale diritto può ricorrere al giudice del luogo di residenza abituale del minore affinché siano adottati i provvedimenti più idonei nell'esclusivo interesse del minore. Si applica l'articolo 336, secondo comma».

Il Legislatore delegato, tuttavia, introduce anche una modifica di diritto processuale in seno all'art. 38 disp. att. c.c. prevedendo che «sono, altresì, di competenza del tribunale per i minorenni i provvedimenti contemplati dagli articoli 251 e 317-*bis* del codice civile». La competenza per tali procedimenti è attribuita al Tribunale per i minorenni «in ossequio all'orientamento giurisprudenziale dominante che riconduce tali controversie nell'alveo dell'articolo 333 c.c. (cfr. Cassazione, 24 febbraio 1981, n. 1115; Cassazione, 17 giugno 2009, n. 14091)» (in questi termini, la relazione illustrativa della Commissione cd. Bianca, addetta alla redazione del testo normativo).

Reputa il tribunale che la scelta del legislatore delegato si sia posta in stridente contrasto con la delega legislativa, eccedendo dalla cornice disegnata dalla legge delega. Deve ritenersi che non spettava al legislatore delegato di legiferare sulla competenza, registrandosi, consequenzialmente, sul punto, una norma da ritenere viziata da illegittimità costituzionale per eccesso di delega legislativa per violazione degli artt. 76 e 77 Cost; vizio genetico che appare particolarmente consistente dove si prenda atto del fatto che, gli stessi compilatori, davano atto di un acceso dibattito giurisprudenziale attorno alla natura delle statuizioni regolative del diritto dei nonni a frequentare i nipoti; quanto doveva indurre a rimettere agli interpreti o al legislatore futuro, un intervento *ad hoc* per dirimere la controversia. E' vero, infatti, che secondo una certa opinione le controversie *de quibus* rientrerebbero nell'art. 333 c.c. (con competenza, quindi, del giudice minorile), ma è anche vero che, secondo altra lettura, si tratta di liti che afferiscono né più e né meno che all'art. 155 c.c. (oggi 337-*ter* c.c.) ovvero i provvedimenti regolativi dei tempi di frequentazione della prole presso l'uno e l'altro genitore: dunque, con competenza del giudice ordinario. Infatti, la Suprema Corte, prendendo



distanze dalla tesi sposata in altre letture, ha in tempi più recenti affermato che l'art. 155 cod. civ., nel prevedere il diritto dei minori, figli di coniugi separati, di conservare rapporti significativi con gli ascendenti (ed parenti di ciascun ramo genitoriale) «affida al giudice un elemento ulteriore di indagine e di valutazione nella scelta e nell'articolazione di provvedimenti da adottare in tema di affidamento, nella prospettiva di una rafforzata tutela del diritto ad una crescita serena ed equilibrata» (Cass. Civ., sez. I, 11 agosto 1011 n. 17191); non si versa, dunque, nell'ambito delle limitazioni genitoriali (333 c.c.) bensì in quello della regolamentazione dei rapporti genitoriali (337-ter c.c.). Peraltro, ad onor del vero, il precedente citato dai compilatori nella relazione illustrativa — Cass. Civ., sez. I, 17 giugno 2009 n. 14091 — non è argomento per sostenere che le controversie ex art. 317-bis rientrino nell'ambito delle limitazioni ex art. 333 c.c. poiché, nell'arresto citato, la Cassazione si limita a dichiarare inammissibile un provvedimento finale del giudice di merito che, in un procedimento ex art. 330 c.c., aveva sospeso le visite tra una minore e suoi nonni; ipotesi, dunque, peculiare e rientrante nell'ambito dei provvedimenti *de potestate* per motivi ontologici legati al tipo di intervento attivato dal ricorrente. E' allora evidente che la questione non poteva e non doveva essere affrontata dalla legge delegata che, così facendo, ha superato la cornice ben delineata dalla delega. Vi è di più, come hanno scritto i primi commentatori, «la scelta della decretazione delegata è in contraddizione con lo stesso spirito della l. 219/12 orientato a concentrare dinanzi al giudice ordinario tutte le questioni relative all'esercizio della responsabilità genitoriale, ad eccezione di quelle riservate al Tribunale per i Minorenni. Comunque, il silenzio del legislatore delegante doveva essere interpretato come precisa scelta di metodo: ai sensi dell'art. 38 disp. att. c.c., comma II, "Sono emessi dal tribunale ordinario i provvedimenti relativi ai minori per i quali non è espressamente stabilita la competenza di una diversa autorità giudiziaria"; dunque, il silenzio del legislatore equivaleva ad istituire la competenza del tribunale ordinario. Vi deroga la legge attuativa in assenza di copertura legislativa».

