

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 156° - Numero 13

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 1° aprile 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. **44.** Sentenza 10 - 25 marzo 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Disciplina regionale di carattere generale per la valorizzazione delle aree agricole e loro salvaguardia - Legge adottata dal Consiglio regionale in regime di prorogatio.
 – Legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 24 (Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo), nel testo precedente alle modifiche apportate dalla legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2014, n. 32 (Provvidenze sociali a favore dei malati oncologici e dei soggetti trapiantati, modifiche alle leggi regionali nn. 20/2010, 2/2013, 23/2014, 24/2014, sostegno alimentare alle persone in stato di povertà e finalizzazione di risorse e determinazione aliquote addizionale Irpef per l'anno d'imposta 2014 e aliquote imposta regionale sulle attività produttive per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2014).
 – Pag. 1
- N. **45.** Sentenza 14 gennaio - 25 marzo 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Processo penale - Sospensione del procedimento per l'accertata irreversibilità dell'incapacità dell'imputato di partecipare coscientemente al processo - Sospensione del corso della prescrizione.
 – Codice penale, art. 159, primo comma.
 – Pag. 5
- N. **46.** Sentenza 10 febbraio - 25 marzo 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Bilancio e contabilità pubblica - Patto di stabilità interno - Sanzioni connesse all'inosservanza e obbligo di inviare una certificazione sul rispetto degli obiettivi ivi indicati.
 – Legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), art. 1, commi 461, 462, 463, 464 e 465.
 – Pag. 12
- N. **47.** Sentenza 10 febbraio - 26 marzo 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Telecomunicazioni - Installazione o modifica di impianti per teleradiocomunicazioni - Oneri concernenti le spese per il rilascio delle autorizzazioni - Imposizione a carico dei gestori o dei proprietari degli impianti nella misura determinata con provvedimenti della Giunta regionale.
 – Legge della Regione Piemonte 3 agosto 2004, n. 19 (Nuova disciplina regionale sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), art. 14.
 – Pag. 18
- N. **48.** Sentenza 25 febbraio - 26 marzo 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Processo penale - Persona gravemente indiziata del reato di concorso esterno in associazione di tipo mafioso - Sussistenza di esigenze cautelari - Presunzione assoluta, anziché relativa, di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere.
 – Cod. proc. pen., art. 275, comma 3, secondo periodo.
 – Pag. 22



N. 49. Sentenza 14 gennaio - 26 marzo 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reato di lottizzazione abusiva - Diritto vivente in base al quale la sanzione della confisca urbanistica consegue non solo alla sentenza definitiva di condanna ma anche alla dichiarazione di prescrizione del reato qualora la responsabilità penale sia stata accertata in tutti i suoi elementi - Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 29 ottobre 2013, *Varvara c. Italia*, che vieterebbe la confisca dei beni quando non viene pronunciata una condanna per il reato di lottizzazione abusiva - Effetti delle sentenze della Corte EDU nell'ordinamento interno.

- D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo A), art. 44, comma 2.

..... Pag. 30

N. 50. Sentenza 24 - 26 marzo 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Disposizioni varie concernenti: l'istituzione e la disciplina delle «Città metropolitane»; la ridefinizione dei confini territoriali e del quadro delle competenze delle Province; il procedimento di riallocazione delle funzioni non fondamentali delle Province; la disciplina delle unioni e fusioni di Comuni; la prevista predisposizione di appositi programmi di attività a sostegno degli interventi di riforma.

- Legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), art. 1, commi da 4 a 19, 21, 22, 25, 42, 48, da 54 a 58, da 60 a 65, 67, da 69 a 79, 81, 83, da 89 a 92, 95, 105, 106, 117, 124, 130, 133 e 149.

..... Pag. 42

N. 51. Sentenza 11 - 26 marzo 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro - Soci lavoratori di società cooperative - Determinazione della retribuzione nel caso di pluralità di contratti intervenuti per la medesima categoria.

- Decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 28 febbraio 2008, n. 31 - art. 7, comma 4.

..... Pag. 56

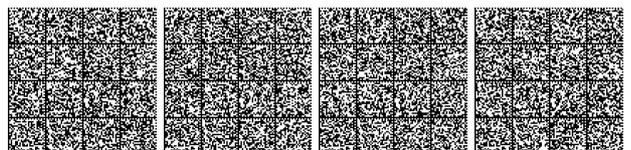
N. 52. Ordinanza 25 febbraio - 26 marzo 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Assegno bancario - Mancato pagamento per difetto di provvista - Avvio delle procedure di revoca dell'autorizzazione ad emettere assegni e segnalazione di allarme interbancaria (CAI) anche in caso di successivo pagamento dell'importo facciale e dell'inerzia del beneficiario.

- Legge 15 dicembre 1990, n. 386 (Nuova disciplina sanzionatoria degli assegni bancari), artt. 3, 8, 8-bis e 9-bis, come modificati dal decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507 (Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio, ai sensi dell'articolo 1 della legge 25 giugno 1999, n. 205), nel combinato disposto con gli artt. 1829 del codice civile, 32 e 50 del regio decreto 21 dicembre 1933, n. 1736 (Disposizioni sull'assegno bancario, sull'assegno circolare e su alcuni titoli speciali dell'Istituto di emissione, del Banco di Napoli e del Banco di Sicilia).

..... Pag. 62



N. 53. Ordinanza 11 - 26 marzo 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Produzione, traffico e detenzione illecita di sostanze stupefacenti o psicotrope - Fatto di lieve entità - Trattamento sanzionatorio nella formulazione introdotta dal decreto-legge n. 146 del 2013.

- Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), art. 73, comma 5, come sostituito dall'art. 2, comma 1, lett. a), del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2014, n. 10.

Pag. 66

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 25. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 17 febbraio 2015 (della Regione autonoma Valle d'Aosta)

Bilancio e contabilità pubblica - Misure per l'emersione e rientro di capitali detenuti all'estero, nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale - Previsione che tutte le entrate derivanti dall'esperienza delle procedure di collaborazione volontaria per l'emersione delle attività finanziarie e patrimoniali costituite o detenute all'estero affluiscono ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata illegittima devoluzione all'erario di quote di gettito di tributi interamente o parzialmente attribuiti alla Regione dalle norme statutarie e di attuazione - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Determinazione unilaterale dello Stato in contrasto con le procedure negoziali previste dallo Statuto speciale - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 15 dicembre 2014, n. 186, art. 1, comma 7, in combinato disposto con i commi 2, 3 e 4 del medesimo articolo.
- Costituzione, artt. 5 e 120; Statuto della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 48-bis e 50; legge 26 novembre 1981, n. 690, artt. 2, primo comma, lett. a) e b), 3, comma secondo, e 4, comma terzo; decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320, art. 1.....

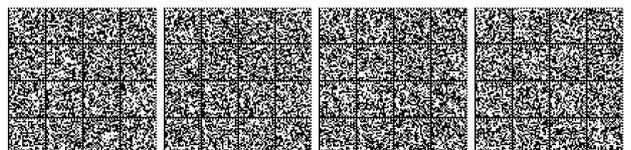
Pag. 69

N. 26. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 19 febbraio 2015 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Norme della Regione Toscana per la difesa della costa e degli abitati costieri - Disciplina del rilascio delle autorizzazioni relative al ripascimento delle zone costiere nonché all'immersione o movimentazione in mare di vari materiali di escavo - Previsione che, fatte salve le semplificazioni già previste dall'art. 109 del decreto legislativo n. 152 del 2006, l'autorizzazione è rilasciata in forma semplificata per gli interventi stagionali di ripascimento, sia pubblici che privati, di ridotta entità comportanti l'utilizzo di materiale inerte o la movimentazione di sedimenti marini prelevati dai fondali antistanti il tratto interessato dall'intervento, per volumi inferiori a 10 metri cubi per metro lineare di spiaggia - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale di settore - Invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente.

- Legge della Regione Toscana 16 dicembre 2014, n. 77, art. 8, aggiuntivo dell'art. 16-sexies alla legge regionale 11 dicembre 1998, n. 91.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 109, comma 2; decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, art. 35, comma 2; legge 31 luglio 2002, n. 179, art. 21.....

Pag. 73



- N. 27. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 febbraio 2015 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Energia - Norme della Regione Lombardia - Disposizioni in materia di vendita di carburanti - Obbligo, per i nuovi impianti di distribuzione di dotarsi, fino al raggiungimento del numero minimo stabilito dalla Regione, di almeno un prodotto a basso impatto ambientale, con precedenza per il metano, nonché, in aggiunta, dell'erogatore di elettricità per i veicoli, se l'impianto è aperto nelle aree urbane individuate con provvedimento amministrativo della Giunta regionale - Estensione di tale obbligo anche a carico degli impianti già esistenti solo se oggetto degli indicati interventi di ammodernamento - Prevista operatività fin da subito a carico dei nuovi impianti con più prodotti petroliferi - Esclusione totale di detto obbligo a favore degli impianti già esistenti ed oggetto di interventi di ammodernamento nel caso in cui l'installazione dei predetti erogatori sia tecnicamente impossibile e, comunque, abbia un costo sproporzionato all'entità della modifica in conformità ai criteri preventivamente adottati dalla Giunta con apposita delibera - Prevista clausola di esclusione parziale per i nuovi impianti in caso di assoluta impossibilità tecnica o per eccessiva onerosità per l'installazione del prodotto metano, salvo l'obbligo di erogazione del GPL - Ricorso del Governo - Denunciata violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria - Lesione del principio di tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia 19 dicembre 2014, n. 34, art. 1, comma 1, lett. d) ed e).
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e); decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, art. 17, comma 5; Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, artt. 49 e 56.

Pag. 75

- N. 28. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 febbraio 2015 (del Presidente del Consiglio dei ministri)

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Assestamento del bilancio di previsione della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2014 - Disavanzo di amministrazione alla chiusura dell'esercizio 2013, relativo ad anni progressi - Modalità di ripartizione - Ricorso del Governo - Denunciata previsione di modalità non corrette di norme attinenti al bilancio in violazione dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica - Lesione del principio di copertura finanziaria.

- Legge della Regione Molise 22 dicembre 2014, n. 25, art. 6.
- Costituzione, artt. 81, comma terzo, e 117, comma terzo; decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, art. 15.

Pag. 79

- N. 41. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia del 20 novembre 2014.

Ambiente - Norme della Regione Puglia - Provvedimento di esclusione della procedura VIA - Prevista efficacia per il periodo massimo di tre anni - Previsione, decorso detto termine senza che sia stato dato inizio ai lavori, che le procedure di VIA debbano essere rinnovate - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, per il contrasto con la normativa di cui al d.lgs. n. 152/2006 (artt. 20 e 26) - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge della Regione Puglia 14 giugno 2007, n. 17, artt. 2 e 10.
- Costituzione, artt. 41, 97 e 117, comma secondo, lett. s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, artt. 20 e 26.

Pag. 81



N. 42. Ordinanza del Tribunale di Catania del 1° dicembre 2014.

Reati e pene - Reati elettorali - Elezioni amministrative - Propaganda elettorale - Divieto a tutte le pubbliche amministrazioni di svolgere attività di propaganda di qualsiasi genere, ancorché inerente alla loro attività istituzionale, nei trenta giorni antecedenti l'inizio della campagna elettorale e per tutta la durata della stessa - Trattamento sanzionatorio in caso di inosservanza - Irragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto a situazioni analoghe, a fronte dell'intervenuta abrogazione, ad opera dell'art. 5 della legge n. 515 del 1993, della norma che prevedeva analogo divieto in relazione all'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica - Riproposizione di questione dichiarata manifestamente inammissibile dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 260 del 2011.

– Legge 25 marzo 1993, n. 81, art. 29, commi 5 e 6.

– Costituzione, art. 3. Pag. 91

N. 43. Ordinanza della Commissione tributaria provinciale di Cagliari del 29 maggio 2014.

Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Remunerazione del servizio - Aggio percentuale sulle somme iscritte a ruolo riscosse (c.d. "compenso di riscossione") - Imposizione a carico del debitore, in misura parziale o integrale, a seconda che il pagamento avvenga entro o oltre il sessantesimo giorno dalla notifica della cartella - Applicazione [in caso di pagamento fuori termine] di percentuali diverse a seconda dell'ambito territoriale di appartenenza del contribuente - Violazione del principio di eguaglianza - Discriminazione fra contribuenti su base territoriale e per circostanze indipendenti dalla loro condotta - Contrasto con il principio di capacità contributiva - Violazione dei principi di buon andamento, imparzialità e trasparenza della P.A. nonché del principio civilistico di corrispettività delle prestazioni.

– Decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, art. 17 [nel testo risultante dopo le modifiche apportate dall'art. 2, comma 3, lettera a), del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, e dall'art. 32, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2].

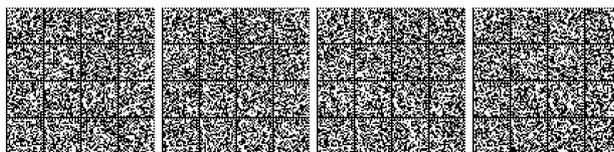
– Costituzione, artt. 3, 53 e 97. Pag. 95

N. 44. Ordinanza del G.U.P. del Tribunale di Torino del 15 dicembre 2014.

Reati tributari - Reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto - Previsione che, per i delitti di cui al d.lgs. n. 74 del 2000, l'applicazione della pena, di cui all'art. 444 cod. proc. pen., può essere chiesta dalle parti solo qualora ricorra la circostanza attenuante del pagamento dei debiti tributari relativi ai fatti costitutivi dei delitti medesimi - Disposizione introdotta in sede di conversione di un decreto-legge - Difetto di nesso funzionale rispetto al decreto-legge - Ingiustificata disparità di trattamento tra imputati - Lesione del diritto di difesa e del diritto di azione nei confronti della pubblica amministrazione - Incidenza sull'esercizio della giurisdizione - Violazione del principio della ragionevole durata del processo - Violazione del principio di obbligatorietà dell'azione penale - Inosservanza degli obblighi internazionali.

– Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, art. 13, comma 2-bis, aggiunto dall'art. 2, comma 36-vicies semel, lett. m), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

– Costituzione, artt. 3, 10, 24, 77, 101, 104, 111, 112 e 113. Pag. 100

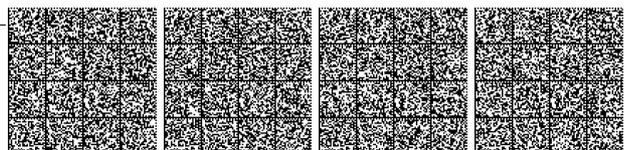


N. 45. Ordinanza del Tribunale di Lecce del 16 luglio 2014.

Reati e pene - Reato di omesso versamento di ritenute certificate - Fatti commessi sino al 17 settembre 2011 - Previsione di una soglia di punibilità (50.000 euro) inferiore alla soglia di punibilità (103.291,38 euro) prevista, a seguito della sentenza n. 80 del 2014 della Corte costituzionale, per il reato di omesso versamento IVA, con riferimento ai fatti commessi nello stesso periodo - Violazione del principio di uguaglianza.

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, art. 10-*bis*, inserito dall'art. 1, comma 414, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.
- Costituzione, art. 3.....

Pag. 105



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 44

Sentenza 10 - 25 marzo 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Disciplina regionale di carattere generale per la valorizzazione delle aree agricole e loro salvaguardia - Legge adottata dal Consiglio regionale in regime di prorogatio.

- Legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 24 (Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo), nel testo precedente alle modifiche apportate dalla legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2014, n. 32 (Provvidenze sociali a favore dei malati oncologici e dei soggetti trapiantati, modifiche alle leggi regionali nn. 20/2010, 2/2013, 23/2014, 24/2014, sostegno alimentare alle persone in stato di povertà e finalizzazione di risorse e determinazione aliquote addizionale Irpef per l'anno d'imposta 2014 e aliquote imposta regionale sulle attività produttive per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2014).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici: Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, 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'intera legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 24 (Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo), nel testo precedente alle modifiche apportate dalla legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2014, n. 32 (Provvidenze sociali a favore dei malati oncologici e dei soggetti trapiantati, modifiche alle leggi regionali nn. 20/2010, 2/2013, 23/2014, 24/2014, sostegno alimentare alle persone in stato di povertà e finalizzazione di risorse e determinazione aliquote addizionale Irpef per l'anno d'imposta 2014 e aliquote imposta regionale sulle attività produttive per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2014), nonché, specificamente, dell'art. 4, comma 2, della medesima legge regionale, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'8-9 luglio 2014, depositato in cancelleria il 15 luglio 2014 ed iscritto al n. 51 del registro ricorsi 2014.

Udito nell'udienza pubblica del 10 marzo 2015 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato dello Stato Alessandro Maddalo per il Presidente del Consiglio dei ministri.



Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato l'8-9 luglio 2014 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 15 luglio 2014 (reg. ric. n. 51 del 2014), il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 24 (Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo) - nel testo precedente alle modifiche apportate dalla legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2014, n. 32 (Provvidenze sociali a favore dei malati oncologici e dei soggetti trapiantati, modifiche alle leggi regionali nn. 20/2010, 2/2013, 23/2014, 24/2014, sostegno alimentare alle persone in stato di povertà e finalizzazione di risorse e determinazione aliquote addizionale Irpef per l'anno d'imposta 2014 e aliquote imposta regionale sulle attività produttive per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2014) - «per violazione dell'art. 86, terzo comma, dello Statuto regionale in relazione all'art. 123 della Costituzione» (*rectius*: in riferimento all'art. 123 della Costituzione e in relazione all'art. 86, comma 3, lettera a, dello statuto della Regione Abruzzo 28 dicembre 2006), nonché, specificamente, dell'art. 4, comma 2, della medesima legge regionale in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

1.1.- Con riferimento alla prima censura, il ricorrente sostiene che la legge regionale impugnata sarebbe stata approvata in epoca successiva alla scadenza del Consiglio regionale, quando questo versava in regime di prorogatio, ossia in un periodo in cui avrebbe avuto poteri limitati.

In particolare, il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia che, a seguito della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni), è stata attribuita allo statuto ordinario la definizione della forma di governo e l'enunciazione dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione in armonia con la Costituzione (ex art. 123, primo comma, Cost.), mentre alla legge statale è stata rimessa la determinazione della durata degli organi elettivi (ex art. 122, primo comma, Cost.). L'art. 86, comma 3, lettera a), dello statuto della Regione Abruzzo prevede, tra l'altro, che, nei casi di scadenza della legislatura, «le funzioni del Consiglio regionale sono prorogate, secondo le modalità disciplinate nel Regolamento, sino al completamento delle operazioni di proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni limitatamente agli interventi che si rendono dovuti in base agli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, a disposizioni costituzionali o legislative statali o che, comunque, presentano il carattere della urgenza e necessità».

In sostanza, secondo il ricorrente, si verificherebbe una fase di depotenziamento delle funzioni del Consiglio regionale, la cui *ratio* risiederebbe nella necessità di coniugare il principio della rappresentatività politica con quello della continuità funzionale dell'organo.

Ne deriverebbe che la legge reg. Abruzzo n. 24 del 2014 avrebbe potuto essere adottata solo ove avesse costituito atto dovuto o avesse rispettato i presupposti di necessità ed urgenza.

Poiché nella fattispecie non si verserebbe né nell'una né nell'altra situazione, il Consiglio regionale avrebbe legiferato eccedendo dai limiti riconducibili alla sua condizione di organo in prorogatio, con la conseguenza che la legge nella sua interezza violerebbe l'art. 86, comma 3, dello statuto della Regione Abruzzo in relazione all'art. 123 Cost.

1.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri censura, altresì, specificamente l'art. 4, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 24 del 2014. La norma dispone che gli atti di compravendita dei terreni agricoli in favore dei quali siano stati erogati aiuti di Stato o aiuti comunitari - aree vincolate all'uso agricolo per almeno un quinquennio dall'ultima erogazione in ragione del comma 1 del medesimo articolo - debbano richiamare espressamente detto vincolo a pena di nullità.

Secondo il ricorrente, la norma regionale censurata, comminando la sanzione civilistica della nullità contrattuale, invaderebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

2.- La Regione Abruzzo non si è costituita in giudizio.

Considerato in diritto

1.- Con il ricorso indicato in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'intera legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 24 (Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo) - nel testo precedente alle modifiche apportate dalla legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2014, n. 32 (Provvidenze sociali a favore dei malati oncologici e dei soggetti trapiantati, modifiche alle leggi regionali nn. 20/2010, 2/2013, 23/2014, 24/2014, sostegno alimentare alle persone in stato di povertà e finalizzazione di risorse e determinazione aliquote addizionale Irpef per l'anno d'imposta 2014 e aliquote imposta regionale sulle attività produttive per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2014) - «per violazione dell'art. 86, terzo comma, dello Statuto



regionale in relazione all'art. 123 della Costituzione» (*rectius*: in riferimento all'art. 123 della Costituzione e in relazione all'art. 86, comma 3, lettera a, dello statuto della Regione Abruzzo 28 dicembre 2006), nonché, specificamente, l'art. 4, comma 2, della medesima legge regionale in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Il ricorrente sostiene che la legge censurata è stata approvata in epoca successiva alla scadenza del Consiglio regionale, quando questo versava in regime di prorogatio, ossia in un periodo in cui avrebbe avuto poteri limitati.

In particolare, il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia che, in base all'art. 123 Cost., lo statuto ordinario definisce la forma di governo e l'enunciazione dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione. Alla legge statale, invece, spetta la determinazione della durata degli organi elettivi ai sensi dell'art. 122, primo comma, Cost.

Tanto premesso, il ricorrente sottolinea come l'art. 86, comma 3, lettera a), dello statuto della Regione Abruzzo preveda, tra l'altro, che, nei casi di scadenza della legislatura, «le funzioni del Consiglio regionale sono prorogate, secondo le modalità disciplinate nel Regolamento, sino al completamento delle operazioni di proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni limitatamente agli interventi che si rendono dovuti in base agli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, a disposizioni costituzionali o legislative statali o che, comunque, presentano il carattere della urgenza e necessità».

Secondo il ricorrente, la legge reg. Abruzzo n. 24 del 2014, approvata dopo la scadenza della legislatura, non rispetterebbe i canoni statutari e, conseguentemente, con la sua adozione il Consiglio regionale avrebbe legiferato eccedendo dai limiti dipendenti dalla condizione di organo in prorogatio, in tal modo violando il citato parametro.

Il Presidente del Consiglio dei ministri censura ulteriormente l'art. 4, comma 2, della medesima legge regionale. La norma prescrive che gli atti di compravendita dei terreni agricoli in favore dei quali siano stati erogati aiuti di Stato o aiuti comunitari - aree vincolate all'uso agricolo per almeno un quinquennio dall'ultima erogazione in ragione del comma 1 del medesimo articolo - debbano richiamare espressamente tale vincolo a pena di nullità. Secondo il ricorrente, la disposizione, comminando la sanzione della nullità contrattuale, invaderebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», violando l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La Regione Abruzzo non si è costituita.

2.- In via preliminare, va riconosciuta l'ammissibilità della questione proposta nei confronti dell'intera legge regionale.

Questa Corte ha più volte affermato che, mentre è inammissibile l'impugnazione di un'intera legge attraverso generiche censure che non consentano di individuare la questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità, è, al contrario, consentita l'impugnativa di intere leggi caratterizzate da norme omogenee, tutte coinvolte dalle censure medesime (*ex plurimis*, sentenza n. 201 del 2008).

Nella fattispecie è evidente come la prima delle censure mosse dal ricorrente accomuni tutte le disposizioni della legge impugnata, omogenee sotto il profilo della dedotta assenza dei presupposti previsti dallo statuto regionale per il legittimo esercizio della funzione legislativa in regime di prorogatio.

3.- Nel merito, la questione di legittimità costituzionale della legge reg. Abruzzo n. 24 del 2014 in riferimento all'art. 123 Cost. ed in relazione all'art. 86, comma 3, lettera a), dello statuto è fondata.

3.1.- Anche prima dell'adozione della richiamata norma statutaria e della riforma del Titolo V della Costituzione, questa Corte ha chiarito che l'istituto della prorogatio riguarda fattispecie in cui «coloro che sono nominati a tempo a coprire uffici rimangono in carica, ancorché scaduti, fino all'insediamento dei successori» (sentenza n. 208 del 1992).

Con specifico riferimento agli organi elettivi, ed in particolare ai consigli regionali, è stato affermato che «[l]'istituto della prorogatio, a differenza della vera e propria proroga (*cfr.*, rispettivamente, art. 61, secondo comma, e art. 60, secondo comma, Cost., per quanto riguarda le Camere), non incide [...] sulla durata del mandato elettivo, ma riguarda solo l'esercizio dei poteri nell'intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato, e l'entrata in carica del nuovo organo eletto» (sentenza n. 196 del 2003; nello stesso senso, sentenza n. 181 del 2014).

Ne consegue che detto esercizio non può che essere limitato ai poteri "necessari", come definiti dallo statuto regionale in conformità all'art. 123 Cost. Tale esercizio va inteso come necessariamente limitato all'esigenza di «rispondere a speciali contingenze, quale ragionevole soluzione di bilanciamento tra il principio di rappresentatività ed il principio di continuità funzionale. D'altra parte, è evidente che nell'immediata vicinanza al momento elettorale, pur restando ancora titolare della rappresentanza del corpo elettorale regionale, il Consiglio regionale non solo deve limitarsi ad assumere determinazioni del tutto urgenti o indispensabili, ma deve comunque astenersi, al fine di assicurare una competizione libera e trasparente, da ogni intervento legislativo che possa essere interpretato come una forma di captatio benevolentiae nei confronti degli elettori» (sentenza n. 68 del 2010).



Pertanto, gli stessi statuti regionali, nel disciplinare la materia, devono rispettare le limitazioni connaturate alla *ratio* dell'istituto.

Sotto tale profilo, lo statuto della Regione Abruzzo, disponendo che «le funzioni del Consiglio regionale sono prorogate, secondo le modalità disciplinate nel Regolamento, sino al completamento delle operazioni di proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni limitatamente agli interventi che si rendono dovuti in base agli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, a disposizioni costituzionali o legislative statali o che, comunque, presentano il carattere della urgenza e necessità», non travalica il principio costituzionale sotteso all'istituto della prorogatio poiché legittima l'assemblea scaduta alla sola adozione degli «atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferenti» (sentenza n. 68 del 2010).

3.2.- Tanto premesso, la legge reg. Abruzzo n. 24 del 2014 è stata approvata dopo la scadenza della legislatura e dal suo contenuto, nonché dai lavori preparatori non emergono elementi idonei a ritenere che sia stata adottata - neppure parzialmente - in adempimento di impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, da disposizioni costituzionali o legislative statali o in situazioni di urgenza e necessità, come tassativamente previsto dall'evocata disposizione statutaria. La legge impugnata, infatti, detta una disciplina di carattere generale per la valorizzazione delle aree agricole e la loro salvaguardia, nella quale non è dato enucleare alcuna delle condizioni testé enunciate.

Alla luce delle esposte considerazioni, l'intera legge reg. Abruzzo n. 24 del 2014, risultando in contrasto con l'art. 123 Cost. in relazione all'evocata norma statutaria, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

4.- Rimane assorbita la censura proposta nei confronti dell'art. 4, comma 2, della medesima legge regionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 24 (Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo), nel testo precedente alle modifiche apportate dalla legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2014, n. 32 (Provvidenze sociali a favore dei malati oncologici e dei soggetti trapiantati, modifiche alle leggi regionali nn. 20/2010, 2/2013, 23/2014, 24/2014, sostegno alimentare alle persone in stato di povertà e finalizzazione di risorse e determinazione aliquote addizionale Irpef per l'anno d'imposta 2014 e aliquote imposta regionale sulle attività produttive per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2014).

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

F.to: Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 25 marzo 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 45

Sentenza 14 gennaio - 25 marzo 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Sospensione del procedimento per l'accertata irreversibilità dell'incapacità dell'imputato di partecipare coscientemente al processo - Sospensione del corso della prescrizione.

– Codice penale, art. 159, primo comma.

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. 159, primo comma, del codice penale, promossi dal Tribunale ordinario di Milano con ordinanza del 21 marzo 2013 e dal Giudice di pace di Gaeta con ordinanza del 17 marzo 2014, rispettivamente iscritte al n. 174 del registro ordinanze 2013 ed al n. 166 del registro ordinanze 2014 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 34, prima serie speciale, dell'anno 2013 e n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2014.

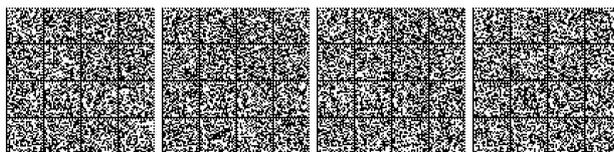
Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

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

Ritenuto in fatto

1.- Il Tribunale ordinario di Milano, in composizione collegiale, con ordinanza del 21 marzo 2013 (r.o. n. 174 del 2013), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 27, terzo comma, e 111 della Costituzione, una questione di legittimità costituzionale dell'art. 159, primo comma, del codice penale, «nella parte in cui prevede la sospensione del corso della prescrizione anche in presenza delle condizioni di cui agli artt. 71 e 72 c.p.p., laddove sia accertata l'irreversibilità dell'incapacità dell'imputato di partecipare coscientemente al processo».

Il Tribunale rimettente, investito di un giudizio per i reati di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture per operazioni inesistenti e di false comunicazioni sociali, riferisce che, dalla prima udienza dibattimentale del 20 novembre 2001, il processo era stato rinviato a causa delle precarie condizioni fisiche dell'imputato, il quale, in seguito ad un incidente stradale verificatosi il 12 novembre 2000, aveva riportato una paraplegia post-traumatica agli arti inferiori. Il perito nominato dal collegio, nel certificare tale patologia, nell'udienza del 13 novembre 2002, aveva escluso una compromissione della sfera psichica, ritenendo transitori i disturbi di ordine psichiatrico riscontrati. Da quel momento il Tribunale aveva disposto ulteriori rinvii, la maggior parte dei quali determinati dal riconoscimento del legittimo impedimento dell'imputato, in seguito alla presentazione da parte della difesa di certificati medici, comprovanti la difficoltà di trasporto o l'acutizzazione dello stato patologico, e a una visita disposta dal Tribunale. Nell'udienza del 9 luglio



2008 era stata acquisita una perizia, svolta nel procedimento per l'interdizione legale, che aveva attestato un'«infermità mentale abituale e tale da inficiare completamente la capacità [dell'imputato] di riconoscere e provvedere ai propri interessi». Il giudice *a quo* aveva pertanto ritenuto che l'accertato «disturbo delirante cronico di tipo megalomaniaco» determinasse l'incapacità dell'imputato di partecipare coscientemente al processo, e ne aveva disposto la sospensione ai sensi dell'art. 70 cod. proc. pen. Le successive perizie, susseguitesi nel tempo, avevano confermato l'esistenza di condizioni patologiche tali da determinare un'incapacità processuale dell'imputato di tipo permanente.

Secondo il Tribunale rimettente, la prognosi formulata concordemente da differenti specialisti sulla cronicità e irreversibilità della condizione patologica dell'imputato non sarebbe «opinabile». Il constatato «progressivo aggravamento delle condizioni psichiche dell'imputato, per l'insorgere di un quadro psicotico, prima assente, legato a fenomeni degenerativi cerebrali», escluderebbe la possibilità di un loro miglioramento.

Ciò posto, il Tribunale rileva che il termine massimo prescrizione relativo al delitto di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture per operazioni inesistenti, commesso «fino al giugno 1998», sarebbe maturato il 30 novembre 2005. Pertanto, anche considerando sospeso il corso della prescrizione per l'intero periodo dal 20 novembre 2001 al 9 luglio 2008, per effetto di un legittimo impedimento, il delitto, qualora non fosse intervenuta l'ulteriore sospensione determinata dal riconoscimento dell'incapacità dell'imputato di partecipare al procedimento, si sarebbe estinto per prescrizione il 20 luglio 2012.

Analogamente, il reato di cui all'art. 2621 del codice civile, trasformato dal decreto legislativo 11 aprile 2002, n. 61 (Disciplina degli illeciti penali e amministrativi riguardanti le società commerciali, a norma dell'articolo 11 della L. 3 ottobre 2001, n. 366) in contravvenzione, essendo stato commesso fino al 31 dicembre 1997, «anche tenuto conto della sospensione nei termini sopra chiariti», risulterebbe estinto il 18 febbraio 2009.

Il Tribunale rimettente ricorda che questa Corte, con la sentenza n. 23 del 2013, pur dichiarando inammissibile una questione analoga a quella proposta, ha dato atto della sussistenza nel nostro ordinamento di una «reale anomalia», connessa alle norme concernenti la sospensione del corso della prescrizione dei reati (art. 159, primo comma, cod. pen.) e la sospensione del procedimento per incapacità dell'imputato (artt. 71 e 72 cod. proc. pen.), le quali, nel caso di incapacità irreversibile di partecipare al processo, danno luogo a «una situazione di pratica imprescrittibilità del reato». Secondo la sentenza in questione, tale problematica non poteva essere risolta in sede di sindacato di costituzionalità, non essendo «ravvisabile [...] una conclusione costituzionalmente obbligata», ma richiedeva un intervento del legislatore. La sentenza ha, però, aggiunto che «non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al grave problema individuato».

Dopo aver fatto riferimento alla giurisprudenza di questa Corte, il giudice *a quo* ha ritenuto che non sia «prioritaria, allo stato, nel calendario del legislatore la risoluzione della suddetta problematica» e ha sollevato la questione di legittimità costituzionale nei termini sopra indicati.

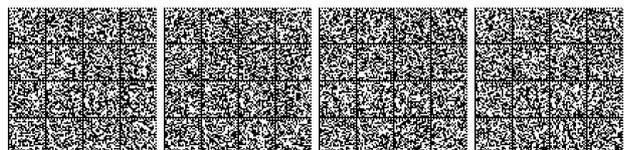
A suo avviso, l'applicabilità della disciplina della sospensione del corso della prescrizione alle ipotesi in cui l'impedimento è legato a una incapacità processuale irreversibile dell'imputato sarebbe violativa del principio di uguaglianza, in quanto a situazioni del tutto difformi verrebbe riservato lo stesso trattamento. Sarebbe irragionevole, infatti, che «alla condizione dell'imputato incapace in modo irreversibile di partecipare al processo seguano le stesse conseguenze giuridiche previste dall'ordinamento nei casi di impedimenti transitori (sia che si tratti di una incapacità processuale transitoria, accertata con le modalità di cui all'art. 70 c.p.p., sia che si tratti di un generico impedimento)».

La norma impugnata sarebbe in contrasto anche con l'art. 24 Cost., perché, nell'eventuale e improbabile ipotesi in cui l'incapacità venga meno, l'imputato si troverebbe costretto a difendersi nell'ambito di un processo per fatti risalenti nel tempo, con le evidenti difficoltà di apprestare un'adeguata strategia difensiva.

Risulterebbe inoltre violato l'art. 27, terzo comma, Cost., in quanto la pena inflitta in seguito ad un processo svolto a distanza di tempo, e interrotto a causa di serie carenze cognitive dell'imputato, «difficilmente potrebbe svolgere la funzione rieducativa imposta dalla Costituzione».

Infine la norma impugnata contrasterebbe anche con il principio della ragionevole durata del processo, «nella duplice accezione di “garanzia oggettiva”, relativa al buon funzionamento dell'amministrazione della giustizia e all'esigenza di evitare la prosecuzione di giudizi dilatati nel tempo, anche tenuto conto dei relativi oneri economici, nonché di “garanzia soggettiva”, quale diritto dell'imputato ad essere giudicato in un tempo ragionevole, sancito altresì dall'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali».

2.- Nel giudizio di legittimità costituzionale è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che la questione sia dichiarata inammissibile e, comunque, infondata.



L'Avvocatura, pur riconoscendo la sussistenza «in astratto» della rilevanza della questione sollevata, perché l'imputato si troverebbe in una condizione di infermità permanente e totale, determinata da una malattia neurologica di gravità tale da compromettere irreversibilmente la capacità di partecipare coscientemente al processo, osserva che «in concreto» non troverebbe alcun riscontro l'assunto del Tribunale secondo cui il legislatore sarebbe rimasto inerte, sì da legittimare l'intervento «sostitutivo» di questa Corte, tenuto conto del breve lasso di tempo (poco più di un mese) trascorso tra il deposito della sentenza n. 23 del 2013 e l'ordinanza di rimessione.

Nel merito, l'Avvocatura rileva che la Corte ha già dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 150 cod. pen., per l'asserito contrasto con l'art. 3 Cost., nella parte in cui non prevede che l'estinzione del reato consegua, oltre che alla morte del reo, ad uno stato mentale dell'imputato in vita che ne impedisca in modo permanente ed irreversibile la cosciente partecipazione al procedimento, in quanto le fattispecie poste a confronto non sono assimilabili. La difesa statale richiama il percorso argomentativo di tale pronuncia, sottolineando i significativi margini di errore connessi alla diagnosi e alla prognosi della patologia mentale rispetto alla pacifica irreversibilità della morte, e anche la diversa *ratio* di tutela delle due ipotesi.

Inoltre, non sussisterebbe la violazione del principio della ragionevole durata del processo, avendo la Corte già affermato che, tra il diritto di essere giudicato e il diritto di autodifendersi, deve ritenersi prevalente quest'ultimo (sentenza n. 281 del 1995).

3.- Il Giudice di pace di Gaeta, con ordinanza del 17 marzo 2014 (r.o. n. 166 del 2014), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111, secondo comma, Cost., una questione di legittimità costituzionale dell'art. 159, primo comma, cod. pen., «nella parte in cui prevede la sospensione del corso della prescrizione, anche in presenza delle condizioni di cui agli artt. 71 e 72 c.p.p., laddove sia accertata l'irreversibile incapacità derivante da infermità mentale dell'imputat[o] di partecipare coscientemente al processo».

Il giudice *a quo* premette di essere investito di un procedimento penale a carico di due persone imputate, in concorso tra loro, del reato di danneggiamento previsto dall'art. 635 cod. pen., commesso il 24 giugno 2004.

Nell'udienza del 20 ottobre 2009 - prosegue il rimettente - la difesa dell'imputata G.E.M. aveva depositato un certificato medico, da cui risultava che la stessa era affetta da una patologia che la rendeva incapace di partecipare al processo ed era stata perciò eseguita nei suoi confronti una perizia medico-legale.

In seguito al deposito della relazione peritale e all'esame del perito in udienza, il giudice aveva disposto la sospensione del processo ai sensi dell'art. 71 cod. proc. pen., essendo risultato che l'imputata era «incapace di partecipare coscientemente al processo in oggetto oggi e in futuro, essendo la patologia psichica inemendabile e di sicuro peggioramento». In seguito a questo provvedimento, era stata disposta la separazione del processo nei confronti del coimputato, il quale era stato assolto, ai sensi dell'art. 530, comma 2, cod. proc. pen., perché il fatto non sussiste.

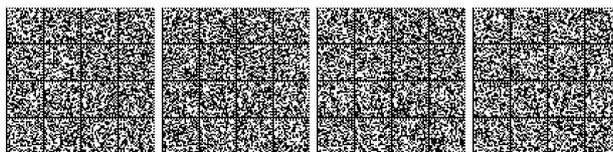
Nella successiva udienza, fissata ai sensi dell'art. 72 cod. proc. pen, era stata eseguita una nuova perizia, che aveva confermato «il grave decadimento cerebrale su base organico vascolare dell'imputata e l'incapacità di partecipare coscientemente al processo».

Tenuto conto di questa situazione, su richiesta del difensore dell'imputata, il Giudice di pace di Gaeta ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 159, primo comma, cod. pen.

La questione sarebbe rilevante, in quanto, da un lato, «appare altamente improbabile che l'imputata possa riacquistare in futuro la capacità processuale, sia per la gravità della patologia, sia per il tempo già trascorso in assenza di qualsiasi cambiamento positivo delle condizioni patologiche accertate», dall'altro, «qualora non fosse stata disposta la sospensione del processo ai sensi dell'art. 70 c.p.p. per l'accertata patologia, il reato risulterebbe già estinto per prescrizione [...], essendo già ampiamente decorso il termine prescrizionale di anni sette e mezzo dalla commissione del reato». Inoltre non sarebbe ipotizzabile una pronuncia di proscioglimento, né emergerebbe dagli atti la possibilità di una pronuncia di non luogo a procedere, «ovvero che siano utilmente esperibili mezzi di prova utili ai fini di una simile pronuncia».

Ciò posto, il giudice rimettente - richiamata la sentenza n. 23 del 2013 di questa Corte, che ha ravvisato una reale anomalia negli artt. 159, primo comma, cod. pen., e 71 e 72 cod. proc. pen., laddove consentono che, qualora sia accertata la natura irreversibile dell'infermità mentale che determina l'incapacità di partecipare coscientemente al processo, si verifichi una situazione di pratica imprescrittibilità del reato, e rilevato che il legislatore non si è «attivato per la risoluzione del problema» - ha ritenuto la questione non manifestamente infondata.

L'art. 159, primo comma, cod. pen., infatti, violerebbe «il principio di uguaglianza stabilito dall'art. 3 Costituzione, sotto il profilo di una irragionevole disparità di trattamento tra l'imputato affetto da patologia irreversibile, che



non può usufruire della prescrizione, e gli imputati che, non essendo affetti da grave malattia, possono beneficiare del decorso del tempo ed essere mandati assolti per prescrizione del reato».