Ad ogni modo, la norma si pone anche in contrasto con gli artt. 3, 111 Cost., per una intrinseca irragionevolezza e una rottura del principio di concentrazione processuale, dove questo era all'evidenza da privilegiare. Ebbene, l'art. 317-bis c.c. ha provocato la istituzione di una competenza funzionale esclusiva del tribunale minorenni ed esclude ogni ipotesi di *simultaneous processus* poiché non è ipotizzabile una connessione (con il conseguente regime ex art. 40 c.p.c.) in ipotesi di competenza funzionale inderogabile (v. Cass. Civ., sez. I, 8 marzo 2002 n. 3457). Questa interpretazione, tuttavia, conduce ad una aporia logico-giuridica insanabile. I compilatori della riforma conducono l'art. 317-bis c.c. nella cornice semantica dell'art. 333 c.c.; da qui la contraddizione: tutti i procedimenti ex art. 333 c.c. — in virtù della legge 219/12 possono essere trattati anche dal Tribunale Ordinario se pendente procedimento ex art. 337-bis c.c. (separazione, divorzio, 316 c.c.); i soli procedimenti ex art. 317-bis c.c., invece — in virtù della legge delegata — devono essere trattati sempre e comunque dal tribunale minorenni. Ciò anche quanto penda un giudizio di separazione o di divorzio o di regolamentazione dei rapporti genitoriali in caso di minore non nato da matrimonio. In altri termini: se il 317-bis c.c. è un procedimento ex art. 333 c.c. allora allo stesso doveva restare applicabile la norma. in cui è previsto che "per i procedimenti di cui all'articolo 333 resta esclusa la competenza del tribunale per i minorenni nell'ipotesi in cui sia in corso, tra le stesse parti, giudizio di separazione o divorzio o giudizio ai sensi dell'articolo 316 del codice civile; in tale ipotesi per tutta la durata del processo la competenza, anche per i provvedimenti contemplati dalle disposizioni richiamate nel primo periodo, spetta al giudice ordinario". Il risultato irragionevole è evidente nel caso di specie: i minori sono già coinvolti nel procedimento di separazione pendente dinanzi al tribunale ordinario; sono, ora, solo relativamente ai rapporti con gli ascendenti, chiamati a giudizio dinanzi al tribunale per i minorenni. Sia dinanzi al giudice della separazione, sia dinanzi a questo ufficio, dovranno essere necessariamente ascoltati (art. 336-bis c.c.). Si realizza, così, la frantumazione di una tutela processuale che dovrebbe essere univoca e si crea, in danno dei minori, una proliferazione di processi che non tiene affatto conto dell'interesse preminente del minore che illuminava l'intera legge 219/12 e, dunque, la delega legislativa. La concentrazione processuale dinanzi al giudice ordinario nemmeno avrebbe rappresentato una previsione inedita: come noto, già la Suprema Corte ha aperto i giudizi di separazione e divorzio al figlio maggiorenne, che può intervenire nel processo come parte autonoma (v. Cass. Civ., sez. I, sentenza 19 marzo 2012 n. 4296, Pres. Felicetti, rel. Campanile).

Gli effetti di manifesta irragionevolezza sono visibili anche sotto altro aspetto: il dlgs 154/13 ha lasciato immutata la previsione dell'art. 155 c.c. (oggi trasfusa nell'art. 337-ter c.c.) relativa al diritto dei minori ad intrattenere regolari rapporti con gli ascendenti. Pertanto: dinanzi al tribunale per i minorenni, viene fatta valere la situazione giuridica soggettiva degli ascendenti; dinanzi al tribunale ordinario, la situazione giuridica soggettiva dei nipoti. L'effetto, in presenza di processi pendenti, è di un evidente contrasto di previsioni dispositive. Infatti, come in tempi recenti ha correttamente evidenziato il tribunale di Milano «il dlgs 154/2013 ha riservato in modo elettivo al Tribunale per i Minorenni la competenza a pronunciarsi sul diritto degli ascendenti e, consacrando una situazione giuridica soggettiva degli stessi, ha loro conferito diretta legittimazione attiva così non essendo più ipotizzabile una sostituzione processuale (81 c.p.c.). Resta, però, sempre ammissibile: 1) una competenza del Tribunale ordinario nei limiti ex art. 337-ter comma c.c. dove, cioè, i genitori facciano valere il "diverso" e autonomo diritto del minore ai rapporti con i nonni; 2) una competenza del Tribunale ordinario dove si tratti solo di "prendere atto" dell'accordo raggiunto dai genitori, Peraltro, è appena il



caso di ricordare che, nei tempi di spettanza del singolo genitore, questi può richiedere e decidere il coinvolgimento dei propri ascendenti come ritiene utile e opportuno, poiché si tratta di regolare il contenuto della situazione giuridica a lui spettante» (Trib. Milano, sez. IX. civ., ordinanza 20 marzo 2014, est. Buffone),

Pertanto, dove la Corte ritenesse che la modifica dell'art. 38 disp. att. c.c. sia coperta da delega legislativa, andrebbe comunque valutato tale secondo profilo e dovrebbe essere comunque dichiarata l'incostituzionalità della norma, per ripristinare l'euritmia creata nel sistema.

[4]. **NORME VIOLATE.** Per quanto sin qui osservato, si ritiene che l'art. 38, comma I, disp. att. c.c. (come modificato dall'art. 96, comma 1, lett. c) nella parte in cui prevede che «sono, altresì, di competenza del tribunale per i minorenni i provvedimenti contemplati dagli articoli 251 e 317-bis del codice civile», limitatamente alla parte in cui include l'art. 317-bis, si ponga in violazione degli artt. 76, 77 e 3, 111 della Costituzione.

[5]. **PETITUM.** Per quanto sin qui osservato, è auspicabile un intervento della Corte adita che dichiari costituzionalmente illegittimo l'art. 38, comma I, disp. att. c.c. (come modificato dall'art. 96, comma 1, lett. c) nella parte in cui prevede che «sono, altresì, di competenza del tribunale per i minorenni i provvedimenti contemplati dagli articoli 251 e 317-bis del codice civile», limitatamente alla parte in cui include l'art. 317-bis.

Alla luce di tutte le considerazioni svolte, il tribunale per i minorenni di Napoli

P. Q. M.

Visti gli artt. 134 Cost., 23 legge 11 marzo 1953 n. 87;

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma I, disp. att. c.c. nella parte in cui prevede che «sono, altresì, di competenza del tribunale per i minorenni i provvedimenti contemplati dagli articoli 251 e 317-bis del codice civile», limitatamente alla parte in cui include l'art. 317-bis, per violazione degli artt. 76, 77 e 3, 111 della Costituzione.

Sospende il giudizio e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale, unitamente alla prova delle comunicazioni e notificazioni previste a seguire.

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza venga notificata alle parti del processo, al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Napoli, 14 ottobre 2014

Il Giudice: RAMADAN

Il presidente est.: CIRILLO

15C00040

N. 21

*Ordinanza del 18 giugno 2014 del Giudice dell'esecuzione del Tribunale di Viterbo
nel procedimento di esecuzione nei confronti di Corizza Maura contro Vasselli Domenico ed INPS*

Spese di giustizia - Patrocinio a spese dello Stato - Compenso spettante al difensore della parte ammessa - Prevista riduzione alla metà degli importi liquidati dal giudice nei giudizi civili - Contrasto con i principi di eguaglianza e ragionevolezza - Violazione della parità processuale delle parti in giudizio - Ingiustificata attribuzione alla parte abbiente del vantaggio della dimidiazione delle spese processuali in caso di soccombenza - Disparità di trattamento rispetto alla parte non abbiente ammessa al patrocinio (la quale non beneficia del medesimo vantaggio in caso di condanna alle spese).

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 130.
- Costituzione, artt. 3, 24 e 111.



Spese di giustizia - Patrocinio a spese dello Stato - Compenso spettante al difensore della parte ammessa - Previsione riduzione alla metà degli importi liquidati dal giudice nei giudizi civili - Contrasto con i principi di eguaglianza e ragionevolezza - Ingiustificata disparità di retribuzione del difensore della parte ammessa al patrocinio rispetto ai difensori delle parti abbienti - Discriminazione basata esclusivamente sulla condizione economica della parte assistita - Compressione del diritto al lavoro e all'equo compenso per il lavoro prestato.

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 130.
- Costituzione, artt. 1, 3 (24, commi secondo e terzo) 35 e 36 (e 111).

Subordinatamente:

Spese di giustizia - Patrocinio a spese dello Stato - Compenso spettante al difensore della parte ammessa - Determinazione in base alla tariffa forense, senza dimidiazione, in caso di effettiva possibilità di recupero integrale delle spese di lite a carico del soccombente (in specie, nel caso di procedura esecutiva definita positivamente con acquisizione di somme sufficienti a coprire per intero il diritto di prelazione dello Stato per il recupero delle somme anticipate per il gratuito patrocinio) - Omessa previsione - Contrasto con i principi di eguaglianza e ragionevolezza - Discriminazione fra le parti in causa e fra i rispettivi difensori non giustificata da interessi pubblici degni di tutela (non sussistendo, in particolare, quello al contenimento della spesa pubblica).

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, art. 130.
- Costituzione, artt. 1, 3, 24, 35, 36 e 111.

TRIBUNALE DI VITERBO

Ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87,

Il Giudice dell'Esecuzione

- nel procedimento esecutivo mobiliare di pignoramento presso terzi ai sensi degli artt. 543 e ss cpc, iscritto al n. R.E. n. 289/2014 proposto da: Corizza Maura, nata a Roma il 12.11.1953 - creditrice procedente, ammessa al patrocinio a spese dello Stato,

nei confronti di: Vasselli Domenico nato a Roma il 19.11.1951 - debitore esecutato.

Svolgimento del processo:

1. la creditrice istante Corizza Maura risulta ammessa al patrocinio a spese dello Stato con provvedimento del Consiglio dell'Ordine degli avvocati di Viterbo del 11-10-13, ha notificato pignoramento presso terzi in data 18.02.14 (e le spese di notifica e di iscrizione a ruolo sono state prenotate a debito);

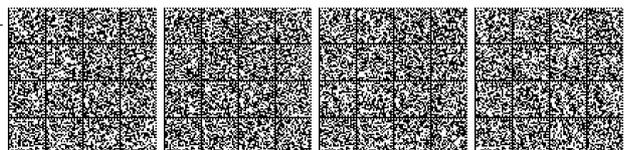
2. la sig.ra Corizza Maura vanta un credito di cui al precetto di € 11.513,46 per assegni di mantenimento non corrisposti dall'ex coniuge, a seguito di sentenza di separazione del Tribunale civile di Roma del 04.02.1999, notificata in forma esecutiva unitamente al precetto in data 18.12.13;

3. il terzo pignorato INPS di Viterbo in data 15.04.14, ha reso dichiarazione positiva di esistenza del credito per pensione n. 10002761 a favore di Vasselli Domenico (lordo pensione € 2.904,74) dichiarando di avere accantonato per il pignoramento trattenute di € 310,13 mensili pari ad 1/5 della differenza tra la pensione netta mensile ed il minimo impignorabile (€ 501,38);

4. alla udienza del 21.05.2014 la creditrice procedente ha chiesto l'assegnazione del credito ai sensi degli artt. 552 e ss cpc e l'avv. Ornella Rufini, costituita per la creditrice procedente, ha chiesto la liquidazione degli onorari di esecuzione ai sensi del DPR 115/2002 trattandosi di parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato;

5. a norma dell'art. 135 DPR 115/2002 le spese di esecuzione, sia quelle liquidate in favore del difensore, sia quelle prenotate a debito, godono di diritto di prelazione in favore dell'Erario, pertanto il G.E. è tenuto a liquidare le spese di esecuzione, ai sensi dell'art. 95 cpc, a carico del debitore ed assegnando i relativi importi dovuti dal terzo pignorato (nella specie l'INPS), in favore dell'Erario, con prelazione sul ricavato dalla esecuzione;

6. a norma dell'art. 130 DPR 115/2002 ART. 130 (L) "Gli importi spettanti al difensore, all'ausiliario del magistrato e al consulente tecnico di parte sono ridotti della metà." E che in virtù di tale disposizione, di regola, il giudice, effettuata la liquidazione entro il limite degli importi medi previsti in funzione del valore della controversia, deve dimezzare l'importo così determinato ed attribuirlo al professionista solo nella misura così risultante;



7. nel caso di specie, al difensore dovrebbero essere liquidati gli onorari negli importi previsti dal DM 10 marzo 2014 n. 55, tab. 17 Procedure esecutive presso terzi ... (come previsto dall'art. 28 dello stesso *DM*), trattandosi di liquidazione richiesta alla udienza del 21.05.2014 successivamente alla entrata in vigore della citata nonna;

8. trattandosi di pratica di pignoramento presso terzi dal valore compreso tra € 5.200,00 ed € 26.000,00, l'importo medio previsto per onorari ammonta ad € 1336,00 (oltre accessori di legge) come da tabella allegata al citato DM 10 marzo 2014 n. 55, e, applicando il dimezzamento previsto dall'art. 130 DPR 115/2002, l'importo degli onorari difensivi si ridurrebbe ad € 668,00 (oltre accessori di legge);

Alla udienza del 21.05.2014 il G.E. si riservava di decidere sulla istanza di liquidazione degli onorari dell'avv. Ornella Rufini e sulla istanza di assegnazione delle somme pignorate.