Sarebbe violato anche il diritto di difesa garantito dall'art. 24 Cost., «poiché l'imputato affetto da gravi malattie, anche se, a seguito di nuove scoperte della scienza medica, fosse successivamente, dopo un lungo lasso di tempo, in condizioni fisiche per [...] seguire coscientemente il processo, non sarebbe in grado di potersi adeguatamente difendere».

La norma censurata, infine, sarebbe in contrasto con il principio della ragionevole durata del processo sancito dall'art. 111, secondo comma, Cost., «poiché l'imputato affetto da malattia irreversibile resta di fatto sottoposto a processo per tutta la vita».

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 21 marzo 2013 (r.o. n. 174 del 2013), il Tribunale ordinario di Milano, in composizione collegiale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24, 27, terzo comma, e 111 della Costituzione, una questione di legittimità costituzionale dell'art. 159, primo comma, del codice penale, «nella parte in cui prevede la sospensione del corso della prescrizione anche in presenza delle condizioni di cui agli artt. 71 e 72 c.p.p., laddove sia accertata l'irreversibilità dell'incapacità dell'imputato di partecipare coscientemente al processo».

La questione è stata sollevata nell'ambito di un dibattimento a carico di una persona imputabile al momento del fatto, poi risultata, in seguito all'aggravarsi delle condizioni psicofisiche nel corso del processo, in condizioni irreversibili di infermità mentale, tali da escludere la capacità di partecipare coscientemente al procedimento.

Ad avviso del Tribunale rimettente, in tali circostanze risulterebbe violato l'art. 3 Cost., in quanto sarebbe irragionevole che «alla condizione dell'imputato incapace in modo irreversibile di partecipare al processo seguano le stesse conseguenze giuridiche previste dall'ordinamento nei casi di impedimenti transitori (sia che si tratti di una incapacità processuale transitoria, accertata con le modalità di cui all'art. 70 c.p.p., sia che si tratti di un generico impedimento)».

La norma impugnata violerebbe anche l'art. 24 Cost., perché, «nell'eventuale e improbabile ipotesi» in cui l'incapacità venga meno, l'imputato si troverebbe in evidente difficoltà nell'apprestare un'adeguata strategia difensiva processuale in relazione ad imputazioni concernenti fatti risalenti nel tempo.

Risulterebbe inoltre violato l'art. 27, terzo comma, Cost., in quanto la pena inflitta in seguito ad un processo svolto a distanza di tempo ed interrotto a causa di serie carenze cognitive dell'imputato, «difficilmente potrebbe svolgere la funzione rieducativa imposta dalla Costituzione».

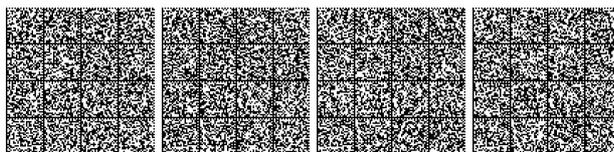
La norma impugnata, infine, contrasterebbe con il principio della ragionevole durata del processo, «nella duplice accezione di "garanzia oggettiva", relativa al buon funzionamento dell'amministrazione della giustizia e all'esigenza di evitare la prosecuzione di giudizi dilatati nel tempo, anche tenuto conto dei relativi oneri economici, nonché di "garanzia soggettiva", quale diritto dell'imputato ad essere giudicato in un tempo ragionevole, sancito altresì dall'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali».

2.- Con ordinanza del 17 marzo 2014, il Giudice di pace di Gaeta, ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 24 e 111, secondo comma, Cost., una questione di legittimità costituzionale dell'art. 159, primo comma, cod. pen., «nella parte in cui prevede la sospensione del corso della prescrizione, anche in presenza delle condizioni di cui agli artt. 71 e 72 c.p.p., laddove sia accertata l'irreversibile incapacità derivante da infermità mentale dell'imputat[o] di partecipare coscientemente al processo».

Secondo il giudice *a quo* l'art. 159, primo comma, cod. pen., violerebbe «il principio di uguaglianza stabilito dall'art. 3 Costituzione, sotto il profilo di una irragionevole disparità di trattamento tra l'imputato affetto da patologia irreversibile, che non può usufruire della prescrizione, e gli imputati che, non essendo affetti da grave malattia», possono invece beneficiarne.

Si configurerebbe anche la violazione del diritto di difesa garantito dall'art. 24 Cost., «poiché l'imputato affetto da gravi malattie, anche se, a seguito di nuove scoperte della scienza medica, fosse successivamente, dopo un lungo lasso di tempo, in condizioni fisiche per [...] seguire coscientemente il processo, non sarebbe in grado di potersi adeguatamente difendere».

La norma censurata, infine, sarebbe in contrasto con il principio della ragionevole durata del processo sancito dall'art. 111, secondo comma, Cost., «poiché l'imputato affetto da malattia irreversibile resta di fatto sottoposto a processo per tutta la vita».



3.- I due giudizi propongono questioni identiche, in relazione alla medesima norma, e vanno di conseguenza riuniti per esser esaminati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia.

4.- La questione sollevata dal Giudice di pace di Gaeta è inammissibile.

Il giudice rimettente riferisce che, una volta accertata l'incapacità irreversibile dell'imputata G.E.M. di partecipare coscientemente al processo, il coimputato, nei cui confronti era stata disposta la separazione del processo, era stato assolto dall'imputazione di danneggiamento, ai sensi dell'art. 530, comma 2, cod. proc. pen., perché il fatto non sussiste. Considerata la formula assolutoria adottata nei confronti del coimputato, che presuppone la mancanza, l'insufficienza o la contraddittorietà della prova che il fatto sussiste, il giudice *a quo* avrebbe dovuto spiegare per quale ragione non aveva assolto con la stessa formula l'imputata processualmente incapace. Occorre considerare, infatti, che, una volta accertata l'incapacità dell'imputato di partecipare coscientemente al processo, il giudice deve disporre, ai sensi dell'art. 71 cod. proc. pen., la sospensione del processo solo se l'imputato non deve essere prosciolto o non deve essere pronunciata per altre ragioni nei suoi confronti una sentenza di non doversi procedere. Pertanto, la mancanza di indicazioni sulle ragioni per le quali non è stata pronunciata l'assoluzione per l'insussistenza del fatto rende carente la motivazione del giudice *a quo* sul necessario requisito della rilevanza.

5.- L'Avvocatura dello Stato ha proposto un'eccezione di inammissibilità della questione sollevata dal Tribunale ordinario di Milano, sostenendo che il breve periodo di tempo intercorso tra il monito della sentenza di questa Corte n. 23 del 2013 e l'ordinanza di rimessione non consentirebbe di configurare un'inerzia del legislatore idonea a legittimare l'intervento sostitutivo della Corte.

L'eccezione è priva di fondamento perché, se deve applicare una norma di cui sospetta l'illegittimità costituzionale, il giudice non può sospendere il processo, in attesa di un eventuale intervento emendativo del legislatore, né può applicare tale norma, sicché, non avendo alternative, deve sollevare la questione di legittimità costituzionale, specie se una precedente sentenza di questa Corte lo induce a ritenerne la fondatezza, e deve farlo indipendentemente dal tempo trascorso da tale pronuncia. Del resto l'intervento del legislatore ben potrebbe avvenire nel periodo occorrente per lo svolgimento del giudizio costituzionale, e la sua mancanza al momento della decisione dimostrerebbe la protrazione di quell'inerzia che questa Corte aveva ritenuto non più tollerabile.

6.- La questione sollevata dal Tribunale ordinario di Milano è fondata.

6.1.- Dopo avere accertato con una perizia che lo stato mentale dell'imputato è tale da impedirgli la cosciente partecipazione al procedimento, il giudice deve disporre la sospensione (art. 71 cod. proc. pen). In seguito, il giudice deve eseguire ogni sei mesi ulteriori accertamenti peritali, fino a quando non risulta possibile la cosciente partecipazione dell'imputato al procedimento o non risulta che nei suoi confronti debba essere pronunciata una sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere (art. 72 cod. proc. pen.).

Durante la sospensione del procedimento rimane sospeso anche il corso della prescrizione (art. 159, primo comma, cod. pen.).

Nel caso in cui, con il passar del tempo, lo stato mentale dell'imputato che ha determinato la sospensione del procedimento non migliori, ma dia luogo a una condizione di incapacità irreversibile, come quella che si è verificata nel giudizio *a quo*, si produce una paralisi processuale destinata a durare fino alla morte dell'imputato: è la situazione dei cosiddetti "eterni giudicabili", cui danno congiuntamente luogo le disposizioni degli artt. 71 cod. proc. pen. e 159, primo comma, cod. pen.

Per l'art. 72 cod. proc. pen. la sospensione del procedimento potrebbe cessare solo se dovesse essere pronunciata una sentenza di proscioglimento o di non luogo a procedere, ma, salvo che esistano casi particolari di proscioglimento, l'unica sentenza possibile di questo genere, quella di estinzione del reato per prescrizione, rimarrebbe preclusa, perché il corso della prescrizione è destinato a sua volta a restare sospeso insieme con il procedimento.

Una siffatta situazione processuale pregiudica l'imputato, che rimarrà perennemente tale, e dà luogo a una durata del procedimento ingiustificatamente protratta e assai onerosa, perché scandita da periodici controlli dello stato mentale dell'imputato, inutili, una volta che sia stata accertata l'irreversibilità della sua incapacità processuale.

Negli anni sono state sollevate, con riferimento agli artt. 3, 24 e 111 Cost., varie questioni di legittimità costituzionale per porre termine a una sospensione processuale, come quella in oggetto, priva di una prospettiva finale, ma se ne è sempre ritenuta l'infondatezza o l'inammissibilità (sentenza n. 281 del 1995; ordinanze n. 112 del 2007 e n. 33 del 2003). Si è considerato che se il processo non venisse sospeso sarebbe irrimediabilmente leso il diritto di difesa dell'imputato incapace, che potrebbe essere condannato senza una sua cosciente partecipazione al giudizio (sentenza n. 281 del 1995; ordinanza n. 112 del 2007).

Anche rispetto all'art. 72 cod. proc. pen. non sono mancati dubbi di legittimità costituzionale, per la necessità di ripetere gli accertamenti sulle condizioni mentali dell'imputato benché ne sia stata accertata l'irrimediabile menoma-



zione, ma pure questi dubbi sono stati ritenuti privi di fondamento (sentenza n. 281 del 1995; ordinanze n. 157 del 2004, n. 33 del 2003 e n. 298 del 1991).

Infine è stata ritenuta manifestamente infondata una questione relativa all'art. 150 cod. pen., che prevede l'estinzione del reato per morte dell'imputato, sollevata per la mancata previsione di un uguale esito estintivo nel caso di incapacità irreversibile (ordinanza n. 289 del 2011).

6.2.- Più di recente, la questione degli "eterni giudicabili" è stata riproposta a questa Corte in una prospettiva diversa, analoga a quella dell'ordinanza di remissione, basata sulla prospettazione dell'illegittimità costituzionale della disciplina della sospensione della prescrizione, anziché di quella della sospensione del procedimento.

Era stata sollevata, per contrasto con gli artt. 3, 24, secondo comma, e 111, secondo comma, Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 159, primo comma, cod. pen., nella parte in cui prevede la sospensione del corso della prescrizione anche in presenza delle condizioni di cui agli artt. 71 e 72 c.p.p., e questa Corte, con la sentenza n. 23 del 2013, ha riconosciuto l'esistenza di «una reale anomalia insita nelle norme correlate concernenti la sospensione della prescrizione estintiva [...] e la sospensione del processo per incapacità dell'imputato». Nonostante ciò, la Corte ha dichiarato inammissibile la questione, rilevando che, per porre rimedio alla riscontrata anomalia, le «possibilità di intervento normativo» erano «molteplici in ordine alle modalità procedurali configurabili» e che la loro scelta spettava al legislatore.

Nel dichiarare l'inammissibilità, però, la Corte ha rivolto un monito al legislatore, affermando che «non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al grave problema individuato nella presente pronuncia».

6.3.- All'anomalia il legislatore non ha ancora posto rimedio, sicché oggi la Corte, non potendo operare una scelta della soluzione più opportuna, che compete al legislatore, e dovendo rimanere strettamente ancorata alla questione sottoposta, è chiamata a decidere sulla legittimità costituzionale della sospensione senza limiti del corso della prescrizione, nel caso di incapacità processuale irreversibile dell'imputato, e la soluzione non può che essere negativa.

Deve infatti ribadirsi che «L'indefinito protrarsi nel tempo della sospensione del processo - con la conseguenza della tendenziale perennità della condizione di giudicabile dell'imputato, dovuta all'effetto, a sua volta sospensivo, sulla prescrizione - presenta il carattere della irragionevolezza, giacché entra in contraddizione con la *ratio* posta a base, rispettivamente, della prescrizione dei reati e della sospensione del processo. La prima è legata, tra l'altro, sia all'affievolimento progressivo dell'interesse della comunità alla punizione del comportamento penalmente illecito, valutato, quanto ai tempi necessari, dal legislatore, secondo scelte di politica criminale legate alla gravità dei reati, sia al "diritto all'oblio" dei cittadini, quando il reato non sia così grave da escludere tale tutela. La seconda poggia sul diritto di difesa, che esige la possibilità di una cosciente partecipazione dell'imputato al procedimento. Nell'ipotesi di irreversibilità dell'impedimento di cui sopra risultano frustrate entrambe le finalità insite nelle norme sostanziali e processuali richiamate, con la conseguenza che le ragioni delle garanzie ivi previste si rovesciano inevitabilmente nel loro contrario» (sentenza n. 23 del 2013).

Va, inoltre, sottolineata la differenza tra le diverse situazioni di sospensione, anche per incapacità di partecipare coscientemente al processo, destinate a una durata limitata nel tempo e la sospensione derivante da un'incapacità irreversibile, che è destinata a non avere termine, dando luogo per l'imputato alla condizione di "eterno giudicabile". La differenza è fondamentale e rende irragionevole l'identità di disciplina.

La sospensione è assimilabile a una parentesi, che una volta aperta deve anche chiudersi, altrimenti si modifica la sua natura e si altera profondamente la fattispecie alla quale la sospensione si applica. Una sospensione del corso della prescrizione senza fine determina di fatto l'imprescrittibilità del reato, e questa situazione, in violazione dell'art. 3 Cost., dà luogo a una ingiustificata disparità di trattamento nei confronti degli imputati che vengono a trovarsi in uno stato irreversibile di incapacità processuale.

Del resto l'incompatibilità della sospensione della prescrizione con una situazione destinata a protrarsi indefinitamente nel tempo è confermata dalla disposizione del quarto comma dell'art. 159 cod. pen., aggiunto dall'art. 12, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), la quale, nel caso di sospensione del procedimento nei confronti degli imputati irreperibili, di cui all'art. 420-*quater* cod. proc. pen., ha posto un limite alla sospensione del corso della prescrizione, stabilendo che la sua durata «non può superare i termini previsti dal secondo comma dell'articolo 161» del codice penale, e cioè che, una volta maturato tale termine, la sospensione deve cessare anche se continua l'irreperibilità e la correlativa sospensione del procedimento.

Deve pertanto concludersi che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 159, primo comma, cod. pen., sollevata dal Tribunale ordinario di Milano, è fondata.



Una volta eliminato l'ostacolo al fluire della prescrizione, diventa necessariamente limitata nel tempo anche la sospensione del procedimento, il quale, dopo il decorso del termine di prescrizione, è destinato a chiudersi con una sentenza di improcedibilità per estinzione del reato.

In questo modo si evita che il procedimento penale si protragga per tutta la durata della vita dell'imputato in stato d'incapacità, anche se il rimedio può non apparire completamente appagante. Infatti, quando il tempo necessario a prescrivere è ancora lungo, è ugualmente lunga la durata della sospensione del procedimento, con l'onere per il giudice di periodici, inutili accertamenti peritali.

Sotto questo aspetto una soluzione, prospettata anche da questa Corte nella sentenza n. 23 del 2013, potrebbe ravvisarsi nella definizione del procedimento con una sentenza di non doversi procedere per incapacità irreversibile dell'imputato, ed è ciò che prevede l'art. 9 del disegno di legge n. 2798, presentato alla Camera il 23 dicembre scorso, che intende inserire nel codice di procedura penale un nuovo articolo *72-bis*.

Con questa disposizione, se sarà approvata, l'incapacità irreversibile dell'imputato avrà una disciplina specifica, ma, nell'attesa, per le ragioni esposte, non può non riconoscersi la fondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tribunale ordinario di Milano, e deve pertanto dichiararsi, per contrasto con l'art. 3 Cost., l'illegittimità costituzionale dell'art. 159, primo comma, cod. pen., nella parte in cui, ove lo stato mentale dell'imputato sia tale da impedirne la cosciente partecipazione al procedimento e questo venga sospeso, non esclude la sospensione della prescrizione quando è accertato che tale stato è irreversibile.

Le censure relative agli altri parametri restano assorbite.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 159, primo comma, del codice penale, nella parte in cui, ove lo stato mentale dell'imputato sia tale da impedirne la cosciente partecipazione al procedimento e questo venga sospeso, non esclude la sospensione della prescrizione quando è accertato che tale stato è irreversibile.

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

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

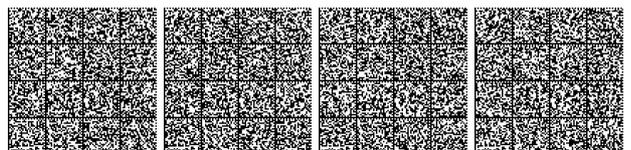
Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 25 marzo 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 46

Sentenza 10 febbraio - 25 marzo 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Patto di stabilità interno - Sanzioni connesse all'inosservanza e obbligo di inviare una certificazione sul rispetto degli obiettivi ivi indicati.

- Legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), art. 1, commi 461, 462, 463, 464 e 465.

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

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 461, 462, 463, 464 e 465, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), promossi dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, dalla Provincia autonoma di Bolzano, dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, dalla Provincia autonoma di Trento e dalla Regione siciliana, con ricorsi rispettivamente notificati il 19-22 febbraio, il 25 febbraio-4 marzo e il 27 febbraio 2013, depositati in cancelleria il 25 febbraio, il 4, il 5 e l'8 marzo 2013 e iscritti ai nn. 24, 30, 33, 35 e 43 del registro ricorsi 2013.

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

udito nell'udienza pubblica del 10 febbraio 2015 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

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

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notificazione il 19 febbraio 2013, ricevuto il successivo 22 febbraio e depositato il 25 febbraio 2013 (reg. ric. n. 24 del 2013), la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 461, 462, 463 e 464, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), in riferimento agli artt. 2, comma 1, lettere *a*) e *b*), 3, comma 1, lettera *f*), 4, 12, 43, 48-*bis* e 50, comma 5, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta).

Le disposizioni impugnate disciplinano, nei confronti delle Regioni e delle Province autonome, sia l'obbligo di inviare al Ministero dell'economia e delle finanze una certificazione sul rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno (art. 1, comma 461), sia le conseguenze del mancato rispetto del patto, indicando le sanzioni da applicarsi (art. 1, commi 462 e 464), e i casi in cui, viceversa, non si ha inadempimento (art. 1, comma 463).



La ricorrente premette che con tali norme si è inteso estendere automaticamente ai soggetti ad autonomia speciale «l'ambito soggettivo di applicazione dei meccanismi sanzionatori di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 149 del 2011», a suo tempo impugnato innanzi a questa Corte. Con ciò, sarebbe stato leso il «principio consensualistico» che, a parere della Regione autonoma, regola i rapporti finanziari con lo Stato, e sarebbe desumibile dagli artt. 48-*bis* e 50, comma 5, dello statuto regionale speciale, nonché dalle norme di attuazione «contenute nella legge n. 690/1981». In altri termini, ogni disposizione in tema di federalismo fiscale, «ivi comprese, dunque, quelle in materia di sistema sanzionatorio», dovrebbe essere introdotta secondo le procedure pattizie indicate dalla normativa statutaria e di attuazione statutaria, come questa Corte avrebbe riconosciuto con la sentenza n. 178 del 2012.

Le disposizioni impuginate, che non partecipano di tale natura, lederebbero altresì il principio di leale collaborazione, sancito dagli artt. 5 e 120 della Costituzione, e le competenze statutarie in materia di «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione» (art. 2, comma 1, lettera a, dello statuto), di «ordinamento degli enti locali» (art. 2, comma 1, lettera b, dello statuto) e di «finanze regionali e comunali» (art. 3, comma 1, lettera f, dello statuto, «anche alla luce dei novellati articoli 117, comma 3 e 119, comma 2, Cost.»).

Inoltre, sarebbe violato l'art. 4 dello statuto regionale, perché lo Stato non avrebbe potuto «attribuire ad organi statali» funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa regionale.

2.- Con ricorso spedito per la notificazione il 25 febbraio 2013, ricevuto il 4 marzo 2013 e depositato in pari data (reg. ric. n. 30 del 2013), la Provincia autonoma di Bolzano ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 461, 462, 463, 464 e 465, della legge n. 228 del 2012, in riferimento agli artt. 79, 80, 81, 103, 104 e 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), agli artt. 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 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), e ai principi di ragionevolezza, di leale collaborazione e di «delimitazione temporale».

La ricorrente lamenta l'introduzione di meccanismi sanzionatori, in caso di inosservanza del patto di stabilità, al di fuori della procedura prevista dallo statuto regionale, anche con riferimento al comma 465, che prevede la nullità dei contratti di servizio e degli atti posti in essere eludendo il patto di stabilità.

In particolare, la ricorrente evidenzia che il Titolo VI dello statuto può venire modificato con legge solo su concorde richiesta del Governo e della Provincia, e che l'art. 79 dello statuto ha sancito il principio secondo cui la Provincia assolve agli obblighi del patto di stabilità nelle forme indicate dal medesimo art. 79 e a seguito di accordo con il Ministro dell'economia e delle finanze. Spetta inoltre alla Provincia determinare gli obblighi degli enti locali connessi al patto di stabilità (art. 79, comma 3, dello statuto regionale).

In attuazione di quanto stabilito dallo statuto, prosegue la ricorrente, l'art. 2, commi da 106 a 126, ha regolato il «nuovo sistema di relazioni finanziarie con lo Stato», che «è dominato dal principio dell'accordo», come questa Corte avrebbe già affermato con la sentenza n. 133 del 2010.

Pertanto, sarebbe oramai precluso alla legge ordinaria di disciplinare unilateralmente il regime sanzionatorio connesso alla violazione del patto di stabilità.

Le norme impuginate violerebbero perciò gli artt. 79, 80, 81, 103, 104 e 107 dello statuto regionale, dai quali si evincerebbe il principio dell'accordo, e la normativa di attuazione recata dall'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992 e dagli artt. 17 e 18 del d.lgs. n. 268 del 1992. Sarebbe poi leso il principio di leale collaborazione, a causa del carattere unilaterale delle modifiche introdotte dalla normativa impugnata.

3.- Con ricorso notificato il 27 febbraio 2013 e depositato il 5 marzo 2013 (reg. ric. n. 33 del 2013) la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 461, 462, 463, 464 e 465, della legge n. 228 del 2012, in riferimento agli artt. 79, 103, 104 e 107 dello statuto regionale.

A fondamento del ricorso sono richiamate anche in questo caso le norme dello statuto che affermano il «principio consensuale che domina i rapporti finanziari fra Stato e Regioni speciali». In particolare, la ricorrente evidenzia che l'art. 79 dello statuto espressamente prevede che non si applicano sul territorio regionale le misure adottate per le altre Regioni.

4.- Con ricorso notificato il 27 febbraio 2013 e depositato il 5 marzo 2013 (reg. ric. n. 35 del 2013) la Provincia autonoma di Trento ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 461, 462, 463, 464 e 465, della legge n. 228 del 2012, in riferimento agli artt. 79, 80, 81, 103, 104 e 107 dello statuto speciale, e all'art. 17, comma 3, del d.lgs. n. 268 del 1992.



La ricorrente, dopo avere svolto censure analoghe a quelle mosse dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol, aggiunge che la normativa impugnata sarebbe illegittima anche se fosse ritenuta applicabile agli enti locali, posto che spetta alla Provincia provvedere in tale materia ai sensi dell'art. 79 dello statuto speciale e nell'ambito della competenza regolata dagli artt. 80 e 81 dello statuto, e dall'art. 17, comma 3, del d.lgs. n. 268 del 1992. Inoltre, stante la vigenza della legge provinciale 15 novembre 1993, n. 36 (Norme in materia di finanza locale), in tale materia, sarebbe violato anche l'art. 2 del d.lgs. n. 266 del 1992, poiché le disposizioni impugnite «pretendono di sovrapporsi con diretta applicabilità ad una disciplina già vigente».

5.- Con ricorso notificato il 27 febbraio 2013 e depositato l'8 marzo 2013 (reg. ric. n. 43 del 2013), la Regione siciliana ha promosso, tra le altre, questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 461, 462, 463 e 464, della legge n. 228 del 2012, in riferimento agli artt. 36 e 43 del r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

La ricorrente rileva che le norme impugnite estendono ai soggetti ad autonomia speciale «l'ambito soggettivo di applicazione dei meccanismi sanzionatori di cui all'articolo 7 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149», già impugnato innanzi a questa Corte, per di più prevedendone un'applicabilità non provvisoria ma definitiva.

La Regione sostiene che tale materia potrebbe venire disciplinata solo in accordo con il «principio pattizio» sancito dall'art. 43 dello statuto regionale speciale, rammentando che con la sentenza n. 178 del 2012 questa Corte ha dichiarato illegittima una disposizione che sarebbe del tutto analoga alla normativa oggi impugnata. A parere della ricorrente, la circostanza che quest'ultima, diversamente dalla prima, è stata introdotta con legge ordinaria, e non in sede di esercizio di delega legislativa, sarebbe priva di rilievo, perché il rispetto del principio pattizio sarebbe imposto dallo statuto.

Inoltre, il «congelamento delle disponibilità finanziarie» regionali arrecherebbe «pregiudizio al bilancio della Regione», in violazione dell'art. 36 dello statuto.

6.- Si è costituito in tutti i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate non fondate.

L'Avvocatura ritiene che le norme impugnite costituiscano principi di coordinamento della finanza pubblica, che solo la normativa dello Stato può dettare, per stabilire se un ente territoriale sia o no inadempiente al patto di stabilità interno (art. 117, terzo comma, Cost.).

In particolare, a tale considerazione non sarebbe opponibile il principio dell'accordo, che trova conferma nell'art. 1, comma 456, della legge n. 228 del 2012, quanto alla definizione degli obiettivi del patto di stabilità, ma che non sarebbe estensibile al meccanismo sanzionatorio conseguente alla violazione del patto.

7.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica tutte le ricorrenti hanno depositato memorie.

Con esse, si dà atto che le norme impugnite sono state modificate dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014).

La Regione siciliana, fatta salva l'abrogazione del comma 463 impugnato, ritiene che la novità normativa non abbia carattere satisfattivo. Nel merito ribadisce che, anche alla luce della sentenza n. 219 del 2013, con cui questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'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), le norme impugnite non possono applicarsi alle autonomie speciali.

La Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Provincia autonoma di Trento, con memorie di analogo contenuto, osservano che lo *ius superveniens* è «verosimilmente» dovuto alla sentenza di questa Corte n. 219 del 2013. Nel merito affermano che l'Avvocatura dello Stato non ha replicato alle censure né ha tenuto conto del particolare regime di autonomia finanziaria assicurato dall'art. 79 dello statuto speciale.

La Provincia autonoma di Bolzano a propria volta richiama l'art. 79 dello statuto speciale, con il quale sarebbe stata assicurata una «permanente specialità» a favore della ricorrente.

La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste reputa che, per effetto nella sentenza n. 219 del 2013 di questa Corte e della modifica normativa recata dall'art. 1, comma 507, della legge n. 147 del 2013, le norme impugnite debbano ritenersi inapplicabili alla ricorrente e chiede perciò che sia dichiarata la cessazione della materia del contendere.



Considerato in diritto

1.- Le Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e Trentino-Alto Adige/Südtirol, la Regione siciliana e le Province autonome di Trento e di Bolzano hanno impugnato, tra le altre disposizioni, l'art. 1, commi 461, 462, 463 e 464, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013). La Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome hanno impugnato anche l'art. 1, comma 465, della legge n. 228 del 2012.

Le disposizioni censurate disciplinano le sanzioni connesse all'inosservanza del patto di stabilità interno (art. 1, commi da 462 a 465) e l'obbligo di inviare una certificazione a proposito dell'applicazione del patto (art. 1, comma 461).

Le ricorrenti, ciascuna con riferimento alle rispettive competenze statutarie, lamentano che tali previsioni sono state adottate dalla legge dello Stato in via unilaterale, ovvero senza che fosse stato raggiunto preventivamente un accordo con le autonomie speciali.

In particolare, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste denuncia la violazione degli artt. 2, comma 1, lettere *a*) e *b*), 3, comma 1, lettera *f*), 4, 12, 43, 48-*bis* e 50, comma 5, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta).

La Provincia autonoma di Bolzano lamenta l'inosservanza degli artt. 79, 80, 81, 103, 104 e 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), degli artt. 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), e dell'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), nonché dei principi di ragionevolezza, di leale collaborazione e di «delimitazione temporale».

La Provincia autonoma di Trento reputa violati gli artt. 79, 80, 81, 103, 104 e 107 dello statuto speciale e l'art. 17, comma 3, del d.lgs. n. 268 del 1992.

La Regione autonoma Trentino-Alto-Adige/Südtirol lamenta la violazione degli artt. 79, 103, 104 e 107 dello statuto regionale speciale.

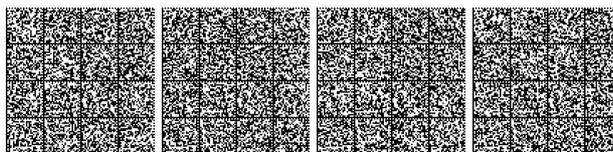
La Regione siciliana denuncia l'inosservanza degli artt. 36 e 43 del r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana).

2.- I ricorsi, che vertono sulle medesime disposizioni, pongono analoghe questioni e vanno perciò riuniti al fine di essere decisi con un'unica sentenza.

3.- La Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome, dopo avere raggiunto un accordo con il Governo in materia di finanza pubblica, hanno rinunciato ai ricorsi. In base alla giurisprudenza di questa Corte (sentenze n. 310 del 2011, n. 199 e n. 179 del 2010), la dichiarazione di rinuncia, pur non accettata dalla parte resistente, comporta la cessazione della materia del contendere, ove, anche alla luce della condotta delle parti, non emerga alcun interesse a che la questione sia decisa. Nel caso di specie, la rinuncia ai ricorsi fa seguito ad un accordo siglato con il Governo ed era espressamente prevista tra gli obblighi della Regione e delle Province autonome stipulanti. Ne consegue che è cessata la materia del contendere.

4.- Il ricorso della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste è inammissibile, perché è basato su parametri di competenza che non sono stati indicati nella delibera di Giunta che ne ha autorizzato la proposizione (sentenza n. 220 del 2013). Tale atto, a proposito dell'art. 1, commi 461, 462, 463 e 464, della legge n. 228 del 2012 impugnata, si limita a rinviare, quanto ai parametri violati, ad altra delibera di Giunta, con cui era stato deciso di censurare, in un precedente giudizio, 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). In tal modo non sono stati specificati autonomamente, com'era necessario, anziché per relationem, i termini della questione di legittimità costituzionale da proporre a questa Corte (sentenza n. 175 del 2014). Si può aggiungere che il solo parametro desumibile direttamente dalla delibera di Giunta relativa all'odierno giudizio è l'art. 76 Cost., che era stato posto a fondamento del ricorso indirizzato contro l'art. 7 del d.lgs. n. 149 del 2011, ma rispetto all'attuale questione tale parametro non rileva, e la difesa tecnica della Regione autonoma ha conseguentemente omesso di citarlo.

5.- Con riferimento al ricorso della Regione siciliana, che resta da decidere, si deve rilevare che le norme censurate hanno subito alcune modifiche ad opera della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014).



L'art. 1, comma 463, è stato abrogato a decorrere dal 2014 (art. 1, comma 504, della legge n. 147 del 2013), tuttavia ciò non determina cessazione della materia del contendere, perché la norma ha avuto vigore per il periodo precedente.

L'art. 1, comma 461, non contiene più il rinvio all'art. 7, comma 1, lettera *d*), del d.lgs. n. 149 del 2011, relativo alla sanzione applicabile in caso di ritardo nella trasmissione della certificazione sull'osservanza del patto di stabilità. Peraltro, il contenuto della norma impugnata è rimasto immutato, poiché la medesima sanzione è ora prevista grazie ad un analogo rinvio all'art. 1, comma 462, lettera *d*), della legge n. 228 del 2012 (art. 1, comma 502, della legge n. 147 del 2013).

È perciò evidente che la questione di costituzionalità deve essere trasferita sul nuovo testo della disposizione impugnata, in forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via d'azione (*ex plurimis*, sentenza n. 8 del 2014).

Analogo trasferimento va disposto per l'art. 1, comma 462, anche se i criteri applicativi della sanzione prevista sono stati parzialmente modificati dall'art. 1, comma 503, lettere *a*), *b*) e *c*), della legge n. 147 del 2013. Questa modificazione, infatti, non ha alcuna incidenza sul profilo di legittimità costituzionale proposto a questa Corte, in quanto non elide l'applicabilità della sanzione alle autonomie speciali, che la ricorrente contesta in questa sede. A confronto con le censure svolte nel ricorso, la modifica legislativa non è perciò tale da soddisfare la Regione autonoma o da alterare i termini del quadro normativo così profondamente da esigere un'autonoma impugnazione.

6.- La Regione siciliana sostiene che le norme impugnate violano gli artt. 36 e 43 del r.d.lgs. n. 455 del 1946, perché sono state introdotte senza l'osservanza delle «speciali procedure “pattizie” previste per le norme di attuazione statutaria». L'obbligo di adottare tali procedure sarebbe stato ribadito da questa Corte con le sentenze n. 178 del 2012 e n. 219 del 2013. Quest'ultima sarebbe particolarmente significativa perché ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione, l'art. 7 del d.lgs. n. 149 del 2011, che le norme impugnate hanno riprodotto o alla quale operano in ogni caso un rinvio. Ciò confermerebbe, a parere della ricorrente, la necessità costituzionale che interventi normativi aventi ad oggetto la finanza pubblica regionale siano preventivamente concordati con la Regione.

7.- Le questioni non sono fondate.

In primo luogo è opportuno precisare che, ai fini della decisione, non è pertinente il richiamo alla sentenza n. 219 del 2013, con cui questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione di tenore analogo alle norme oggi censurate. In quel caso, infatti, si era ritenuto che il legislatore delegato avesse violato l'art. 76 Cost., dato che la legge di delega non gli consentiva di intervenire sulle autonomie speciali, e in particolare di sanzionarle nel caso di inosservanza del patto di stabilità. È evidente che lo stesso argomento non è opponibile a una legge ordinaria, come è quella n. 228 del 2012, oggetto della questione di legittimità costituzionale.

8.- Ciò premesso, va ribadito quanto affermato ripetutamente da questa Corte, ovvero che, di regola, i principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale (sentenza n. 36 del 2004; in seguito, sentenze n. 54 del 2014, n. 229 del 2011, n. 169 e n. 82 del 2007, n. 417 del 2005 e n. 353 del 2004).

È vero che, rispetto a questi ultimi, merita di essere privilegiata la via dell'accordo (sentenza n. 353 del 2004), con la quale si esprime un principio generale, desumibile anche dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione» (sentenze n. 193 e n. 118 del 2012), ma è anche vero che quel principio in casi particolari può essere derogato dal legislatore statale (sentenze n. 23 del 2014 e n. 193 del 2012). È da aggiungere che, contrariamente a quanto ha sostenuto la ricorrente, si tratta di un principio che non è stato recepito dallo statuto di autonomia, o dalle norme di attuazione di esso, e non si estende ai meccanismi sanzionatori previsti in caso di inosservanza del patto di stabilità.

Questa Corte ha già affermato che «i margini costituzionalmente tutelati dell'autonomia finanziaria e organizzativa della Regione si riducono, quando essa ha trasgredito agli obblighi legittimamente imposti dalla legislazione dello Stato, al fine di garantire la tenuta della finanza pubblica allargata» (sentenza n. 219 del 2013; in precedenza, sentenza n. 155 del 2011). A questo effetto non si sottraggono certamente le autonomie speciali, dato che si rende necessario anche nei loro confronti consentire allo Stato di decidere autonomamente quale sanzione, nei limiti della non manifesta irragionevolezza e della proporzionalità, abbia una sufficiente efficacia compensativa e deterrente.

Una volta chiarito questo punto, viene da sé che, contrariamente a quanto dedotto dalla Regione siciliana, le sanzioni possono avere applicazione definitiva. Non occorre perciò che la legge statale ne preveda un'efficacia «provvisoria», in attesa che esse siano introdotte con una norma di attuazione statutaria, posto che questa eventualità resta possibile, ma certamente non è costituzionalmente dovuta.



Allo stesso modo, l'incidenza pregiudizievole sul proprio bilancio, che la ricorrente denuncia, è componente connaturata al tratto sanzionatorio delle misure adottate, e non si traduce in una lesione delle prerogative statutarie, una volta che sia stata attribuita allo Stato la competenza a disciplinare gli effetti della violazione del patto di stabilità.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 461, 462, 463, 464 e 465 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), promosse, in riferimento agli artt. 79, 80, 81, 103, 104 e 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), agli artt. 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 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), e ai principi di ragionevolezza, di leale collaborazione e di «delimitazione temporale», dalla Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e dalle Province autonome di Trento e Bolzano, con i ricorsi indicati in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 461, 462, 463 e 464, della legge n. 228 del 2012, promosse, in riferimento agli artt. 2, comma 1, lettere a) e b), 3, comma 1, lettera f), 4, 12, 43, 48-bis e 50, comma 5, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), dalla Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 461, 462, 463 e 464, della legge n. 228 del 2012, quanto ai commi 461 e 462 nel testo modificato dall'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2014), promosse, in riferimento agli artt. 36 e 43 del r.d.lgs. 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), dalla Regione siciliana, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

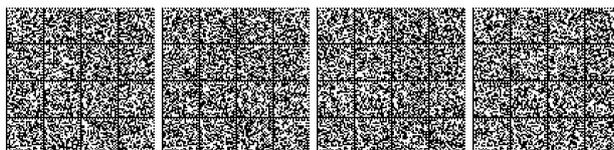
Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 25 marzo 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



n. 47

Sentenza 10 febbraio - 26 marzo 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Telecomunicazioni - Installazione o modifica di impianti per teleradiocomunicazioni - Oneri concernenti le spese per il rilascio delle autorizzazioni - Imposizione a carico dei gestori o dei proprietari degli impianti nella misura determinata con provvedimenti della Giunta regionale.

- Legge della Regione Piemonte 3 agosto 2004, n. 19 (Nuova disciplina regionale sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), art. 14.

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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge della Regione Piemonte 3 agosto 2004, n. 19 (Nuova disciplina regionale sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), promosso dal Tribunale ordinario di Torino nel procedimento vertente tra la Elettronica industriale spa e il Comune di Torino ed altra, con ordinanza del 14 dicembre 2012, iscritta al n. 50 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 12, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti l'atto di costituzione della Elettronica industriale spa, nonché l'atto di intervento della Regione Piemonte; udito nell'udienza pubblica del 10 febbraio 2015 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio; uditi gli avvocati Giovanni Mangialardi per la Elettronica industriale spa e Giovanna Scollo per la Regione Piemonte.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 14 dicembre 2012, il Tribunale ordinario di Torino ha sollevato, in riferimento all'art. 117, primo e terzo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge della Regione Piemonte 3 agosto 2004, n. 19 (Nuova disciplina regionale sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), il quale, nell'ambito degli impianti fissi per telecomunicazioni e radiodiffusione, prevede che «1. I gestori o i proprietari degli impianti provvedono agli oneri derivanti dal compimento delle attività tecniche ed amministrative di cui all'articolo 7, comma 1, lettera d), limitatamente agli impianti per teleradiocomunicazioni e concernenti le istruttorie e i sopralluoghi necessari al rilascio delle autorizzazioni. I gestori o i proprietari degli impianti versano le relative somme al comune e alla provincia competente, nella misura rispettivamente dell'ottanta e del venti per cento, secondo gli importi fissati nell'atto di cui all'articolo 5, comma 2. 2. I comuni concorrono agli oneri derivanti dall'attività di controllo esercitata dall'ARPA in misura non inferiore al quaranta per cento. 3. Con deliberazione della Giunta regionale è determinata l'eventuale variazione, d'intesa con la Conferenza permanente Regione-Autonomie locali, della misura di cui al comma 1. 4. Gli oneri a carico degli esercenti elettrici sono quelli previsti dai provvedimenti adottati dalla Giunta regionale».

2.- Il giudice *a quo* premette che, con ingiunzione di pagamento n. 8311330000007, la Soris spa (società concessionaria della riscossione dei crediti del Comune di Torino) e il Comune di Torino richiedevano alla Elettronica Industriale spa il pagamento delle spese per diritti di istruttoria, relativi alle domande di autorizzazione ed alle denunce di inizio attività presentate dalla esponente per l'installazione di impianti di radiocomunicazione, ai sensi dell'art. 87 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche). E ciò in forza della delibera



della Giunta regionale del Piemonte 5 settembre 2005, n. 16-757 - la quale, in attuazione della legge 22 febbraio 2001, n. 36 (Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici) e della legge reg. Piemonte n. 19 del 2004, aveva definito gli aspetti tecnici relativi alla localizzazione, all'installazione, alla modifica ed al controllo degli impianti fissi per la telecomunicazione, prevedendo il pagamento, a carico dei privati, delle spese per le attività istruttorie sulle domande presentate dai medesimi -, recepita dalla delibera di Giunta comunale 4 dicembre 2007, n. 09001/016 che determinava i riferiti impatti per gli impianti localizzati nel territorio torinese. La società Elettronica Industriale proponeva opposizione avverso l'ingiunzione di pagamento, lamentando il contrasto tra le disposizioni legislative (art. 14 della legge reg. Piemonte n. 19 del 2004) e regolamentari (art. 9 della deliberazione della Giunta regionale Piemonte 5 settembre 2005, n. 16-757), poste alla base del richiesto pagamento, e gli artt. 23 e 117, primo, secondo e terzo comma, Cost.

Il Tribunale ordinario di Torino reputa la questione non irrilevante, in quanto l'ingiunzione di pagamento opposta ha ad oggetto il pagamento di spese di istruttoria dovute al Comune di Torino per impianti radioelettrici, previste dall'art. 9 della deliberazione 5 settembre 2005 della Giunta regionale - la quale ha individuato l'importo delle "spese tecniche e amministrative" per il rilascio dell'autorizzazione - e dalla deliberazione della Giunta del Comune di Torino 4 dicembre 2007, la quale - recependo la predetta delibera della Giunta regionale - ha determinato gli importi di spettanza del Comune. Il giudizio *a quo* non potrebbe essere definito senza applicare la norma censurata di incostituzionalità, posto che il potere impositivo del Comune si fonda sulla previsione dell'art. 14 della legge reg. Piemonte n. 19 del 2004.

Tanto premesso in punto di rilevanza, il giudice rimettente sostiene la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale sulla base della ricostruzione della giurisprudenza della Corte costituzionale in materia.

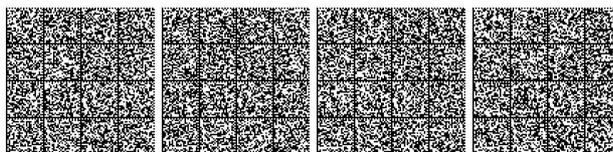
A parere del giudice rimettente, la norma censurata, imponendo il pagamento di spese per attività istruttorie per il rilascio delle autorizzazioni all'installazione e modifica di impianti fissi per telecomunicazioni e radiodiffusione non previste da legge statale, si porrebbe in contrasto con l'art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003, espressione di un principio fondamentale della materia «ordinamento della comunicazione», soggetta, ai sensi dell'art. 117, comma terzo, Cost., a potestà legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni.

Il giudice torinese ritiene non condivisibile la difesa del Comune secondo cui la riserva di legge di cui al citato art. 93 sarebbe soddisfatta anche da una legge regionale, innanzitutto sulla base della considerazione che, se si consentisse alle Regioni (sia pur con atto avente forza di legge) di imporre oneri vietati dalla norma di legge statale, si permetterebbe quella alterazione del mercato concorrenziale che la norma di principio mira a scongiurare. Né la riserva di legge (statale) di cui al predetto art. 93 - si rileva sempre nella ordinanza di rimessione - potrebbe ritenersi soddisfatta sulla base della circostanza che gli oneri previsti dalla disposizione impugnata sono relativi ad attività istruttoria e sopralluoghi e l'art. 10 del d.P.R. 20 ottobre 1998, n. 447 (Regolamento recante norme di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi, per l'esecuzione di opere interne ai fabbricati, nonché per la determinazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi, a norma dell'articolo 20, comma 8, della L. 15 marzo 1997, n. 59), dunque una norma di legge statale, consente ai Comuni di istituire dei diritti di istruttoria. Tale norma, infatti, prevede che i diritti di istruttoria possono essere istituiti solo in relazione alla riscossione di spese e diritti previsti da disposizione di legge statale. Nel caso di specie, al contrario, la legge statale vieta che siano messi a carico del gestore di impianti tali oneri e, del resto, la possibilità di prevedere il pagamento di oneri (qualificandoli come "di istruttoria") finirebbe ancora una volta per frustrare la finalità della norma di principio prevista dalla legislazione statale.

3.- Con atto depositato il 4 aprile 2013, è intervenuta la Regione Piemonte, la quale ha chiesto che la questione sia dichiarata infondata.

La Regione, pur partendo dalla premessa della natura di principio fondamentale dell'art. 93 del codice delle comunicazioni elettroniche, assume la non riconducibilità degli oneri previsti dalla disposizione censurata all'ambito applicativo di tale norma, la quale riguarderebbe gli obblighi pecuniari esigibili successivamente alla fase di autorizzazione all'installazione e diretti ad asservire la concreta attuazione delle opere di sistemazione degli impianti medesimi. Tanto sarebbe desumibile dall'utilizzo della locuzione «oneri o canoni» finalizzati all'«impianto di reti» o all'«esercizio dei servizi di comunicazione elettronica», che individuerrebbero postazioni e strutture la cui installazione è stata già oggetto di autorizzazione ovvero di denuncia di inizio attività.

La correttezza di tale conclusione sarebbe confermata da quanto disposto dal comma 2 del medesimo art. 93, il quale, dopo aver precisato quali prestazioni possano essere legittimamente imposte dagli enti locali - ossia le spese necessarie «per le opere di sistemazione delle aree pubbliche specificamente coinvolte dagli interventi di installazione e manutenzione» e per «ripristinare a regola d'arte le aree medesime nei tempi stabiliti dall'Ente locale» -, dispone che «Nessun altro onere finanziario, reale o contributo può essere imposto, in conseguenza dell'esecuzione delle opere», fatte salve le eccezioni ivi espressamente previste.



La Regione rimarca che altre disposizioni recate dallo stesso codice delle comunicazioni elettroniche, con riferimento a procedimenti autorizzativi di competenza ministeriale (preliminari alla concreta attuazione delle operazioni di installazione), volendo riferirsi alle spese di istruttoria, usano le locuzioni «spese di istruttoria» o «contributi per istruttoria», come ad esempio gli artt. 107, comma 6, e 185, comma 1, lettera *a*), differenziandoli quindi da «oneri o canoni» (di cui all'art. 93) ed ancora dal «contributo annuo per verifiche e controlli» (di cui all'art. 185, comma 1, lettera *b*).

Laddove non si ritenesse la norma censurata estranea all'alveo applicativo dell'art. 93 del codice delle comunicazioni elettroniche, e si attribuisse al comma 1 di quest'ultimo una portata più generale (riferita anche ad oneri o contributi istruttori) rispetto al comma 2 (riferito agli oneri successivi alla installazione degli impianti), tale disposizione finirebbe per ricalcare la formulazione dell'art. 23 Cost., riproducendo il principio secondo cui ogni prestazione personale o patrimoniale deve trovare fondamento nella legge (sia essa statale o regionale).

Premesso, quindi, che l'art. 93 del d.lgs. n. 259 del 2003 costituisce una norma di principio fondamentale nella materia «ordinamento della comunicazione», in quanto persegue la finalità di garantire a tutti gli operatori del settore un trattamento uniforme e non discriminatorio, ciò che andrebbe negata sarebbe la funzione di onere o contributo (senza alcuna considerazione sulla tipologia od entità dello stesso) quale strumento di promozione o protezione della concorrenza, poiché finalizzato a garantire la parità di trattamento tra gli operatori e a non ostacolare l'ingresso di nuovi soggetti nel settore. A parere della Regione l'automatica riconduzione alla finalità di tutela della concorrenza di prescrizioni di tale natura produrrebbe il risultato per cui il silenzio del legislatore statale precluderebbe al legislatore regionale ogni previsione di contributi istruttori anche se attinenti a materie di competenza residuale regionale. Se pure la tutela della concorrenza configura una funzione trasversale, che giustifica misure pubbliche volte a contenere squilibri dell'assetto concorrenziale come pure a promuovere le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali, apparirebbe sproporzionato ritenere che la previsione regionale di contributi meramente istruttori - a compensazione dei costi delle attività amministrative e tecniche necessarie allo svolgimento dell'attività istruttoria - possa ritenersi di per sé idonea ad introdurre disparità di trattamento ed alterazioni negli assetti concorrenziali, tanto da legittimare l'esclusiva disciplina statale.

Proseguendo la disamina sull'ulteriore profilo di illegittimità relativo al potere della Giunta regionale di determinare la misura di oneri economici, in assenza di criteri direttivi fissati dal legislatore regionale, la Regione rileva che la disciplina dei contributi di istruttoria offerta dall'art. 14 della legge reg. Piemonte n. 19 del 2004 troverebbe piena copertura nell'evocato principio della riserva di legge. Ed invero, il legislatore regionale, lungi dal concedere una delega in bianco, demanda alla Giunta regionale la mera quantificazione degli importi prevedendo al contempo che siano quantificati i soli costi delle attività necessarie al rilascio delle autorizzazioni per la installazione e la modifica degli impianti di teleradiocomunicazione, ed indica le percentuali di ripartizione degli importi tra il Comune e la Provincia, destinatari rispettivamente dell'80 e del 20 per cento (come da combinato disposto degli artt. 14, comma 1, e 7, comma 1, lettera *d*, della medesima legge regionale). Peraltro, i contributi richiesti dagli Enti locali, in conformità al censurato art. 14, attuato dall'art. 9 della delibera della Giunta regionale Piemonte n. 16-757 del 2005, apparirebbero proporzionati ed adeguati alle finalità del procedimento per cui sono richiesti aderendo ai citati dettami dell'ordinamento europeo.

4.- Si è costituita la Elettronica industriale spa, parte nel giudizio *a quo*, la quale ha chiesto che la questione venga accolta.

La parte privata sostiene l'illegittimità incostituzionale della norma censurata, sostanzialmente ripercorrendo le argomentazioni della ordinanza di rimessione. Ravvisa altresì la violazione degli artt. 23 e 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 14 dicembre 2012, il Tribunale ordinario di Torino ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 14 della legge della Regione Piemonte 3 agosto 2004, n. 19 (Nuova disciplina regionale sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici), il quale prevede che «1. I gestori o i proprietari degli impianti provvedono agli oneri derivanti dal compimento delle attività tecniche ed amministrative di cui all'articolo 7, comma 1, lettera *d*), limitatamente agli impianti per teleradiocomunicazioni e concernenti le istruttorie e i sopralluoghi necessari al rilascio delle autorizzazioni. I gestori o i proprietari degli impianti versano le relative somme al comune e alla provincia competente, nella misura rispettivamente dell'ottanta e del venti per cento, secondo gli importi fissati nell'atto di cui all'articolo 5, comma 2. 2. I comuni concorrono agli oneri derivanti dall'attività di controllo esercitata dall'ARPA in misura non inferiore al quaranta per cento. 3. Con deliberazione della Giunta regionale è determinata l'eventuale variazione, d'intesa con la Conferenza permanente Regione-Autonomie locali, della misura di cui al comma 1. 4. Gli oneri a carico degli esercenti elettrici sono quelli previsti dai provvedimenti adottati dalla Giunta regionale».



Ad avviso del tribunale rimettente, la disposizione censurata violerebbe l'art. 117, primo e terzo comma, della Costituzione, in quanto, imponendo il pagamento di spese per attività istruttorie per il rilascio delle autorizzazioni all'installazione e modifica di impianti fissi per telecomunicazioni e radiodiffusione non previste da legge statale, si porrebbe in contrasto con l'art. 93 del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), espressione di un principio fondamentale della materia «ordinamento della comunicazione», il quale prevede che «Le Pubbliche Amministrazioni, le Regioni, le Province ed i Comuni non possono imporre per l'impianto di reti o per l'esercizio dei servizi di comunicazione elettronica, oneri o canoni che non siano stabiliti per legge».

2.- La questione è fondata.

La Corte, con la sentenza n. 336 del 2005, ha affermato che il citato articolo 93 è «espressione di un principio fondamentale, in quanto persegue la finalità di garantire a tutti gli operatori un trattamento uniforme e non discriminatorio, attraverso la previsione del divieto di porre a carico degli stessi oneri o canoni». In mancanza di un tale principio, ogni Regione «potrebbe liberamente prevedere obblighi "pecuniari" a carico dei soggetti operanti sul proprio territorio, con il rischio, appunto, di una ingiustificata discriminazione rispetto ad operatori di altre Regioni, per i quali, in ipotesi, tali obblighi potrebbero non essere imposti». Per queste ragioni «finalità della norma è anche quella di "tutela della concorrenza", di garanzia di parità di trattamento e di misure volte a non ostacolare l'ingresso di nuovi soggetti nel settore».

2.1.- La natura di principio fondamentale dell'art. 93 del codice delle comunicazioni elettroniche è stata più volte ribadita, tra l'altro con le sentenze n. 450 del 2006 e n. 272 del 2010, con le quali la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme regionali dal contenuto analogo a quello del censurato art. 14.

Nella prima delle sentenze citate, in particolare, la Corte ha affermato che «La previsione [...] di un potere della Giunta regionale di determinare la misura di oneri economici posti a carico degli operatori, in relazione all'attività di consulenza tecnica svolta dall'ARPA [...] è suscettibile di determinare un trattamento discriminatorio e non uniforme tra gli operatori del settore, con conseguente violazione del principio fissato dal legislatore statale».

Con la sentenza n. 272 del 2010, poi, la Corte, con riferimento alla censura relativa all'art. 7, comma 6, della legge della Regione Toscana 6 aprile 2000, n. 54 (Disciplina in materia di impianti di radiocomunicazione), che riguarda - come nel caso in esame - gli oneri istruttori, ha poi precisato che «la sentenza n. 450 del 2006 di questa Corte assume valore di precedente specifico, giacché anche le disposizioni allora dichiarate costituzionalmente illegittime riguardavano proprio le spese per l'attività di consulenza tecnica svolta dall'ARPA nell'ambito dei procedimenti autorizzatori».

2.2.- Alla stregua di tali considerazioni, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 della legge reg. Piemonte n. 19 del 2004, in riferimento all'art. 117, primo comma, lettera e), Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 14 della legge della Regione Piemonte 3 agosto 2004, n. 19 (Nuova disciplina regionale sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici).

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

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

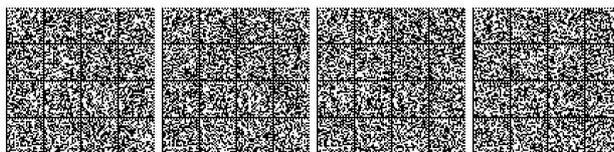
Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 marzo 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 48

Sentenza 25 febbraio - 26 marzo 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Persona gravemente indiziata del reato di concorso esterno in associazione di tipo mafioso - Sussistenza di esigenze cautelari - Presunzione assoluta, anziché relativa, di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere.

– Cod. proc. pen., art. 275, comma 3, secondo periodo.

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

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, secondo periodo, del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2, comma 1, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Lecce nel procedimento penale a carico di M.F. con ordinanza del 23 dicembre 2013, iscritta al n. 78 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 22, prima serie speciale, dell'anno 2014.

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

udito nella camera di consiglio del 25 febbraio 2015 il Giudice relatore Giuseppe Frigo.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 23 dicembre 2013, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Lecce ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma, della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, secondo periodo, del codice di procedura penale, nella parte in cui - nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di cui all'art. 416-*bis* del codice penale (associazioni di tipo mafioso anche straniere) è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure: e ciò «in particolar modo in relazione alla figura del concorso esterno in associazione di tipo mafioso».

Il giudice *a quo* premette di essere investito dell'istanza di sostituzione della misura della custodia cautelare in carcere con gli arresti domiciliari, proposta dal difensore di una persona sottoposta ad indagini per il delitto continuato di associazione di tipo mafioso, quale "concorrente esterno" ad essa. Secondo l'ipotesi accusatoria, l'indagato avrebbe messo, in più occasioni, a disposizione del sodalizio criminoso le proprie cognizioni tecniche e le proprie apparecchiature, idonee all'individuazione di microspie, apparati di localizzazione satellitare e telecamere, collocati dalla polizia giudiziaria nei luoghi in cui i membri dell'organizzazione erano soliti incontrarsi al fine di captarne le comunicazioni.



Ad avviso del rimettente, le esigenze cautelari non sarebbero venute meno, tenuto conto della perdurante operatività dell'associazione e dei legami che l'indagato avrebbe dimostrato di avere con i suoi membri. Dette esigenze potrebbero essere, tuttavia, adeguatamente soddisfatte con la misura meno gravosa degli arresti domiciliari, in considerazione del ruolo di semplice concorrente esterno dell'interessato, che non implicherebbe l'appartenenza al gruppo malavitoso. La misura degli arresti domiciliari risulterebbe, in particolare, idonea a fronteggiare il pericolo di reiterazione di fatti del genere di quelli per i quali si procede, dovendosi escludere che l'indagato - una volta ristretto nella propria abitazione - possa mettere nuovamente a disposizione dell'associazione criminosa le proprie capacità tecniche.

All'accoglimento dell'istanza osterebbe, tuttavia, la norma censurata, che impone di applicare la custodia cautelare in carcere nei confronti della persona raggiunta da gravi indizi di colpevolezza per il delitto previsto dall'art. 416-*bis* cod. pen., salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari. Di qui, dunque, la rilevanza della questione.

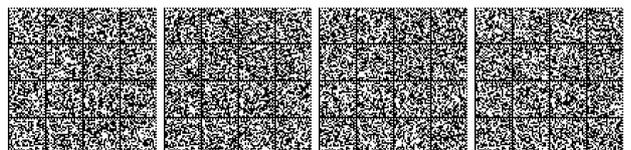
Quanto, poi, alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* ricorda che la Corte costituzionale, con l'ordinanza n. 450 del 1995, ha affermato che la scelta del tipo di misura cautelare da applicare non deve essere necessariamente rimessa all'apprezzamento in concreto del giudice, potendo formare oggetto anche di predeterminazione legislativa, nei limiti della ragionevolezza e del corretto bilanciamento dei valori costituzionali coinvolti. Su tale premessa, la Corte ha ritenuto non irragionevole la presunzione di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere, stabilita dalla norma censurata - nel testo allora vigente - nei confronti dei soggetti gravemente indiziati di delitti di criminalità organizzata di tipo mafioso, stante il coefficiente di pericolosità per le condizioni di base della convivenza e della sicurezza collettiva proprio di detti illeciti.

Secondo il rimettente, tale conclusione dovrebbe essere, tuttavia, necessariamente rivista alla luce delle successive e recenti dichiarazioni di illegittimità costituzionale parziale che hanno colpito la presunzione sancita dall'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., il cui ambito applicativo è stato esteso ben oltre il settore della criminalità mafiosa dal decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38.

Al riguardo, verrebbe in rilievo, in modo particolare, la sentenza n. 57 del 2013, con la quale la Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittima la norma censurata, nella parte in cui stabilisce una presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere nei confronti della persona raggiunta da gravi indizi di colpevolezza in ordine a delitti commessi avvalendosi delle condizioni previste dall'art. 416-*bis* cod. pen., ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo. Nell'occasione, la Corte ha rilevato che le ipotesi criminose ora indicate, anche se collocate «in un contesto mafioso», non postulano indefettibilmente che il loro autore faccia parte dell'associazione mafiosa: circostanza a fronte della quale la presunzione censurata rimane priva di una «congrua “base statistica”» e, con essa, di «un fondamento giustificativo costituzionalmente valido». Non si è, infatti, al cospetto di un «reato che implichi o presupponga necessariamente un vincolo di appartenenza permanente a un sodalizio criminoso con accentuate caratteristiche di pericolosità - per radicamento nel territorio, intensità dei collegamenti personali e forza intimidatrice - vincolo che solo la misura più severa risulterebbe, nella generalità dei casi, in grado di interrompere».

Ad avviso del giudice *a quo*, le stesse considerazioni varrebbero anche in rapporto all'ipotesi del concorso esterno nell'associazione mafiosa. Alla luce della complessa elaborazione giurisprudenziale in materia, deve essere, infatti, qualificato come concorrente esterno il soggetto che, senza essere inserito nella struttura organizzativa del sodalizio, fornisce un contributo concreto, specifico e volontario alla conservazione o al rafforzamento dell'associazione criminale.

La posizione del concorrente esterno risulterebbe, quindi, pienamente sovrapponibile a quella dell'autore di un reato aggravato ai sensi dall'art. 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, in quanto finalizzato ad agevolare una associazione mafiosa. In entrambi i casi, infatti, si è di fronte ad un soggetto che non appartiene all'associazione - e che, pertanto, non è legato da un vincolo permanente con il gruppo criminale, idoneo a giustificare quel giudizio di pericolosità che impone di ricorrere in via esclusiva alla misura carceraria - il quale si limita a porre in essere una condotta intesa a favorire o rafforzare il gruppo stesso.



La necessità di tener distinta la posizione del concorrente esterno da quella del partecipante all'associazione è stata, d'altra parte, riconosciuta dalla Corte di cassazione con riguardo alla presunzione iuris tantum di sussistenza delle esigenze cautelari, sancita dallo stesso art. 275, comma 3, cod. proc. pen. Secondo la giurisprudenza di legittimità, infatti, mentre nei confronti del soggetto gravemente indiziato del delitto di cui all'art. 416-bis cod. pen. nella veste di appartenente all'associazione, e dunque di partecipe dell'«affectio societatis», il superamento di detta presunzione richiede la dimostrazione della rescissione definitiva del vincolo associativo; nei confronti del soggetto gravemente indiziato del medesimo delitto quale concorrente esterno, i parametri per superare la presunzione si legano ad una prognosi in ordine alla ripetibilità o meno della situazione che ha dato luogo al contributo dell'extraneus alla vita della consorteria.

Ciò confermerebbe l'impossibilità di accomunare le due posizioni in rapporto alla presunzione di adeguatezza della sola custodia cautelare in carcere, oggetto di censura: profilo per il quale l'automatismo applicativo sancito dalla norma denunciata verrebbe a porsi in contrasto con il principio, desumibile dal sistema costituzionale, che impone di circoscrivere allo stretto necessario le misure che incidono sulla libertà personale, secondo canoni di proporzionalità e adeguatezza rispetto al caso concreto.

Alla luce di tali considerazioni, la norma denunciata violerebbe, dunque, *in parte qua*, l'art. 3 Cost., assoggettando irrazionalmente ad un medesimo regime cautelare situazioni diverse, sotto il profilo oggettivo e soggettivo; l'art. 13, primo comma, Cost., quale referente fondamentale del regime ordinario delle misure cautelari limitative della libertà personale; nonché l'art. 27, secondo comma, Cost., attribuendo alla coercizione personale cautelare i tratti funzionali tipici della pena.

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

La difesa dello Stato rileva come nell'ordinanza n. 450 del 1995, citata dallo stesso giudice *a quo*, la Corte costituzionale abbia precisato che mentre non può prescindersi da un accertamento in concreto dell'effettiva sussistenza delle esigenze cautelari, la scelta del tipo di misura cautelare da applicare può bene essere effettuata in termini generali dal legislatore, nel rispetto della ragionevolezza della scelta e del corretto bilanciamento dei valori costituzionali coinvolti.

Nel caso in esame, la scelta legislativa di imporre, in presenza di esigenze cautelari, la custodia in carcere nei confronti del soggetto gravemente indiziato del delitto di cui all'art. 416-bis cod. pen. non potrebbe essere ritenuta irragionevole. In particolare, non sarebbe arbitraria - e, dunque, contrastante con l'art. 3 Cost. - la parificazione, a questi fini, tra i soggetti «intraanei» all'associazione mafiosa e coloro i quali, senza essere inseriti nel sodalizio, forniscano un contributo causalmente rilevante alla sua conservazione o al suo rafforzamento. La condotta del concorrente esterno, pur carente del requisito dell'affectio societatis, condividerebbe, infatti, gli elementi strutturali propri della condotta ascrivibile all'associato, stante la necessità della sua efficienza causale per la realizzazione del fatto criminoso collettivo e per la lesione del bene giuridico protetto dalla norma incriminatrice, costituito dall'ordine pubblico.

La norma denunciata non sarebbe, altresì, incompatibile con l'art. 13, primo comma, Cost., essendo stato rispettato il principio della riserva di legge in materia di provvedimenti restrittivi della libertà personale.

Neppure, da ultimo, sarebbe prospettabile la violazione dell'art. 27, secondo comma, Cost., data l'estraneità di tale parametro all'assetto e alla conformazione delle misure restrittive della libertà personale che operano sul piano cautelare, piano del tutto distinto da quello concernente la condanna e l'irrogazione della pena.

Considerato in diritto

1.- Il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Lecce dubita della legittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, secondo periodo, del codice di procedura penale, nella parte in cui - nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di cui all'art. 416-bis del codice penale, è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - non fa salva, altresì, l'ipotesi in cui siano stati acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure, e ciò «in particolar modo in relazione alla figura del concorso esterno in associazione di tipo mafioso».



Ad avviso del giudice *a quo*, la norma censurata violerebbe l'art. 3 della Costituzione, sottoponendo al medesimo trattamento cautelare posizioni tra loro diverse, quali quelle dell'appartenente all'associazione mafiosa e del concorrente esterno nella stessa: soggetto, quest'ultimo, in rapporto al quale la presunzione assoluta di adeguatezza della sola custodia in carcere a soddisfare le esigenze cautelari, sancita dalla norma denunciata, risulterebbe priva di sufficiente base giustificativa, stante la sua estraneità al sodalizio criminoso.

Sarebbero violati, altresì, l'art. 13, primo comma, Cost., quale referente fondamentale del regime ordinario delle misure cautelari limitative della libertà personale, ispirato ai principi di proporzionalità, adeguatezza e del "minimo sacrificio necessario"; nonché l'art. 27, secondo comma, Cost., venendo attribuiti alla coercizione personale cautelare tratti funzionali tipici della pena, in contrasto con la presunzione di non colpevolezza.

2.- La questione è fondata.

Il giudice *a quo* chiede che alle plurime declaratorie di illegittimità costituzionale parziale che hanno già investito il censurato art. 275, comma 3, cod. proc. pen. ne venga aggiunta una ulteriore, concernente specificamente la figura del cosiddetto concorso esterno nel delitto di cui all'art. 416-*bis* cod. pen. (associazioni di tipo mafioso anche straniero).

Il *thema decidendum* impone, dunque, di ripercorrere preliminarmente gli approdi cui è pervenuta la giurisprudenza di questa Corte in materia.

3.- L'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. stabilisce - nella parte che interessa - che nei confronti della persona gravemente indiziata di taluni delitti, specificamente elencati, è applicata la misura della custodia cautelare in carcere, senza alcuna possibile alternativa, salvo che siano acquisiti elementi rivelatori dell'insussistenza delle esigenze cautelari. Viene stabilita, in tal modo, una duplice presunzione: relativa, quanto alla sussistenza del *periculum libertatis*; assoluta, quanto all'adeguatezza della sola custodia carceraria a fronteggiarlo. Ciò, in deroga alla disciplina generale in tema di scelta delle misure cautelari, che affida al giudice il compito di individuare, entro il ventaglio prefigurato dal legislatore (artt. 281-286 cod. proc. pen.), la misura meno gravosa tra quelle astrattamente idonee a soddisfare le esigenze cautelari ravvisabili nel caso concreto, in aderenza al principio - desumibile dalle previsioni degli artt. 13, primo comma, e 27, secondo comma, Cost. - del "minimo sacrificio necessario" della libertà personale.

La lista dei delitti cui accede il regime speciale - introdotto dal decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203 - è stata variamente modulata nel corso del tempo, con pendolari alternanze tra interventi di restringimento e di dilatazione. Al centro della disciplina derogatoria sono, peraltro, costantemente rimasti i delitti di criminalità mafiosa o (lato sensu) di "contiguità" alla mafia: più in particolare, il delitto di associazione di tipo mafioso (art. 416-*bis* cod. pen.) e i delitti aggravati ai sensi dell'art. 7 del citato d.l. n. 152 del 1991, in quanto commessi con "metodo mafioso" (ossia avvalendosi delle condizioni previste dal citato art. 416-*bis* cod. pen.), ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo. Nel testo attuale della norma - frutto delle modifiche disposte dall'art. 2 del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori), convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38 - il riferimento alle predette ipotesi criminose è operato in via mediata, tramite il richiamo, effettuato in via preliminare dal secondo periodo dell'art. 275, comma 3, cod. proc. pen., alla norma processuale di cui all'art. 51, comma 3-*bis*, dello stesso codice, che le considera assieme a numerose altre.

Chiamata a pronunciarsi sulla presunzione assoluta di adeguatezza della sola misura carceraria in un momento nel quale, per effetto della legge 8 agosto 1995, n. 332 (Modifiche al codice di procedura penale in tema di semplificazione dei procedimenti, di misure cautelari e di diritto di difesa), i delitti dianzi indicati erano gli unici sottoposti al regime speciale, e con riferimento a fattispecie concreta nella quale si discuteva di delitti aggravati dalla finalità di agevolare associazioni mafiose, questa Corte, con l'ordinanza n. 450 del 1995, escluse la denunciata violazione degli artt. 3, 13, primo comma, e 27, secondo comma, Cost. La Corte rilevò che, a differenza della verifica della sussistenza delle esigenze cautelari, la quale non può prescindere da un accertamento in concreto, l'individuazione della misura da applicare può essere effettuata anche in via astratta dal legislatore, purché «nel rispetto della ragionevolezza della scelta e del corretto bilanciamento dei valori costituzionali coinvolti». Nella specie, deponeva nel senso della ragionevolezza della soluzione adottata «la delimitazione della norma all'area dei delitti di criminalità organizzata di tipo mafioso», tenuto conto del «coefficiente di pericolosità per le condizioni di base della convivenza e della sicurezza collettiva che agli illeciti di quel genere è connaturato».



4.- Il nuovo indirizzo della giurisprudenza costituzionale sul tema, inaugurato dalla sentenza n. 265 del 2010 dopo che il d.l. n. 11 del 2009 aveva esteso il regime speciale ad un eterogeneo complesso di altre figure criminose, si caratterizza per due aspetti di rilievo agli odierni fini. L'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. è stato dichiarato, di volta in volta, parzialmente illegittimo in rapporto ad un determinato reato o gruppo di reati, ponendo in evidenza la differenza strutturale tra essi e i fatti di criminalità mafiosa. Il tratto nodale di questi ultimi, idoneo a giustificare la presunzione, è stato, peraltro, specificamente identificato nell'«appartenenza» dell'indiziato all'associazione mafiosa.

Ribadendo un principio già ad altri fini affermato (sentenza n. 139 del 2010), questa Corte ha rilevato che le presunzioni assolute, specie quando limitano diritti fondamentali della persona, violano il principio di eguaglianza se sono arbitrarie e irrazionali, cioè se non rispondono a dati di esperienza generalizzati, riassunti nella formula dell'*id quod plerumque accidit*: evenienza che si riscontra segnatamente allorché sia "agevole" formulare ipotesi di accadimenti reali contrari alla generalizzazione posta a base della presunzione stessa.

Con riguardo ai «delitti di mafia», la presunzione posta dall'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. appariva in grado di superare una simile verifica. Ciò, in ragione del fatto che «l'appartenenza ad associazioni di tipo mafioso implica un'adesione permanente ad un sodalizio criminoso di norma fortemente radicato nel territorio, caratterizzato da una fitta rete di collegamenti personali e dotato di particolare forza intimidatrice»: donde la condivisa regola d'esperienza - evocata anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza 6 novembre 2003, Pantano contro Italia - per cui solo la custodia carceraria può ritenersi in grado di «troncare i rapporti tra l'indiziato e l'ambito delinquenziale di appartenenza, neutralizzandone la pericolosità» (sentenza n. 265 del 2010).

Analoghe connotazioni criminologiche non erano, di contro, riscontrabili in rapporto ad altre - e pur gravi - figure delittuose assoggettate al regime cautelare speciale: figure che - oltre a presentare disvalori nettamente differenziabili - in un numero non marginale di casi non postulavano, tenuto conto delle caratteristiche dei fatti incriminati, esigenze cautelari affrontabili solo con la massima misura. Con riferimento ad esse, la norma censurata violava, dunque, «sia l'art. 3 Cost., per l'ingiustificata parificazione dei procedimenti relativi ai delitti in questione a quelli concernenti i delitti di mafia nonché per l'irrazionale assoggettamento ad un medesimo regime cautelare delle diverse ipotesi concrete riconducibili ai paradigmi punitivi considerati; sia l'art. 13, primo comma, Cost., quale referente fondamentale del regime ordinario delle misure cautelari privative della libertà personale; sia, infine, l'art. 27, secondo comma, Cost., in quanto attribui[va] alla coercizione processuale tratti funzionali tipici della pena» (sentenza n. 265 del 2010).

A determinare i rilevati vulnera non era, peraltro, la presunzione in sé, ma il suo carattere assoluto, che implicava una indiscriminata e totale negazione di rilievo al principio del "minimo sacrificio necessario". L'art. 275, comma 3, cod. proc. pen. è stato dichiarato, quindi, costituzionalmente illegittimo nella parte in cui, con riguardo alle ipotesi criminose in questione, prevedeva una presunzione, per l'appunto, assoluta di adeguatezza della misura massima, anziché una presunzione solo relativa: superabile, cioè - analogamente a quella di sussistenza delle esigenze cautelari - ove «siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure».

5.- Le considerazioni ora ricordate e la conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale, riferite inizialmente a taluni delitti monosoggettivi a sfondo sessuale (sentenza n. 265 del 2010), sono state successivamente estese ad altre figure criminose, comprendenti - oltre a reati essi pure ordinariamente monosoggettivi (sentenze n. 164 e n. 331 del 2011, n. 213 del 2013, concernenti rispettivamente l'omicidio volontario, i reati di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina e il sequestro di persona a scopo di estorsione) - anche fattispecie necessariamente plurisoggettive (sentenza n. 232 del 2013, relativa alla violenza sessuale di gruppo), talune delle quali a carattere associativo, ma diverse da quelle di tipo mafioso: in particolare, l'associazione finalizzata al traffico illecito di sostanze stupefacenti o psicotrope (sentenza n. 231 del 2011) e l'associazione per delinquere finalizzata a commettere delitti in materia di contraffazione e alterazione di segni distintivi (sentenza n. 110 del 2012).

Anche con riguardo a tali ultime fattispecie criminose, questa Corte ha posto in evidenza i tratti differenziali rispetto al delitto di associazione di tipo mafioso, avendo specificamente di mira la posizione dell'«associato».

Si è rilevato, in specie, che il delitto di associazione di tipo mafioso è «normativamente connotato - di riflesso ad un dato empirico-sociologico - come quello in cui il vincolo associativo esprime una forza di intimidazione e condizioni di assoggettamento e di omertà, che da quella derivano, per conseguire determinati fini illeciti. Caratteristica



essenziale è proprio tale specificità del vincolo, che, sul piano concreto, implica ed è suscettibile di produrre, da un lato, una solida e permanente adesione tra gli associati, una rigida organizzazione gerarchica, una rete di collegamenti e un radicamento territoriale e, dall'altro, una diffusività dei risultati illeciti, a sua volta produttiva di accrescimento della forza intimidatrice del sodalizio criminoso. Sono tali peculiari connotazioni a fornire una congrua "base statistica" alla presunzione considerata, rendendo ragionevole la convinzione che, nella generalità dei casi, le esigenze cautelari derivanti dal delitto in questione non possano venire adeguatamente fronteggiate se non con la misura carceraria, in quanto idonea - per valersi delle parole della Corte europea dei diritti dell'uomo - "a tagliare i legami esistenti tra le persone interessate e il loro ambito criminale di origine", minimizzando "il rischio che esse mantengano contatti personali con le strutture delle organizzazioni criminali e possano commettere nel frattempo delitti" (sentenza 6 novembre 2003, Pantano contro Italia)» (sentenza n. 231 del 2011).

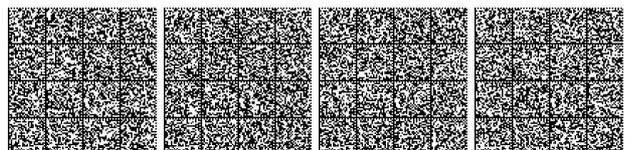
Tratti simili non presentavano i delitti associativi oggetto di scrutinio, che si connotano come fattispecie "aperte", qualificate solo dalla tipologia dei reati-fine e non già da particolari caratteristiche del vincolo associativo, così da abbracciare situazioni marcatamente eterogenee sotto il profilo considerato: donde l'impossibilità di «enucleare una regola di esperienza, ricollegabile ragionevolmente a tutte le "connotazioni criminologiche" del fenomeno, secondo la quale la custodia carceraria sarebbe l'unico strumento idoneo a fronteggiare le esigenze cautelari» (sentenza n. 231 del 2011; analogamente sentenza n. 110 del 2012).

6.- Particolare rilievo, agli odierni fini, assume la sentenza n. 57 del 2013, con la quale questa Corte - ad ulteriore sviluppo delle conclusioni ora ricordate - ha dichiarato costituzionalmente illegittima la presunzione di cui si tratta in rapporto ai delitti aggravati ai sensi dell'art. 7 del d.l. n. 152 del 1991, in quanto commessi con "metodo mafioso" o per agevolare l'attività di associazioni mafiose: superando, così, relativamente ad essi, la soluzione adottata con l'ordinanza n. 450 del 1995.

Nell'occasione, la Corte ha rilevato come sia consolidato, nella giurisprudenza di legittimità, l'indirizzo secondo il quale l'aggravante in discorso, in entrambe le forme in cui può atteggiarsi, non richiede che l'autore del fatto sia partecipe di un sodalizio di stampo mafioso, potendo trattarsi anche di un estraneo: il che comporta che la presunzione assoluta sulla quale fa leva il regime cautelare speciale non risponda «a dati di esperienza generalizzati». Non si è, infatti, «in presenza di un "reato che implichi o presupponga necessariamente un vincolo di appartenenza permanente a un sodalizio criminoso con accentuate caratteristiche di pericolosità - per radicamento nel territorio, intensità dei collegamenti personali e forza intimidatrice - vincolo che solo la misura più severa risulterebbe, nella generalità dei casi, in grado di interrompere" (sentenza n. 164 del 2011). Se, come si è visto, la congrua "base statistica" della presunzione in questione è collegata all'"appartenenza ad associazioni di tipo mafioso" (sentenza n. 265 del 2010), una fattispecie che, anche se collocata in un contesto mafioso, non presupponga necessariamente siffatta "appartenenza" non assicura alla presunzione assoluta di adeguatezza della custodia cautelare in carcere un fondamento giustificativo costituzionalmente valido. Il semplice impiego del cosiddetto "metodo mafioso" o la finalizzazione della condotta criminosa all'agevolazione di un'associazione mafiosa [...] non sono necessariamente equiparabili, ai fini della presunzione in questione, alla partecipazione all'associazione, ed è a questa partecipazione che è collegato il dato empirico, ripetutamente constatato, della inidoneità del processo, e delle stesse misure cautelari, a recidere il vincolo associativo e a far venir meno la connessa attività collaborativa, sicché, una volta riconosciuta la perdurante pericolosità dell'indagato o dell'imputato del delitto previsto dall'art. 416-bis cod. pen., è legittimo presumere che solo la custodia in carcere sia idonea a contrastarla efficacemente».

7.- A rilievi analoghi, *mutatis mutandis*, si espone anche la fattispecie, che qui particolarmente interessa, del concorso esterno in associazione mafiosa.

È noto come tale figura - scaturente dalla combinazione tra la norma incriminatrice di cui all'art. 416-bis cod. pen. e la disposizione generale in tema di concorso eventuale nel reato di cui all'art. 110 cod. pen. (e, grazie a tale clausola estensiva, pacificamente ricompresa nel perimetro di operatività del regime cautelare speciale) - sia stata (e, per vari profili, resti) al centro di un amplissimo dibattito giurisprudenziale e dottrinale, scandito da reiterati interventi delle sezioni unite della Corte di cassazione.



In questa sede, è sufficiente, peraltro, rilevare come - superati definitivamente gli originari dubbi circa l'astratta configurabilità del concorso eventuale di un *extraneus*, diverso dai concorrenti necessari, in una fattispecie necessariamente plurisoggettiva, quale quella associativa - la giurisprudenza di legittimità appaia, allo stato, saldamente orientata a riconoscere la qualità di «concorrente esterno» al soggetto che, senza essere stabilmente inserito nell'organizzazione criminale, e rimanendo, dunque, privo dell'«*affectio societatis*», fornisce un contributo causalmente efficiente - oltre che consapevole e volontario - alla conservazione o al rafforzamento delle capacità operative del sodalizio (Corte di cassazione, sezione unite, 12 luglio-20 settembre 2005, n. 33748; nonché, tra le ultime, Corte di cassazione, sezione sesta, 18 giugno-31 luglio 2014, n. 33885).

La differenza tra il partecipante «*intraeus*» all'associazione mafiosa e il concorrente esterno risiede, pertanto, nel fatto che il secondo, sotto il profilo oggettivo, non è inserito nella struttura criminale, pur offrendo un apporto causalmente rilevante alla sua conservazione o al suo rafforzamento, e, sotto il profilo soggettivo, è privo dell'«*affectio societatis*», laddove invece l'«*intraeus*» è animato dalla coscienza e volontà di contribuire attivamente alla realizzazione dell'accordo e del programma criminoso in modo stabile e permanente (Corte di cassazione, sezione sesta, 27 novembre-20 dicembre 2012, n. 49757; Corte di cassazione, sezione seconda, 20 aprile-16 maggio 2012, n. 18797).