Per quanto riguarda la istanza di assegnazione delle somme pignorate, il G.E. provvedeva ad assegnare con ordinanza in pari data, le somme ricavate dal pignoramento, previo accantonamento (ex artt. 509-512 *cpc*) delle somme necessarie a soddisfare il diritto di prelazione dell'Erario per il recupero delle somme anticipate per onorari al difensore della parte ammessa al patrocinio, in attesa della decisione della Consulta sulla questione di legittimità Costituzionale relativa all'art. 130 DPR 115/2002;

La questione della liquidazione degli onorari non può essere decisa se non applicando l'art. 130 del d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia), che prevede che in caso di ammissione al patrocinio a spese dello Stato: "Gli importi spettanti al difensore, all'ausiliario del magistrato e al consulente tecnico di parte sono ridotti della metà" Il G.E. rileva di ufficio che detta disposizione appare in contrasto con i principi di uguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. in relazione agli artt. 24, secondo e terzo comma, 111, primo comma, art. 1 primo comma, 35 primo comma e 36 primo comma della Costituzione e ritiene che il giudizio, sul punto relativo alla liquidazione degli onorari del difensore della parte ammessa al patrocinio, e sulla successiva assegnazione della somma accantonata a copertura delle stesse, vada sospeso, e gli atti rimessi alla Corte Costituzionale;

MOTIVI

I. MOTIVO Violazione del principio di uguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. artt. 24 e 111 Cost. in relazione alla parità processuale delle parti in un giudizio.

Nel caso di specie, essendo positivo il risultato del pignoramento, lo Stato potrebbe recuperare con prelazione sulle somme dovute dall'INPS al debitore, l'importo degli onorari "interi" previsti dalla tariffa di cui al DM 55/2014 e, quindi, nel caso di specie, la riduzione degli importi degli onorari difensivi prevista dal DPR 115/2002 art. 130 produce il solo effetto pratico e concreto di avvantaggiare il debitore inadempiente in conseguenza della sola condizione disagiata della creditrice, la quale si è avvalsa del Patrocinio a spese dello Stato in ragione della sua condizione di impossidenza;

Tale discriminazione produce un effetto distorsivo che avvantaggia chi si comporta in modo illegittimo in relazione alla sola condizione economica della controparte, in quanto il debitore, inadempiente ad una obbligazione pecuniaria consacrata in un titolo esecutivo, può approfittare della condizione economicamente disagiata del suo creditore sapendo di godere di un trattamento privilegiato in relazione alle spese processuali, godendo immeritadamente ed ingiustamente del dimezzamento delle stesse, in relazione alla mera circostanza che le spese sono anticipate dall'Erario, anche se, in ultima analisi, debbono gravare sul debitore esecutato ai sensi dell'art. 95 *cpc* (o, nel giudizio di cognizione, sul soccombente ai sensi dell'art. 91 *cpc*);

La disparità di posizione delle parti si verifica in modo evidente anche nei giudizi di cognizione in quanto la parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato, in caso di sua soccombenza, potrà essere condannata al pagamento delle spese processuali in favore della controparte senza alcuna dimidiazione degli onorari difensivi il che pone in evidente vantaggio la parte più abbiente, in quanto, in caso di vittoria della lite, conseguirà la condanna alle spese in base alla tariffa forense considerata per intero, mentre la parte ammessa al patrocinio, pur potendo essere condannata al pagare gli onorari per intero alla controparte, potrà conseguire solo la metà degli onorari in caso di vittoria della lite;

Tale disparità di trattamento appare priva di giustificazioni anche tenendo conto delle considerazioni che seguono:

Nel processo esecutivo (analogamente a quanto accade nel processo di cognizione), se l'esito del procedimento è negativo per la parte ammessa al patrocinio, le spese prenotate a debito possono essere recuperate dallo Stato nei confronti del precedente ammesso al patrocinio e, ritenuto che gli onorari possano essere liquidati al difensore anche in caso di pignoramento negativo, situazione che comporta la estinzione della procedura, rimane aperta la possibilità per



lo Stato di rivalersi - anche per le somme anticipate al difensore - sulla parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato a norma del comma due e/o dell'ultimo comma dell'art. 134 DPR 115/2002 (Recupero delle spese) che recita: 1. Se lo Stato non recupera ai sensi dell'articolo 133 e se la vittoria della causa o la composizione della lite ha messo la parte ammessa al patrocinio in condizione di poter restituire le spese erogate in suo favore, su di questa lo Stato ha diritto di rivalsa. 2. La rivalsa può essere esercitata per le spese prenotate e anticipate quando per sentenza o transazione la parte ammessa ha conseguito almeno il sestuplo delle spese, o nel caso di rinuncia all'azione o di estinzione del giudizio; può essere esercitata per le sole spese anticipate indipendentemente dalla somma o valore conseguito. 3. Nelle cause che vengono definite per transazione, tutte le parti sono solidalmente obbligate al pagamento delle spese prenotate a debito, ed è vietato accollarle al soggetto ammesso al patrocinio. Ogni patto contrario è nullo. 4. Quando il giudizio è estinto o rinunciato l'attore o l'impugnante diverso dalla parte ammessa al patrocinio è obbligato al pagamento delle spese prenotate a debito. 5. Nelle ipotesi di cancellazione ai sensi dell'articolo 309 codice di procedura civile e nei casi di estinzione diversi da quelli previsti nei commi 2 e 4, tutte le parti sono tenute solidamente al pagamento delle spese prenotate a debito.