Dunque, se il soggetto che delinque con «metodo mafioso» o per agevolare l'attività di una associazione mafiosa (ipotesi considerata dalla citata sentenza n. 57 del 2013) può, a seconda dei casi, appartenere o meno all'associazione stessa, il concorrente esterno è, per definizione, un soggetto che non fa parte del sodalizio: diversamente, perderebbe tale qualifica, trasformandosi in un «associato». Nei confronti del concorrente esterno non è, quindi, in nessun caso ravvisabile quel vincolo di «adesione permanente» al gruppo criminale che - secondo la giurisprudenza di questa Corte - è in grado di legittimare, sul piano «empirico-sociologico», il ricorso in via esclusiva alla misura carceraria, quale unico strumento idoneo a recidere i rapporti dell'indiziato con l'ambiente delinquenziale di appartenenza e a neutralizzarne la pericolosità.

Al riguardo, non gioverebbe opporre che il concorrente esterno, analogamente al partecipante all'associazione, apporta comunque un contributo causale al raggiungimento dei fini del sodalizio: con la conseguenza che la sua condotta risulterebbe pienamente espressiva del disvalore del delitto di cui all'art. 416-*bis* cod. pen., concretandosi anzi, talora, in apporti di maggior rilievo rispetto a quelli dell'«*intraeus*». Il che non potrebbe certamente dirsi, invece, per l'autore di un reato aggravato ai sensi dell'art. 7 del d.l. n. 152 del 1991: giacché, per un verso - come rimarcato dalla stessa sentenza n. 57 del 2013 - l'anzidetta aggravante può accedere a qualsiasi delitto, anche della più modesta entità; e, per altro verso, anche quando si discuta di un delitto aggravato dalla finalità di «agevolazione mafiosa», non è comunque richiesto che l'obiettivo si realizzi.

Tali considerazioni attengono, in effetti, alla gravità dell'illecito commesso dal concorrente esterno, che dovrà essere congruamente apprezzata in sede di determinazione della pena, all'esito della formulazione di un giudizio definitivo di colpevolezza. Esse non impongono, per converso, preclusioni sul diverso piano della verifica della sussistenza e - per quanto qui rileva - del grado delle esigenze cautelari, che condiziona l'identificazione della misura idonea a soddisfarle. Non ne risulta inficiato, infatti, il rilievo di fondo, espresso dalla sentenza n. 57 del 2013, secondo il quale il mero «contesto mafioso» in cui si colloca la condotta criminosa addebitata all'indiziato non basta ad offrire una congrua «base statistica» alla presunzione, ove esso non presupponga necessariamente l'«appartenenza» al sodalizio criminoso. E, nella specie, a prescindere dal «peso specifico» dei rispettivi contributi, la figura del concorrente esterno - se pure espressiva di una posizione di «contiguità» alla consorteria mafiosa - si differenzia da quella dell'associato proprio in relazione all'elemento che è in grado di rendere costituzionalmente compatibile la presunzione assoluta: e, cioè, lo stabile inserimento in una organizzazione criminale con caratteristiche di spiccata pericolosità (assente nel primo caso, presente nel secondo).

Secondo quanto più volte affermato dalla Corte di cassazione (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione sesta, 27 giugno-24 luglio 2013, n. 32412; Corte di cassazione, sezione seconda, 11 giugno-10 settembre 2008, n. 35051), anche a sezioni unite (Corte di cassazione, sezione unite, 30 ottobre 2002-21 maggio 2003, n. 22327; Corte di cassazione, sezione unite, 5 ottobre-28 dicembre 1994, n. 16), il «supporto» del concorrente esterno all'associazione mafiosa può risultare, in effetti, anche meramente episodico, o estrinsecarsi addirittura in un unico contributo: circostanza che rende ancor meno giustificabile tanto la totale equiparazione del concorrente esterno all'associato (il cui «supporto» è, invece, per definizione, stabile e duraturo nel tempo), quanto l'omologazione delle diverse modalità concrete con cui il concorso esterno è suscettibile di manifestarsi, ai fini dell'esclusione di qualunque possibile alternativa alla custodia carceraria come strumento di contenimento della pericolosità sociale dell'indiziato.



Come rimarcato dal giudice rimettente, è del resto significativo che la giurisprudenza di legittimità abbia ritenuto di dover differenziare nettamente le posizioni dell'associato e del concorrente esterno, con riguardo all'identificazione degli elementi che consentono di vincere la presunzione relativa di sussistenza delle esigenze cautelari, posta dallo stesso art. 275, comma 3, cod. proc. pen. Mentre, nel caso dell'associato, la presunzione di pericolosità sociale cede - secondo la Corte di cassazione - solo di fronte alla dimostrazione della rescissione definitiva del vincolo di appartenenza al sodalizio; nel caso del concorrente esterno - che non ha alcun vincolo da rescindere, stante la sua estraneità all'organizzazione - il parametro per superare la presunzione è diverso e meno severo, rimanendo legato alla prognosi di non reiterabilità del contributo alla consorterìa (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezione sesta, 29 gennaio-27 febbraio 2014, n. 9478; Corte di cassazione, sezione sesta, 8 luglio-14 luglio 2011, n. 27685).

8.- L'art. 275, comma 3, secondo periodo, cod. proc. pen. va dichiarato, pertanto, costituzionalmente illegittimo nella parte in cui - nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di cui all'art. 416-bis cod. pen., è applicata la custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - non fa salva, altresì, rispetto al concorrente esterno nel suddetto delitto, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 275, comma 3, secondo periodo, del codice di procedura penale, nella parte in cui - nel prevedere che, quando sussistono gravi indizi di colpevolezza in ordine al delitto di cui all'art. 416-bis cod. pen., è applicata custodia cautelare in carcere, salvo che siano acquisiti elementi dai quali risulti che non sussistono esigenze cautelari - non fa salva, altresì, rispetto al concorrente esterno nel suddetto delitto, l'ipotesi in cui siano acquisiti elementi specifici, in relazione al caso concreto, dai quali risulti che le esigenze cautelari possono essere soddisfatte con altre misure.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 marzo 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



n. 49

Sentenza 14 gennaio - 26 marzo 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reato di lottizzazione abusiva - Diritto vivente in base al quale la sanzione della confisca urbanistica consegue non solo alla sentenza definitiva di condanna ma anche alla dichiarazione di prescrizione del reato qualora la responsabilità penale sia stata accertata in tutti i suoi elementi - Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 29 ottobre 2013, *Varvara c. Italia*, che vieterebbe la confisca dei beni quando non viene pronunciata una condanna per il reato di lottizzazione abusiva - Effetti delle sentenze della Corte EDU nell'ordinamento interno.

- D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo A), art. 44, comma 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. 44, comma 2, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo A), promossi dal Tribunale ordinario di Teramo, in composizione monocratica, con ordinanza del 17 gennaio 2014 e dalla Corte di cassazione, terza sezione penale, con ordinanza del 20 maggio 2014, rispettivamente iscritte ai nn. 101 e 209 del registro ordinanze 2014 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 26 e 48, prima serie speciale, dell'anno 2014.

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

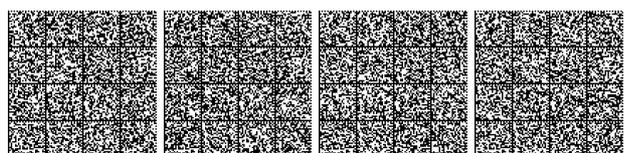
udito nella camera di consiglio del 14 gennaio 2015 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto in fatto

1.- La Corte di cassazione, terza sezione penale, con ordinanza depositata il 20 maggio 2014 (r.o. n. 209 del 2014), ha sollevato una questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 2, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo A), in riferimento agli artt. 2, 9, 32, 41, 42 e 117, primo comma, della Costituzione, nella parte in cui, in forza dell'interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo, tale disposizione «non può applicarsi nel caso di dichiarazione di prescrizione del reato anche qualora la responsabilità penale sia stata accertata in tutti i suoi elementi».

Il giudice *a quo* premette di conoscere del ricorso proposto contro una sentenza della Corte d'appello di Roma, che, tra le altre statuizioni, ha disposto la confisca di immobili e terreni oggetto di lottizzazione abusiva.

Si è trattato, in particolare, della realizzazione di una struttura residenziale di 285 abitazioni, in contrasto con gli strumenti urbanistici e in luogo del previsto «complesso di case-albergo per anziani».



Con riferimento al reato di lottizzazione abusiva, punito dall'art. 44, comma 1, lettera c), del d.P.R. n. 380 del 2001, gli imputati sono stati prosciolti per estinzione del reato conseguente a prescrizione. Al giudizio penale hanno partecipato anche acquirenti delle abitazioni frutto della lottizzazione, in qualità di parti civili. Il rimettente riferisce che «almeno per quindici di esse si pone il problema della confiscabilità degli immobili», posto che tale misura, disposta dal giudice del merito, li raggiungerebbe, in quanto proprietari del bene, ai sensi dell'impugnato art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001.

Tale disposizione stabilisce che la sentenza definitiva del giudice penale che accerta che vi è stata lottizzazione abusiva dispone la confisca dei terreni abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite. Il giudice rimettente precisa che la confisca «può essere disposta anche in presenza di una causa estintiva del reato, purché sia accertata - come avvenuto nel caso in esame - la sussistenza della lottizzazione abusiva sotto il profilo oggettivo e soggettivo, nell'ambito di un giudizio che assicuri il contraddittorio e la più ampia partecipazione degli interessati, e che verifichi l'esistenza di profili quantomeno di colpa sotto l'aspetto dell'imprudenza, della negligenza e del difetto di vigilanza dei soggetti nei confronti dei quali la misura viene ad incidere».

Per quanto concerne la posizione degli imputati, la Corte di cassazione esclude di poter accogliere la domanda di assoluzione per insussistenza del fatto, perché, quanto al proscioglimento per intervenuta prescrizione, ai sensi dell'art. 129 c.p.p., «non può dirsi che dagli atti emerga l'assoluta assenza della prova di colpevolezza» a loro carico. Ne consegue che i ricorsi andrebbero rigettati anche con riguardo ai «capi della sentenza impugnata con cui è stata disposta la confisca delle aree e dei terreni lottizzati».

Il rimettente, in altri termini, si troverebbe a confermare una sentenza che, pur in presenza di una causa estintiva del reato, reca l'accertamento della lottizzazione abusiva e a valutare se la confisca, prevista in tal caso dall'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, possa raggiungere il terzo acquirente dell'immobile oggetto del reato.

Su quest'ultimo punto, la Corte di cassazione osserva che «Non emergono [...] elementi incontrovertibili da cui possa escludersi che i 15 acquirenti e i restanti promissari acquirenti gli immobili abusivamente lottizzati, costituitisi parti civili nel presente processo, fossero qualificabili come terzi di buona fede», come la Corte d'appello avrebbe illustrato nella propria decisione oggetto di ricorso. Pertanto «la disposta confisca dovrebbe essere confermata, con innegabile sacrificio patrimoniale del diritto di proprietà, non potendo gli stessi qualificarsi come terzi estranei al reato di lottizzazione abusiva per il solo fatto di non aver mai rivestito la qualità di persona sottoposta ad indagini od imputato, né l'intervenuta costituzione di parte civile è decisiva per affermarne l'estraneità».

Tuttavia, il giudice *a quo*, dopo aver dato atto che la consolidata interpretazione dell'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, anche alla luce della sentenza n. 239 del 2009 di questa Corte, imporrebbe di confiscare i beni, dà conto della sopravvenienza della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 29 ottobre 2013, Varvara contro Italia (ric. n. 17475 del 2009), e ritiene che essa abbia modificato il contenuto della disposizione censurata. La Corte europea, infatti, avrebbe statuito che, in base all'art. 7 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, e all'art. 1 del relativo Primo Protocollo addizionale, la confisca non possa mai essere disposta in difetto di una sentenza di condanna per il reato di lottizzazione abusiva, ed in particolare quando si è verificata l'estinzione del reato.

Il rimettente osserva che simile indirizzo, non univoco nella giurisprudenza europea, si pone in conflitto con una linea di tendenza legislativa volta a prevedere ipotesi di «confisca senza condanna», come ad esempio disporrebbe, in talune ipotesi, la direttiva 3 aprile 2014, n. 2014/42/UE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea). Tuttavia, esso, promanando dalla Corte di Strasburgo, andrebbe in ogni caso recepito.

Una volta assunto l'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001 nel significato attribuitogli in senso conforme alla CEDU, il giudice *a quo* dubita della compatibilità di tale significato con gli artt. 2, 9, 32, 41, 42 e 117, primo comma, Cost., «i quali impongono che il paesaggio, l'ambiente, la vita e la salute siano tutelati quali valori costituzionali oggettivamente fondamentali, cui riconoscere prevalenza nel bilanciamento con il diritto di proprietà».

2.- Il rimettente specifica che la questione è rilevante, poiché, allo stato, la disposizione impugnata osterebbe alla confisca dei beni oggetto di lottizzazione abusiva in danno del terzo acquirente, mentre, ove essa fosse accolta, tale misura, già disposta dalla Corte d'appello, andrebbe confermata.

3.- Con riguardo alla non manifesta infondatezza, il giudice *a quo* enuncia una premessa che accomuna tutte le censure, svolte poi analiticamente con riferimento ai parametri sopra dedotti. La confisca del frutto della lottizzazione abusiva sarebbe l'effetto di una scelta legislativa conseguente agli artt. 2, 9, 32, 41, 42 e 117, primo comma, Cost.



Infatti, il diritto di proprietà, alla cui salvaguardia sarebbe preposta l'interpretazione dell'art. 44, comma 2, impugnato, valorizzato dalla giurisprudenza europea, sarebbe destinato a recedere di fronte a valori costituzionali di maggior rilievo, tra i quali quelli espressi dalle sopraccitate norme costituzionali. La Costituzione, prosegue il rimettente, «certamente riconosce come diritto fondamentale, da definire diritto inviolabile dell'uomo, ai sensi dell'art. 2 Cost., non il diritto di proprietà privata senza aggettivi, ma il diritto di "proprietà personale", quella riferibile al soddisfacimento dei bisogni primari dell'uomo», e lo colloca «nel Titolo dedicato ai "Rapporti economici"». Esso, pertanto, «non costituisce un valore assoluto, un diritto fondamentale inviolabile, ma un diritto che esiste secondo la previsione della legge, la quale, tenuto conto del suo obbligo di assicurarne la funzione sociale e di renderlo accessibile a tutti, potrebbe anche comprimerlo», riducendolo a un nucleo essenziale.

In questo contesto, aggiunge il giudice rimettente, «È, quindi, la legge che impone, in caso di "accertata" lottizzazione [...] il sacrificio del diritto di proprietà». La disposizione impugnata verrebbe invece ad impedire tale sacrificio, esponendosi al dubbio di costituzionalità.

4.- Passando ad approfondire le censure, il giudice rimettente ritiene leso anzitutto l'art. 2 Cost., poiché l'art. 44, comma 2, impugnato, imporrebbe «di considerare il diritto di proprietà come inviolabile», in contrasto con quanto osservato in senso opposto dallo stesso giudice.

Sarebbe poi violato l'art. 9 Cost., giacché omettendo la confisca si pregiudicherebbe il bene dell'ambiente, mentre «La natura di principio fondamentale della nostra Carta costituzionale della tutela del paesaggio e del territorio giustifica, nell'ottica del legislatore, il sacrificio della proprietà privata». La disposizione impugnata assicurerebbe invece la «prevalenza del diritto di proprietà», così invertendo la contraria scelta costituzionale.

Per le medesime ragioni sarebbe leso l'art. 32 Cost. Il giudice rimettente premette che la «legislazione urbanistica» ha «come obiettivo non soltanto la conservazione di un ordinato assetto territoriale, ma anche quello di garantire la tutela del diritto ad un "ambiente" salubre e, dunque, la tutela della salute umana».

Ne consegue che «nel conflitto tra tre diversi interessi quali il mercato, l'ambiente e la persona» è ammessa una compressione dell'integrità ambientale «in ragione degli interessi economici delle imprese», ma in nessun caso potrebbe venire compromesso «l'interesse fondamentale della persona alla difesa della salubrità dell'ambiente (Corte Cost., sentenza n. 127/1990)».

Il giudice *a quo* conclude che «escludere [...] la confiscabilità dei terreni e degli immobili sequestrati determinerebbe, ancora una volta, la prevalenza del diritto di proprietà sul diritto alla salute», in contrasto con l'art. 32 Cost.

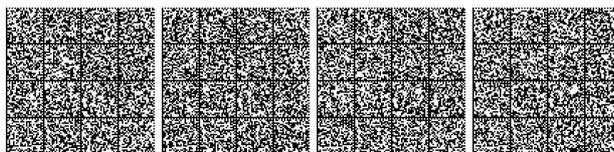
Infine, analogo ragionamento è svolto con riferimento agli artt. 41 e 42 Cost. La Corte di cassazione evidenzia che è lo stesso legislatore che, assegnando prevalenza all'«interesse dello Stato a reprimere» le violazioni urbanistiche, impone «il sacrificio del diritto di proprietà attesa l'incompatibilità della condotta integrante l'illecito lottizzatorio con la funzione sociale e con l'utilità sociale».

Il rimettente conclude, rammentando che «il potere di pianificazione urbanistica» è «funzionalmente rivolto alla realizzazione contemperata di una pluralità di interessi pubblici, che trovano il proprio fondamento in valori costituzionalmente garantiti».

Venendo meno la confisca, nel caso di lottizzazione abusiva, «si priverebbe la pubblica amministrazione di un essenziale strumento di realizzazione di valori costituzionali, quali sono almeno quelli espressi dagli articoli 9, comma secondo, 32, 42, 44, 47, comma secondo, Cost.».

5.- Alla luce di queste considerazioni, il giudice *a quo*, ripercorsa la giurisprudenza costituzionale in tema di rapporti tra CEDU e legge nazionale, rammenta che «il rispetto degli obblighi internazionali non può mai essere causa di una diminuzione di tutela rispetto a quelle già predisposte dall'ordinamento interno» e reputa la norma impugnata contraria al principio di «massima espansione delle garanzie», posto che essa frustra gli interessi costituzionali riassunti dalle disposizioni asseritamente violate. Né sarebbe possibile «attivare la procedura prevista dal Protocollo n. 16 alla Convenzione» e richiedere il parere della Corte europea, posto che tale strumento non è ancora entrato in vigore. A parere del rimettente, non resta perciò che sollevare una questione di costituzionalità dell'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, nel significato da attribuirgli sulla base della giurisprudenza di Strasburgo.

6.- Con ordinanza depositata il 17 gennaio 2014 (r.o. n. 101 del 2014), il Tribunale ordinario di Teramo, in composizione monocratica, ha sollevato una questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 della CEDU, «nella parte in cui consente che l'accertamento nei confronti dell'imputato del reato di lottizzazione abusiva - quale presupposto dell'obbligo per il giudice penale di disporre la confisca dei terreni abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite - possa essere contenuto anche in una sentenza che dichiara estinto il reato per intervenuta prescrizione».



Il rimettente si trova a giudicare una persona imputata del reato di lottizzazione abusiva previsto dall'art. 44, comma 1, lettera c), del d.P.R. n. 380 del 2001, in qualità di proprietario dell'area e committente dei lavori.

Il giudice *a quo* rileva, anzitutto, che il reato è prescritto e che pertanto, in difetto delle condizioni per assolvere l'imputato ai sensi dell'art. 129 c.p.p., è necessario dichiarare di non doversi procedere per estinzione del reato stesso.

Peraltro, il rimettente reputa integrati gli estremi dell'illecito penale, anche sotto l'aspetto della responsabilità personale dell'imputato, se non altro a titolo di colpa. Quest'ultimo, prosegue il rimettente, ha progressivamente alterato la destinazione urbanistica agricola dell'area, imprimendole carattere residenziale. Nonostante gli atti di assenso della pubblica amministrazione, la macroscopica violazione della normativa urbanistica, e il difetto di un reale nesso strumentale dei beni edificati rispetto alle esigenze agricole del terreno, convincono il giudice *a quo* della colpevolezza dell'imputato.

Ciò premesso, il Tribunale osserva che, alla luce dell'interpretazione dell'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, vigente, a seguito della sentenza di questa Corte n. 239 del 2009, e seguita dalla Corte di cassazione, sarebbe necessario disporre la confisca del bene oggetto di lottizzazione abusiva, poiché essa non richiede inderogabilmente la condanna penale, ma il solo accertamento della responsabilità della persona verso cui la misura è disposta.

Tuttavia, il rimettente reputa che tale assetto, che costituisce diritto vivente, dovrebbe ritenersi superato per effetto della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo resa nel caso Varvara contro Italia, sopra già citata, con la quale si sarebbe stabilito che l'art. 7 della CEDU vieta di applicare una sanzione reputata penale nei confronti di chi non sia stato condannato.

Il giudice *a quo* esclude di potersi discostare in via ermeneutica dal diritto vivente appena ricostruito, nonostante l'«ambiguità del dato letterale» offerto dalla disposizione impugnata, ma ritiene che esso si ponga in contrasto con l'art. 7 della CEDU, come interpretato dalla Corte di Strasburgo, e conseguentemente con l'art. 117, primo comma, Cost.

Secondo questa prospettiva, sarebbe necessario superare «ogni residuo dubbio interpretativo» sull'intrinseca natura penale della confisca, concludendo per un'attrazione di essa «nell'orbita garantista sostanziale» assicurata dai «principi di legalità della pena e di "colpevolezza"» di cui all'art. 25 Cost.

7.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che la questione sia dichiarata non fondata.

L'Avvocatura ritiene che la confisca prevista dalla norma impugnata non costituisca una sanzione penale, perché non è diretta a punire, ma a permettere all'amministrazione di recuperare l'area lottizzata, ripristinando la «situazione ambientale». La misura concernerebbe esclusivamente la tutela del territorio, come si dovrebbe dedurre dal fatto che l'amministrazione può scegliere se demolire l'opera o acquisirla al proprio patrimonio, e dal fatto che la confisca, pur disposta dallo Stato, opera a favore dell'ente locale.

L'Avvocatura aggiunge che la sentenza resa nel caso Varvara contro Italia, peraltro solo a maggioranza dei componenti della Corte europea, «desta allarme prima che perplessità», perché pone in questione il meccanismo «consolidato» delle sanzioni amministrative, indebolendo la risposta sanzionatoria nei confronti di condotte assunte in danno del territorio. Ciò comporterebbe la violazione degli artt. 9 e 42 Cost.

In ragione della prevalenza da attribuirsi a tali disposizioni rispetto alle norme della CEDU, l'Avvocatura reputa «nel potere della Corte costituzionale accertare e dichiarare» la inidoneità della Convenzione nel caso di specie «ad imporre la conformazione del diritto interno».

8.- Con memoria depositata il 18 dicembre 2014, l'Avvocatura ha ulteriormente sviluppato gli argomenti già enunciati per sostenere l'infondatezza della questione.

Dopo aver ripercorso il contenuto delle pronunce rese dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nel caso Sud Fondi srl e altri contro Italia e nel caso Varvara contro Italia, l'Avvocatura rileva che il «principio di diritto nazionale», affermato in quest'ultima sentenza, secondo cui non sarebbe possibile applicare una sanzione accessoria, come la confisca per la lottizzazione abusiva, in caso di reato estinto per prescrizione o per altra causa, non sarebbe sancito dalla Costituzione o da norme legislative dell'ordinamento nazionale e non troverebbe riscontro nel diritto vivente di fonte giurisprudenziale. Il legislatore nazionale avrebbe previsto, infatti, diverse ipotesi di confisca senza condanna, subordinandole all'accertamento della responsabilità colpevole dell'imputato. Il diritto vivente di origine giurisprudenziale avrebbe affermato un analogo principio in tema di confisca di cui all'art. 44 del d.P.R. n. 380 del 2001.

La possibilità della confisca senza condanna sarebbe prevista anche dal diritto dell'Unione europea (art. 4 della direttiva n. 2014/42/UE) e dal diritto internazionale (art. 54, paragrafo 1, lettera c, della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni unite contro la corruzione del 31 ottobre 2003).



Secondo l'Avvocatura, «L'applicazione della "pena" della confisca» anche in presenza di una sentenza di proscioglimento non costituirebbe un esito illogico o incomprensibile del processo penale. Infatti, se si attribuisse «all'etichetta "condanna penale" il significato di applicazione di una "pena" (intesa in senso ampio, ex art. 7, Cedu), la sentenza di proscioglimento con confisca [sarebbe], in realtà nella sostanza, una condanna, e dunque non [costituirebbe] un controsenso». Ricollegando all'espressione «"condanna penale" il significato di applicazione delle sole pene formalmente considerate tali dall'ordinamento nazionale», la confisca di cui all'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, non sarebbe ugualmente in «contraddizione» con il principio di legalità, in quanto essa, nell'ordinamento italiano, costituirebbe una sanzione amministrativa e non una pena. Il presupposto della condanna, infatti, andrebbe inteso non come categoria astratta, «ma solo come termine evocativo dell'accertamento della responsabilità che giustifica la sottrazione definitiva del bene».

Pertanto, qualora si ritenga che la sentenza della Corte europea resa nel caso Varvara «abbia inteso per "condanna" non la categoria formale, ma solo la pronuncia evocativa di un accertamento pieno accompagnato da tutte le garanzie difensive della responsabilità dell'imputato», la Corte dovrebbe adottare una sentenza interpretativa di rigetto. Ove si ritenga, invece, che tale sentenza affermi che il legislatore «non ha previsto» o «non poteva prevedere» un caso di confisca senza condanna, allora tale decisione, avente «valore sub-costituzionale» sarebbe in contrasto con i principi costituzionali che riservano alla Corte costituzionale e alla Corte di cassazione il compito di «definire il diritto vivente interno desumibile rispettivamente dalla Costituzione o dalle altre fonti del diritto», e con l'art. 25 Cost., che attribuisce al legislatore ordinario la competenza a «definire i presupposti di applicazione delle pene e dunque della confisca».

L'Avvocatura, inoltre, sottolinea che la regola affermata dalla Corte europea nel caso Varvara, secondo cui sarebbe priva di base legale e arbitraria la confisca disposta ai sensi dell'art. 44 del d.P.R. n. 380 del 2001, in assenza di una condanna penale, rischierebbe di pregiudicare i valori fondamentali del paesaggio, dell'ambiente, della vita e della salute, destinati a prevalere, in considerazione del rango sub-costituzionale della Convenzione e delle decisioni della Corte di Strasburgo. Inoltre, i valori in questione prevarrebbero nel bilanciamento con il diritto di proprietà, il quale non costituisce un diritto assoluto inviolabile, dovendo comunque essere rivolto ad assicurare una funzione sociale.

L'interpretazione dell'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, discendente dalla giurisprudenza europea, fornendo al diritto di proprietà una protezione maggiore di quella sancita in Costituzione, sarebbe in contrasto con il valore costituzionale primario del paesaggio di cui all'art. 9 Cost. Ugualmente, sarebbe violato il diritto alla salute, nella sua accezione di diritto ad un ambiente salubre, previsto dall'art. 32 Cost., e destinato a prevalere sul diritto di proprietà.

Considerato in diritto

1.- Con ordinanza del 20 maggio 2014 (r.o. n. 209 del 2014), la Corte di cassazione, terza sezione penale, ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 9, 32, 41, 42 e 117, primo comma, della Costituzione, una questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 2, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo A), nella parte in cui vieta di applicare la confisca urbanistica «nel caso di dichiarazione di prescrizione del reato anche qualora la responsabilità penale sia stata accertata in tutti i suoi elementi».

La disposizione impugnata stabilisce che «La sentenza definitiva del giudice penale che accerta che vi è stata lottizzazione abusiva, dispone la confisca dei terreni, abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite».

Il giudice rimettente è investito del ricorso proposto da numerose parti contro una pronuncia della Corte d'appello di Roma, che, rilevato il decorso del termine di prescrizione del reato, ha ugualmente disposto la confisca urbanistica di beni oggetto di lottizzazione abusiva, anche nei confronti dei terzi acquirenti di essi. Il giudice rimettente, dopo avere escluso di poter assolvere gli imputati ai sensi dell'art. 129 c.p.p., osserva che il capo della sentenza di merito concernente la confisca meriterebbe conferma, perché non emergono dagli atti «elementi incontrovertibili da cui possa escludersi» che gli acquirenti «fossero qualificabili come terzi di buona fede», come avrebbe adeguatamente illustrato la corte territoriale. Pertanto, l'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, secondo la lettura tradizionalmente seguita dalla giurisprudenza di legittimità, avrebbe comportato la confisca dei lotti unitamente alla pronuncia penale dichiarativa della prescrizione del reato.

Tuttavia, la Corte di cassazione reputa che, per effetto della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 29 ottobre 2013, Varvara contro Italia (ric. n. 17475 del 2009), la norma impugnata abbia assunto il significato che è preclusa la confisca dei beni quando non viene pronunciata una condanna per il reato di lottizzazione abusiva.

La misura non potrebbe perciò essere più adottata, quando il reato è prescritto, e nonostante sia stata, o possa venire, incidentalmente, accertata la responsabilità personale di chi è soggetto alla confisca.



Tale assetto appare al giudice *a quo* in contrasto con gli artt. 2, 9, 32, 41, 42 e 117, primo comma, Cost., in quanto esso determinerebbe una forma di iperprotezione del diritto di proprietà, nonostante il bene abusivo non assolva ad una funzione di utilità sociale (artt. 41 e 42 Cost.), con il sacrificio di principi costituzionali di rango costituzionalmente superiore, ovvero del diritto a sviluppare la personalità umana in un ambiente salubre (artt. 2, 9 e 32 Cost.).

2.- Con ordinanza del 17 gennaio 2014 (r.o. n. 101 del 2014), il Tribunale ordinario di Teramo, in composizione monocratica, ha sollevato una questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., quest'ultimo in relazione all'art. 7 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, nella parte in cui consente che la confisca urbanistica dei terreni abusivamente lottizzati e delle opere abusivamente costruite venga disposta «anche in una sentenza che dichiari estinto il reato per intervenuta prescrizione».

Il rimettente premette di procedere penalmente per il reato di lottizzazione abusiva nei confronti di un imputato, la cui responsabilità è stata dimostrata nel corso del dibattimento. Tuttavia, aggiunge, è maturata la prescrizione, con la conseguenza che si impone una pronuncia di non doversi procedere. In base al diritto vivente formatosi sulla norma in questione, sarebbe parimenti doveroso disporre la confisca dei beni oggetto di lottizzazione, posto che a tal fine è sufficiente che sia stata accertata la responsabilità di colui che la subisce, mentre non è richiesta la condanna penale. La lettera della disposizione impugnata, infatti, non menziona tale condanna, ma il solo accertamento della lottizzazione abusiva.

Il rimettente reputa, però, che tale ultima regola, fino ad oggi pacifica, sia entrata in collisione con l'art. 7 della CEDU, nell'interpretazione da ultimo adottata con la ricordata sentenza Varvara contro Italia. Con questa decisione, la Corte di Strasburgo avrebbe escluso la conformità al principio di legalità in materia penale di una confisca urbanistica applicata unitamente ad una sentenza dichiarativa della estinzione del reato per prescrizione, e dunque in assenza di condanna.

Tale contrasto è all'origine dell'odierno dubbio di legittimità costituzionale, posto che il giudice rimettente esclude di poterlo risolvere in via interpretativa.

3.- Le questioni sono connesse, giacché vertono sulla medesima disposizione, e pongono problemi affini. È perciò opportuno disporre la riunione dei giudizi, affinché possano essere decisi con un'unica pronuncia.

4.- La questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Corte di cassazione è inammissibile, anzitutto perché erroneamente ha per oggetto l'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, anziché la legge 4 agosto 1955, n. 848 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali firmata a Roma il 4 novembre 1950 e del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa, firmato a Parigi il 20 marzo 1952), nella parte in cui con essa si è conferita esecuzione ad una norma reputata di dubbia costituzionalità, ovvero al divieto di applicare la confisca urbanistica se non unitamente ad una pronuncia di condanna penale.

Questa Corte ha, infatti, già chiarito che il carattere sub-costituzionale della CEDU impone un raffronto tra le regole da essa ricavate e la Costituzione, e che l'eventuale dubbio di costituzionalità da ciò derivato, non potendosi incidere sulla legittimità della Convenzione, deve venire prospettato con riferimento alla legge nazionale di adattamento (sentenze n. 349 e n. 348 del 2007; in seguito, sentenza n. 311 del 2009).

Il rimettente è convinto che, a seguito della sentenza Varvara contro Italia, l'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, debba assumere, in via ermeneutica, il significato che la Corte di Strasburgo gli avrebbe attribuito, e che, proprio per effetto di un simile processo adattativo, tale significato si presti a rilievi di costituzionalità.

Questo modo di argomentare è errato sotto un duplice aspetto.

In primo luogo, esso presuppone che competa alla Corte di Strasburgo determinare il significato della legge nazionale, quando, al contrario, il giudice europeo si trova a valutare se essa, come definita e applicata dalle autorità nazionali, abbia, nel caso sottoposto a giudizio, generato violazioni delle superiori previsioni della CEDU. È pertanto quest'ultima, e non la legge della Repubblica, a vivere nella dimensione ermeneutica che la Corte EDU adotta in modo costante e consolidato.

Naturalmente, non è in discussione che, acquisita una simile dimensione, competa al giudice di assegnare alla disposizione interna un significato quanto più aderente ad essa (sentenza n. 239 del 2009), a condizione che non si riveli del tutto eccentrico rispetto alla lettera della legge (sentenze n. 1 del 2013 e n. 219 del 2008).

Tuttavia, e in secondo luogo, sfugge al rimettente che il dovere del giudice comune di interpretare il diritto interno in senso conforme alla CEDU, appena ribadito, è, ovviamente, subordinato al prioritario compito di adottare una lettura costituzionalmente conforme, poiché tale modo di procedere riflette il predominio assiologico della Costituzione sulla CEDU (sentenze n. 349 e n. 348 del 2007).



Il più delle volte, l'auspicabile convergenza degli operatori giuridici e delle Corti costituzionali e internazionali verso approcci condivisi, quanto alla tutela dei diritti inviolabili dell'uomo, offrirà una soluzione del caso concreto capace di conciliare i principi desumibili da entrambe queste fonti. Ma, nelle ipotesi estreme in cui tale via appaia sbarrata, è fuor di dubbio che il giudice debba obbedienza anzitutto alla Carta repubblicana.

Nel caso sottoposto al giudizio di questa Corte, perciò, il giudice *a quo* non avrebbe potuto assegnare, in sede interpretativa, all'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, un significato che la stessa Corte di cassazione reputa incostituzionale. La pretesa antinomia venutasi a creare tra il diritto nazionale interpretato in senso costituzionalmente orientato, e dunque fermo nell'escludere che la confisca urbanistica esiga una condanna penale, e la CEDU, che a parere del rimettente esprimerebbe una regola opposta, avrebbe perciò dovuto essere risolta ponendo in dubbio la legittimità costituzionale della legge di adattamento, in quanto essa permette l'ingresso nell'ordinamento italiano di una simile regola.

5.- La questione di legittimità costituzionale proposta dalla Corte di cassazione è inammissibile anche per difetto di motivazione sulla rilevanza.

Come si è visto, il rimettente ritiene che solo per effetto della sentenza Varvara sarebbe oramai preclusa l'applicazione della confisca urbanistica nei confronti dei terzi acquirenti dei beni lottizzati. In assenza di questa sopravvenienza, invece, avrebbe dovuto essere confermato il capo della sentenza di merito che aveva ordinato la misura ablativa, nonostante la prescrizione del reato. La motivazione in ordine alla applicabilità della regola di diritto tratta dalla giurisprudenza europea, e oggetto del dubbio di costituzionalità, è dunque legata al presupposto secondo cui, nel caso di specie, essa impedisce un effetto giuridico nel processo principale, che altrimenti si sarebbe prodotto. Tuttavia, è proprio tale motivazione a rivelarsi carente, per le ragioni che seguono.

Come è noto, la confisca urbanistica prevista dalla norma impugnata è una sanzione amministrativa (ordinanza n. 187 del 1998), che per lungo tempo la giurisprudenza nazionale ha ritenuto di poter disporre sulla base del solo fatto obbiettivo costituito dal carattere abusivo dell'opera, e dunque senza che fosse necessario muovere un addebito di responsabilità nei confronti di chi subiva la misura.

Questa Corte ha già avuto modo di rilevare (sentenza n. 239 del 2009) che la situazione è mutata in seguito alla sentenza della Corte di Strasburgo 20 gennaio 2009, *Sud Fondi srl e altri contro Italia*, con la quale si è deciso che la confisca urbanistica costituisce sanzione penale ai sensi dell'art. 7 della CEDU e può pertanto venire disposta solo nei confronti di colui la cui responsabilità sia stata accertata in ragione di un legame intellettuale (coscienza e volontà) con i fatti.

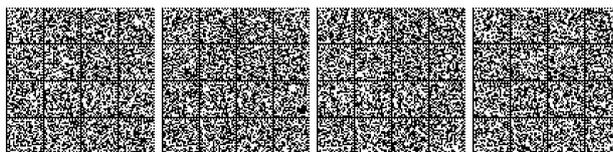
Si è aggiunto che, nel nostro ordinamento, l'accertamento ben può essere contenuto in una sentenza penale di proscioglimento dovuto a prescrizione del reato, la quale, pur non avendo condannato l'imputato, abbia comunque adeguatamente motivato in ordine alla responsabilità personale di chi è soggetto alla misura ablativa, sia esso l'autore del fatto, ovvero il terzo di mala fede acquirente del bene (sentenze n. 239 del 2009 e n. 85 del 2008).

Naturalmente, non spetta a questa Corte soffermarsi sui limiti che l'ordinamento processuale può, di volta in volta e a seconda della fase in cui versa il processo, imporre al giudice penale quanto alle attività necessarie per giungere all'accertamento della responsabilità, benché si possa ravvisare in giurisprudenza una linea di tendenza favorevole ad un ampliamento di essi (ad esempio, Corte di cassazione, sezioni unite penali, 10 luglio 2008, n. 38834). Resta il fatto che, di per sé, non è escluso che il proscioglimento per prescrizione possa accompagnarsi alla più ampia motivazione sulla responsabilità, ai soli fini della confisca del bene lottizzato (misura, quest'ultima, che il giudice penale è tenuto a disporre con la sentenza definitiva che accerta che vi è stata lottizzazione abusiva ai sensi dell'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001).

È chiaro che, una volta recepito il principio enunciato dalla sentenza *Sud Fondi srl e altri contro Italia*, ed interpretato alla luce di esso l'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, tale motivazione non costituisce una facoltà del giudice, ma un obbligo dal cui assolvimento dipende la legalità della confisca.

Sia che la misura colpisca l'imputato, sia che essa raggiunga il terzo acquirente di mala fede estraneo al reato, si rende perciò necessario che il giudice penale accerti la responsabilità delle persone che la subiscono, attenendosi ad adeguati standard probatori e rifuggendo da clausole di stile che non siano capaci di dare conto dell'effettivo apprezzamento compiuto.

Ora, tali considerazioni chiariscono che il terzo acquirente di buona fede, che ha a buon titolo confidato nella conformità del bene alla normativa urbanistica, non può in nessun caso subire la confisca. Va poi da sé che l'onere di dimostrare la mala fede del terzo grava, nel processo penale, sulla pubblica accusa, posto che una "pena", ai sensi dell'art. 7 della CEDU, può essere inflitta solo vincendo la presunzione di non colpevolezza formulata dall'art. 6, comma 2, della CEDU (*ex plurimis*, Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza 1° marzo 2007, *Geerings contro Paesi Bassi*).



Tornando al caso oggetto di giudizio, si è già ricordato che la Corte di cassazione è giunta alla conclusione dell'applicabilità della confisca nei confronti del terzo acquirente (impedita dalla sopravvenienza del divieto che sarebbe stato enunciato con la sentenza Varvara), osservando che non erano emersi dagli atti elementi incontrovertibili, che permettessero di escludere che i terzi acquirenti fossero in buona fede, e rinviando sul punto a quanto dedotto dalla Corte d'appello con la sentenza di merito.

Ora, fermo il pacifico divieto di integrare per relationem la motivazione dell'ordinanza di rimessione (*ex plurimis*, ordinanza n. 33 del 2014), è evidente che il giudice *a quo*, con tali espressioni, non ha affatto dato conto del superamento della presunzione di non colpevolezza del terzo, ma ha adottato un criterio di giudizio esattamente opposto, e perciò inidoneo a sorreggere la confisca. Ai fini della motivazione sulla rilevanza della questione, invece, sarebbe stato necessario argomentare il raggiungimento della prova della responsabilità del terzo acquirente, perché, seguendo il ragionamento del rimettente, solo in tal caso vi sarebbe stata la necessità di applicare la contestata regola di diritto tratta dal caso Varvara.

Nell'ipotesi opposta, al contrario, la confisca non avrebbe potuto essere disposta neppure in applicazione del "diritto vivente" che ha preceduto quest'ultima pronuncia della Corte EDU.

6.- Un'ulteriore causa di inammissibilità della questione sollevata dalla Corte di cassazione, e anche di quella sollevata dal Tribunale ordinario di Teramo, deriva dal fatto che entrambe sono basate su un duplice, erroneo presupposto interpretativo.

I giudici rimettenti, pur divergendo in ordine agli effetti che la sentenza Varvara dovrebbe produrre nell'ordinamento giuridico nazionale, sono convinti che con tale pronuncia la Corte EDU abbia enunciato un principio di diritto tanto innovativo, quanto vincolante per il giudice chiamato ad applicarlo, raggiungendo un nuovo approdo ermeneutico nella lettura dell'art. 7 della CEDU.

Il primo fraintendimento imputabile ai giudici a quibus verte sul significato che essi hanno tratto dalla sentenza della Corte di Strasburgo.

Nonostante le questioni siano state sollevate, in conformità ai casi oggetto dei giudizi principali, con specifico riferimento al divieto di adottare una misura riconducibile all'art. 7 CEDU unitamente ad una sentenza che abbia accertato la prescrizione del reato, è chiaro che il principio di diritto selezionato dai rimettenti mostra un respiro ben più ampio. La Corte europea, in definitiva, avrebbe affermato che, una volta qualificata una sanzione ai sensi dell'art. 7 della CEDU, e dunque dopo averla reputata entro questo ambito una "pena", essa non potrebbe venire inflitta che dal giudice penale, attraverso la sentenza di condanna per un reato. Per effetto di ciò, la confisca urbanistica, che fino ad oggi continuava ad operare sul piano interno a titolo di sanzione amministrativa, irrogabile anzitutto dalla pubblica amministrazione, pur con l'arricchimento delle garanzie offerte dall'art. 7 della CEDU, sarebbe stata integralmente riassorbita nell'area del diritto penale, o, per dirlo in altri termini, alle tutele sostanziali assicurate dall'art. 7 si sarebbe aggiunto un ulteriore presidio formale, costituito dalla riserva di competenza del giudice penale in ordine all'applicazione della misura a titolo di "pena", e perciò solo unitamente alla pronuncia di condanna.

Ne seguirebbe un corollario: l'illecito amministrativo, che il legislatore distingue con ampia discrezionalità dal reato (ordinanza n. 159 del 1994; in seguito, sentenze n. 273 del 2010, n. 364 del 2004 e n. 317 del 1996; ordinanze n. 212 del 2004 e n. 177 del 2003), appena fosse tale da corrispondere, in forza della CEDU, agli autonomi criteri di qualificazione della "pena", subirebbe l'attrazione del diritto penale dello Stato aderente. Si sarebbe così operata una saldatura tra il concetto di sanzione penale a livello nazionale e quello a livello europeo. Per effetto di ciò, l'area del diritto penale sarebbe destinata ad allargarsi oltre gli apprezzamenti discrezionali dei legislatori, persino a fronte di sanzioni lievi, ma per altri versi pur sempre costituenti una "pena" ai sensi dell'art. 7 della CEDU (Grande Camera, sentenza 23 novembre 2006, Jussila contro Finlandia).

I rimettenti, nell'enunciazione di una simile premessa, non colgono che essa si mostra di dubbia compatibilità sia con la Costituzione, sia con la stessa CEDU, per come quest'ultima vive attraverso le pronunce della Corte di Strasburgo.

6.1.- Su questo piano, non può sfuggire che l'autonomia dell'illecito amministrativo dal diritto penale, oltre che ad impingere nel più ampio grado di discrezionalità del legislatore nel configurare gli strumenti più efficaci per perseguire la «effettività dell'imposizione di obblighi o di doveri» (sentenza n. 317 del 1996), corrisponde altresì, sul piano delle garanzie costituzionali, al «principio di sussidiarietà, per il quale la criminalizzazione, costituendo l'ultima *ratio*, deve intervenire soltanto allorché, da parte degli altri rami dell'ordinamento, non venga offerta adeguata tutela ai beni da garantire» (sentenza n. 487 del 1989; in seguito, sentenze n. 447 del 1998 e n. 317 del 1996). Difatti, «Le esigenze costituzionali di tutela non si esauriscono [...] nella (eventuale) tutela penale, ben potendo invece essere soddisfatte con diverse forme di precetti e di sanzioni» (sentenza n. 447 del 1998).



Tale principio, che si pone alla base delle scelte di politica criminale operate dal legislatore, si coniuga armonicamente, del resto, con lo sviluppo della giurisprudenza europea sull'autonomia dei criteri di valutazione della natura penale di una sanzione, ai fini dell'estensione delle garanzie offerte dall'art. 7 della CEDU, rispetto alla qualificazione che l'ordinamento nazionale offre della medesima sanzione.

Come è noto, la Corte EDU, fin dalle sentenze 8 giugno 1976, Engel contro Paesi Bassi, e 21 febbraio 1984, Öztürk contro Germania, ha elaborato peculiari indici per qualificare una sanzione come una "pena" ai sensi dell'art. 7 della CEDU, proprio per scongiurare che i vasti processi di decriminalizzazione, avviati dagli Stati aderenti fin dagli anni 60 del secolo scorso, potessero avere l'effetto di sottrarre gli illeciti, così depenalizzati, alle garanzie sostanziali assicurate dagli artt. 6 e 7 della CEDU (sentenza 21 febbraio 1984, Öztürk contro Germania).

Non è stata perciò posta in discussione la discrezionalità dei legislatori nazionali di arginare l'ipertrofia del diritto penale attraverso il ricorso a strumenti sanzionatori reputati più adeguati, e per la natura della sanzione comminata, e per i profili procedurali semplificati connessi alla prima sede amministrativa di inflizione della sanzione. Piuttosto, si è inteso evitare che per tale via andasse disperso il fascio delle tutele che aveva storicamente accompagnato lo sviluppo del diritto penale, e alla cui difesa la CEDU è preposta.

In questo doppio binario, ove da un lato scorrono senza opposizione le scelte di politica criminale dello Stato, ma dall'altro ne sono frenati gli effetti di detrimento delle garanzie individuali, si manifesta in modo vivido la natura della CEDU, quale strumento preposto, pur nel rispetto della discrezionalità legislativa degli Stati, a superare i profili di inquadramento formale di una fattispecie, per valorizzare piuttosto la sostanza dei diritti umani che vi sono coinvolti, e salvaguardarne l'effettività.

È infatti principio consolidato che la "pena" può essere applicata anche da un'autorità amministrativa, sia pure a condizione che vi sia facoltà di impugnare la decisione innanzi ad un tribunale che offra le garanzie dell'art. 6 della CEDU, ma che non esercita necessariamente la giurisdizione penale (da ultimo, sentenza 4 marzo 2014, Grande Stevens e altri contro Italia, con riferimento ad una sanzione reputata grave). Si è aggiunto che la "pena" può conseguire alla definizione di un procedimento amministrativo, pur in assenza di una dichiarazione formale di colpevolezza da parte della giurisdizione penale (sentenza 11 gennaio 2007, Mamidakis contro Grecia).

È perciò da dubitare che la sentenza Varvara si sia davvero incamminata sulla via indicata da entrambi i giudici a quibus, introducendo un elemento disarmonico nel più ampio contesto della CEDU; né i rimettenti si sono adoperati per risolvere un simile dubbio, impiegando gli strumenti di cui dispongono a tal fine.

I canoni dell'interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente orientata debbono infatti trovare applicazione anche nei confronti delle sentenze della Corte EDU, quando di esse, anche per le ragioni che si diranno, non si è in grado di cogliere con immediatezza l'effettivo principio di diritto che il giudice di Strasburgo ha inteso affermare per risolvere il caso concreto (sentenza n. 236 del 2011).

In tali evenienze, non comuni ma pur sempre possibili, a fronte di una pluralità di significati potenzialmente compatibili con il significante, l'interprete è tenuto a collocare la singola pronuncia nel flusso continuo della giurisprudenza europea, per ricavarne un senso che possa conciliarsi con quest'ultima, e che, comunque, non sia di pregiudizio per la Costituzione.

Nell'ipotesi definita dalla sentenza Varvara, questa Corte reputa che una tale attività per i rimettenti fosse doverosa e che il mancato esaurimento di essa li abbia indotti ad attribuire a questa pronuncia una portata che era invece tutta da verificare, anche alla luce del caso concreto.

6.2.- Questa Corte ha già affermato che «Ancorché tenda ad assumere un valore generale e di principio, la sentenza pronunciata dalla Corte di Strasburgo [...] resta pur sempre legata alla concretezza della situazione che l'ha originata» (sentenza n. 236 del 2011).

Nel caso Varvara, la Corte EDU, dopo aver preso atto che la confisca era stata disposta in ragione dell'oggettivo contrasto del piano di lottizzazione con la normativa urbanistica (paragrafo 22), e nonostante il reato fosse stato dichiarato estinto per prescrizione, ha concluso che l'applicazione al ricorrente di una "sanzione penale", quando il reato era estinto e la sua responsabilità non era stata accertata con una sentenza di condanna, contrasta con il principio di legalità enunciato dall'art. 7 della CEDU (paragrafo 72). Questa disposizione infatti non si concilierebbe con la punizione di un imputato, il cui processo non si è concluso con una condanna (paragrafo 61).

La questione da risolvere, secondo i criteri appena enunciati dell'interpretazione costituzionalmente e convenzionalmente conforme, consiste allora nel decidere se il giudice europeo, quando ragiona espressamente in termini di "condanna", abbia a mente la forma del pronunciamento del giudice, ovvero la sostanza che necessariamente si accompagna a tale pronuncia, laddove essa infligga una sanzione criminale ai sensi dell'art. 7 della CEDU, vale a dire l'accertamento della responsabilità.



Se si fosse realizzata quest'ultima alternativa, non vi sarebbe ragione di dubitare che essa corrisponda ad una regola già impostasi nell'ordinamento giuridico nazionale (sentenza n. 239 del 2009), la cui osservanza dipende perciò non dalla normativa vigente, che la contempla, ma dal modo con cui essa trova applicazione di volta in volta.

Parimenti, si tratterebbe di un principio tutt'altro che innovativo, e del tutto consono al più tradizionale filone della giurisprudenza europea, che, in base alla presunzione di non colpevolezza, non permette l'applicazione di una pena, quando la responsabilità di chi la subisce non sia stata legalmente accertata (tra le molte, sentenza 1° marzo 2007, Geerings contro Paesi Bassi, in materia di confisca). Del resto, l'assenza di significativi profili di innovazione ben spiegherebbe per quale ragione sia stata respinta la richiesta del Governo della Repubblica di sottoporre il caso Varvara al giudizio della Grande Camera.

Che sia proprio l'accertamento di responsabilità a premere al giudice europeo è ben argomentabile sulla base sia del testo, sia del tenore logico della motivazione svolta con la pronuncia Varvara. Qui si sottolinea, infatti, che l'art. 7 della CEDU esige una dichiarazione di responsabilità da parte dei giudici nazionali, che possa permettere di addebitare il reato (paragrafo 71), poiché non si può avere una pena senza l'accertamento di una responsabilità personale (paragrafo 69). Non è in definitiva concepibile un sistema che punisca coloro che non sono responsabili (paragrafo 66), in quanto non dichiarati tali con una sentenza di colpevolezza (paragrafo 67).

Simili espressioni, linguisticamente aperte ad un'interpretazione che non costringa l'accertamento di responsabilità nelle sole forme della condanna penale, ben si accordano sul piano logico con la funzione, propria della Corte EDU, di percepire la lesione del diritto umano nella sua dimensione concreta, quale che sia stata la formula astratta con cui il legislatore nazionale ha qualificato i fatti.

Come si è già ricordato, nell'ordinamento giuridico italiano la sentenza che accerta la prescrizione di un reato non denuncia alcuna incompatibilità logica o giuridica con un pieno accertamento di responsabilità. Quest'ultimo, anzi, è doveroso qualora si tratti di disporre una confisca urbanistica. Decidere se l'accertamento vi sia stato, oppure no, è questione di fatto, dalla cui risoluzione dipende la conformità della confisca rispetto alla CEDU (oltre che al diritto nazionale). Ed è appunto questo compito, che istituzionalmente le spetta in ultima istanza, che la Corte di Strasburgo ha assolto nel caso di specie, concludendo per la violazione del diritto, dato che era mancato un congruo accertamento di responsabilità.

Né va tralasciato che il giudice europeo deve essere messo nella condizione di valutare con cognizione la natura della sentenza dichiarativa della prescrizione, affinché sia posto in luce il contenuto di accertamento che essa può assumere (ed ha eventualmente assunto nel caso a giudizio) ove il legislatore lo richieda quale condizione per applicare contestualmente una sanzione amministrativa.

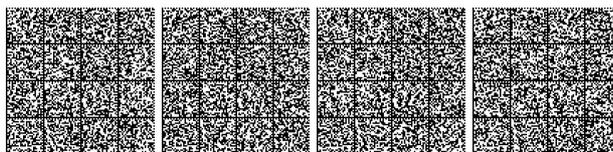
Si tratta quindi non della forma della pronuncia, ma della sostanza dell'accertamento. La stessa Corte di Strasburgo, pronunciandosi in altra occasione sulla compatibilità con la presunzione di non colpevolezza di una condanna alle spese adottata nonostante la prescrizione del reato, ha infatti escluso di poter decidere la controversia sulla base della sola natura in rito della sentenza adottata dal giudice nazionale, senza invece valutare come quest'ultimo avesse motivato in concreto (sentenza 25 marzo 1983, Minelli contro Svizzera).

Questa Corte deve concludere che i giudici a quibus non solo non erano tenuti ad estrapolare dalla sentenza Varvara il principio di diritto dal quale muovono gli odierni incidenti di legittimità costituzionale, ma avrebbero dovuto attestarsi su una lettura ad esso contraria. Quest'ultima è infatti compatibile con il testo della decisione e gli estremi della vicenda decisa, più armonica rispetto alla tradizionale logica della giurisprudenza europea, e comunque rispettosa del principio costituzionale di sussidiarietà in materia penale, nonché della discrezionalità legislativa nella politica sanzionatoria degli illeciti, con eventuale opzione per la (interna) natura amministrativa della sanzione.

Le garanzie che l'art. 7 della CEDU offre rispetto alla confisca urbanistica sono certamente imposte, nell'ottica della Corte di Strasburgo, dall'eccedenza che tale misura può produrre rispetto al ripristino della legalità violata (sentenza 20 gennaio 2009, Sud Fondi srl e altri contro Italia), a propria volta frutto delle modalità con cui l'istituto è configurato nel nostro ordinamento.

Esse però non pongono in ombra che la potestà sanzionatoria amministrativa, alla quale tale misura è affidata prima dell'eventuale intervento del giudice penale, ben si lega con l'interesse pubblico alla «programmazione edificatoria del territorio» (sentenza n. 148 del 1994), alla cui cura è preposta la pubblica amministrazione. Un interesse, vale la pena di aggiungere, che non è affatto estraneo agli orizzonti della CEDU (sentenza 8 novembre 2005, Saliba contro Malta).

Allo stato, e salvo ulteriori sviluppi della giurisprudenza europea (in seguito al deferimento alla Grande Camera di controversie attinenti a confische urbanistiche nazionali, nei ricorsi n. 19029/11, n. 34163/07 e n. 1828/06), deve perciò ritenersi erroneo il convincimento, formulato dai rimettenti come punto di partenza dei dubbi di costituzionalità, che la sentenza Varvara sia univocamente interpretabile nel senso che la confisca urbanistica possa essere disposta solo unitamente ad una sentenza di condanna da parte del giudice per il reato di lottizzazione abusiva.



7.- Entrambe le questioni sono altresì inammissibili, perché i rimettenti erroneamente hanno ritenuto di essere obbligati a recepire il principio di diritto che avevano ricavato dalla sentenza Varvara. In tal modo essi hanno attribuito all'art. 7 della CEDU un significato non immediatamente desumibile da tale disposizione, benché la pronuncia appena citata non fosse, con ogni evidenza, espressione di un'interpretazione consolidata nell'ambito della giurisprudenza europea.

Questa Corte non può che ribadire quanto affermato fin dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, ovvero che alla Corte di Strasburgo compete di pronunciare la «parola ultima» (sentenza n. 349 del 2007) in ordine a tutte le questioni concernenti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi Protocolli, secondo quanto le parti contraenti hanno stabilito in forza dell'art. 32 della CEDU. Si tratta di una «funzione interpretativa eminente» (sentenza n. 348 del 2007), con la quale si assicura che, all'esito di un confronto ermeneutico, tale da coinvolgere nel modo più ampio possibile la comunità degli interpreti, sia ricavata dalla disposizione convenzionale una norma idonea a garantire la certezza del diritto e l'uniformità presso gli Stati aderenti di un livello minimo di tutela dei diritti dell'uomo.

Tuttavia, sarebbe errato, e persino in contrasto con queste premesse, ritenere che la CEDU abbia reso gli operatori giuridici nazionali, e in primo luogo i giudici comuni, passivi ricettori di un comando esegetico impartito altrove nelle forme della pronuncia giurisprudenziale, quali che siano le condizioni che lo hanno determinato.

Il giudice nazionale non può spogliarsi della funzione che gli è assegnata dall'art. 101, secondo comma, Cost., con il quale si «esprime l'esigenza che il giudice non riceva se non dalla legge l'indicazione delle regole da applicare nel giudizio, e che nessun'altra autorità possa quindi dare al giudice ordini o suggerimenti circa il modo di giudicare in concreto» (sentenza n. 40 del 1964; in seguito, sentenza n. 234 del 1976), e ciò vale anche per le norme della CEDU, che hanno ricevuto ingresso nell'ordinamento giuridico interno grazie a una legge ordinaria di adattamento.

Certamente, il giudice comune non potrà negare di dar corso alla decisione promanante dalla Corte di Strasburgo che abbia definito la causa di cui tale giudice torna ad occuparsi, quando necessario, perché cessino, doverosamente, gli effetti lesivi della violazione accertata (sentenza n. 210 del 2013). In tale ipotesi «la pronuncia giudiziaria si mantiene sotto l'imperio della legge anche se questa dispone che il giudice formi il suo convincimento avendo riguardo a ciò che ha deciso altra sentenza emessa nella stessa causa» (sentenza n. 50 del 1970).

Quando, invece, si tratta di operare al di fuori di un simile presupposto, resta fermo che «L'applicazione e l'interpretazione del sistema di norme è attribuito beninteso in prima battuta ai giudici degli Stati membri» (sentenza n. 349 del 2007).

Ciò non vuol dire, però, che questi ultimi possano ignorare l'interpretazione della Corte EDU, una volta che essa si sia consolidata in una certa direzione. Corrisponde infatti a una primaria esigenza di diritto costituzionale che sia raggiunto uno stabile assetto interpretativo sui diritti fondamentali, cui è funzionale, quanto alla CEDU, il ruolo di ultima istanza riconosciuto alla Corte di Strasburgo.

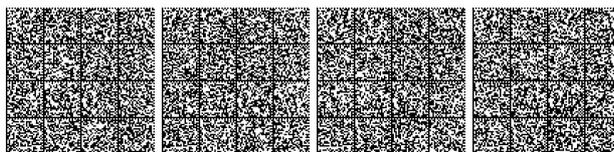
Quest'ultimo, poggiando sull'art. 117, primo comma, Cost., e comunque sull'interesse di dignità costituzionale appena rammentato, deve coordinarsi con l'art. 101, secondo comma, Cost., nel punto di sintesi tra autonomia interpretativa del giudice comune e dovere di quest'ultimo di prestare collaborazione, affinché il significato del diritto fondamentale cessi di essere controverso. È in quest'ottica che si spiega il ruolo della Corte EDU, in quanto permette di soddisfare l'obiettivo di certezza e stabilità del diritto.

Questa Corte ha già precisato, e qui ribadisce, che il giudice comune è tenuto ad uniformarsi alla «giurisprudenza europea consolidata sulla norma conferente» (sentenze n. 236 del 2011 e n. 311 del 2009), «in modo da rispettare la sostanza di quella giurisprudenza» (sentenza n. 311 del 2009; nello stesso senso, sentenza n. 303 del 2011), fermo il margine di apprezzamento che compete allo Stato membro (sentenze n. 15 del 2012 e n. 317 del 2009).

È, pertanto, solo un «diritto consolidato», generato dalla giurisprudenza europea, che il giudice interno è tenuto a porre a fondamento del proprio processo interpretativo, mentre nessun obbligo esiste in tal senso, a fronte di pronunce che non siano espressive di un orientamento oramai divenuto definitivo.

Del resto, tale asserzione non solo si accorda con i principi costituzionali, aprendo la via al confronto costruttivo tra giudici nazionali e Corte EDU sul senso da attribuire ai diritti dell'uomo, ma si rivela confacente rispetto alle modalità organizzative del giudice di Strasburgo. Esso infatti si articola per sezioni, ammette l'opinione dissenziente, ingloba un meccanismo idoneo a risolvere un contrasto interno di giurisprudenza, attraverso la rimessione alla Grande Camera.

È perciò la stessa CEDU a postulare il carattere progressivo della formazione del diritto giurisprudenziale, incentivando il dialogo fino a quando la forza degli argomenti non abbia condotto definitivamente ad imboccare una strada, anziché un'altra. Né tale prospettiva si esaurisce nel rapporto dialettico tra i componenti della Corte di Strasburgo, venendo invece a coinvolgere idealmente tutti i giudici che devono applicare la CEDU, ivi compresa la Corte costituzionale. Si tratta di un approccio che, in prospettiva, potrà divenire ulteriormente fruttuoso alla luce del Protocollo



addizionale n. 16 alla Convenzione stessa, ove il parere consultivo che la Corte EDU potrà rilasciare, se richiesta, alle giurisdizioni nazionali superiori è espressamente definito non vincolante (art. 5). Questo tratto conferma un'opzione di favore per l'iniziale confronto fondato sull'argomentare, in un'ottica di cooperazione e di dialogo tra le Corti, piuttosto che per l'imposizione verticistica di una linea interpretativa su questioni di principio che non hanno ancora trovato un assetto giurisprudenziale consolidato e sono perciò di dubbia risoluzione da parte dei giudici nazionali.

La nozione stessa di giurisprudenza consolidata trova riconoscimento nell'art. 28 della CEDU, a riprova che, anche nell'ambito di quest'ultima, si ammette che lo spessore di persuasività delle pronunce sia soggetto a sfumature di grado, fino a quando non emerga un «well-established case-law» che «normally means case-law which has been consistently applied by a Chamber», salvo il caso eccezionale su questione di principio, «particularly when the Grand Chamber has rendered it» (così le spiegazioni all'art. 8 del Protocollo n. 14, che ha modificato l'art. 28 della CEDU).

Non sempre è di immediata evidenza se una certa interpretazione delle disposizioni della CEDU abbia maturato a Strasburgo un adeguato consolidamento, specie a fronte di pronunce destinate a risolvere casi del tutto peculiari, e comunque formatesi con riguardo all'impatto prodotto dalla CEDU su ordinamenti giuridici differenti da quello italiano. Nonostante ciò, vi sono senza dubbio indici idonei ad orientare il giudice nazionale nel suo percorso di discernimento: la creatività del principio affermato, rispetto al solco tradizionale della giurisprudenza europea; gli eventuali punti di distinguo, o persino di contrasto, nei confronti di altre pronunce della Corte di Strasburgo; la ricorrenza di opinioni dissenzienti, specie se alimentate da robuste deduzioni; la circostanza che quanto deciso promana da una sezione semplice, e non ha ricevuto l'avallo della Grande Camera; il dubbio che, nel caso di specie, il giudice europeo non sia stato posto in condizione di apprezzare i tratti peculiari dell'ordinamento giuridico nazionale, estendendovi criteri di giudizio elaborati nei confronti di altri Stati aderenti che, alla luce di quei tratti, si mostrano invece poco confacenti al caso italiano.

Quando tutti, o alcuni di questi indizi si manifestano, secondo un giudizio che non può prescindere dalle peculiarità di ogni singola vicenda, non vi è alcuna ragione che obblighi il giudice comune a condividere la linea interpretativa adottata dalla Corte EDU per decidere una peculiare controversia, sempre che non si tratti di una “sentenza pilota” in senso stretto.

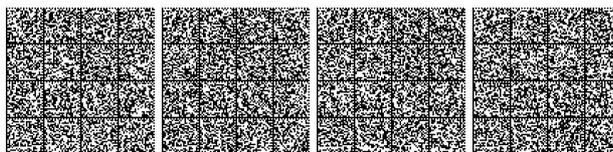
Solo nel caso in cui si trovi in presenza di un “diritto consolidato” o di una “sentenza pilota”, il giudice italiano sarà vincolato a recepire la norma individuata a Strasburgo, adeguando ad essa il suo criterio di giudizio per superare eventuali contrasti rispetto ad una legge interna, anzitutto per mezzo di «ogni strumento ermeneutico a sua disposizione», ovvero, se ciò non fosse possibile, ricorrendo all'incidente di legittimità costituzionale (sentenza n. 80 del 2011). Quest'ultimo assumerà di conseguenza, e in linea di massima, quale norma interposta il risultato oramai stabilizzatosi della giurisprudenza europea, dalla quale questa Corte ha infatti ripetutamente affermato di non poter «prescindere» (*ex plurimis*, sentenza n. 303 del 2011), salva l'eventualità eccezionale di una verifica negativa circa la conformità di essa, e dunque della legge di adattamento, alla Costituzione (*ex plurimis*, sentenza n. 264 del 2012), di stretta competenza di questa Corte.

Mentre, nel caso in cui sia il giudice comune ad interrogarsi sulla compatibilità della norma convenzionale con la Costituzione, va da sé che questo solo dubbio, in assenza di un “diritto consolidato”, è sufficiente per escludere quella stessa norma dai potenziali contenuti assegnabili in via ermeneutica alla disposizione della CEDU, così prevenendo, con interpretazione costituzionalmente orientata, la proposizione della questione di legittimità costituzionale.

7.1.- I rimettenti sono consapevoli che la sentenza Varvara, secondo la lettura che ne hanno dato, non riflette alcun orientamento consolidato della giurisprudenza europea, e, anzi, presuppongono dichiaratamente la carica innovativa dell'affermata incompatibilità con l'art. 7 della CEDU di un provvedimento di confisca adottato con una sentenza che contestualmente abbia accertato la responsabilità personale, anziché mediante una sentenza penale di condanna.

In questo contesto, entrambi i rimettenti avrebbero dovuto vagliare i profili di costituzionalità implicati dalla vicenda, muovendo dal presupposto che la sentenza Varvara non li vincolasse ad attribuire all'art. 7 della CEDU il significato che invece ne hanno tratto. La Corte di cassazione, inoltre, non avrebbe potuto in nessun caso sposare un'interpretazione che lo stesso giudice rimettente riteneva di dubbia costituzionalità.

L'erroneità del presupposto interpretativo sul vincolo derivante dalla sentenza Varvara determina un'ulteriore ragione di inammissibilità delle questioni.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - Testo A), sollevata, in riferimento agli artt. 2, 9, 32, 41, 42 e 117, primo comma, della Costituzione, dalla Corte di cassazione, terza sezione penale, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, comma 2, del d.P.R. n. 380 del 2001, sollevata, in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., dal Tribunale ordinario di Teramo, in composizione monocratica, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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 marzo 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150049

N. 50

Sentenza 24 - 26 marzo 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Disposizioni varie concernenti: l'istituzione e la disciplina delle «Città metropolitane»; la ridefinizione dei confini territoriali e del quadro delle competenze delle Province; il procedimento di riallocazione delle funzioni non fondamentali delle Province; la disciplina delle unioni e fusioni di Comuni; la prevista predisposizione di appositi programmi di attività a sostegno degli interventi di riforma.

- Legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), art. 1, commi da 4 a 19, 21, 22, 25, 42, 48, da 54 a 58, da 60 a 65, 67, da 69 a 79, 81, 83, da 89 a 92, 95, 105, 106, 117, 124, 130, 133 e 149.



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. 1, commi da 4 a 19, 21, 22, 25, 42, 48, da 54 a 58, da 60 a 65, 67, da 69 a 79, 81, 83, da 89 a 92, 95, 105, 106, 117, 124, 130, 133 e 149 della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), promosso dalle Regioni Lombardia, Veneto, Campania e Puglia con ricorsi notificati il 4-10, il 4, il 6 (spedito per la notifica) e il 6-12 giugno 2014, depositati in cancelleria il 6, il 13 e il 16 giugno 2014 ed iscritti ai nn. 39, 42, 43 e 44 del registro ricorsi 2014.

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

udito nell'udienza pubblica del 24 febbraio 2015 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi gli avvocati Francesco Saverio Marini per la Regione Lombardia, Luca Antonini e Luigi Manzi per la Regione Veneto, Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Campania, Marcello Cecchetti per la Regione Puglia e gli avvocati dello Stato Pio Marrone e Massimo Massella Ducci Teri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Le Regioni Lombardia, Veneto, Campania e Puglia, con i ricorsi in epigrafe, hanno proposto varie questioni di legittimità costituzionale della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) che, complessivamente, investono cinquantotto commi del suo articolo 1.

Le disposizioni censurate - per i motivi dalle singole ricorrenti, rispettivamente, illustrati ed in relazione ai parametri corrispondentemente evocati (dei quali specificamente si dirà nel Considerato in diritto) - sono, in particolare, quelle di cui ai seguenti commi del predetto art. 1:

- da 5 a 19, 21, 22, 25, 42 e 48, sulla istituzione e disciplina delle «Città metropolitane»;

- da 54 a 58, da 60 a 65, 67, da 69 a 79, 81 e 83, sulla ridefinizione dei confini territoriali e del perimetro delle competenze delle Province («In attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione»);

- da 89 a 92 e 95, concernenti modalità e tempistiche del procedimento di riordino delle funzioni ancora attribuite alle Province ed allo scorporo di quelle ad esse sottratte e riassegnate ad altri enti;

- 4, 105, 106, 117, 124, 130 e 133, in tema di unioni e fusioni di Comuni;

- 149, sulla prevista predisposizione, da parte del Ministro per gli affari regionali, di «appositi programmi di attività», per accompagnare e sostenere l'applicazione degli interventi di riforma.

2.- In tutti i giudizi è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, contestando la fondatezza di ciascuna delle questioni sollevate, sulla base di plurime argomentazioni (delle quali anche si dirà nel Considerato in diritto).

3.- Nella imminenza della udienza di discussione, ciascuna delle Regioni ricorrenti ha depositato memoria; e, nei quattro correlativi giudizi, l'Avvocatura dello Stato ha depositato, a sua volta, altrettante memorie.



Considerato in diritto

1.- Con i quattro ricorsi in epigrafe, che per la comunanza o connessione dei rispettivi oggetti, possono riunirsi per essere congiuntamente esaminati, le Regioni Lombardia, Veneto, Campania e Puglia impugnano, complessivamente, cinquantotto commi dell'art. 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), per contrasto con i parametri (congiuntamente o disgiuntamente evocati) di cui agli artt. 1, 2, 3, 5, 48, 97, 114, 117, commi secondo, lettera *p*), terzo e quarto, 118, 119, 120, 123, primo comma, 133, primo e secondo comma, 136 e 138 della Costituzione, oltreché all'art. 117, primo comma Cost., in relazione agli artt. 3 e 9 della Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, ratificata e resa esecutiva con legge 30 dicembre 1989, n. 439.

A ciascun ricorso resiste il Presidente del Consiglio dei ministri per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato; ma il suo atto di costituzione nel giudizio instaurato dalla Regione Lombardia va dichiarato inammissibile, perché proposto oltre il termine perentorio di cui all'art. 19, terzo comma, delle norme integrative per i giudizi davanti la Corte costituzionale, risultando depositato il 22 luglio 2014 e, quindi, il 31° giorno successivo alla scadenza del termine medesimo stabilito per il deposito del ricorso principale.

2.- Disaggregate dai singoli ricorsi e riaggregate - in relazione ai profili di coincidenza o complementarietà delle disposizioni impuginate e dei parametri, in relazione a queste evocati - le questioni proposte dai ricorrenti, rispettivamente, coinvolgono:

- la disciplina delle istituite «Città metropolitane», per quanto attiene ai commi da 5 a 19, 21, 22, 25, 42 e 48 del suddetto art. 1 della legge n. 56 del 2014;

- la ridefinizione dei confini territoriali e del quadro delle competenze delle Province, «in attesa della riforma del titolo V, parte seconda, della Costituzione», quanto ai commi da 54 a 58, da 60 a 65, 67, da 69 a 79, 81 e 83 del medesimo art. 1;

- il procedimento di riallocazione delle funzioni «non fondamentali» delle Province (commi da 89 a 92 e 95 del citato articolo);

- la disciplina delle unioni e fusioni di Comuni (commi 4, 105, 106, 117, 124, 130 e 133);

- la prevista predisposizione di «appositi programmi di attività», di fonte ministeriale, per sostenere gli «interventi di riforma» di cui alla legge impugnata, e per la «attuazione di quanto previsto dall'art. 9 del decreto-legge 6 luglio 2012 n. 95 [Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini], convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012 n. 135» (comma 149).

3.- Il primo gruppo di norme sottoposte al vaglio di costituzionalità attiene, come evidenziato, alla istituzione e disciplina dell'ente territoriale, così detto di «area vasta», delle «Città metropolitane» (funzionale al prefigurato disegno finale di soppressione delle Province con fonte legislativa di rango costituzionale).

3.1.- Si tratta, in particolare, delle disposizioni di cui ai seguenti commi della legge n. 56 del 2014:

- 5, che istituisce le Città metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria, e qualifica i principi della correlativa disciplina «di grande riforma economica e sociale», con riguardo alle aree metropolitane da adottare dalle Regioni autonome, in conformità ai rispettivi statuti;

- 6, che disegna il territorio delle Città metropolitane in coincidenza «con quello della provincia omonima», facendo salva «l'iniziativa dei comuni, ivi compresi i comuni capoluogo delle province limitrofe [...] per l'adesione alla città metropolitana»;

- 7, 8 e 9, individuativi degli organi di dette «città» [*a*) il sindaco metropolitano; *b*) il consiglio metropolitano; *c*) la conferenza metropolitana] e delle correlative funzioni;

- 10 e 11, sulle materie disciplinate dallo statuto, con previsione di delegabilità di specifiche funzioni (da Comuni od unioni) alla Città metropolitana e viceversa;

- 12 e 18, sulla tempistica per la costituzione delle Città metropolitane;

- 13, sulla composizione e modalità di elezione di una conferenza statutaria per la redazione di una proposta di statuto della Città metropolitana;

- 14, sulla temporanea e limitata prorogatio dei poteri di Presidenti e Giunte delle Province in carica alla data di entrata in vigore della legge n. 56 del 2014;

- 15, sulle prime elezioni del Consiglio metropolitano;

- 16, sulla successione delle Città metropolitane, nei rapporti attivi e passivi, e nell'esercizio delle funzioni, delle Province omonime, cui subentrano;



- 17, sulla procedura del potere sostitutivo ex art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), «in caso di mancata approvazione dello statuto entro il 30 giugno 2015»;
- 19, per il quale «il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo»;
- 21, sulla durata in carica del Consiglio metropolitano e sul termine relativo all'indizione delle nuove elezioni dello stesso Consiglio metropolitano, in caso di rinnovo del Consiglio del comune capoluogo;
- 22, sulla condizione della previa articolazione, in più Comuni, del territorio del Comune capoluogo, ai fini della eleggibilità diretta (ove statutariamente prevista) del sindaco e del Consiglio metropolitano;
- 25, sulla composizione del «consiglio metropolitano» (eletto dai sindaci e dai consiglieri dei Comuni della Città metropolitana);
- 42, sulla conferenza metropolitana, «composta dal sindaco metropolitano, che la convoca e la presiede, e dai sindaci dei comuni appartenenti alla città metropolitana»;
- 48, sulle disposizioni e sul trattamento economico applicabili al personale delle Città metropolitane.

3.2.- Nell'economia delle numerose censure formulate dalle Regioni ricorrenti con riguardo al quadro delle sopra citate disposizioni, rilievo preliminare (e potenzialmente assorbente) assumono, nell'ordine, quella che denuncia il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *p*), Cost., sul presupposto che la istituzione e la disciplina delle Città metropolitane non rientri in alcuno dei tre ambiti di competenza legislativa statale individuati tassativamente nella richiamata norma costituzionale; e quella che deduce la violazione dell'art. 133, primo comma, Cost., per il quale - ai fini del mutamento delle circoscrizioni provinciali e della perimetrazione delle Città metropolitane nell'ambito di una Regione - lo Stato potrebbe intervenire con proprie leggi, ma solo "su iniziativa dei Comuni sentita la stessa Regione" e, quindi, all'esito di un procedimento legislativo cosiddetto "rinforzato", nella specie, viceversa, omesso.

3.2.1.- Ulteriori (subordinate) censure sono, poi in particolare, rivolte alle disposizioni afferenti ai commi 7, 8, 9, 19, 25 e 42 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, per supposta violazione degli artt. 1, 5, 48, 114 e 117, primo comma, Cost. (quest'ultimo in relazione al parametro interposto costituito dall'art. 3, comma 2, della Carta europea dell'autonomia locale), nella parte in cui le previste istituzione e disciplina della Città metropolitana quale nuovo ente territoriale con un modello di governo di secondo grado, caratterizzato totalmente da organi elettivi indiretti, si assume che verrebbe a risultare in contrasto con il principio della rappresentanza politica democratica e con quello della sovranità popolare, suscettibili, invece, di essere, derogati soltanto con legge costituzionale, mediante l'osservanza del procedimento di revisione aggravata previsto dall'art. 138 Cost.

3.2.2.- Le Regioni Lombardia e Veneto hanno anche prospettato la illegittimità costituzionale dei commi 7, 8, 9, 16, 19, 21, 25 e 42 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, per violazione degli artt. 3, 5, 117, primo comma, e 118 Cost., sul presupposto che le censurate disposizioni contrasterebbero con il principio di autonomia degli enti territoriali locali, con quello di rappresentatività e democraticità (non risultando prevista l'elezione di almeno un organo collegiale a suffragio universale e diretto), oltre che con quelli di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, la cui lesione discenderebbe dalla disposta attribuzione della regolamentazione dell'allocazione delle funzioni amministrative di detti nuovi enti territoriali alla competenza statale, in dispregio della riserva legislativa conferita alle Regioni.

La Regione Lombardia ha, altresì, espresso il dubbio di violazione anche dell'art. 119 Cost. (oltre che dello stesso art. 117, primo comma, Cost., in relazione al parametro interposto individuato nell'art. 9 della Carta europea dell'autonomia locale), nella parte in cui le disposizioni denunciate si porrebbero in contrasto con il principio di necessaria democraticità del governo delle autonomie locali, sotto l'ulteriore profilo del riconoscimento della loro autonomia finanziaria e della loro autorità impositiva.

3.2.3.- Per contrasto con gli artt. 114, secondo comma, e 120, secondo comma, Cost., la Regione Puglia ha poi denunciato l'incostituzionalità del comma 17 (in correlazione anche ai successivi commi 81 e 83) dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, in ragione della prospettata illegittimità della previsione dell'esercizio del potere sostitutivo straordinario dello Stato per l'eventualità della mancata realizzazione della potestà statutaria delle Province e delle Città metropolitane.

3.2.4.- In riferimento ai parametri di cui agli artt. 1, 3, 48, 114, 117, primo comma, e 118 Cost., la Regione Lombardia ha censurato poi il comma 19 del predetto art. 1, quanto alla adottata soluzione per cui il sindaco del Comune capoluogo è di diritto il sindaco della Città metropolitana.

Le Regioni Puglia e Campania hanno esteso l'impugnativa al successivo comma 22, per il profilo delle gravosità degli adempimenti e delle condizioni cui è subordinata la possibilità di successiva elezione diretta del sindaco metropolitano.



3.2.5.- A sua volta, la disposizione di cui al sopra citato comma 48 - relativa alla applicazione al personale metropolitano delle disposizioni vigenti per il personale delle Province - sarebbe, secondo la Regione Puglia, «incostituzionale nella misura in cui si riferisce anche alla disciplina inerente il rapporto d'ufficio, oltre che a quella concernente il rapporto di servizio, da ritenersi di competenza statale in virtù del titolo di intervento "ordinamento civile"».

3.2.6.- La medesima Regione Puglia, denuncia, infine, i commi 10 e 11, lettere *b)* e *c)*, e, parallelamente, il comma 89, lettera *a)*, dell'art. 1 della legge in esame, nella parte in cui disciplinerebbero aspetti organizzativi delle Città metropolitane (e delle Province) diversi da quelli concernenti gli «organi di governo» (art. 117, secondo comma, lettera *p*, Cost.); i commi 9 e 11 (e 89), in quanto regolerebbero funzioni delle Città metropolitane (e delle Province) non riconducibili alla competenza dello Stato in materia di funzioni fondamentali o nelle altre materie di competenza esclusiva di quest'ultimo (art. 118, secondo comma, Cost.).

3.3.- L'Avvocatura dello Stato ha contestato la fondatezza di ciascuna delle riferite censure sulla premessa di fondo della riconducibilità delle norme impugnate alla competenza statale, in merito alla istituzione delle Città metropolitane, a suo avviso implicata nell'art. 114 Cost.; sostenendo il sostanziale rispetto, altresì, del procedimento di cui all'art. 133, primo comma, Cost., per quanto attiene alla correlativa conformazione territoriale, la legittimità dell'adottato modello di governo, di secondo grado, del nuovo ente territoriale; ed escludendo, infine, la violazione dei parametri evocati dalle ricorrenti con riguardo ai sopra menzionati singoli specifici aspetti disciplinatori dell'ente medesimo.

3.4.- Le questioni sin qui esaminate non sono fondate.

3.4.1.- Non fondata è, innanzitutto, la preliminare questione di competenza sollevata dalle ricorrenti sul presupposto che la mancata espressa previsione della "istituzione delle città metropolitane" nell'ambito di materia riservato alla legislazione esclusiva dello Stato ex art. 117, comma secondo, lettera *p)*, Cost. ne comporti l'automatica attribuzione alla rivendicata competenza regionale esclusiva, in applicazione della clausola di residualità di cui al quarto comma dello stesso art. 117.