Quindi, il dimezzamento degli onorari non è indispensabile per tutelare l'interesse pubblico al contenimento della spesa, dal momento che, di norma, l'Erario è posto in condizioni di recuperare quanto anticipato, sia in caso di esito positivo della procedura che in caso di esito negativo della stessa e che ciò maggiormente si verifica nelle procedure esecutive, dove l'Erario gode del diritto di prelazione sul ricavato della esecuzione;

È noto che la prospettiva di poter essere condannati a rifondere alla controparte le spese del giudizio ha un effetto deterrente che scoraggia le liti infondate o temerarie e che è evidente che una normativa di questo tipo incoraggia i soggetti economicamente più forti ad agire o resistere in giudizio in danno di soggetti economicamente più deboli;

Secondo la interpretazione dell'art. 130 cpc data recentemente dalla corte di Cassazione e confermata dalla Corte Costituzionale con Ordinanza 270/2012 "deve essere escluso ... che, ove sia pronunciata condanna alle spese di giudizio a carico della controparte del soggetto ammesso al beneficio del patrocinio a spese dello Stato, vi sia una iniusta locupletatio dell'Erario, atteso che ... la giurisprudenza di legittimità ha puntualizzato che la somma che, ai sensi dell'art. 133 d.lgs. n. 115 del 2002, va rifiuta in favore dello Stato deve coincidere con quella che lo Stato liquida al difensore del soggetto non abiente (Corte di cassazione, Sez. VI penale, 8 novembre 2011, n. 46537), quindi non vi è dubbio che la parte soccombente non ammessa al patrocinio, qualora la controparte vi sia stata ammessa, goda del vantaggio - non giustificato da alcuna ragione plausibile - di poter essere condannata a rifondere le spese del giudizio in misura della metà di quelle normalmente previste in casi identici (che si differenziano solo per la non ammissione al patrocinio della controparte);

Nel caso pratico di specie, sottoposto alla decisione del G.E., il recupero delle spese a carico del soccombente ed in favore dell'Erario è certo, visto l'esito positivo del pignoramento e tenuto conto del diritto di prelazione dell'Erario sulle somme ricavate dalla procedura esecutiva presso terzi, quindi non si ravvisa l'applicazione di un principio di tutela dell'interesse pubblico al contenimento della spesa pubblica, in quante nella sua pratica applicazione la norma produce solo un indebito vantaggio per il debitore, non giustificato da alcun interesse pubblico;

II. MOTIVO. Violazione del principio di uguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. artt. 24 e 111 Cost. artt. 1, 35, 36 Cost in relazione alla disparità di retribuzione prevista per il difensore della parte ammessa al patrocinio rispetto ai difensori delle parti abbienti (non ammesse).

In relazione all'articolo 3 della Carta Costituzionale il principio di eguaglianza risulta violato in ragione del dettore criterio di determinazione dei compensi spettanti ai professionisti che difendono i soggetti non abbienti, e pertanto ammessi al beneficio del patrocinio a spese dello Stato, nei giudizi di cui al Titolo IV del d.P.R. n. 115 del 2002 al cui interno è inserito l'art. 130, rispetto a quello applicabile ai professionisti che difendono i soggetti abbienti (determinato dalla tariffa professionale).

Il dimezzamento degli onorari del difensore, comporta la compressione di diritti costituzionalmente garantiti (art. 24 cost. art. 111 Cost. artt. 1, 35, 36 cost.) tra cui il diritto a non essere discriminati nel proprio lavoro ed il diritto ad una parità di posizioni di fronte alla Giustizia ed alla imparzialità delle decisioni giudiziali;

Il principio di eguaglianza risulta violato in quanto in ipotesi identiche il Giudice deve liquidare il compenso in modo differenziato solo in considerazione della condizione economica di una delle parti del processo, di fatto attribuendo un vantaggio alla parte più abiente, che, nel caso la controparte sia persona "non abiente" ammessa al patrocinio ex DPR 115/2002, potrà essere condannata solo a spese legali per onorari di avvocato "dimezzate" (mentre la parte ammessa al patrocinio potrà essere condannata a rifondere alla controparte gli onorari di avvocato secondo la tariffa "intera").

Risultano violati anche: gli artt. 24, secondo e terzo comma, e l'art. 111, primo comma, della Costituzione, stante la violazione del diritto di difesa, data la violazione del principio di "parità" fra le parti nel processo; l'art. 1, l'art. 35



e l'art. 36 della Costituzione, che tutelano il diritto al lavoro e all'equo compenso per il lavoro prestato, senza discriminazioni, in relazione all'art. 3 della Costituzione stessa, in quanto il lavoro del professionista che assiste una parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato viene tutelato in modo diverso e deteriore rispetto allo stesso identico lavoro svolto da un professionista a favore di una parte abbiente e pertanto non bisognosa di aiuto da parte dello Stato.

III. MOTIVO. Violazione del principio di uguaglianza e di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. artt. 24 e 111 Cost. artt. 1, 35, 36 Cost. in relazione alla disparità di retribuzione prevista per il difensore della parte ammessa al patrocinio rispetto ai difensori delle parti abbienti (non ammesse), in una ipotesi tipica in cui la compressione dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione non è giustificata dal alcun concreto e reale interesse pubblico.

Il principio di eguaglianza risulta ancor più violato nel caso di una procedura esecutiva come quella posta all'esame del GE, dove il recupero delle somme per spese di lite è certo, trattandosi di somme sulle quali l'Erario vanta il diritto di prelazione, in quanto tale discriminazione tra le parti in causa e tra i rispettivi avvocati non appare fondata su alcun criterio razionale né su alcun interesse pubblico degno di tutela (dato che non è giustificato da un presunto risparmio Erariale che, nel caso di specie, non sussisterebbe).

Nel caso di specie l'interesse pubblico al contenimento della spesa pubblica appare già tutelato a sufficienza dal diritto di prelazione riconosciuto all'Erario dall'art. 135 DPR 115/2002 e la compressione dei diritti di cui agli artt. 24, 111, 1, 35, 36 Cost. non appare necessaria né indispensabile, ma assolutamente superflua ed inutile;

Questo remittente non ignora che in passato la Corte Costituzionale si è pronunciata per la infondatezza della questione con le ordinanze della n. 350/2005, 201/2006, 270/2012, ma ritiene che il profilo rilevato nel caso di specie rivesta caratteri di novità e differenza rispetto a quelli già sottoposti al vaglio della Corte,

Nei casi precedentemente trattati non si è affrontata la delicata questione inerente la differenza tra le posizioni processuali delle parti in relazione alla possibile condanna alle spese ai danni della parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato, la quale, in caso di soccombenza, dovrà rifondere alla controparte l'onorario difensivo "intero" e non dimezzato, mentre la controparte più abbiente godrà dell'ingiusto vantaggio di rischiare solo una condanna "dimezzata".