Se esatta fosse, invero, una tale tesi si dovrebbe pervenire, per assurdo, alla conclusione che la singola Regione sarebbe legittimata a fare ciò che lo Stato "non potrebbe fare" in un campo che non può verosimilmente considerarsi di competenza esclusiva regionale, quale, appunto, quello che attiene alla costituzione della Città metropolitana, che è ente di rilevanza nazionale (ed anche sovranazionale ai fini dell'accesso a specifici fondi comunitari).

E ciò a maggior ragione ove si consideri che con riguardo al nuovo ente territoriale, le Regioni non avrebbero le competenze, che l'evocato art. 117, secondo comma, lettera *p)*, Cost., riserva in via esclusiva allo Stato, nella materia «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali».

Correttamente, dunque, ha rilevato in contrario, nelle sue difese, l'Avvocatura dello Stato che il novellato art. 114 Cost., nel richiamare al proprio interno, per la prima volta, l'ente territoriale Città metropolitana, ha imposto alla Repubblica il dovere della sua concreta istituzione. È proprio, infatti, tale esigenza costituzionale che fonda la competenza legislativa statale relativa alla istituzione del nuovo ente, che non potrebbe, del resto, avere modalità di disciplina e struttura diversificate da Regione a Regione, senza con ciò porsi in contrasto con il disegno costituzionale che presuppone livelli di governo che abbiano una disciplina uniforme, almeno con riferimento agli aspetti essenziali.

D'altro canto, le Città metropolitane istituite dalla legge n. 56 del 2014, sono destinate a subentrare integralmente alle omonime Province esistenti, la cui istituzione è di competenza statale.

Quanto, infine, alla censura della Regione Campania - per cui l'individuazione specifica delle nove province da trasformare in Città metropolitane, con esclusione di un procedimento generale per l'istituzione delle stesse, renderebbe la disposizione impugnata una legge-provvedimento, e comporterebbe, per ciò, violazione dei principi costituzionali di ragionevolezza (art. 3), di proporzionalità e di imparzialità (art. 97) - è agevole rilevare, in contrario, che quella impugnata, individua non una sola, ma tutte le Province in relazione alle quali è stata, al momento, ritenuta opportuna la trasformazione in Città metropolitane. Si tratta, pertanto, di una legge a carattere innegabilmente generale che, nell'istituire le Città metropolitane, contiene anche l'elenco di quelle effettivamente con essa istituite.

Ed a riprova di ciò rileva anche il fatto che la normativa in esame costituisce, come detto, principio di grande riforma economica e sociale per le Regioni a statuto speciale, ai sensi del comma 5, ultimo periodo, dell'impugnato art. 1 della legge n. 56 del 2014.

Otto su dieci delle istituite Città metropolitane sono, peraltro, già nell'esercizio delle loro funzioni, e gli statuti di sei di queste sono già stati approvati alla data del 31 dicembre 2014.

3.4.2.- A sua volta non fondata è anche la successiva questione procedimentale, per asserito contrasto - con il precepto di cui all'art. 133, primo comma, Cost. - della disposizione individuativa del territorio della Città metropolitana (fatto coincidere «con quello della provincia omonima»), di cui al comma 6 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014.



Con la legge in esame il legislatore ha inteso realizzare una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica, in vista di una semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali, senza arrivare alla soppressione di quelli previsti in Costituzione. L'intervento - che peraltro ha solo determinato l'avvio della nuova articolazione di enti locali, al quale potranno seguire più incisivi interventi di rango costituzionale - è stato necessariamente complesso.

Ciò giustifica la mancata applicazione delle regole procedurali contenute nell'art. 133 Cost., che risultano riferibili solo ad interventi singolari, una volta rispettato il principio, espresso da quelle regole, del necessario coinvolgimento delle popolazioni locali interessate, anche se con forme diverse e successive, al fine di consentire il predetto avvio in condizioni di omogeneità sull'intero territorio nazionale.

Il denunciato comma 6 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, non manca, infatti, di prevedere espressamente «l'iniziativa dei comuni, ivi compresi i comuni capoluogo delle province limitrofe», ai fini dell'adesione (sia pure ex post) alla Città metropolitana, il che per implicito comporta la speculare facoltà di uscirne, da parte dei Comuni della Provincia omonima; e, a tal fine, la stessa norma dispone che sia sentita la Regione interessata e che, in caso di suo parere contrario, sia promossa una «intesa» tra la Regione stessa ed i comuni che intendono entrare nella (od uscire dalla) Città metropolitana. E ciò testualmente, «ai sensi dell'articolo 133, primo comma, della Costituzione» e «nell'ambito della procedura di cui al predetto articolo 133». Il che autorizza una lettura del citato comma 6 conforme al parametro in esso richiamato: lettura, questa, costituzionalmente adeguata che, per un principio di conservazione, non può non prevalere su quella, contra Constitutionem, presupposta dalle Regioni ricorrenti.

3.4.3.- Anche il modello di governo di secondo grado adottato dalla legge n. 56 del 2014 per le neoistituite Città metropolitane supera il vaglio di costituzionalità in relazione a tutti i parametri evocati dalle quattro ricorrenti.

Il tentativo delle difese regionali - di ricondurre l'utilizzazione del termine "sovranità" al concetto di sovranità popolare, di cui al secondo comma dell'art. 1 Cost., e di identificare la sovranità popolare con gli istituti di democrazia diretta e con il sistema rappresentativo che si esprime anche nella (diretta) partecipazione popolare nei diversi enti territoriali - è già stato, infatti, ritenuto «non condivisibile» da questa Corte, nella sentenza n. 365 del 2007.

La natura costituzionalmente necessaria degli enti previsti dall'art. 114 Cost., come «costitutivi della Repubblica», ed il carattere autonomistico ad essi impresso dall'art. 5 Cost. non implicano, infatti, ciò che le ricorrenti pretendono di desumerne, e cioè l'automatica indispensabilità che gli organi di governo di tutti questi enti siano direttamente eletti.

Con la sentenza n. 274 del 2003 e la successiva ordinanza n. 144 del 2009, è stata, del resto, esclusa la totale equiparazione tra i diversi livelli di governo territoriale e si è evidenziato come proprio i principi di adeguatezza e differenziazione, nei ricorsi in esame più volte evocati, comportino la possibilità di diversificare i modelli di rappresentanza politica ai vari livelli.

E nella già richiamata sentenza n. 365 del 2007, è stato ribadito che «né[anche] tra le pur rilevanti modifiche introdotte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) può essere individuata una innovazione tale da equiparare pienamente tra loro i diversi soggetti istituzionali, che pure tutti compongono l'ordinamento repubblicano, così da rendere omogenea la stessa condizione giuridica di fondo dello Stato, delle Regioni e degli enti territoriali».

D'altra parte già con la sentenza n. 96 del 1968, questa Corte ha affermato la piena compatibilità di un meccanismo elettivo di secondo grado con il principio democratico e con quello autonomistico, escludendo che il carattere rappresentativo ed elettivo degli organi di governo del territorio venga meno in caso di elezioni di secondo grado, «che, del resto, sono previste dalla Costituzione proprio per la più alta carica dello Stato».

Ed alla luce di tale principio va escluso che la materia «legislazione elettorale» di Città metropolitane - devoluta alla competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettera p), Cost. - si riferisca specificamente ed esclusivamente ad un procedimento di elezione diretta, attesa anche la natura polisemantica dell'espressione usata dal Costituente, come tale riferibile ad entrambi i modelli di «legislazione elettorale».

Né, infine, sussiste la denunciata incompatibilità della normativa impugnata con l'art. 3, comma 2, della Carta europea dell'autonomia locale, invocata dalle ricorrenti - come parametro interposto ai fini della violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. - nella parte in cui prevederebbe che almeno uno degli organi collegiali sia ad elezione popolare diretta.

A prescindere dalla natura di documento di mero indirizzo della suddetta Carta europea, che lascia ferme «le competenze di base delle collettività locali [...] stabilite dalla Costituzione o della legge», come riconosciuto nella sentenza di questa Corte n. 325 del 2010, al fine, appunto, di escludere l'idoneità delle disposizioni della Carta stessa ad attivare la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., è comunque decisivo il rilievo che l'espressione usata dalla norma sovranazionale, nel richiedere che i membri delle assemblee siano "freely elected", ha, sì, un rilievo centrale quale garanzia della democraticità del sistema delle autonomie locali, ma va intesa nel senso sostanziale della esigenza di una effettiva rappresentatività dell'organo rispetto alle comunità interessate.



In questa prospettiva non è esclusa la possibilità di una elezione indiretta, purché siano previsti meccanismi alternativi che comunque permettano di assicurare una reale partecipazione dei soggetti portatori degli interessi coinvolti.

Tali meccanismi, nella specie, sussistono, essendo imposta la sostituzione di coloro che sono componenti “ratione muneris” dell’organo indirettamente eletto, quando venga meno il munus (art. 1, comma 25, ed analogamente, con riguardo ad organi delle Province, commi 65 e 69). E di ciò non è menzione nei ricorsi, che si limitano a porre la questione di costituzionalità in termini generali e astratti, senza alcun riferimento puntuale né alla concreta disciplina né ai compiti attribuiti alle Città metropolitane e alle nuove Province, profilo, quest’ultimo, non irrilevante anche nella prospettiva della Carta europea.

Il comma 22 del denunciato art. 1 espressamente, comunque, dispone che «lo Statuto della città metropolitana può prevedere l’elezione diretta del sindaco e del consiglio metropolitano».

Il procedimento per l’elezione del Consiglio metropolitano è, inoltre, in ogni suo aspetto, puntualmente disciplinato dalle disposizioni di cui ai commi da 26 a 39 dell’art. 1 della legge n. 56 del 2014 e nessuna censura le quattro Regioni ricorrenti hanno rivolto anche a dette disposizioni.

3.4.4.- Superano parimenti la verifica di costituzionalità le ulteriori censurate più specifiche disposizioni disciplinatorie della Città metropolitana:

a) quanto alla figura del sindaco metropolitano, perché, per un verso, la sua individuazione nel sindaco del Comune capoluogo di Provincia, sub comma 19 dell’art. 1 in esame, non è irragionevole in fase di prima attuazione del nuovo ente territoriale (attesi il particolare ruolo e l’importanza del Comune capoluogo intorno a cui si aggrega la Città metropolitana), e non è, comunque, irreversibile, restando demandato, come detto, allo statuto di detta città di optare per l’elezione diretta del proprio sindaco. E, per altro verso, perché la «articolazione territoriale del comune capoluogo in più comuni» - che il successivo comma 22 pone come presupposto per l’elezione diretta del sindaco metropolitano - non viola l’art. 133, secondo comma, Cost., non comprimendo in alcun modo le prerogative del legislatore regionale e non eliminando il coinvolgimento, nel procedimento, delle popolazioni interessate, atteso che la «proposta del Consiglio comunale deve essere sottoposta a referendum tra tutti i cittadini della città metropolitana su base delle rispettive leggi regionali» - né contrasta con l’art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., essendo il presupposto, di cui si discute, comunque, riconducibile alla competenza statale esclusiva in materia di «legislazione elettorale [...] di [...] città metropolitane»;

b) quanto alla conferenza metropolitana - cui il comma 8 (ultimo periodo) attribuisce «poteri propositivi e consultivi» - la censura formulata in ragione del carattere riduttivo di tali attribuzioni, nel contesto del sistema di governo della città metropolitana, è agevolmente superata dalla considerazione che la conferenza può vedersi attribuite ulteriori competenze dallo statuto, atto fondamentale di autorganizzazione dell’ente, il quale viene approvato dalla conferenza stessa; per cui proprio la conferenza si configura, dunque, come organo decisore finale delle proprie competenze, fatte salve quelle riservate in via esclusiva al sindaco metropolitano;

c) quanto al personale delle Città metropolitane, perché la disposizione di cui al comma 48 - che applica allo stesso il trattamento vigente per il personale delle Province, al quale, ove trasferito mantiene «fino al prossimo contratto il trattamento in godimento» - attiene alla sola prima fase del procedimento (per altro già in stato di avanzata attuazione) di riallocazione del personale a seguito del riordino delle funzioni attribuite agli enti coinvolti e dei profili finanziari connessi alla riforma introdotta dalla legge n. 56 del 2014. La quale, nella misura in cui coinvolga la materia «diritto civile», nella quale ricade la disciplina dei contratti in questione, risponde ad un titolo di competenza esclusiva dello Stato;

d) quanto alle «norme fondamentali dell’organizzazione dell’ente», ivi comprese le attribuzioni degli organi, nonché l’articolazione delle loro competenze - che il comma 10 demanda allo statuto di stabilire - perché ciò che si censura rientra, comunque, nella disciplina complessiva degli «organi di governo» di cui alla lettera p) del comma secondo dell’art. 117, Cost., oltretutto - per quanto già detto - in quella relativa alla Città metropolitana di cui all’art. 114 Cost.;

e) quanto alle modalità di organizzazione e di esercizio delle funzioni metropolitane - che i commi 10 e 11, lettere b) e c), fanno rientrare tra i contenuti disciplinatori dello statuto - perché non ha pregio, per le ragioni di cui sopra, la censura che presuppone limitata alla disciplina dei singoli organi di governo la competenza statale relativa alla Città metropolitana;

f) quanto all’esercizio del potere statale sostitutivo - previsto dal comma 17, «in caso di mancata approvazione dello statuto entro il 30 giugno 2015» - perché detta disposizione, a torto censurata in riferimento agli artt. 114, secondo comma, e 120, secondo comma, Cost., trova la sua giustificazione nell’esigenza di realizzare il principio dell’unità giuridica su tutto il territorio nazionale in merito all’attuazione del nuovo assetto ordinamentale previsto dalla legge n. 56 del 2014.



3.4.5.- Può dichiararsi cessata la materia del contendere con riguardo, infine, alla disposizione di cui al comma 13 che, a distanza di poco più di due settimane (e senza possibilità, dunque, di sua applicazione medio tempore), è stata abrogata dall'art. 19, comma 1, 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.

4.- Il secondo gruppo di disposizioni denunciate attiene, come detto, al nuovo modello ordinamentale delle Province (per le quali, tuttavia, è in corso l'approvazione di un progetto - da realizzarsi nelle forme di legge costituzionale - che ne prevede la futura soppressione, con la loro conseguente eliminazione dal novero degli enti autonomi riportati nell'art. 114 Cost., come, del resto, chiaramente evincibile dall'*incipit* contenuto nel comma 51 dell'art. 1 della legge in esame).

4.1.- Si tratta, in particolare, delle disposizioni di cui ai seguenti commi dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014:

- 54, che definisce organi delle Province «esclusivamente: a) il presidente della provincia, b) il consiglio provinciale; c) l'assemblea dei sindaci»;

- 55, 58 e da 60 a 65, sulle funzioni, sui requisiti di eleggibilità e sulle modalità di elezione, nonché sulle cause di decadenza del Presidente della Provincia;

- 56, sulla assemblea dei sindaci («costituita dai sindaci dei comuni appartenenti alla provincia»);

- 57, sulla possibilità che gli statuti delle Province prevedano, d'intesa con la regione, «la costituzione di zone omogenee per specifiche funzioni, con organismi collegati agli organi provinciali senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica»;

- 67 e da 69 a 78, sulla composizione del Consiglio provinciale e sui requisiti di eleggibilità e modalità di elezione dei consiglieri provinciali;

- 79, sulla elezione del Presidente della Provincia e del Consiglio provinciale «in sede di prima applicazione della presente legge»;

- 81 e 83, sulle «modifiche statutarie conseguenti alla presente legge», demandate al Consiglio provinciale (ed alla approvazione del collegio dei sindaci) ed all'eventuale esercizio del potere sostitutivo ex art. 8 della legge 5 giugno 2013, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3).

4.2.- Anche con riguardo a tale complessivo contesto normativo le ricorrenti convergono nell'ipotizzare la violazione, in primo luogo, degli artt. 5 e 114, oltre che all'art. 117, primo comma, Cost., con riferimento al parametro interposto individuabile nel già richiamato art. 3, comma 2, della cosiddetta Carta europea dell'autonomia locale, sul presupposto che le Province non sarebbero, per l'effetto, più configurate come enti rappresentativi delle popolazioni locali (secondo quanto ancora impone la Costituzione attuale), ma come enti di secondo grado, la cui modalità elettiva degli organi politici comporterebbe la totale esclusione dell'esercizio della sovranità popolare.

Prospettano, inoltre, la violazione dei principi di sussidiarietà verticale e di ragionevolezza, in ragione della ritenuta inversione logica del modello di allocazione/distribuzione delle funzioni amministrative rispetto alla disciplina contemplata dalla Costituzione, con conseguente lesione del principio di necessaria democraticità di governo delle autonomie locali, anche in ordine al riconoscimento della loro autonomia finanziaria e della loro autorità impositiva.

Sostiene, altresì, in particolare la Regione Veneto, che le disposizioni in esame violerebbero gli artt. 1, 48, 5, 97, 114, 117, 118, 119 e 120 Cost., nella parte relativa alla disposta proroga delle gestioni commissariali in corso ed alla legittimazione di proroghe ulteriori.

4.3.- Anche le censure rivolte al riordino delle Province sono non fondate.

4.3.1.- In primo luogo, non pertinente è l'evocazione del parametro di cui all'art. 138 Cost.

Come, infatti, chiarito dalla sentenza n. 220 del 2013, il procedimento di cui al richiamato art. 138 risulterebbe obbligato nel solo caso di soppressione delle Province, e non anche in quello - che, nella specie, viene in rilievo - di riordino dell'ente medesimo.

4.3.2.- A loro volta, le censure rivolte al modello di governo di secondo grado, parimenti adottato per il riordinato ente Provincia, risultano non fondate (anche con riguardo al vulnus che si assume derivante all'autonomia finanziaria, di entrate di spesa, ove riconducibile ad organi non direttamente rappresentativi) sulla base delle medesime ragioni già esposte con riferimento alle Città metropolitane e della considerazione che inerisce, comunque, alla competenza dello Stato - nella materia «legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di [...] province» (art. 117, secondo comma, lettera p, Cost., - ogni altro denunciato aspetto disciplinatorio, appunto, di detto ente territoriale.

4.3.3.- Quanto, infine, alla proroga dei commissariamenti, non è esatto che questa sarebbe - come si denuncia - sine die.



Il comma 82 dell'art. 1 in esame - nel testo sostituito dall'art. 23, comma 1, lettera *f*), del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90 (Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari), convertito, con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 114 - dispone, infatti, che, per le Province già oggetto di commissariamento, il commissario, a partire dal 1° luglio 2014, muti natura, e cioè, sostanzialmente, decada, dando vita, pur nella coincidenza della persona fisica, ad un organo diverso che, privo dei poteri commissariali, è chiamato ad assicurare, a titolo gratuito, la gestione della fase transitoria solo «per l'ordinaria amministrazione e per gli atti urgenti e indifferibili, fino all'insediamento del presidente della provincia eletto ai sensi dei commi da 58 a 78».

5.- Il terzo gruppo di censure è rivolto al riordino delle funzioni ancora attribuite alle Province ed allo scorporo di quelle attribuite ad altri enti.

5.1.- Si tratta, in particolare, delle disposizioni di cui ai seguenti commi dell'art. 1 della legge in esame:

- 89, sulle funzioni (diverse da quelle “fondamentali”, che «in attesa della riforma del titolo V, parte seconda, della Costituzione» continuano ad essere esercitate dalle Province), che «nell'ambito del processo di riordino sono trasferite dalle province ad altri enti territoriali»;

- 90, sul procedimento per il trasferimento delle funzioni di cui sopra;

- 91, secondo cui «Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, lo Stato e le regioni individuano in modo puntuale, mediante accordo sancito nella Conferenza unificata, le funzioni di cui al comma 89 oggetto del riordino e le relative competenze»;

- 92, sul procedimento e sui criteri generali per «l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che devono essere trasferite, ai sensi dei commi da 85 a 97, dalle province agli enti subentranti, garantendo i rapporti di lavoro a tempo indeterminato in corso, nonché quelli a tempo determinato in corso fino alla scadenza per essi prevista»;

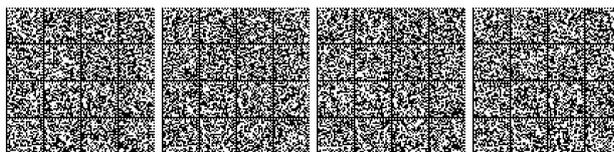
- 95, per il quale «La regione, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, provvede, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, a dare attuazione all'accordo di cui al comma 91. Decorso il termine senza che la regione abbia provveduto, si applica l'articolo 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131».

5.2.- Al riguardo le quattro ricorrenti - con riferimento ai parametri di cui agli artt. 3, 97, 114, 117, secondo comma, lettera *p*), e 120 Cost. - denunciano, in particolare, le disposizioni di cui ai commi 89, 90, 91, 92 e 95 (e la Regione Veneto anche quelle di cui ai commi 54, 55, 56, 58, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 67 e da 69 a 79), nella parte in cui dette norme, nel loro complesso, conferirebbero alla legislazione statale, al di fuori della competenza esclusiva nella materia «funzioni fondamentali delle Province», un titolo di competenza illegittimo, appartenendo la legittimazione a stabilire le modalità e le tempistiche per la riallocazione delle funzioni “non fondamentali” delle Province, nonché ad individuare le risorse connesse agli eventuali trasferimenti, alla competenza regionale, alla stregua dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza ed in conformità ai principi di ragionevolezza, dell'opportunità e della coerenza con i fini perseguiti, oltre che di quello del buon andamento dell'azione amministrativa e del principio di leale collaborazione a cui deve informarsi l'esercizio del potere sostitutivo.

Inoltre, i limiti ed i vincoli imposti dal legislatore regionale, fuori dagli ambiti di competenza dello Stato, comprimerebbero, illegittimamente, il potere regionale di individuare il livello di governo più idoneo all'esercizio delle funzioni amministrative di propria competenza.

In particolare, secondo la Regione Puglia, la previsione sub comma 92 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, - per cui «i criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che devono essere trasferite» siano stabiliti «con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri», ancorché «previa intesa in sede di Conferenza unificata» - violerebbe, a sua volta, gli artt. 3, primo comma, e 118, primo comma, Cost., in quanto volta a determinare una uniforme allocazione di funzioni amministrative agli enti di area vasta in tutte le Regioni, in contrasto con il principio di eguaglianza e di ragionevolezza (che imporrebbe, invece, di distinguere il trattamento giuridico di situazioni non omogenee) e con il principio di differenziazione. E contrasterebbe, altresì, con l'art. 117, terzo comma, Cost., nella parte in cui si rivolgerebbe a funzioni ricadenti nelle materie di competenza concorrente in quanto tale disposizione costituzionale impone che principi fondamentali siano stabiliti dallo Stato, mediante fonte di rango legislativo, e non mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

La medesima disposizione, sub comma 92, è censurata dalla Regione Veneto, per contrasto con gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., sul presupposto che implichi un rovesciamento nel procedimento di allocazione delle funzioni, una volta che «la definizione dei criteri del trasferimento delle funzioni fondamentali [...] non avviene nella fase di previe disposizioni di legge regionale [...] nel rispetto del riparto della competenza previsto dall'art. 117, commi terzo e quarto, della Costituzione [...]».



Mentre un vulnus ulteriore ai parametri costituzionali di cui sopra è pressoché concordemente individuata dalle ricorrenti anche con riferimento all'esercizio del potere sostitutivo ricollegato, dal successivo comma 95, al mancato rispetto, da parte delle Regioni, del termine (di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge n. 56 del 2014) stabilito per la individuazione delle funzioni, non fondamentali, delle Province oggetto del riordino, con le modalità di cui al comma 91 (id est: «sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative [...] mediante accordo sancito dalla Conferenza unificata»).

5.3.- L'esame delle questioni che precedono non può prescindere da una sia pur sintetica ricognizione del complessivo quadro normativo, all'interno del quale si collocano le disposizioni come sopra specificatamente denunciate.

I commi da 85 a 96 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014 riguardano le funzioni delle "nuove" Province (in carica nelle more della riforma del Titolo V della Costituzione), indicando quelle "fondamentali" - che rimangono a loro attribuite - e prevedendo, per le altre funzioni esercitate all'atto dell'entrata in vigore della citata legge n. 56 del 2014 (ovvero all'8 aprile 2014), il trasferimento delle stesse ad altri enti territoriali (comma 89).

Nel menzionato complesso di disposizioni viene, in sostanza, disegnato un dettagliato meccanismo di determinazione delle intere funzioni, all'esito del quale la Provincia continuerà ad esistere quale ente territoriale "con funzioni di area vasta", le quali, peraltro, si riducono a quelle qualificate "fondamentali" (elencate nel comma 85) e a quelle, meramente eventuali, indicate nei commi 88 e 90.

Con riferimento al procedimento di riordino delle funzioni ancora attribuite alle Province e allo scorporo di quelle a tale ente sottratte e riassegnate ad altri enti, si prevede che, entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge n. 56 del 2014, in attuazione dell'art. 118 Cost., lo Stato e le Regioni, sentite le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative, individuino in modo puntuale, mediante accordo sancito in Conferenza unificata, le funzioni di cui al comma 89 oggetto della complessiva riorganizzazione e le relative competenze (comma 91). E ciò avendo riguardo alle seguenti finalità: determinazione dell'ambito territoriale ottimale di esercizio per ciascuna funzione; efficacia nello svolgimento delle funzioni fondamentali da parte dei Comuni e delle Unioni di Comuni; riconoscimento di esigenze unitarie; adozione di forme di avvalimento e deleghe di esercizio tra gli enti territoriali coinvolti nel processo di riordino, attraverso intese o convenzioni.

Allo scopo di rendere concretamente operativo il trasferimento delle funzioni come descritte, nel termine previsto dal comma 91, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno e del Ministro per gli affari regionali, di concerto con i Ministri per la semplificazione e la pubblica amministrazione e dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata, avrebbe dovuto stabilire - con proprio decreto - i criteri generali per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane (previa consultazione delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative), strumentali e organizzative connesse all'esercizio delle funzioni che sarebbero state trasferite agli enti subentranti, garantendo i rapporti di lavoro in corso.

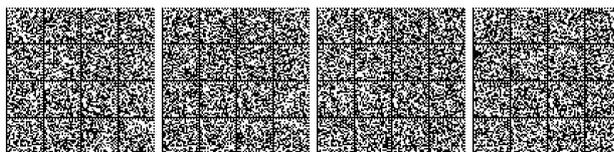
Nell'eventualità del mancato raggiungimento in sede di Conferenza unificata dell'accordo circa l'individuazione delle funzioni oggetto del riordino (previste dal comma 91), ovvero dell'intesa in ordine alla determinazione dei criteri generali per l'individuazione di quanto contemplato dal comma 92, al Presidente del Consiglio veniva riconosciuta (dal comma 93) la possibilità di disporre quanto necessario con riferimento alle funzioni amministrative delle Province di competenza statale, mentre, in relazione alle funzioni di competenza delle Regioni, queste avrebbero dovuto dare attuazione, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge n. 56 del 2014, all'accordo relativo all'individuazione delle funzioni da trasferire agli enti subentranti, prevedendosi che, in difetto, sarebbe stato possibile ricorrere all'esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 8 della legge n. 131 del 2003 (comma 95), riguardante l'attuazione dell'art. 120 Cost.

Importanza centrale, nel descritto complesso procedimento di riordino, rivestiva, dunque, l'accordo in Conferenza unificata, quale accordo-quadro demandato all'individuazione, in primo luogo, del concreto perimetro delle funzioni fondamentali (comma 85) e, di conseguenza, alla determinazione delle altre funzioni oggetto di possibile trasferimento. Ed è sulla base di tale accordo che lo Stato e le Regioni avrebbero dovuto emanare gli atti di propria competenza, nel rispetto del riparto delle competenze legislative previsto dalla Costituzione, in modo da ricomporre le funzioni amministrative, in modo organico, a livello di governo ritenuto adeguato.

Più in dettaglio, l'accordo previsto dal comma 91 avrebbe dovuto:

1) prioritariamente, far confluire nei nuovi cataloghi di funzioni fondamentali delle Province e delle Città metropolitane le funzioni amministrative già svolte dalle Province, al fine di salvaguardare l'integrità di funzionamento degli enti, l'organizzazione del lavoro e l'efficienza dei servizi, nonché l'equilibrio finanziario, in modo da sostanziare la portata del comma 85 individuante le funzioni fondamentali residue (elencate dalla lettera a alla lettera f);

2) individuare e puntualizzare, di conseguenza, quali funzioni diverse da quelle fondamentali sarebbero state rimesse alla legislazione regionale, secondo la competenza per materia prevista dall'art. 117, commi terzo e quarto, Cost. (precisandosi che su tali funzioni l'accordo avrebbe dovuto comunque garantire che il riordino ad opera delle singole Regioni non poteva comportare la costituzione di nuovi enti e agenzie);



3) allo stesso modo, individuare le funzioni nelle materie di competenza legislativa statale, che il d.P.C.m. attuativo avrebbe dovuto, poi, trasferire.

5.4.- I riportati passaggi procedurali risultano, allo stato, peraltro, già attuati, mediante la conclusione dell'Accordo in Conferenza unificata previsto dal citato comma 91, intervenuto in data 11 settembre 2014 (anziché entro l'8 luglio 2014, come stabilito dalla stessa disposizione).

Con tale accordo è stato, in particolare, convenuto tra lo Stato e le Regioni che:

- ai sensi del comma 89, Stato e Regioni attribuiscono le funzioni provinciali diverse da quelle fondamentali secondo le rispettive competenze, per cui lo Stato può e deve provvedere solo per le funzioni che rientrano nelle materie di propria competenza legislativa esclusiva, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost. (oltre che per quelle specificamente a lui attribuite in materia di tutela delle minoranze), mentre alle Regioni spetta di provvedere per tutte le altre attualmente esercitate dalle Province (punto 9, lettera a);

- quanto alle funzioni il cui riordino spetta alle Regioni, Stato e Regioni prendono atto e condividono che le funzioni attualmente svolte dalle Province che rientrano nelle competenze regionali sono necessariamente differenziate Regione per Regione. Si concorda a tal fine che ciascuna Regione provveda a definire l'elenco delle funzioni fondamentali di cui all'art. 1, comma 85, della legge n. 54 del 2014, e ad operare il riordino nel rispetto dei principi e secondo le modalità concordati nel presente Accordo (punto 9, lettera c);

- lo Stato si impegna ad adottare il d.P.C.m. di cui al comma 92 dell'art. 1 della legge, anche per la parte relativa alle funzioni amministrative degli enti di vasta area di competenza statale, contestualmente alla sottoscrizione dell'Accordo in sede di Conferenza unificata, mentre le Regioni si impegnano ad adottare le iniziative legislative di loro competenza entro il 31 dicembre 2014 (punto 10).

E, proprio in virtù di quest'ultima disposizione, il Presidente del Consiglio dei ministri ha adottato in data 26 settembre 2014, l'apposito decreto per l'individuazione dei criteri fondamentali per la definizione ed il trasferimento dei beni e risorse connessi alle funzioni oggetto del riordino (fondamentali e *non*), oltreché per la mobilità del personale, garantendosi l'intervento delle associazioni sindacali.

5.5.- In dipendenza dell'attuazione del complesso procedimento delineato nei commi da 89 a 92 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, culminato nell'Accordo sancito nella Conferenza unificata dell'11 settembre 2014 e seguito dall'emissione del d.P.C.m. indicato nel comma 92, può ritenersi venuto meno l'interesse delle Regioni ricorrenti e si può, quindi, dichiarare cessata la materia del contendere sul complesso motivo in esame, sia in virtù della definizione congiunta delle competenze (in relazione al processo di riordino) e della loro ripartizione tra Stato e Regioni in conformità dei titoli di legittimazione stabiliti dalla Costituzione e delle linee direttrici della stessa legge n. 56 del 2014, sia avuto riguardo al rispettato principio di leale collaborazione da parte dello Stato. Atteso che quest'ultimo - proprio al fine di concretizzare il menzionato procedimento complessivo di riorganizzazione delle funzioni - ne ha posto in essere la modalità attuativa rispettando il criterio della stipula dell'Accordo in sede di Conferenza unificata imposto dal comma 91, ispirata dalla necessaria concertazione con le Regioni, sentite previamente le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative. In tal modo non già agendo secondo una logica di esercizio di potere unilaterale, bensì di garanzia della esplicazione in una posizione paritaria del ruolo delle Regioni partecipanti all'accordo, e così assicurando il rispetto del predetto fondamentale principio.

5.6.- Non fondata è poi la questione di costituzionalità riferita all'art. 1, commi 17, 81 e 83, della legge n. 56 del 2014 - sollevata dalla Regione Puglia in relazione agli artt. 114, secondo comma, e 120, secondo comma Cost. - con riguardo alla denunciata illegittimità della previsione dell'esercizio del potere sostitutivo straordinario dello Stato per l'eventualità della mancata realizzazione della potestà statutaria delle Province e delle Città metropolitane. E ciò in quanto le norme censurate mirano ad assicurare il necessario principio dell'unità giuridica su tutto il territorio nazionale (finalità, tra le altre, esplicitamente contemplata dal secondo comma dell'art. 120 Cost.) con l'attuazione del nuovo assetto ordinamentale rivisto dalla stessa legge n. 56 del 2014 e perché, in ogni caso, il potere sostitutivo statale trova il suo fondamento espresso nella legge, dalla quale risulta la definizione dei presupposti sostanziali, e costituisce la manifestazione degli interessi unitari alla cui salvaguardia è propriamente preordinato l'intervento surrogatorio dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 121 del 2012; n. 73 e n. 43 del 2004).

Per di più, ove la singola Regione destinataria dell'esercizio del potere sostitutivo del Governo ritenesse l'illegittimità dell'iniziativa statale in via sostitutiva siccome compiuta in difetto delle condizioni normative ed in difformità dei presupposti applicativi statuiti dalla giurisprudenza costituzionale, potrebbe, a tutela della propria autonomia, attivare i rimedi giurisdizionali ritenuti adeguati, ivi compreso il conflitto di attribuzione.

5.7.- Analogamente non fondata è la questione che attiene alla previsione (sub comma 95) del potere sostitutivo dello Stato in caso di inerzia delle Regioni rispetto all'attuazione dell'accordo di cui al comma 91.



E ciò in quanto il procedimento, nel quale si inserisce un tal censurato potere sostitutivo, trova la sua giustificazione nell'esigenza di garantire che le attività attualmente svolte dalle Province siano mantenute in capo ai nuovi enti destinatari, senza soluzione di continuità, nell'interesse dei cittadini e della comunità nazionale.

6. - Il quarto gruppo di questioni ha ad oggetto:

a) le disposizioni che concernono le «unioni di comuni», di cui al comma 4 (che li definisce «enti locali costituiti da due o più comuni per l'esercizio associato di funzioni o servizi di loro competenza») ed ai commi 105 e 106 dell'art. 1 della legge impugnata, sulla correlativa disciplina («L'unione ha potestà statutaria e regolamentare e ad essa si applicano, in quanto compatibili e non derogati con le disposizioni della legge recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni, i principi previsti per l'ordinamento dei comuni, con particolare riguardo allo status degli amministratori, all'ordinamento finanziario e contabile, al personale e all'organizzazione»);

b) le disposizioni, di cui ai successivi commi 117, 124, 130 e 133 del medesimo art. 1, che disciplinano i procedimenti di fusione di più Comuni in un nuovo Comune e di incorporazione di un Comune in altro contiguo.

6.1.- In particolare, la Regione Campania ha, per un verso, dedotto il supposto difetto del titolo di competenza in capo allo Stato, ravvisando - in ordine alla regolamentazione normativa delle Unioni di Comuni - la sussistenza della competenza regionale residuale in relazione al disposto dell'art. 117, quarto comma, Cost. e, per altro verso, avuto riguardo alle censure attinenti al procedimento di fusione tra Comuni (con specifico riferimento ai commi 22 e 130 dell'art. 1 della legge in questione), ha denunciato la lesione degli artt. 123, primo comma, e 133, secondo comma, Cost., sotto il profilo dell'asserita invasione della competenza regionale nella materia concernente l'istituzione di nuovi enti comunali nell'ambito del suo territorio (così come la modificazione delle inerenti circoscrizioni o delle relative denominazioni), da realizzarsi, oltretutto, garantendo la preventiva audizione delle popolazioni concretamente interessate, e senza trascurare, altresì, la (ritenuta) violazione della riserva statutaria regionale in ordine alla disciplina dei *referendum* riguardanti le leggi ed i provvedimenti di competenza, per l'appunto, regionale.

La Regione Puglia, dal suo canto, ha dedotto - sia con riferimento alla disciplina delle Unioni tra Comuni che con riguardo a quella della fusione tra gli stessi - l'illegittimità delle relative disposizioni sotto il profilo della ravvisata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost., dovendosi, anche a suo avviso, a proposito di detta materia, ritenere operativa la competenza regionale residuale prevista dal medesimo art. 117 al quarto comma.

6.2.- Anche tali questioni sono non fondate.

6.2.1.- Non è ravvisabile, in primo luogo, la dedotta violazione della competenza regionale con riguardo alle introdotte nuove disposizioni disciplinatrici delle Unioni di Comuni.

Tali unioni - risolvendosi in forme istituzionali di associazione tra Comuni per l'esercizio congiunto di funzioni o servizi di loro competenza e non costituendo, perciò, al di là dell'impropria definizione sub comma 4 dell'art. 1, un ente territoriale ulteriore e diverso rispetto all'ente Comune - rientrano, infatti, nell'area di competenza statale sub art. 117, secondo comma, lettera p), e non sono, di conseguenza, attratte nell'ambito di competenza residuale di cui al quarto comma dello stesso art. 117.

Per altro verso, le riferite disposizioni - in quanto introducono misure semplificatorie volte al contenimento della spesa pubblica (intervenedo sugli organi, sulla loro composizione, sulla gratuità degli incarichi e sul divieto di avvalersi di una segreteria comunale) - oltre che al conseguimento di obiettivi di maggiore efficienza o migliore organizzazione delle funzioni comunali, riflettono anche principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, non suscettibili, per tal profilo, di violare le prerogative degli enti locali (*ex plurimis*, sentenze n. 44 e n. 22 del 2014, n. 151 del 2012, n. 237 del 2009).

6.2.2.- Allo stesso modo la disposizione (sub comma 130) relativa alla fusione di Comuni di competenza regionale non ha ad oggetto l'istituzione di un nuovo ente territoriale (che sarebbe senza dubbio di competenza regionale) bensì l'incorporazione in un Comune esistente di un altro Comune, e cioè una vicenda (per un verso aggregativa e, per altro verso, estintiva) relativa, comunque, all'ente territoriale Comune, e come tale, quindi, ricompresa nella competenza statale nella materia «ordinamento degli enti locali», di cui all'art. 117, secondo comma, lettera p), Cost.

Ed infatti, l'estinzione di un Comune e la sua incorporazione in un altro Comune incidono sia sull'ordinamento del primo che del secondo, oltre che sulle funzioni fondamentali e sulla legislazione elettorale applicabile.

Dal che la non fondatezza, anche in questo caso, della censura di violazione del titolo di competenza fatto valere dalle ricorrenti, in prospettiva applicativa del criterio residuale di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost.

Del pari insussistente è, a sua volta, l'ulteriore violazione degli artt. 123 e 133, secondo comma, Cost. denunciata dalla Regione Campania, con riferimento al medesimo comma 130 (ed in correlazione con il precedente comma 22) dell'art. 1 della legge in esame, riguardante il procedimento di fusione per incorporazione di più Comuni.



Il censurato comma 130 demanda, infatti, la disciplina del *referendum* consultivo comunale delle popolazioni interessate (quale passaggio indefettibile del procedimento di fusione per incorporazione) proprio alle specifiche legislazioni regionali, rimettendo, peraltro, alle singole Regioni l'adeguamento delle stesse rispettive legislazioni, onde consentire l'effettiva attivazione della nuova procedura, sul presupposto che le disposizioni - di carattere evidentemente generale (e che rimandano, in ogni caso, alle discipline regionali) - contenute nella legge n. 56 del 2014 non siano, di per sé, esaustive. Per cui non risulta scalfita l'autonomia statutaria spettante in materia a ciascuna Regione.

7.- La Regione Campania, con l'ultimo motivo del suo ricorso, ha proposto un'ulteriore, peculiare questione di legittimità costituzionale del comma 149 - nella parte in cui prevede che «Al fine di procedere all'attuazione di quanto previsto dall'articolo 9 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95», il Ministro per gli affari regionali predispone appositi programmi di attività contenenti modalità operative e altre indicazioni - per sospetta violazione degli artt. 97, 117, 118, 123 e 136 Cost. e, ciò sul rilievo che, con la norma censurata, sarebbe stata prevista la "reviviscenza" del richiamato art. 9 del d.l. n. 95 del 2012, malgrado la sua sopravvenuta abrogazione per effetto dell'art. 1, comma 562, lettera a), della legge n. 147 del 2013 e la sua intervenuta dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale ad opera della sentenza n. 236 del 2013 (con conseguente violazione del giudicato costituzionale), oltre che per lesione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite nella materia «organizzazione amministrativa regionale».

7.1.- Anche tale ultima questione non è fondata.