Nel caso di specie, inoltre, è certo che la norma sospettata di incostituzionalità in pratica non risulta difendere alcuna plausibile ragione di interesse pubblico, in quanto l'Erario, nel caso che ci occupa, è posto in condizione effettiva di recuperare per l'intero le spese anticipate per la esecuzione, con recupero a carico del debitore esecutato, e con diritto di prelazione sul ricavato dalla esecuzione.

Di fatto, nel caso che ci occupa, la norma di cui all'art. 130 DPR 115/2002 finisce con il costituire solo un privilegio del tutto ingiustificabile in favore del debitore esecutato, privilegio dovuto esclusivamente alla condizione di impossidenza della creditrice.

Il sacrificio dell'avvocato Ornella Rufini, costituita per la creditrice, la quale dovrebbe rinunciare ad una retribuzione piena ed intera del suo lavoro, accontentandosi di un onorario dimezzato, non appare giustificato da ragioni di interesse pubblico e finisce semplicemente con l'attribuire un vantaggio privo di alcun fondamento logico e giuridico in favore del debitore esecutato sig. Vasselli.

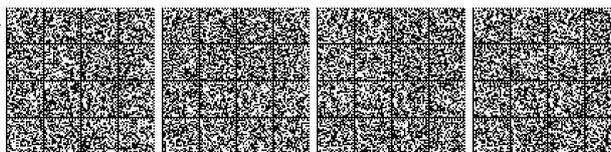
La questione è rilevante ai fini della decisione sulla liquidazione delle spese della procedura esecutiva, da disporre ai sensi dell'art. 95 cpc e dell'art. 135 DPR 115/2002, e l'art. 130 DPR 115/2002 non appare suscettibile di una interpretazione conforme a Costituzione.

La diversa configurazione in fatto ed in diritto della questione di legittimità costituzionale impone un ripensamento della tesi del giudice costituzionale sostenuta nelle richiamate pronunce e l'esame della questione sotto i diversi profili sollevati.

P. Q. M.

Visto l'art. 134 della Costituzione, nonché l'art. 23 della l. 11.03.1953, n. 87 dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale:

- dell'art. 130 DPR 115/2002 in toto per contrasto con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. in violazione degli artt. 24 e 111 Cost. per le ragioni espresse nella motivazione e segnatamente perché esso pre-dispone e configura una condizione di strutturale diseguaglianza tra le parti processuali, in relazione alla ammissione o meno di una di esse al patrocinio a spese dello Stato, in vista della possibile condanna alle spese ai danni della parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato, la quale, in caso di soccombenza, dovrà rifondere alla controparte non ammessa al patrocinio gratuito l'onorario difensivo "intero" e non dimezzato, mentre la controparte più abbiente godrà dell'ingiusto vantaggio di rischiare solo una condanna "dimezzata" in caso di soccombenza nella lite.



- dell'art. 130 DPR 115/2002 in toto per contrasto con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. ed in violazione degli artt. 1, 35, 36 Cost. per le ragioni espresse nella motivazione e segnatamente perché esso predispone e configura una discriminazione del trattamento economico previsto per la attività lavorativa prestata dal difensore della parte ammessa al patrocinio a spese dello Stato rispetto al difensore della parte più abbiente (non ammessa al patrocinio), fondata esclusivamente sulla condizione economica della parte assistita;

subordinatamente:

- dell'art. 130 DPR 115/2002 in parte, per contrasto con i principi di eguaglianza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. ed in violazione degli artt. 24 e 111 Cost. nonché 1, 35, 36 Cost. nella parte in cui non prevede che, in caso di effettiva possibilità di recupero integrale delle spese di lite a carico del soccombente (come nel caso di procedura esecutiva definita positivamente con acquisizione di somme sufficienti a coprire per intero il diritto di prelazione dello Stato per il recupero delle somme anticipate per il gratuito patrocinio), gli onorari spettanti al difensore per l'attività prestata vadano determinati in base alla tariffa forense senza dimidiazione.

Sospende il presente giudizio;

Manda alla cancelleria di notificare la presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché di comunicarla ai Presidenti delle due Camere del Parlamento. Dispone la trasmissione dell'ordinanza e degli atti del giudizio alla Corte Costituzionale unitamente alla prova delle comunicazioni prescritte.

Viterbo li 14 giugno 2014

Il G.E. Avv. Luisa Sisto

15C00039

N. 22

Ordinanza del 4 giugno 2014 del Tribunale di Macerata nel procedimento penale a carico di P.R.

Reati e pene - Reati uniti dal vincolo della continuazione e commessi da recidivi reiterati - Previsione che l'aumento di pena non possa essere inferiore ad un terzo della pena stabilita per il reato più grave - Denunciata illegittimità costituzionale della disposizione con riguardo ai casi in cui la pena per il reato "satellite" debba determinarsi inderogabilmente nel massimo edittale - Irragionevole disparità di trattamento in caso di reato continuato tra il condannato cui sia stata applicata la recidiva di cui all'art. 99, quinto comma, cod. pen. e quello cui non sia stata applicata - Violazione del principio di uguaglianza sotto il profilo della parificazione di situazioni fattuali tra loro differenti nonché sotto il profilo della diversa quantificazione proporzionale della pena tra reato base e reato "satellite" - Irragionevole differenza del trattamento sanzionatorio rispetto all'ipotesi dei medesimi reati non in continuazione - Violazione del principio della finalità rieducativa della pena a fronte dell'assenza di ogni possibilità di modulare la pena.

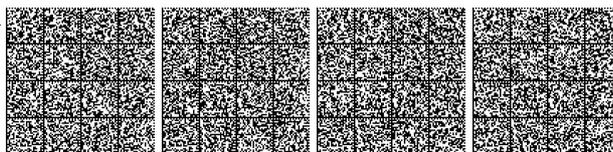
- Codice penale, art. 81, comma quarto.
- Costituzione, artt. 3 e 27.

TRIBUNALE DI MACERATA

ORDINANZA DI RIMESSIONE ALLA CORTE COSTITUZIONALE

Il Tribunale penale di Macerata, riunito in camera di consiglio e composto dai magistrati

- dott. Claudio Bonifazi pres.
- dott. Ilaria Maupoil giudice
- dott. Giovanni Manzoni giudice estensore



Premesso che

- in data 19.10.2011 P. R. veniva rinviato a giudizio per i reati di cui agli art. 628 c. 1 e 3 n. 1 cp e 4 l. 110/75; fatti commessi in data 13.7.2009;
- veniva espletata istruttoria dibattimentale, con audizione dei testi di accusa e difesa ed esame dell'imputato;
- all'udienza del 27.5.2014 le parti concludevano chiedendo il PM condanna per i reati rubricati all'imputato e la difesa assoluzione ed il Tribunale si ritirava in camera di consiglio per decidere

OSSERVA

Rileva il Tribunale che l'art. 81 u.c. codice penale imporrebbe nel caso di specie, in caso di affermazione di penale responsabilità dell'imputato per i reati allo stesso ascritti, la irrogazione necessitata ed inderogabile della pena per il reato di cui all'art. 4 l. 110/75 in misura pari al massimo edittale.

Il reato base (rapina aggravata) infatti è punito con pena non inferiore a 4 anni e 6 mesi, talchè l'aumento non inferiore ad un terzo previsto dall'art. 81 cp per i recidivi reiterati imporrebbe aumento di pena detentiva per il reato di cui all'art. 4 l. 110/75 pari ad un anno, dovendosi rispettare il vincolo del non superamento della pena massima edittale prevista per tale reato.

Tale aumento inderogabile e pari al massimo edittale appare al Tribunale sospetto di incostituzionalità sotto plurimi profili

1) Violazione dell'art. 3 della Costituzione sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento in caso di reato continuato tra il condannato cui sia stata applicata la recidiva di cui all'art. 99 c. IV e il condannato cui non sia stata applicata tale recidiva.

In caso di applicazione della disciplina del reato continuato a soggetto non recidivo reiterato, l'aumento di pena per il c.d. "reato satellite" è assolutamente libera (per costante giurisprudenza della Corte di Cassazione addirittura svincolato dai limiti minimi che la legge prevede per ogni tipo di pena ex artt. 23 ss cp) e, pertanto, anche eventualmente di un solo giorno.

Nel caso di recidiva reiterata, l'obbligo di aumento non inferiore ad un terzo della pena per il reato base (fermo restando naturalmente il limite posto dal cumulo materiale delle pene) può comportare un aumento obbligato della pena relativa al reato satellite di entità tale da non trovare possibile giustificazione nella mera veste soggettiva dell'imputato (recidivo reiterato)

Nel caso di specie reato satellite (art. 4 l. 110/75) è punito con pena detentiva da 1 mese a 1 anno e il fatto contestato inerisce il porto di un mero taglierino e, pertanto, un fatto oggettivamente di per sé non connotato da particolare gravità e che — nella esperienza dei tribunali e per quanto di prassi di questo ufficio — in caso di ritenuta continuazione con altro più grave reato, viene di regola punito con sanzione modesta e che tiene conto della non particolare portata offensiva dell'oggetto.

L'applicazione della disciplina di cui all'art. 81 u.c.c.p. impone, invece, in casi quali quello che oggi occupa, una pena estremamente rigorosa, pari al massimo della pena edittale prevista per il reato satellite, con irragionevole disparità di trattamento con quanto avviene nei confronti del soggetto cui non si applichi tale disciplina (se si ipotizza un aumento per la continuazione di 20 giorni, che apparirebbe equo tenuto conto della natura dell'oggetto e dell'assorbimento del disvalore sostanziale della condotta nell'aggravante di cui all'art. 628 c.1 cp, la differenza tra recidivo reiterato e chi tale veste non abbia è di ben 18 volte, con differenza non giustificabile dai soli precedenti del destinatario della sanzione).

Si evidenzia, peraltro, che, da ultimo, la stessa Corte adita ha sottolineato la necessità che l'applicazione della aggravante della recidiva reiterata non comporti un aggravamento abnorme della pena irroganda, con eccessiva ed inammissibile valorizzazione del profilo soggettivo del reato (v. Corte Costituzionale 251/12; Corte Costituzionale 105 e 106/2014)

Violazione dell'art. 3 della Costituzione sotto profilo della parificazione di situazioni fattuali tra loro differenti.

La applicazione dell'aumento obbligato ex art. 81 u.c.c.p., comportando l'obbligatoria irrogazione del massimo della pena previsto per il reato satellite, può impedire ogni differenziazione sanzionatoria tra le possibili condotte sussumibili sub art. 4 l. 110/75, con conseguente irragionevole irrilevanza del profilo oggettivo del reato.



In altri termini, la norma censurata può imporre uguale pena al recidivo reiterato che porti un coltellino ed al recidivo che porti un machete o altra arma impropria di elevatissima offensività, con irragionevole equiparazione di situazioni oggettivamente difformi solo per la presenza di un identico status soggettivo dell'imputato.

Nel caso di specie, per come già detto, si ritiene lo strumento per quale si procede oggettivamente di non particolare potenzialità offensiva, stante la corta lunghezza della lama e la non robustezza della stessa, talché non appare giustificata l'irrogazione di pena in misura pari al massimo edittale.

Violazione dell'art. 3 della Costituzione sotto il profilo della diversa quantificazione proporzionale della pena tra reato base e reato satellite

La norma della cui costituzionalità si dubita impone nel caso di specie irrogazione del massimo di pena previsto dalla legge per reato satellite.

Appare irrazionale che la pena per reato base possa essere quantificata dal giudice in misura anche molto distante dal massimo della pena, valutate tutte le circostanze del caso concreto, mentre quella del reato satellite possa essere inderogabilmente vincolata a quantificazione nel massimo edittale, con differente parametrizzazione delle pene in relazione ai due reati priva di alcuna razionale spiegazione (non appare razionale che la pena per il reato principale possa quantificarsi anche in prossimità del minimo e quella per reato satellite debba necessariamente determinarsi nel massimo)

3) Violazione dell'art. 3 della Costituzione per irragionevole differenza del trattamento sanzionatorio rispetto alla ipotesi dei medesimi reati non in continuazione

Sotto ulteriore profilo si evidenzia che appare irragionevole e contrastante con la stessa *ratio* di cui all'art. 81 cp la circostanza che il medesimo fatto venga sanzionato con pena variabile entro un significativo range edittale in caso di commissione dello stesso non in continuazione con altro più grave, mentre ove medesimo fatto, commesso dallo stesso soggetto, sia commesso in continuazione con altro più grave reato la norma censurata fa sì che possa essere imposta per tale fatto la irrogazione di una pena "fissa" e determinata nel massimo edittale

4) Violazione dell'art. 27 della Costituzione, sotto il profilo della assenza di ogni possibilità di modulare la pena in relazione alla necessaria funzione rieducativa della stessa.

La necessaria irrogazione della pena massima edittale comporta per il giudice assenza di ogni discrezionalità nella quantificazione della pena irroganda, con consequenziale impossibilità di tenere conto delle varianti oggettive e soggettive del caso concreto alla sua disamina; profilo che appare incompatibile con l'accurata modulazione del trattamento sanzionatorio al caso concreto, in vista della necessaria funzione rieducativa della pena.

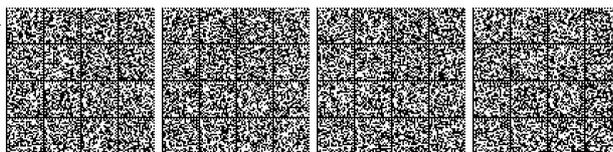
Nel caso di specie, la già evidenziata non particolare pericolosità dell'arma e le condizioni soggettive dell'imputato (soggetto con difficili esperienze di vita pregresse, privo di occasioni di lecita attività lavorativa, e che non si ritiene meritevole di una "pena esemplare" in relazione a tale reato) inducono il collegio a ritenere che la funzione rieducativa della pena avrebbe imposto una sanzione ben minore del massimo edittale imposto dalla norma della cui illegittimità si dubita.

Trattasi di profilo chiaramente rilevante nel caso in questione in caso di affermazione di penale responsabilità dell'imputato, atteso che

— Nel caso oggi all'esame di questo Tribunale la serie di gravissimi e specifici precedenti dell'imputato, la ammessa consumazione di altra rapina in data 19 agosto 2009 (v. esame reso dal P.) e la gravità del fatto per il quale si procede (compiuto da più persone travisate, con taglierina ed arma giocattolo — oggetto non pericoloso ma tale da intimidire i presenti) sono elementi che appaiono tali da poter imporre l'applicazione della contestata recidiva (siffatto profilo fattuale esclude la pertinenza al caso concreto delle argomentazioni sviluppate da codesta Corte dichiarative dell'inammissibilità di analoghe questioni, sotto il profilo della possibilità del giudice di non applicare la recidiva, data la sua natura di aggravante soggetta a valutazione discrezionale da parte del giudice).

— Nel caso di specie non sono stati evidenziati dalla difesa elementi inerenti la possibile concessione delle attenuanti generiche; profilo che comunque meriterebbe attenta valutazione alla luce della gravità dei fatti e dei precedenti dell'imputato. Anche la eventuale concessione di attenuanti generiche equivalenti alla contestata recidiva non sarebbe comunque risolutiva rispetto alla questione sollevata, atteso che tale giudizio presupporrebbe, comunque, la "applicazione" della recidiva, che viene in rilievo ad elidere le concesse attenuanti e che, pertanto, ha piena efficacia per gli effetti di cui all'art. 81 u.c.c.p. (in tal senso condivisibilmente Cass. 20960/09)

— La contestualità delle condotte e la finalizzazione del porto del taglierino alla commissione della rapina imporrebbero, ad avviso del tribunale, applicazione della disciplina del reato continuato tra tale reato e quello di rapina



In caso di condanna, pertanto, la pena irrogabile dovrebbe considerare la continuazione tra le condotte contestate , con determinazione della pena per il reato di cui all' art. 4 110/75 inderogabilmente nel massimo edittale (profilo della cui legittimità costituzionale si dubita)

Si rimette, pertanto, alla Corte Costituzionale la valutazione della possibile incostituzionalità dell'art. 81 u.c.c.p., in particolare nei casi nei quali la pena per reato satellite debba determinarsi inderogabilmente nel massimo edittale

P.Q.M.

Letti gli artt. 134 e 137 della Costituzione, 1 della legge costituzionale 9.2.1948 n. 1 e 23 della legge 11.3.1953 n. 87

Promuove di ufficio, per violazione degli artt. 3 e 27 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell' art. 81 ultimo comma del codice penale, sospendendo il giudizio in corso.

Riserva il deposito della motivazione entro giorni 10.

Ordina che a cura della cancelleria la ordinanza sia notificata, non appena depositata, alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché comunicata al Presidente del Senato ed al Presidente della Camera dei Deputati e all'esito sia trasmessa alla Corte Costituzionale insieme al fascicolo processuale e con la prova delle avvenute regolari predette notificazioni e comunicazioni.

Macerata, 27.5.2014

Il Presidente: BONIFAZI

Il giudice est.: MANZONI

15C00038

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2015-GUR-09) Roma, 2015 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

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

- **presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- **presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it.**

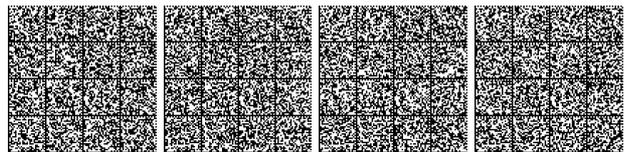
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 1027
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

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



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

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

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

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

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

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

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

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

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

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

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

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

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

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

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.

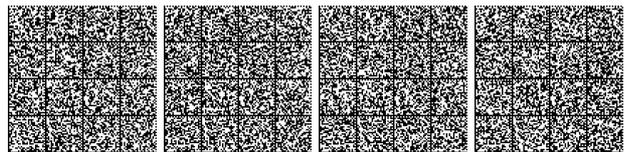
N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

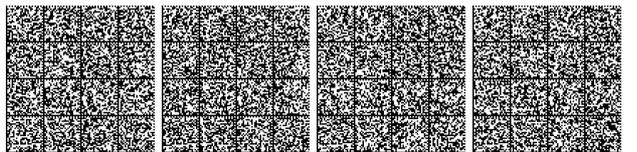
* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca





€ 8,00