La norma censurata può essere infatti agevolmente interpretata, in senso conforme a Costituzione, considerando la finalità attuativa dell'abrogato art. 9 del d.l. n. 95 del 2012 come inutiliter in essa enunciata, posto che l'obiettivo, che la norma stessa concorrentemente si pone - quello cioè di «accompagnare e sostenere l'applicazione degli interventi di riforma della presente legge» - ne sorregge, di per sé, il contenuto dispositivo: «il Ministro per gli affari regionali predispone, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, appositi programmi di attività contenenti modalità operative e altre indicazioni finalizzate ad assicurare, anche attraverso la nomina di commissari, il rispetto dei termini previsti per gli adempimenti di cui alla presente legge e la verifica dei risultati ottenuti. Su proposta del Ministro per gli affari regionali, con accordo sancito nella Conferenza unificata, sono stabilite le modalità di monitoraggio sullo stato di attuazione della riforma».

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

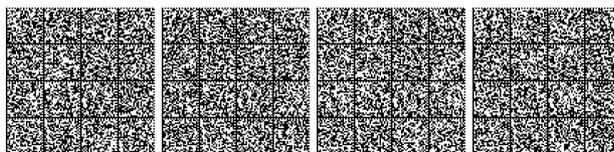
riuniti i giudizi,

1) dichiara l'inammissibilità, per tardività, dell'intervento del Presidente del Consiglio dei ministri in relazione al giudizio instaurato con il ricorso (iscritto al n. 39 del 2014) proposto dalla Regione Lombardia;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 5, 9, 10, 11, lettere b) e c), 12 e 16, nonché del comma 6, nei sensi di cui in motivazione, dell'art. 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), promosse, in riferimento agli artt. 3, 5, 48, 114, 117, commi secondo, lettera p), e quarto, della Costituzione, dalle Regioni Veneto e Puglia (rispettivamente, con i ricorsi n. 42 e n. 44 del 2014);

3) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 5 e 12, nonché del comma 6, nei sensi di cui in motivazione, dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, promosse, in riferimento all'art. 133, primo comma, Cost., dalle Regioni Veneto, Campania e Puglia (rispettivamente, con i ricorsi n. 42, n. 43 e n. 44 del 2014), nonché la questione di legittimità costituzionale dei commi da 12 a 18 dello stesso art. 1 della legge n. 56 del 2014, promossa, dalla sola Regione Campania (con il ricorso n. 43 del 2014), in riferimento al medesimo art. 133, primo comma, Cost.;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 7, 8, 9, 19, 25 e 42 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 1, 5, 48, 144, e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 3, comma 2, della Carta europea dell'autonomia locale, firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, ratificata e resa esecutiva con legge 30 dicembre 1989, n. 439), da tutte le Regioni ricorrenti; nonché dalle sole Regioni Lombardia e Veneto (con i ricorsi n. 39 e n. 42 del 2014) anche con riferimento agli artt. 3 e 118 Cost. e, soltanto dalla Regione Lombardia (con il ricorso n. 39 del 2014), in riferimento agli artt. 119 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 9 della suddetta Carta europea dell'autonomia locale;



5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dei commi 17, 81 e 83 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 114, secondo comma, e 120, secondo comma, Cost., dalla Regione Puglia (con il ricorso n. 44 del 2014);

6) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 19 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 1, 3, 48, 114, 117, primo comma - in relazione all'art. 3, comma 2, della Carta europea dell'autonomia locale firmata a Strasburgo il 15 ottobre 1985, ratificata e resa esecutiva con legge 30 dicembre 1989, n. 439 - e 118 Cost., dalla Regione Lombardia (con il ricorso n. 39 del 2014);

7) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 22 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 123, primo comma, e 133, secondo comma, Cost., dalla Regione Campania (con il ricorso n. 43 del 2014) e limitatamente al solo art. 133, secondo comma, Cost. dalla Regione Puglia (con il ricorso n. 44 del 2014);

8) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 54, 55, 56, 58, 59, 60, 67 e 69 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 1, 3, 5, 48, 114, 117, primo comma - in relazione all'art. 3, comma 2, della Carta europea dell'autonomia locale -, 118 e 138 Cost., dalle Regioni Lombardia (con il ricorso n. 39 del 2014) e Veneto (con il ricorso n. 42 del 2014);

9) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 54, 55, 56, 58, 59, 60, 67 e 69 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 1, 3, 5, 48, 114, 117, primo comma - in relazione all'art. 9 della Carta europea dell'autonomia locale -, 118, 119 e 138 Cost., dalla Regione Lombardia (con il ricorso n. 39 del 2014) e dalla Regione Veneto (con il ricorso n. 42 del 2014);

10) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 54, 55, 56, 58, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 67, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 78 e 79 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 1, 5, 48, 97, 114, 118, 119 e 120 Cost., dalla Regione Veneto (con il ricorso n. 42 del 2014);

11) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dei commi 57 e 89 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lettera p), e quarto, 118, secondo comma, Cost., dalla Regione Puglia (con il ricorso n. 44 del 2014), nonché la questione di legittimità costituzionale dei commi 11 e 89 dell'art. 1 della stessa legge n. 56 del 2014, promossa, in riferimento all'art. 118, primo comma, Cost., dalla medesima Regione Puglia (con il ricorso n. 44 del 2014);

12) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 95 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 3, 97, 114, 117, commi secondo, lettera p), terzo e quarto, 118, secondo comma, 120 e 138 Cost., dalle Regioni Lombardia (con il ricorso n. 39 del 2014), Campania (con il ricorso n. 43 del 2014) e Puglia (con il ricorso n. 44 del 2014);

13) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dei commi 4, 105 e 106 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lettera p), e quarto, e 118 Cost., dalla Regione Campania (con il ricorso n. 43 del 2014), nonché la questione di legittimità costituzionale degli stessi commi 105, lettere a) e b), e 106 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera p), e quarto, Cost., dalla Regione Puglia (con il ricorso n. 44 del 2014);

14) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 130 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 123, primo comma, e 133, secondo comma, Cost., dalla Regione Campania (con il ricorso n. 43 del 2014), nonché la questione di legittimità costituzionale dello stesso comma 130, promossa, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera p), e quarto, Cost., dalla Regione Puglia (con il ricorso n. 44 del 2014);

15) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 117, 124 e 130 (terzo periodo), nonché del comma 133 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, promosse, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera p), e quarto, Cost., dalla Regione Puglia (con il ricorso n. 44 del 2014);

16) dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale del comma 149 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, promossa, in riferimento agli artt. 97, 117, 118, 123 e 136 Cost., dalla Regione Campania (con il ricorso n. 43 del 2014);



17) dichiara cessata la materia del contendere in relazione alle questioni di legittimità costituzionale dei commi 89, 90, 91 e 92 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, promosse, in riferimento agli artt. 3, 97, 114, 117, commi secondo, lettera p), terzo e quarto, 118, secondo comma, e 138 Cost., da tutte le Regioni ricorrenti (con esclusione, da parte della Regione Puglia, del comma 90);

18) dichiara cessata la materia del contendere in relazione alla questione di legittimità costituzionale del comma 13 dell'art. 1 della legge n. 56 del 2014, promossa, in riferimento all'art. 117, commi secondo, lettera p), e quarto, Cost., dalla Regione Puglia (con il ricorso n. 44 del 2014).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 marzo 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150050

N. 51

Sentenza 11 - 26 marzo 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Lavoro - Soci lavoratori di società cooperative - Determinazione della retribuzione nel caso di pluralità di contratti intervenuti per la medesima categoria.

- Decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 28 febbraio 2008, n. 31 - art. 7, comma 4.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, 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. 7, comma 4, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 28 febbraio 2008, n. 31, promosso dal Tribunale ordinario di Lucca nel procedimento vertente tra Biscardi Gianluca e Il Castello service società cooperativa, con ordinanza del 24 gennaio 2014, iscritta al n. 100 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 26, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nella camera di consiglio dell'11 marzo 2015 il Giudice relatore Silvana Sciarra.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 24 gennaio 2014, il Tribunale ordinario di Lucca ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 39 della Costituzione, dell'art. 7, comma 4, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 28 febbraio 2008, n. 31, nella parte in cui stabilisce che, «[f]ino alla completa attuazione della normativa in materia di socio lavoratore di società cooperative, in presenza di una pluralità di contratti collettivi della medesima categoria, le società cooperative che svolgono attività ricomprese nell'ambito di applicazione di quei contratti di categoria applicano ai propri soci lavoratori, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142, i trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria».

1.1.- Il rimettente premette di essere stato adito da un socio lavoratore, con mansioni di lavoratore facchino, della società cooperativa Il Castello, per ottenere la condanna, in applicazione del citato art. 7, comma 4, del decreto-legge n. 248 del 2007, della predetta società al pagamento delle differenze retributive correlate all'applicazione del CCNL unico della logistica, trasporto, merci e spedizione, sottoscritto in data 9 novembre 2006, da CONFETRA, CONFTRASPORTO, ANITA, ANCST LEGACOOP, CONFARTIGIANATO ed altri (parte datoriale) e da FILT CGIL, FIT-CISL e UILTRASPORTI (parte dei lavoratori), anziché del diverso CCNL applicato dalla convenuta (CCNL multi servizi, stipulato da UNCI-FESICA-CONFESAL). Il Tribunale ordinario di Lucca precisa, inoltre, che la società convenuta ha fornito evidenza della delibera, intervenuta nel corso di apposita assemblea dei soci lavoratori, in merito all'applicazione del CCNL multiservizi stipulato da UNCI-FESICA-CONFESAL. Essa ha eccepito l'illegittimità costituzionale del citato comma 4 dell'art. 7, per violazione degli artt. 39 e 41 Cost.

Tanto premesso, il rimettente solleva la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, del d.l. n. 248 del 2007, nei termini suindicati, osservando, in punto di rilevanza, che tale disposizione è alla base della domanda proposta dal ricorrente, cosicché essa deve trovare applicazione nel giudizio pendente dinanzi al medesimo.

1.2.- In particolare, il Tribunale ordinario di Lucca ritiene che la norma in esame si ponga in contrasto con l'art. 39 Cost. Quest'ultimo, infatti, come chiarito dalla Corte costituzionale, garantirebbe «alle associazioni sindacali di regolare i conflitti di interessi che sorgono tra le contrapposte categorie mediante il contratto, al quale poi si riconosce efficacia obbligatoria erga omnes, una volta che sia stipulato in conformità di una determinata procedura e da soggetti forniti di determinati requisiti»: pertanto, una «legge, la quale cercasse di conseguire questo medesimo risultato della dilatazione ed estensione, che è una tendenza propria della natura del contratto collettivo, a tutti gli appartenenti alla categoria alla quale il contratto si riferisce, in maniera diversa da quella stabilita dal precetto costituzionale, sarebbe palesemente illegittima» (sentenza n. 106 del 1962). La norma in esame, imponendo al giudice, in presenza di una pluralità di contratti collettivi di settore, di applicare un trattamento retributivo non inferiore a quello previsto da alcuni di tali contratti, senza una previa valutazione ex art. 36 Cost. del diverso contratto collettivo applicato per affiliazione sindacale dall'impresa, inciderebbe autoritativamente sul dinamismo, anche conflittuale, della concorrenza intersindacale, realizzando un'indebita estensione dell'efficacia collettiva dei contratti collettivi (sia pure limitatamente alla sola parte economica), in violazione appunto dell'art. 39 Cost.



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

Secondo la difesa statale la questione sarebbe inammissibile, anzitutto, per difetto di motivazione sulla rilevanza, attesa l'apoditticità e l'assertività delle affermazioni contenute nell'ordinanza di rimessione in punto di rilevanza.

Nella specie, difetterebbero anche le condizioni per porre validamente una questione di legittimità costituzionale, considerato che la motivazione sulla rilevanza della questione stessa, proposta nei confronti dell'art. 7, comma 4, del d.l. n. 248 del 2007, sarebbe manifestamente arbitraria ed implausibile, essendo già stato chiarito che «[l]a finalità perseguita [dalla norma] è quella di garantire l'estensione dei minimi di trattamento economico (cosiddetto minimale retributivo) agli appartenenti ad una determinata categoria, assicurando la parità di trattamento tra i datori di lavoro e tra i lavoratori» (sentenza di questa Corte n. 59 del 2013). Da ciò deriverebbe il carattere pretestuoso della questione sollevata e, quindi, il difetto di rilevanza della stessa.

La questione sarebbe inammissibile anche per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza. Ad avviso della difesa statale nell'ordinanza di rimessione non sarebbe chiarito "dove le norme denunciate sarebbero incostituzionali" e "quale sarebbe il quadro precettivo costituzionale in ordine al quale concretamente affiorerebbe il contrasto".

Nel merito, la difesa statale sostiene che la questione sollevata sia infondata.

La norma censurata, lungi dall'obbligare lavoratore e cooperativa ad applicare al rapporto di lavoro una regolamentazione pattuita da attori sindacali che non li rappresentano, mortificando, in tal modo, la libertà sindacale, sarebbe espressione di un interesse costituzionalmente protetto, ossia quello di dare integrale attuazione all'art. 36 Cost. Essa si limiterebbe ad offrire un criterio per la scelta dei contratti collettivi che forniscano più garanzie ai lavoratori nel determinare la retribuzione sufficiente, «proporzionata alla quantità e qualità» del lavoro svolto.

In definitiva, la difesa statale ritiene che la norma censurata preveda che, a parità di attività lavorativa esercitata, la contrattazione collettiva che assicura una retribuzione più elevata, sottoscritta dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria economica in cui opera il datore di lavoro, costituisca parametro retributivo non derogabile verso il basso. Lo scopo della norma sarebbe quello di garantire l'invarianza del trattamento economico complessivo minimo dei lavoratori, con riferimento agli standard concordati nei contratti collettivi di riferimento.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Lucca ha sollevato, in riferimento all'art. 39 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 28 febbraio 2008, n. 31, nella parte in cui stabilisce che, «[f]ino alla completa attuazione della normativa in materia di socio lavoratore di società cooperative, in presenza di un pluralità di contratti collettivi della medesima categoria, le società cooperative che svolgono attività ricomprese nell'ambito di applicazione di quei contratti di categoria applicano ai propri soci lavoratori, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142, i trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria». A suo avviso, questa norma violerebbe il parametro costituzionale indicato, nell'imporre al giudice di applicare al socio lavoratore di una società cooperativa un trattamento retributivo non inferiore a quello previsto dai contratti collettivi di settore stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, pur in presenza di una pluralità di fonti collettive. In assenza di una previa valutazione, ex art. 36 Cost., del contratto collettivo applicato dalla società cooperativa, in ragione della sua adesione alla organizzazione firmataria del contratto medesimo, si violerebbe il principio di libertà sindacale, realizzando un'indebita estensione dell'efficacia erga omnes dei contratti collettivi, in contrasto con quanto stabilito dall'art. 39 Cost.

2.- In linea preliminare, va osservato che il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità della questione per difetto di motivazione sulla rilevanza, a causa della ritenuta apoditticità ed assertività delle affermazioni contenute sul punto nell'ordinanza di rimessione.

L'eccezione non è fondata.



Nella specie, il rimettente non si limita ad affermare, in punto di rilevanza della questione, che “la domanda di differenze retributive di parte ricorrente si fonda sull’applicazione dell’art. 7, comma 4, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248”, e che, “la disposizione deve trovare applicazione da parte di questo giudice”, ma fornisce anche una descrizione della fattispecie concreta che, pur se in forma sintetica, rende evidente la riconducibilità della stessa all’ambito di applicazione della norma della cui costituzionalità dubita e, dunque, chiarisce la rilevanza della questione.

3.- La difesa statale ha, altresì, eccepito l’inammissibilità della questione per la “manifesta arbitrarietà nonché manifesta implausibilità della motivazione del giudice *a quo* sulla rilevanza”.

Anche questa eccezione non è fondata.

Questa Corte ha più volte riconosciuto che, per aversi una questione di legittimità validamente posta, è sufficiente che il giudice *a quo* fornisca un’interpretazione non implausibile della disposizione contestata che, per una valutazione compiuta in una fase meramente iniziale del processo, egli ritenga di dover applicare nel giudizio principale e su cui nutra dubbi non arbitrari di conformità a determinate norme costituzionali (fra le tante, sentenza n. 463 del 1994). Nella specie, il Tribunale ordinario di Lucca ha chiaramente proposto il dubbio di legittimità costituzionale dell’art. 7, comma 4, del d.l. n. 248 del 2007, di cui avrebbe dovuto fare applicazione per decidere se accogliere o meno la domanda di condanna al pagamento delle differenze retributive. Ha fornito una lettura della norma in questione, nella parte in cui impone alle società cooperative di applicare «i trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria», lettura orientata a riconoscere efficacia erga omnes a taluni tipi di contratti collettivi. Una tale interpretazione non risulta manifestamente implausibile.

4.- La sollevata questione sarebbe, infine, inammissibile secondo la difesa statale, anche per difetto di motivazione sulla non manifesta infondatezza, in quanto non sarebbe adeguatamente chiarito, nell’ordinanza di rimessione, “dove le norme denunciate sarebbero incostituzionali” e “quale sarebbe il quadro precettivo costituzionale in ordine al quale concretamente affiorerebbe il contrasto”.

L’eccezione non è fondata.

Nell’ordinanza di rimessione, il Tribunale ordinario di Lucca non solo riproduce ampi brani di una risalente decisione di questa Corte (la sentenza n. 106 del 1962), richiamando le argomentazioni ivi svolte sull’illegittimità costituzionale di leggi che estendano gli effetti erga omnes di contratti collettivi in contrasto con quanto previsto dall’art. 39 Cost., ma chiarisce che l’art. 7, comma 4, del d.l. n. 248 del 2007, sarebbe costituzionalmente illegittimo, proprio in quanto attribuirebbe efficacia erga omnes ai contratti collettivi di categoria, stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, in assenza delle condizioni prescritte dal predetto art. 39 Cost. Risultano, pertanto, individuate chiaramente, sebbene sinteticamente, le ragioni che inducono il rimettente a dubitare della legittimità costituzionale della norma censurata, alla stregua della decisione riportata (in questo senso, fra le altre, sentenze n. 328 del 2011 e n. 234 del 2011).

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

5.1.- La norma censurata si inserisce nel contesto normativo delineato dalla legge 3 aprile 2001, n. 142 (Revisione della legislazione in materia cooperativistica, con particolare riferimento alla posizione del socio lavoratore). Con detta legge il legislatore ha portato a compimento e sviluppato precedenti indirizzi, espressi a livello sia normativo sia giurisprudenziale, volti ad estendere la tutela propria del lavoro subordinato ai soci lavoratori delle cooperative. Tale norma ha previsto la prima disciplina unitaria ed organica che attiene alla posizione del socio lavoratore di società cooperativa. Quest’ultimo, accanto al rapporto mutualistico, che scaturisce dalla sua partecipazione allo scopo dell’impresa collettiva e che lo rende titolare di poteri e di diritti nel concorrere alla formazione della volontà della società, «stabilisce con la propria adesione o successivamente all’instaurazione del rapporto associativo un ulteriore rapporto di lavoro, in forma subordinata o autonoma o in qualsiasi altra forma» (art. 1, comma 3). Questa riforma ha riconosciuto al socio lavoratore di cooperativa con rapporto di lavoro subordinato diritti individuali e collettivi previsti dalla legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell’attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento) (art. 2). Essa ha stabilito che, «[f]ermo restando quanto previsto dall’articolo 36 della legge 20 maggio 1970, n. 300» che impone alle imprese titolari di benefici accordati dallo Stato ed agli appaltatori di opere pubbliche di applicare o far applicare nei confronti dei lavoratori dipendenti condizioni non inferiori a quelle risultanti dai contratti collettivi di lavoro della categoria e della zona - «le società cooperative sono tenute a corrispondere al socio lavoratore un trattamento economico complessivo proporzionato alla quantità e



qualità del lavoro prestato e comunque non inferiore ai minimi previsti, per prestazioni analoghe, dalla contrattazione collettiva nazionale del settore o della categoria affine» (art. 3). Si è voluto così confermare il criterio, seguito dalla giurisprudenza nell'applicazione dell'art. 36 Cost., secondo cui il giudice valuta la conformità della retribuzione ai parametri del medesimo articolo, facendo riferimento ai CCNL applicabili alla categoria di appartenenza oppure ad una categoria affine, per poi determinare la retribuzione secondo equità, ai sensi dell'art. 2099 del codice civile (fra le tante, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 1° febbraio 2006, n. 2245), come, d'altronde, chiarito espressamente nella circolare del Ministero del lavoro 17 giugno 2002, n. 34.

Nella stessa prospettiva si colloca l'art. 9, comma 1, lettera *f*), della legge 14 febbraio 2003, n. 30 (Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro) che, nel modificare l'art. 6, comma 2, della legge n. 142 del 2001, ha stabilito che il rinvio ai contratti collettivi nazionali operi per il «solo trattamento economico minimo di cui all'articolo 3, comma 1» della legge n. 142 del 2001. Con la circolare n. 10 del 18 marzo 2004, il Ministero del lavoro ha precisato che, a seguito della citata modifica, «al socio lavoratore inquadrato con rapporto di lavoro subordinato [deve] essere garantita una retribuzione non inferiore ai minimi contrattuali non solo per quanto riguarda la retribuzione di livello, [...] ma anche per quanto riguarda le altre norme del contratto che preved[on]o voci retributive fisse, ovvero il numero delle mensilità e gli scatti di anzianità, a fronte delle prestazioni orarie previste dagli stessi contratti di lavoro».

5.2.- In questo quadro normativo si pone il censurato art. 7, comma 4, del d.l. n. 248 del 2007, che, come già ricordato, recita «[f]ino alla completa attuazione della normativa in materia di socio lavoratore di società cooperative, in presenza di un pluralità di contratti collettivi della medesima categoria, le società cooperative che svolgono attività ricomprese nell'ambito di applicazione di quei contratti di categoria applicano ai propri soci lavoratori, ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142, i trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria». Tale previsione è stata adottata all'indomani del Protocollo d'intesa, sottoscritto il 10 ottobre 2007 da Ministero del lavoro, Ministero dello sviluppo economico, AGCI, Confcooperative, Legacoop, CGIL, CISL, UIL, in cui il Governo assumeva l'impegno di avviare «ogni idonea iniziativa amministrativa affinché le cooperative adottino trattamenti economici complessivi del lavoro subordinato, previsti dall'articolo 3, comma 1, della legge 3 aprile 2001, n. 142, non inferiori a quelli previsti dal contratto collettivo nazionale di lavoro sottoscritto dalle associazioni del movimento cooperativo e dalle organizzazioni sindacali per ciascuna parte sociale comparativamente più rappresentative sul piano nazionale nel settore di riferimento» (punto *C*). L'obiettivo condiviso dai firmatari del Protocollo è di contestare l'applicazione di contratti collettivi sottoscritti da organizzazioni datoriali e sindacali di non accertata rappresentatività, che prevedano trattamenti retributivi potenzialmente in contrasto con la nozione di retribuzione sufficiente, di cui all'art. 36 Cost., secondo l'interpretazione fornita dalla giurisprudenza in collegamento con l'art. 2099 cod. civ.

Con l'entrata in vigore dell'art. 7, comma 4, del d.l. n. 248 del 2007 si è assistito a una intensa attività ispettiva, promossa dal Ministero del lavoro, per ribadire che «in presenza di più “contratti collettivi nazionali di lavoro nello stesso settore merceologico vanno applicati i trattamenti economici previsti dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative”», così come disposto dall'art. 7, comma 4, del d.l. n. 248 del 2007, in relazione alle tipologie dei rapporti di lavoro instaurati alla luce del regolamento interno ex art. 6, comma 1, lettera *a*), della legge n. 142 del 2001 (circolari del Ministero del lavoro 9 novembre 2010 e 6 marzo 2012) ed in linea con specifici indici sintomatici di rappresentatività sindacale, individuati nella circolare del Ministero del lavoro 1° giugno 2012.

La giurisprudenza di legittimità ha confermato tale impostazione e ha sostenuto che «in tema di società cooperative [...] al socio lavoratore subordinato spetta la corresponsione di un trattamento economico complessivo (ossia concernente la retribuzione base e le altre voci retributive) comunque non inferiore ai minimi previsti, per prestazioni analoghe, dalla contrattazione collettiva nazionale del settore o della categoria affine, la cui applicabilità, quanto ai minimi contrattuali, non è condizionata dall'entrata in vigore del regolamento previsto dall'art. 6, della legge n. 142 del 2001, che, destinato a disciplinare, essenzialmente, le modalità di svolgimento delle prestazioni lavorative da parte dei soci e ad indicare le norme, anche collettive, applicabili, non può contenere disposizioni derogatorie di minor favore rispetto alle previsioni collettive di categoria» (Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 4 agosto 2014, n. 17583; in senso analogo, Corte di cassazione, sezione lavoro, sentenza 28 agosto 2013, n. 19832).



Anche questa Corte, chiamata di recente a pronunciarsi sulla medesima questione di legittimità costituzionale oggi sollevata (peraltro dal medesimo giudice) nei confronti dell'art. 7, comma 4, del d.l. n. 248 del 2007, in riferimento all'art. 39 Cost., pur dichiarandola inammissibile, in ragione dell'inconferenza della norma sottoposta a scrutinio circa il *thema decidendum* demandato al giudice rimettente, precisava, con riguardo sia al predetto art. 7, comma 4, sia al connesso art. 3, comma 1, della legge n. 142 del 2001, che «[l]a finalità, perseguita da entrambe le norme, è quella di garantire l'estensione dei minimi di trattamento economico (cosiddetto minimale retributivo) agli appartenenti ad una determinata categoria, assicurando la parità di trattamento tra i datori di lavoro e tra i lavoratori» (sentenza n. 59 del 2013).

5.3.- Sulla base di quanto fin qui richiamato, risulta evidente che la censura sollevata dal Tribunale ordinario di Lucca si fonda su un erroneo presupposto interpretativo.

Il censurato art. 7, comma 4, del d.l. n. 248 del 2007, congiuntamente all'art. 3 della legge n. 142 del 2001, lungi dall'assegnare ai predetti contratti collettivi, stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative, efficacia erga omnes, in contrasto con quanto statuito dall'art. 39 Cost., mediante un recepimento normativo degli stessi, richiama i predetti contratti, e più precisamente i trattamenti economici complessivi minimi ivi previsti, quale parametro esterno di commisurazione, da parte del giudice, nel definire la proporzionalità e la sufficienza del trattamento economico da corrispondere al socio lavoratore, ai sensi dell'art. 36 Cost. Tale parametro è richiamato - e dunque deve essere osservato - indipendentemente dal carattere provvisorio del medesimo art. 7, che fa riferimento «alla completa attuazione della normativa in materia di socio lavoratore di società cooperative». Nell'effettuare un rinvio alla fonte collettiva che, meglio di altre, recepisce l'andamento delle dinamiche retributive nei settori in cui operano le società cooperative, l'articolo censurato si propone di contrastare forme di competizione salariale al ribasso, in linea con l'indirizzo giurisprudenziale che, da tempo, ritiene conforme ai requisiti della proporzionalità e della sufficienza (art. 36 Cost.) la retribuzione concordata nei contratti collettivi di lavoro firmati da associazioni comparativamente più rappresentative (fra le tante, la sentenza già citata della Corte di cassazione n. 17583 del 2014).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 4, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 28 febbraio 2008, n. 31, sollevata, in riferimento all'art. 39 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Lucca, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 marzo 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 marzo 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 52

Ordinanza 25 febbraio - 26 marzo 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Assegno bancario - Mancato pagamento per difetto di provvista - Avvio delle procedure di revoca dell'autorizzazione ad emettere assegni e segnalazione di allarme interbancaria (CAI) anche in caso di successivo pagamento dell'importo facciale e dell'inerzia del beneficiario.

- Legge 15 dicembre 1990, n. 386 (Nuova disciplina sanzionatoria degli assegni bancari), artt. 3, 8, 8-bis e 9-bis, come modificati dal decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507 (Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio, ai sensi dell'articolo 1 della legge 25 giugno 1999, n. 205), nel combinato disposto con gli artt. 1829 del codice civile, 32 e 50 del regio decreto 21 dicembre 1933, n. 1736 (Disposizioni sull'assegno bancario, sull'assegno circolare e su alcuni titoli speciali dell'Istituto di emissione, del Banco di Napoli e del Banco di Sicilia).

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

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, 8, 8-bis e 9-bis della legge 15 dicembre 1990, n. 386 (Nuova disciplina sanzionatoria degli assegni bancari), nel combinato disposto con gli artt. 1829 del codice civile, 32 e 50 del regio decreto 21 dicembre 1933, n. 1736 (Disposizioni sull'assegno bancario, sull'assegno circolare e su alcuni titoli speciali dell'Istituto di emissione, del Banco di Napoli e del Banco di Sicilia), promosso dal Giudice di pace di Acireale nel procedimento vertente tra M.L. e Poste Italiane spa, con ordinanza del 21 gennaio 2010, iscritta al n. 70 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2014.

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

udito nella camera di consiglio del 25 febbraio 2015 il Giudice relatore Giuliano Amato.

Ritenuto che, con ordinanza depositata il 21 gennaio 2010, il Giudice di pace di Acireale ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 25 e 41 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, 8, 8-bis e 9-bis della legge 15 dicembre 1990, n. 386 (Nuova disciplina sanzionatoria degli assegni bancari), come modificati dal decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507 (Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio, ai sensi dell'articolo 1 della legge 25 giugno 1999, n. 205), nel combinato disposto con gli artt. 1829 del codice civile, 32 e 50 del regio decreto 21 dicembre 1933, n. 1736 (Disposizioni sull'assegno bancario, sull'assegno circolare e su alcuni titoli speciali dell'Istituto di emissione, del Banco di Napoli e del Banco di Sicilia), nella parte in cui prevedono che, in caso di mancato pagamento di un assegno bancario per difetto di provvista, la banca comunichi l'avvio delle procedure di revoca dell'autorizzazione ad emettere assegni e di segnalazione alla centrale di allarme interbancaria («CAI»), anche laddove il traente abbia provveduto al pagamento del titolo di credito ed il beneficiario non abbia avviato alcuna iniziativa per il recupero del credito;

che il Giudice di pace premette di essere chiamato a decidere in ordine alla domanda, proposta da un correntista della società convenuta, Poste Italiane spa, al fine di ottenere l'accertamento della responsabilità della stessa conve-



nuta, in particolare per avere avviato le procedure di revoca dell'autorizzazione ad emettere assegni e di segnalazione presso la CAI, previste per l'emissione di assegni senza provvista, ancorché nel caso in esame l'istituto di credito fosse a conoscenza della circostanza che l'assegno postale emesso dall'attore era stato interamente pagato al beneficiario;

che il rimettente, ravvisando molteplici profili di illegittimità nella condotta posta in essere dalla società convenuta, evidenzia che le disposizioni censurate - come modificate dagli artt. da 28 a 36 del d.lgs. n. 507 del 1999 - determinerebbero la violazione dell'art. 3 Cost., attesa la manifesta disparità di trattamento tra i soggetti che, emesso un titolo in assenza di provvista, non adempiono agli obblighi previsti dall'art. 3 della legge n. 386 del 1990 e non comunicano tali adempimenti all'istituto segnalante; e coloro che, emesso un titolo senza provvista, pur avendo adempiuto nel termine a tali obblighi, tuttavia non comunicano, ovvero comunicano in ritardo, gli adempimenti all'istituto di credito;

che viene inoltre denunciato un ingiustificato trattamento di favore per le banche e gli altri istituti di credito, i quali, attraverso l'intimazione di ulteriori sanzioni, interverrebbero in rapporti obbligatori ai quali sono estranei, assumendo un ruolo di autorità di vigilanza che non sarebbe loro riconosciuto da alcuna norma;

che il Giudice di pace ritiene che ricorra altresì la violazione dell'art. 24 Cost., per la lesione del diritto alla tutela giurisdizionale subita da coloro che hanno tentato di opporsi in un giudizio contro la descritta prassi operativa posta in essere dalle banche;

che sarebbe inoltre ravvisabile la violazione dell'art. 25 Cost., in quanto l'applicazione delle disposizioni impugnate determinerebbe una carenza di tutela del cittadino e del consumatore che, di fatto, si troverebbe punito in via preventiva ed in assenza di una normativa che lo preveda;

che il giudice *a quo* denuncia, infine, la violazione dell'art. 41 Cost., poiché la condotta posta in essere dalle banche sarebbe tale da scoraggiare l'accesso al credito e l'iniziativa economica privata;

che il giudice rimettente sottopone quindi alla valutazione della Corte un principio di diritto, volto a stabilire se l'interpretazione degli artt. 3, 8, 8-bis e 9-bis della legge n. 386 del 1990, consenta di ritenere legittima la condotta della banca che, anche nell'ipotesi in cui il titolo sia stato pagato, trattenga dal conto corrente del debitore commissioni e oneri accessori; minacci il debitore dell'avvio della segnalazione alla CAI e, in seguito, non avverta il debitore che la procedura di cui all'art. 9-bis è stata interrotta;

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

che la difesa statale evidenzia, in primo luogo, che il giudice *a quo* richiederebbe una pronuncia non già sulla compatibilità delle norme di legge censurate con i parametri costituzionali, ma sulla corretta interpretazione della predetta legge, così utilizzando impropriamente il giudizio di legittimità costituzionale, che non è volto a fornire avalli alle interpretazioni dei giudici comuni; è a questi ultimi, infatti, che spetta la scelta, tra più interpretazioni possibili, di quella conforme a Costituzione;

che, in secondo luogo, l'inammissibilità della questione discenderebbe dal fatto che non viene censurata una norma, bensì una prassi applicativa, la quale porrebbe l'iniziativa per il pagamento della clausola penale, per l'emissione di assegni privi di provvista, in capo all'istituto di credito, anziché al creditore;

che l'Avvocatura generale dello Stato rileva, inoltre, il difetto di motivazione in ordine alla rilevanza della questione; nel caso in esame, infatti, sarebbe possibile un'interpretazione idonea a risolvere la controversia, senza applicazione delle norme sospettate di incostituzionalità; è lo stesso giudice *a quo*, sia pure riferendo una prospettazione della parte convenuta, a osservare che, essendo il titolo stato negoziato fuori piazza, il termine utile per il pagamento era di 15 giorni, con la conseguenza che - allorché la banca ha avviato la procedura di preavviso - la presentazione del titolo per il pagamento era tempestiva e sul conto corrente dell'attore era sopravvenuta la provvista; pertanto, non sarebbe integrata l'ipotesi di emissione di assegno senza provvista, di cui all'art. 2 della legge n. 386 del 1990, e la controversia sottoposta al giudice *a quo* potrebbe, quindi, essere definita sulla base di tale rilievo, a prescindere dalla decisione sulla questione di costituzionalità;

che, nel merito, la parte interveniente deduce l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Giudice di pace di Acireale, poiché le censure non terrebbero conto della *ratio* della disciplina recata dalla legge n. 386 del 1990 e dei valori giuridici da essa tutelati;

che l'Avvocatura dello Stato osserva in particolare che - sin da epoca antecedente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 507 del 1999, che ha depenalizzato, tra gli altri, l'emissione di assegni senza provvista - il reato in esame aveva natura plurioffensiva, in quanto, attraverso la sua repressione in sede penale, si proteggeva anche l'interesse, di natura pubblicistica, alla fiducia nella idoneità dell'assegno a svolgere la sua funzione di mezzo di pagamento;

che il bene tutelato in via primaria dalle norme incriminatrici era rappresentato dalla fede pubblica, mentre l'interesse patrimoniale del prenditore di un titolo di credito rimasto insoluto veniva in rilievo solamente in via subordinata;



si riteneva essenziale, dunque, garantire la fiducia che la collettività riponeva nella idoneità dell'assegno ad assolvere la sua tipica funzione economica di mezzo di pagamento, reprimendo ogni comportamento idoneo a comprometterla, mentre la tutela dell'interesse patrimoniale del singolo prenditore veniva considerata un effetto riflesso della protezione penale accordata al primo interesse;

che, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, anche successivamente alla depenalizzazione realizzata dal d.lgs. n. 507 del 1999, la struttura materiale degli illeciti sarebbe rimasta immutata rispetto alle precedenti previsioni, né sarebbe mutato il valore giuridico tutelato dalla previgente normativa penale;

che, pertanto, non sarebbe affatto irragionevole il sistema che preclude il preavviso di revoca, di cui al censurato art. 9-*bis*, non già per effetto del pagamento della somma dovuta, ma solo per effetto della "prova" del pagamento, da fornirsi nelle forme rigorose di cui all'art. 8, comma 3, della legge n. 386 del 1990.

Considerato che, con ordinanza depositata il 21 gennaio 2010, il Giudice di pace di Acireale ha sollevato, in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 25 e 41 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, 8, 8-*bis* e 9-*bis* della legge 15 dicembre 1990, n. 386 (Nuova disciplina sanzionatoria degli assegni bancari), come modificati dal decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507 (Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio, ai sensi dell'articolo 1 della legge 25 giugno 1999, n. 205), nel combinato disposto con gli artt. 1829 del codice civile, 32 e 50 del regio decreto 21 dicembre 1933, n. 1736 (Disposizioni sull'assegno bancario, sull'assegno circolare e su alcuni titoli speciali dell'Istituto di emissione, del Banco di Napoli e del Banco di Sicilia), nella parte in cui prevedono che, in caso di mancato pagamento di un assegno bancario per difetto di provvista, la banca comunichi l'avvio delle procedure di revoca dell'autorizzazione ad emettere assegni e di segnalazione alla centrale di allarme interbancaria («CAI»), anche laddove il traente abbia provveduto al pagamento del titolo di credito ed il beneficiario non abbia avviato alcuna iniziativa per il recupero del credito;

che viene in primo luogo denunciata la violazione dell'art. 3 Cost. per la manifesta disparità di trattamento che si determinerebbe tra i soggetti che, emesso un titolo in assenza di provvista, non adempiono agli obblighi derivanti dall'art. 3 della legge n. 386 del 1990 e non comunicano tali adempimenti all'istituto segnalante; e coloro che, emesso un titolo senza provvista, adempiono nel termine agli obblighi di cui al citato art. 3, ma non comunicano, ovvero comunicano in ritardo, tali adempimenti all'istituto di credito;

che, sotto un diverso profilo, viene denunciato un ingiustificato trattamento di favore, a vantaggio delle banche e degli altri istituti di credito, i quali, attraverso l'intimazione di ulteriori sanzioni, interverrebbero in rapporti obbligatori ai quali sono estranei, assumendo un ruolo di autorità di vigilanza che non è loro riconosciuto da alcuna norma;

che tuttavia la motivazione dell'ordinanza di rimessione non contiene indicazioni sufficienti ad una completa ricostruzione della fattispecie *a quo*, necessaria al fine di valutare la rilevanza della questione di legittimità costituzionale;

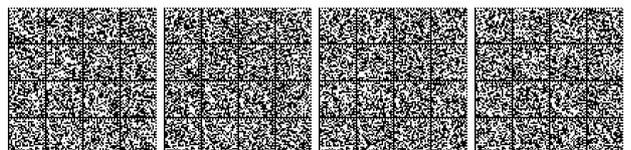
che, in particolare, non viene fornita alcuna certezza in ordine alle circostanze di fatto nelle quali si è svolta la condotta addebitata alla banca convenuta, non essendo possibile stabilire quale sia stata la successione cronologica e la collocazione spaziale degli eventi; ed invero, non è indicato quali siano il luogo di emissione, né quello di presentazione del titolo di credito per l'incasso;

che, da un lato, il giudice rimettente afferma che il termine di presentazione dell'assegno sarebbe stato di 8 giorni dall'emissione - così dando atto di ritenere che la presentazione sia avvenuta nello stesso Comune in cui è avvenuta l'emissione -, dall'altro lato, lo stesso giudice riferisce che il beneficiario avrebbe incassato l'assegno nel Comune di Milano ed evidenzia che pertanto il termine di pagamento sarebbe di 15, anziché di 8 giorni; né risulta, d'altra parte, se la circostanza dell'avvenuta presentazione a Milano, richiamata per respingere un argomento svolto dalla parte convenuta, sia effettivamente provata o sia stata solo riferita dalla stessa convenuta;

che da tale carenza discende l'impossibilità di determinare la scadenza del termine per la presentazione del titolo di credito, che è di 8 giorni, se la presentazione avviene nello stesso Comune, e di 15, se si verifica in un Comune diverso (art. 32 del r.d. n. 1736 del 1933);

che di conseguenza, non è possibile stabilire se la comunicazione del preavviso di revoca alla parte attrice fosse dovuta, ai sensi dell'art. 9-*bis* della legge n. 386 del 1990 (come sostiene la banca convenuta), ovvero fosse illegittima (non essendo prevista l'applicazione delle sanzioni amministrative per l'emissione di titoli presentati oltre il termine di legge);

che d'altra parte, non è neppure possibile stabilire se il pagamento del titolo, avvenuto a seguito della (seconda) presentazione in camera di compensazione, sia stato tempestivo; ed invero, qualora lo fosse, ciò basterebbe a sorreg-



gere l'affermazione di responsabilità della banca convenuta, senza necessità di applicare le norme censurate, le quali si riferiscono alla ipotesi del mancato pagamento dell'assegno entro i termini previsti;

che inoltre, il rimettente non individua con esattezza la pretesa sostanziale fatta valere in giudizio dalla parte attrice, lasciando indeterminato - tra i molteplici profili di illegittimità ravvisati - quale sia il fondamento della responsabilità risarcitoria addebitata alla parte convenuta; né, conseguentemente, è possibile stabilire la correlazione esistente tra la pretesa azionata in giudizio e le norme censurate dal rimettente;

che pertanto - alla luce del principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione - tale carenza costituisce motivo di inammissibilità della questione sollevata in riferimento alla violazione dell'art. 3 Cost., in quanto preclusiva della valutazione della rilevanza, non essendo stati forniti sufficienti elementi che consentano di ritenere che il giudizio non possa essere definito indipendentemente dalla questione di legittimità costituzionale;

che, in ogni caso, oltre a tale profilo di inammissibilità delle questioni, va altresì rilevato che l'ordinanza di rimessione non dedica alcuna puntuale motivazione in ordine alla ravvisata lesione degli altri parametri evocati (artt. 2, 24, 25 e 41 Cost.), e la denuncia della loro violazione rimane del tutto generica ed apodittica;

che, viceversa, il giudice *a quo* è tenuto a motivare sulla non manifesta infondatezza di ogni dubbio proposto in riferimento a ciascuno dei parametri evocati, attesa la necessità che siano specificati i motivi per cui si ritenga verificata la violazione delle norme costituzionali, traducendosi tale mancanza nella conseguente manifesta inammissibilità della questione (sentenze n. 243 del 2014, n. 141 e n. 21 del 2012; ordinanze n. 261, n. 216, n. 181, n. 174, n. 65, n. 60 e n. 48 del 2012);

che, pertanto, le carenze della motivazione in ordine alla delibazione della non manifesta infondatezza, in riferimento alla violazione degli artt. 2, 24, 25 e 41 Cost., conducono allo stesso esito di inammissibilità della questione.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale degli articoli 3, 8, 8-bis e 9-bis della legge 15 dicembre 1990, n. 386 (Nuova disciplina sanzionatoria degli assegni bancari), come modificati dal decreto legislativo 30 dicembre 1999, n. 507 (Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio, ai sensi dell'articolo 1 della legge 25 giugno 1999, n. 205), nel combinato disposto con gli artt. 1829 del codice civile, 32 e 50 del regio decreto 21 dicembre 1933, n. 1736 (Disposizioni sull'assegno bancario, sull'assegno circolare e su alcuni titoli speciali dell'Istituto di emissione, del Banco di Napoli e del Banco di Sicilia), sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3, 24, 25 e 41 della Costituzione, dal Giudice di pace di Acireale con l'ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 febbraio 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

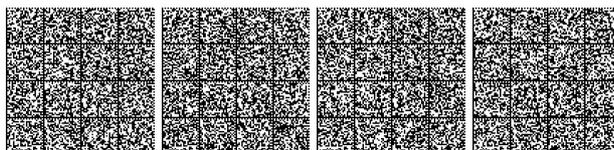
Giuliano AMATO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 marzo 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



n. 53

Ordinanza 11 - 26 marzo 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Produzione, traffico e detenzione illecita di sostanze stupefacenti o psicotrope - Fatto di lieve entità - Trattamento sanzionatorio nella formulazione introdotta dal decreto-legge n. 146 del 2013.

- Decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), art. 73, comma 5, come sostituito dall'art. 2, comma 1, lett. a), del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2014, n. 10.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici: Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Aldo CAROSI, 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. 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera a), del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2014, n. 10, promosso dal Tribunale ordinario di Nola nel procedimento penale a carico di M.A., con ordinanza dell'8 maggio 2014 iscritta al n. 153 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 40, prima serie speciale, dell'anno 2014.

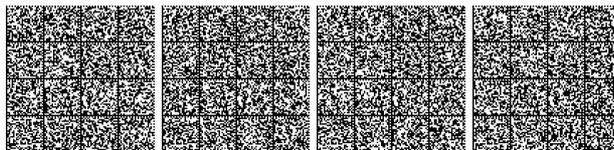
Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio dell'11 marzo 2015 il Giudice relatore Marta Cartabia.

Ritenuto che il Tribunale ordinario di Nola, sezione penale, con ordinanza dell'8 maggio 2014 (reg. ord. n. 153 del 2014), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 73, comma 5, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), come sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera a), del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2014, n. 10, per violazione dell'art. 3 della Costituzione;

che, più precisamente, il giudice rimettente ha premesso di essere investito del giudizio a carico di M. A., imputato del reato di cui all'art. 73, commi 4 e 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 per illecita cessione di 1,13 grammi di sostanza stupefacente del tipo marijuana e di 0,71 grammi della medesima sostanza, fatto che per i mezzi, le modalità e le circostanze dell'azione veniva ritenuto di lieve entità e contestato come commesso il 29 febbraio 2014;

che lo stesso giudice ha rilevato come sia applicabile *ratione temporis* il testo della disposizione quale risultante dalle modifiche introdotte dall'art. 2, comma 1, lettera a) del d.l. n. 146 del 2013, come convertito dalla legge n. 10 del



2014, il quale, per il fatto di lieve entità, contiene una disciplina unificata del trattamento sanzionatorio delle condotte aventi ad oggetto droghe cosiddette “pesanti” (indicate nelle Tabelle I e III di cui agli artt. 13 e 14 del citato d.P.R. n. 309 del 1990) e “leggere” (elencate nelle Tabelle II e IV di cui ai medesimi artt. 13 e 14);

che tale trattamento risulta, invece, distinto nella restante parte dell’art. 73 del d.P.R. n. 309 del 1990, quale risultante dal testo precedente alla riforma contenuta negli artt. 4-*bis* e 4-*vicies* ter, introdotti in sede di conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272 (Misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell’Amministrazione dell’interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi e modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309), convertito, appunto, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2006, n. 49;

che, con la sentenza n. 32 del 2014 la Corte costituzionale ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dei citati artt. 4-*bis* e 4-*vicies* ter, per violazione dell’art. 77, secondo comma, Cost.;

che la citata dichiarazione di illegittimità costituzionale, per vizi del procedimento di conversione in legge, ha determinato la ripresa di applicazione delle disposizioni dell’art. 73 del Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti, precedenti le modifiche, che distinguono il trattamento sanzionatorio a seconda della natura della sostanza stupefacente oggetto della condotta illecita;

che la dichiarazione di illegittimità costituzionale non ha riguardato le successive disposizioni dell’art. 2, comma 1, lettera *a*), del d.l. n. 146 del 2013, come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 10 del 2014, le quali - apportando ulteriori modifiche all’art. 73, comma 5, del d.P.R. n. 309 del 1990 - hanno mantenuto, per i fatti di lieve entità, un trattamento sanzionatorio unificato per tutte le sostanze stupefacenti oggetto delle condotte incriminate;

che, per il congiunto effetto della dichiarazione di illegittimità costituzionale della sentenza n. 32 del 2014 e dell’entrata in vigore del d.l. n. 146 del 2013, la disciplina sanzionatoria delle condotte aventi per oggetto sostanze stupefacenti risulta differenziata in base alla natura della sostanza per i fatti di non lieve entità e unificata per tutte le sostanze in relazione ai fatti di lieve entità;

che il giudice rimettente, non ritenendo individuabile una finalità razionale tale da giustificare l’unificazione del trattamento sanzionatorio per i soli fatti di lieve entità, ha considerato leso il canone di “uguaglianza formale e sostanziale” di cui all’art. 3 Cost. e ha considerato rilevante la questione, in considerazione della tipologia e del quantitativo di sostanza ceduta e dell’ammissione della cessione da parte dell’imputato;

che, con atto depositato in data 14 ottobre 2014, è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile;

che, in particolare, la difesa dello Stato ha osservato come la questione debba essere considerata irrilevante, in quanto il testo della disposizione impugnata è stato ulteriormente modificato dall’art. 1, comma 24-*ter*, lettera *a*), del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, nonché di impiego di medicinali), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 16 maggio 2014, n. 79, considerato applicabile al caso di specie in virtù dell’art. 2, quarto comma, del codice penale, posto che in quest’ultima formulazione della norma è stata inserita una pena più mite;

che, con memoria depositata in data 17 febbraio 2015, l’Avvocatura generale dello Stato ha insistito per l’irrilevanza della sollevata questione a seguito della modifica normativa intervenuta;

che la difesa dello Stato ha ulteriormente evidenziato come gli atti dovessero, in ogni caso, essere restituiti al rimettente per nuova valutazione sulla rilevanza e sulla non manifesta infondatezza alla luce delle modifiche in parola;

che, in mancanza di soluzioni costituzionalmente obbligate in materia, la questione sarebbe comunque inammissibile sotto questo ulteriore profilo;

che, indeterminato sarebbe, inoltre, il *petitum*, non risultando chiaro quale intervento della Corte sia idoneo a rimediare al lamentato *vulnus* costituzionale, con conseguente inammissibilità della questione anche per questa ragione;

che, ad avviso dell’Avvocatura generale dello Stato, infine, la questione sarebbe comunque infondata nel merito, sia perché - come già riconosciuto dalla giurisprudenza di legittimità - l’aver mantenuto, per i soli fatti di lieve entità, una cornice edittale indipendente dalla natura delle sostanze oggetto della condotta illecita, rientra nelle insindacabili



scelte discrezionali del legislatore, sia perché la recente novella di cui al d.l. n. 36 del 2014, convertito, con modificazioni dalla legge n. 79 del 2014, ha ripristinato per le droghe cosiddette “leggere” la distanza edittale stabilita negli originari commi 4 e 5, dell’art. 73 del Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti.

Considerato che il Tribunale ordinario di Nola, sezione penale, con ordinanza dell’8 maggio 2014 (reg. ord. n. 153 del 2014), ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell’art. 73, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309 (Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza), come sostituito dall’art. 2, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146 (Misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 21 febbraio 2014, n. 10, in riferimento all’art. 3 della Costituzione, per violazione del canone di uguaglianza e ragionevolezza;

che il medesimo art. 73, comma 5, è stato ulteriormente modificato dall’art. 1, comma 24-*ter*, lettera *a*), del decreto-legge 20 marzo 2014, n. 36 (Disposizioni urgenti in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, nonché di impiego di medicinali), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 16 maggio 2014, n. 79, introducendo per i fatti di lieve entità pene più miti rispetto a quelle contenute nell’impugnato art. 2, comma 1, lettera *a*), del d.l. n. 146 del 2013, come convertito dalla legge n. 10 del 2014, n. 10;

che l’art. 1, comma 24-*ter*, lettera *a*), è stato inserito nel d.l. n. 36 del 2014 dalla legge di conversione n. 79 del 2014 ed è entrato in vigore il 21 maggio 2014;

che la predetta disposizione, avendo diminuito le pene previste dalla disciplina censurata dal rimettente, può incidere sulla rilevanza della questione ai sensi dell’art. 2, quarto comma, del codice penale, secondo cui «Se la legge del tempo in cui fu commesso il reato e le posteriori sono diverse, si applica quella le cui disposizioni sono più favorevoli al reo, salvo che sia stata pronunciata sentenza irrevocabile»;

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. 20 del 2015, n. 152, n. 149 e n. 140 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 Nola.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l’11 marzo 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Marta CARTABIA, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 26 marzo 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 25

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in Cancelleria il 17 febbraio 2015
(della Regione autonoma Valle d'Aosta)

Bilancio e contabilità pubblica - Misure per l'emersione e rientro di capitali detenuti all'estero, nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale - Previsione che tutte le entrate derivanti dall'esperimento delle procedure di collaborazione volontaria per l'emersione delle attività finanziarie e patrimoniali costituite o detenute all'estero affluiscono ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato - Ricorso della Regione Valle d'Aosta - Denunciata illegittima devoluzione all'erario di quote di gettito di tributi interamente o parzialmente attribuiti alla Regione dalle norme statutarie e di attuazione - Lesione dell'autonomia finanziaria regionale - Determinazione unilaterale dello Stato in contrasto con le procedure negoziali previste dallo Statuto speciale - Violazione del principio di leale collaborazione.

- Legge 15 dicembre 2014, n. 186, art. 1, comma 7, in combinato disposto con i commi 2, 3 e 4 del medesimo articolo.
- Costituzione, artt. 5 e 120; Statuto della Regione Valle d'Aosta (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), artt. 48-*bis* e 50; legge 26 novembre 1981, n. 690, artt. 2, primo comma, lett. *a*) e *b*), 3, comma secondo, e 4, comma terzo; decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320, art. 1.

La Regione Autonoma Valle d'Aosta, con sede in Aosta, piazza Deffeyes, n. 1, codice fiscale n. 80002270074, in persona del Presidente *pro tempore*, Augusto Rollandin, rappresentata e difesa nel presente giudizio, in forza di procura a margine del presente atto, ed in virtù della deliberazione della Giunta regionale n. 146 del 6 febbraio 2015, dal prof. avv. Francesco Saverio Marini (MRNFNC73D28H501U; pec: francescosaveriomarini@ordineavvocatiroma.org; fax. 06.36001570), presso il cui studio in Roma, via dei Monti Parioli n. 48, ha eletto domicilio;

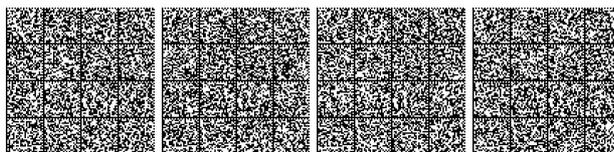
- ricorrente-

CONTRO

Il Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, con sede in Roma, Palazzo Chigi, piazza Colonna n. 370, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, con domicilio in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

- resistente-

Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale della legge 15 dicembre 2014, n. 186, recante: «Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Disposizioni in materia di autoriciclaggio», pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana n. 292 del 17 dicembre 2014, limitatamente all'articolo 1, comma 7, in combinato disposto con i commi 2, 3 e 4, del medesimo articolo 1, di tale atto normativo.



FATTO

1. Con la legge 15 dicembre 2014, n. 186 sono state introdotte misure volte ad agevolare l'emersione e il rientro delle attività finanziarie e patrimoniali costituite o detenute fuori del territorio dello Stato, in violazione degli obblighi dichiarativi previsti dall'art. 4 del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167 («Rilevazione a fini fiscali di taluni trasferimenti da e per l'estero di denaro, titoli e valori»), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 1990, n. 227.

2. A tal fine, la legge n. 186 del 2014 ha novellato il decreto-legge n. 167 del 1990, inserendovi i nuovi artt. da 5-*quater* a 5-*septies*.

Gli articoli in questione istituiscono e disciplinano una nuova procedura di collaborazione volontaria (cd. *voluntary disclosure*), attraverso cui il contribuente può spontaneamente indicare all'amministrazione le attività finanziarie e patrimoniali costituite o detenute all'estero, e, versando le somme dovute, definire le violazioni - commesse fino al 30 settembre 2014 - «in materia di imposte sui redditi e relative addizionali, di imposte sostitutive, di imposta regionale sulle attività produttive e di imposta sul valore aggiunto, nonché per le eventuali violazioni relative alla dichiarazione dei sostituti d'imposta» (art. 5-*quater*).

3. Nell'ambito di un più generale intervento di contrasto all'evasione fiscale, poi, l'art. 1, comma 2, estende la possibilità di avvalersi della nuova procedura di collaborazione volontaria - con le ulteriori prescrizioni procedurali di cui ai commi 3 e 4 - anche a «contribuenti diversi da quelli indicati nell'art. 4, comma 1, del decreto-legge 28 giugno 1990, n. 167». Vale a dire, a contribuenti diversi dalle persone fisiche, dagli enti non commerciali, dalle società semplici e dai soggetti equiparati ai sensi dell'articolo 5 del TUIR, residenti in Italia che, nel periodo d'imposta, detengono investimenti all'estero ovvero attività estere di natura finanziaria, suscettibili di produrre redditi imponibili in Italia.

In questo modo, l'art. 1, comma 2, della legge n. 186 del 2014 rende applicabile la nuova procedura di sanatoria alla generalità dei contribuenti, per tutte le violazioni, connesse ad attività patrimoniali e finanziarie detenute in Italia, in materia di imposte sui redditi e relative addizionali, di imposte sostitutive delle imposte sui redditi, di imposta regionale sulle attività produttive e di imposta sul valore aggiunto, nonché di violazioni relative alla dichiarazione dei sostituti d'imposta, commesse fino al 30 settembre 2014.

4. Ai sensi dell'art. 1, comma 7, tutte le entrate derivanti dall'esperimento delle procedure di collaborazione volontaria - tanto con riferimento alle attività e ai redditi detenuti all'estero, quanto con riferimento a quelli detenuti in Italia - devono confluire in un apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato, per essere destinate, anche mediante riassegnazione: *a)* al pagamento dei debiti commerciali scaduti in conto capitale, anche prevedendo l'esclusione dai vincoli del patto di stabilità interno; *b)* all'esclusione dai medesimi vincoli delle risorse assegnate a titolo di cofinanziamento nazionale dei programmi dell'Unione europea e di quelle derivanti dal riparto del Fondo per lo sviluppo e la coesione; *c)* agli investimenti pubblici; *d)* al Fondo per la riduzione della pressione fiscale, di cui all'articolo 1, comma 431, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e successive modificazioni.

In base al successivo comma 8 del medesimo art. 1, i criteri e le modalità di attribuzione e ripartizione delle somme in questione fra le diverse finalità sono stabiliti con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

4. Tutto ciò premesso, la Regione Autonoma Valle d'Aosta, come in epigrafe rappresentata e difesa, ritenuta la lesione della proprie competenze costituzionali e statutarie per effetto della richiamata disciplina statale, impugna l'art. 1, comma 7, della legge 15 dicembre 2014, n. 186 («Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Disposizioni in materia di autoriciclaggio») in quanto illegittimo alla luce dei seguenti motivi di

DIRITTO

I. Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, legge n. 186 del 2014, per violazione delle competenze costituzionalmente e statutariamente garantite in capo alla valle dagli artt. 48-*bis* e 50 dello Statuto speciale (legge cost. n. 4 del 1948), dagli artt. 2, comma 1, lett. *a)* e *b)*, 3, comma 2, e 4, comma 3, della legge n. 690 del 1981, dall'art. 1 del decreto legislativo n. 320 del 1994, nonché per violazione del principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 cost.

1. Come rilevato in narrativa, l'art. 1, comma 7, impone la devoluzione al bilancio dello Stato di tutte le somme riscosse all'esito delle nuove procedure di collaborazione volontaria di cui agli artt. da 5-*quater* a 5-*septies* del decreto-legge n. 167 del 1990, nonché di cui allo stesso art. 1, commi 2, 3 e 4 della legge n. 186 del 2014, dovute rispetto alle imposte sui redditi e relative addizionali, alle imposte sostitutive delle imposte sui redditi, all'imposta regionale sulle attività produttive e all'imposta sul valore aggiunto, nonché alla dichiarazione dei sostituti d'imposta.



Senonché, così disponendo la norma statale devolve illegittimamente all'erario quote di gettito di tributi interamente o parzialmente attribuiti alla Regione Valle d'Aosta ai sensi dello Statuto speciale di quest'ultima e della relativa normativa d'attuazione: il che determina una indebita lesione dell'autonomia finanziaria della ricorrente.

Si solleva pertanto questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, per i motivi e sotto tutti i profili che di seguito si evidenziano.

2. Ai sensi dell'art. 50 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta (adottato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4) «entro due anni dall'elezione del Consiglio della Valle, con legge dello Stato, in accordo con la Giunta regionale, sarà stabilito, a modifica degli artt. 12 e 13, un ordinamento finanziario della Regione».

L'articolo è stato successivamente attuato mediante la legge 26 novembre 1981, n. 690, recante «Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta».

L'atto normativo in discorso, per quanto qui rileva, individua i tributi il cui è gettito è devoluto, nella misura indicata dalla stessa legge n. 690 del 1981, alla Regione ricorrente.

Più in particolare, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettere *a)* e *b)*, «è attribuito alla regione Valle d'Aosta il gettito delle sotto indicate imposte erariali sul reddito e sul patrimonio percette nel territorio regionale, nonché delle imposte sostitutive: *a)* imposta sul reddito delle persone fisiche; *b)* imposta sul reddito delle società».

In base all'art. 3, commi 2, «è altresì attribuito alla Regione Valle d'Aosta l'intero gettito dell'imposta sul valore aggiunto, compresa quella relativa all'importazione, al netto dei rimborsi effettuati ai sensi dell'articolo 38-bis del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633, e successive modificazioni, determinato assumendo a riferimento i consumi finali rilevati nell'ultimo triennio disponibile». Precisa il successivo comma 3 che «il gettito dell'imposta sul valore aggiunto è attribuito sulla base dei dati rilevati nel bilancio dello Stato, nell'anno antecedente a quello cui la devoluzione si riferisce».

Infine, la norma di chiusura dell'art. 4, comma 3, dispone che «sono, altresì, attribuiti alla Regione Valle d'Aosta i nove decimi di tutte le altre entrate tributarie erariali, comunque denominate, percette nel territorio regionale, ad eccezione di quelle relative ai giochi pubblici».

Alla luce delle norme appena richiamate, appare chiara l'illegittimità della norma impugnata: essa, infatti, attribuisce integralmente al bilancio dello Stato il gettito recuperato da tributi evasi, senza tener conto che, per quanto riguarda le imposte sui redditi (nonché le relative addizionali e imposte sostitutive) e quella sul valore aggiunto, si tratta di tributi il cui intero gettito deve essere devoluto alla finanza regionale; del pari ignorato, per quanto riguarda l'imposta sulle attività produttive, è l'obbligo di riversare alla Regione i nove decimi del gettito, ammontare da quantificarsi ovviamente anche sulla base delle somme dovute che erano state evase e poi recuperate grazie alla procedura di collaborazione volontaria.

In altre parole, l'art. 1, comma 7, sottrae arbitrariamente quote di gettito devolute, ai sensi della legge n. 690 del 1981, in tutto o in parte alla Valle d'Aosta. Possibilità che, giusta la giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte, sfugge al legislatore statale, non potendo questo derogare «al regime statutario delle compartecipazioni regionali al gettito di tributi erariali» (cfr. sent. n. 241 del 2012): ciò perché, come sottolineato da autorevole dottrina, «la vera specialità finanziaria delle Regioni ad autonomia differenziata si risolve nell'entità della quota delle compartecipazioni erariali e dei tributi derivati loro assegnati dagli Statuti speciali» (F. Gallo).

In ragione di quanto precede, la norma statale risulta costituzionalmente illegittima per un duplice ordine di motivi.

Innanzitutto, essa è inficiata da incompetenza, andando a disciplinare unilateralmente aspetti che la Costituzione riserva allo Statuto speciale, e che quest'ultimo, a sua volta (art. 50), rimette alla legislazione attuativi, e più precisamente ad una legge dello Stato elaborata in accordo con la Giunta regionale (dunque, una legge rinforzata). Tale legge è, appunto, la legge n. 690 del 1981, la quale peraltro, in forza della espressa previsione poi introdotta dall'art. 1 del decreto legislativo 22 aprile 1994, n. 320 («Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta»), può essere successivamente modificata «solo con il procedimento di cui all'art. 48-bis del medesimo statuto speciale», cioè con decreti legislativi elaborati da commissioni paritetiche composte da 3 membri di nomina governativa e 3 membri di nomina regionale, e previa sottoposizione al parere del Consiglio della Regione.

In secondo luogo, e consequenzialmente, l'art. 1, comma 7, si pone in contrasto con fonti gerarchicamente sovraordinate, in quanto di rango costituzionale (l'art. 116 Cost. e lo Statuto valdostano), nonché con una fonte rinforzata (la legge n. 690 del 1981, elaborata in accordo con la Giunta regionale).



3. Deve poi osservarsi - a meri fini tuzioristici - che la norma censurata non trova alcun fondamento di legittimità neppure nell'art. 8 della legge n. 690 del 1981. La norma da ultimo richiamata al comma 1, dispone: «il provento derivante alla regione Valle d'Aosta da maggiorazioni di aliquote e da altre modificazioni dei tributi ad essa devoluti, disposte successivamente alla entrata in vigore della legge 6 dicembre 1971, n. 1065, ove sia destinato per legge, ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, per la copertura di nuove o maggiori spese che sono da effettuare a carico del bilancio statale, è riversato allo Stato». Ai sensi del comma 2, tale ammontare «è determinato per ciascun esercizio finanziario con decreto dei Ministri delle finanze e del tesoro, d'intesa con il Presidente della Giunta regionale».

Come è agevole rilevare, la disposizione in questione non si attaglia al caso di specie e non è idonea a coprire la previsione di cui all'art. 1, comma 7, della legge n. 186 del 2014.

Infatti, essa autorizza il riversamento allo Stato delle sole somme provenienti da maggiorazioni di aliquote o da altre modificazioni dei tributi devoluti alla Regione: ipotesi affatto diversa da quella, di cui alla norma censurata, del recupero di somme evase, dovute *ab origine*.

In ogni caso, l'ammontare del riversamento deve poi essere determinato con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, d'intesa con il Presidente della Giunta regionale, non certo unilateralmente dalla legge statale. Dunque, pure nella non creduta ipotesi in cui si ritenesse di ricondurre l'art. 1, comma 7, della legge n. 186 del 2014, alla previsione di cui al comma 1 dell'art. 8 della legge 690 del 1981, comunque resterebbe integrata una insuperabile violazione del comma 2 di quest'ultimo articolo, quale norma interposta rispetto all'art. 50 dello Statuto, nonché del principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Sempre per mero scrupolo difensivo, si precisa altresì che l'intervento unilaterale dello Stato non trova base alcuna di legittimazione neppure in pretesi scopi perequativo-solidaristici: a tale insieme di finalità non possono infatti ricondursi gli obiettivi enunciati dall'art. 1, comma 7 (riguardanti gli investimenti pubblici, il pagamento dei crediti alle imprese, la riduzione della pressione fiscale).

E del resto, pur a voler ritenere altrimenti, è principio costituzionale assolutamente pacifico quello secondo cui il concorso delle Regioni speciali agli obblighi perequativo-solidaristici e alla finanza nazionale deve essere determinato attraverso le forme prestabilite dagli Statuti speciali e dalla legislazione attuativa, o quantomeno attraverso moduli rispettosi della leale collaborazione. Principio che, con riferimento alla Regione Valle d'Aosta, trova come si è visto puntuale concretizzazione negli artt. 48-bis e 50 dello Statuto, nonché nell'art. 1 del decreto legislativo n. 320 del 1994.

È appena il caso di osservare, peraltro, che non potrebbe essere diversamente, dal momento che l'autonomia finanziaria rappresenta il nucleo dell'autonomia differenziata delle Regioni speciali.

Ebbene, nel caso di specie il legislatore statale ha agito in modo del tutto unilaterale, ponendo, con una fonte incompetente, una disciplina derogatoria rispetto a quanto stabilito da fonti di rango sovraordinato.

P. Q. M.

Con riserva di argomentare ulteriormente nel corso del giudizio, la Regione Valle d'Aosta, come sopra rappresentata e difesa, chiede a codesta Ecc.ma Corte, in accoglimento del presente ricorso, di voler dichiarare l'illegittimità costituzionale della legge 15 dicembre 2014, n. 186 («Disposizioni in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero nonché per il potenziamento della lotta all'evasione fiscale. Disposizioni in materia di autoriciclaggio»), pubblicata nella Serie generale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 292 del 17 dicembre 2014, limitatamente all'articolo 1, comma 7, per contrarietà a Costituzione e lesione delle competenze costituzionalmente e statutariamente garantite in capo alla Regione ricorrente dagli articoli 48-bis e 50 dello Statuto speciale (legge cost. n. 4 del 1948), dagli artt. 2, comma 1, lett. a) e b), 3, comma 2, e 4, comma 3, della legge n. 690 del 1981, dall'art. 1 del decreto legislativo n. 320 del 1994, nonché per violazione del principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 5 e 120 Cost., sotto i profili e per le ragioni dinanzi esposte.

Roma, 11 febbraio 2015

Prof. Avv. Francesco Saverio Marini



n. 26

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

Ambiente - Norme della Regione Toscana per la difesa della costa e degli abitati costieri - Disciplina del rilascio delle autorizzazioni relative al ripascimento delle zone costiere nonché all'immersione o movimentazione in mare di vari materiali di escavo - Previsione che, fatte salve le semplificazioni già previste dall'art. 109 del decreto legislativo n. 152 del 2006, l'autorizzazione è rilasciata in forma semplificata per gli interventi stagionali di ripascimento, sia pubblici che privati, di ridotta entità comportanti l'utilizzo di materiale inerte o la movimentazione di sedimenti marini prelevati dai fondali antistanti il tratto interessato dall'intervento, per volumi inferiori a 10 metri cubi per metro lineare di spiaggia - Ricorso del Governo - Denunciato contrasto con la normativa statale di settore - Invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente.

- Legge della Regione Toscana 16 dicembre 2014, n. 77, art. 8, aggiuntivo dell'art. 16-*sexies* alla legge regionale 11 dicembre 1998, n. 91.
- Costituzione, art. 117, comma secondo, lett. s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, art. 109, comma 2; decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, art. 35, comma 2; legge 31 luglio 2002, n. 179, art. 21.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato (C.F. 80224030587 - n. fax 0696514000 ed indirizzo P.E.C. per il ricevimento degli atti ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it) presso i cui uffici domicilia in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12;

Nei confronti della Regione Toscana, in persona del Presidente della Giunta regionale in carica, domiciliata presso la sua sede in Piazza Duomo, 10 - Firenze, per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Toscana del 16 dicembre 2014, n. 77, pubblicata sul B.U.R. Regione Toscana n. 62 del 19 dicembre 2014 recante «Modifiche alla legge regionale 11 dicembre 1998, n. 91 - (Norme per la difesa del suolo). Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa e degli abitati costieri.»

L'art. 8 della legge della Regione Toscana del 16 dicembre 2014, n. 77 viene impugnato giusta delibera del Consiglio dei Ministri del 10 febbraio 2015, di cui si allega estratto conforme al processo verbale che si deposita con il presente ricorso.

La Regione Toscana con la legge regionale impugnata ha modificato la propria precedente legge regionale dell'11 dicembre 1998, n. 91 che detta norme per la difesa del suolo e disciplina le funzioni in materia di difesa della costa e degli abitati costieri, introducendo, nel corpo di quest'ultima, l'art. 16-*sexies* recante la disciplina delle modalità per il rilascio delle autorizzazioni di cui all'articolo 20, della l.r. n. 88/1998 (Attribuzione agli Enti locali e disciplina generale delle funzioni amministrative e dei compiti in materia di urbanistica e pianificazione territoriale, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, energia e risorse geotermiche, opere pubbliche, viabilità e trasporti conferite alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112) relative alle attività di immersione o movimentazione in mare di vari materiali, tra cui quelli di escavo di fondali marini o di terreni litoranei emersi, quelli inerti o geologici inorganici, nonché di immersione in mare di strutture di contenimento e degli interventi di ripascimento della fascia costiera.

Si riporta il testo dell'art. 8 LR Toscana n. 77/2014 che con il presente ricorso si impugna:

Art. 8 (*Inserimento dell'articolo 16-*sexies* nella L.R. n. 91/1998*). — 1. Dopo l'articolo 16-*quinquies* della L.R. n. 91/1998 è inserito il seguente:

«Art. 16-*sexies* (*Modalità per il rilascio delle autorizzazioni di cui all'articolo 20, della L.R. n. 88/1998*). — 1. Nell'ambito dell'autorizzazione di cui all'articolo 20, comma 2, della L.R. n. 88/1998, l'ente competente valuta la sostenibilità degli effetti dell'intervento, sia pubblico che privato, sulla morfodinamica costiera e la coerenza con la programmazione in materia di recupero e riequilibrio della fascia costiera.

2. Fatte salve le semplificazioni già previste dall'articolo 109 del decreto legislativo n. 152/2006, l'autorizzazione di cui al comma 1 è rilasciata in forma semplificata, secondo quanto previsto ai commi 3 e 4, per gli interventi stagionali di ripascimento, sia pubblici che privati, di ridotta entità comportanti l'utilizzo di materiale inerte disponibile sul mercato utilizzabile ai sensi di legge o la movimentazione di sedimenti marini prelevati dai fondali antistanti il tratto interessato dall'intervento, per volumi inferiori a 10 metri cubi per metro lineare di spiaggia.

3. Nei casi di cui al comma 2, la domanda di autorizzazione è accompagnata da una relazione tecnica semplificata attestante le modalità di attuazione dell'intervento e le caratteristiche del materiale utilizzato o movimentato, e redatta secondo gli indirizzi contenuti nelle linee guida di cui all'articolo 12, comma 1-*sexies*, lettera d).



4. L'autorizzazione di cui al comma 2, è rilasciata entro trenta giorni dal ricevimento della domanda.

5. Qualora gli interventi di cui al comma 2, siano da realizzare con cadenza annuale, l'autorizzazione rilasciata ai sensi dei commi 2, 3 e 4, ha ad oggetto il programma triennale di tali interventi ed ha validità per l'intera durata del programma.»

L'art. 8 della legge della Regione Toscana del 16 dicembre 2014, n. 77 è illegittimo per i seguenti

MOTIVI

L'art. 8 della legge della Regione Toscana del 16 dicembre 2014, n. 77 viola l'art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione che sancisce la competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente

Il comma 2 dell'art. 16-*sexies*, di nuova introduzione, stabilisce: «2. Fatte salve le semplificazioni già previste dall'articolo 109 del d.lgs. 152/2006, l'autorizzazione di cui al comma 1 è rilasciata in forma semplificata, secondo quanto previsto ai commi 3 e 4, per gli interventi stagionali di ripascimento, sia pubblici che privati, di ridotta entità comportanti l'utilizzo di materiale inerte disponibile sul mercato utilizzabile ai sensi di legge o la movimentazione di sedimenti marini prelevati dai fondali antistanti il tratto interessato dall'intervento, per volumi inferiori a 10 metri cubi per metro lineare di spiaggia».

La disposizione regionale in esame risulta in contrasto con il quadro normativa statale di riferimento.

Infatti, la legge statale n. 179 del 2002 (Disposizioni in materia ambientale), all'art. 21 prevede che (enfaticamente aggiunta): «1. Per gli interventi di ripascimento della fascia costiera, nonché di immersione di materiali di escavo di fondali marini, o salmastri o di terreni litoranei emersi all'interno di casse di colmata, di vasche di raccolta o comunque di strutture di contenimento poste in ambito costiero, l'autorità competente per l'istruttoria e il rilascio dell'autorizzazione di cui all'articolo 35, comma 2, del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, è la regione, nel rispetto dei criteri stabiliti dal medesimo articolo 35 e fermo restando quanto previsto dall'articolo 62, comma 8, del citato decreto legislativo n. 152 del 1999. In caso di impiego di materiali provenienti da fondali marini, la regione, all'avvio dell'istruttoria per il rilascio della predetta autorizzazione, acquisisce il parere della commissione consultiva della pesca istituita presso la capitaneria di porto interessata e ne informa il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio».

La surriportata norma statale attribuisce alle regioni la competenza amministrativa per l'istruttoria e il rilascio dell'autorizzazione per gli interventi di ripascimento della fascia costiera, nonché di immersione di materiali di escavo di fondali marini, ma pone dei limiti ed indica dei criteri per il rilascio della stessa.

In particolare il successivo art. 109 del decreto legislativo n. 152 del 2006, al comma 2 dispone che: «L'autorizzazione all'immersione in mare dei materiali di cui al comma 1, lettera a), è rilasciata dalla regione (...) in conformità alle modalità stabilite con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, di concerto con i Ministri delle infrastrutture e dei trasporti, delle politiche agricole e forestali, delle attività produttive previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (...)».

Così come formulata, per la sua genericità, la norma regionale impugnata costituisce, quindi, una elusione del sistema delle autorizzazioni delineato dalla normativa statale, che lascia alle Regioni solo la competenza al rilascio delle autorizzazioni relative ad opere di ripascimento, ma conserva il potere in capo allo Stato di stabilire l'*iter* procedurale precedente a detto rilascio, ed è invasiva della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117 Cost., secondo comma, lettera s), stante la necessità di individuare standard uniformi di tutela.

La stessa, pertanto, si sostanzia in una riduzione della protezione apprestata dalla normativa statale e, quindi, in una sua aperta violazione così incidendo sulle attribuzioni riconosciute in via esclusiva allo Stato dalla nostra Carta costituzionale in materia di tutela dell'ambiente.

In proposito, codesta Ecc.ma Corte costituzionale, con sentenza n. 259 del 2004, pur ritenendo infondata la questione di legittimità costituzionale, ha affermato che (enfaticamente aggiunta): «Per alcune delle attività per le quali l'art. 35 prevede la necessità di una autorizzazione, è intervenuto l'art. 21 della legge 31 luglio 2002, n. 179 (Disposizioni in materia ambientale), secondo cui “per gli interventi di ripascimento della fascia costiera, nonché di immersione di materiali di escavo di fondali marini, o salmastri o di terreni litoranei emersi all'interno di casse di colmata, di vasche di raccolta o comunque di strutture di contenimento poste in ambito costiero, l'autorità competente per l'istruttoria e il rilascio dell'autorizzazione di cui all'articolo 35, comma 2, del decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152, è la Regione, nel rispetto dei criteri stabiliti dal medesimo articolo 35.».



Diversamente, la disposizione regionale in esame prevede una «autorizzazione rilasciata in forma semplificata», facendo espressamente salve solo le semplificazioni «già previste dall'articolo 109 del decreto legislativo n. 152/2006».

La norma di cui si denuncia l'illegittimità stabilisce che l'autorizzazione in parola sia rilasciata in forma «semplificata» facendo riferimento ai successivi commi 3 e 4 del medesimo articolo e senza però evidenziare la necessità di applicare l'*iter* procedimentale stabilito dalla legge statale.

Tale previsione, rende illegittima l'individuazione dei procedimenti semplificati che coinvolgono vincoli ambientali a cui la norma regionale fa riferimento e impedisce la verifica di conformità alla normativa statale vigente.

Pertanto, il comma 2 dell'art. 16-*sexies* inserito nella L.r. n. 91/1998 dall'art. 8 della l.r. n. 77/2014, contrasta con la normativa nazionale in materia ambientale in quanto, anziché limitarsi ad esplicitare quanto già previsto dalla regolamentazione di settore, inserisce elementi normativi nuovi in un ambito precluso alle Regioni, invadendo la potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e, pertanto viola l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

P.Q.M.

La norma sopra indicata è impugnata ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione.

Per gli anzidetti motivi si confida che codesta Ecc.ma Corte vorrà dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 8 della legge della Regione Toscana del 16 dicembre 2014, n. 77.

Con l'originale notificato del presente ricorso si deposita:

1. Estratto della determinazione del Consiglio dei ministri, assunta nella riunione del 10 febbraio 2015 e della relazione allegata al verbale.

Roma, 16 febbraio 2015

L'Avvocato dello Stato: PIETRO GAROFOLI

15C00072

n. 27

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 febbraio 2015
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Energia - Norme della Regione Lombardia - Disposizioni in materia di vendita di carburanti - Obbligo, per i nuovi impianti di distribuzione di dotarsi, fino al raggiungimento del numero minimo stabilito dalla Regione, di almeno un prodotto a basso impatto ambientale, con precedenza per il metano, nonché, in aggiunta, dell'erogatore di elettricità per i veicoli, se l'impianto è aperto nelle aree urbane individuate con provvedimento amministrativo della Giunta regionale - Estensione di tale obbligo anche a carico degli impianti già esistenti solo se oggetto degli indicati interventi di ammodernamento - Prevista operatività fin da subito a carico dei nuovi impianti con più prodotti petroliferi - Esclusione totale di detto obbligo a favore degli impianti già esistenti ed oggetto di interventi di ammodernamento nel caso in cui l'installazione dei predetti erogatori sia tecnicamente impossibile e, comunque, abbia un costo sproporzionato all'entità della modifica in conformità ai criteri preventivamente adottati dalla Giunta con apposita delibera - Prevista clausola di esclusione parziale per i nuovi impianti in caso di assoluta impossibilità tecnica o per eccessiva onerosità per l'installazione del prodotto metano, salvo l'obbligo di erogazione del GPL - Ricorso del Governo - Denunciata violazione degli obblighi internazionali derivanti dalla normativa comunitaria - Lesione del principio di tutela della concorrenza.

- Legge della Regione Lombardia 19 dicembre 2014, n. 34, art. 1, comma 1, lett. d) ed e).
- Costituzione, art. 117, commi primo e secondo, lett. e); decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, art. 17, comma 5; Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, artt. 49 e 56.



Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri (cod. fiscale della Presidenza del Consiglio dei ministri 80188230587), rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, cod. fiscale 80224030587, presso i cui uffici in Roma, Via dei Portoghesi n. 12 è domiciliato (numero fax 06.96.51.40.00, indirizzo PEC ags.m2@mailcert.avvocaturastato.it).

Contro la Regione Lombardia, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, per l'impugnazione della legge regionale della Regione Lombardia 19 dicembre 2014, n. 34, pubblicata nel B.U.R. n. 52 del 23 dicembre 2014, recante «Disposizioni in materia di vendita di carburanti. Modifiche al titolo II, capo IV della legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere)», in relazione all'articolo 1, comma 1, lettere *d*) ed *e*).

La legge regionale della Regione Piemonte 19 dicembre 2014, n. 34, pubblicata nel B.U.R. n. 52 del 23 dicembre 2014, recante «Disposizioni in materia di vendita di carburanti. Modifiche al titolo II, capo IV della legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere)», all'articolo 1, comma 1, lettere *d*) ed *e*) dispone:

Art. 1:

«1. Al titolo II, capo IV, della legge regionale 2 febbraio 2010, n. 6 (Testo unico delle leggi regionali in materia di commercio e fiere) sono apportate le seguenti modifiche:

(*omissis*);

d) dopo il comma 4 dell'articolo 88 è aggiunto il seguente comma:

“4-*bis*. Le modifiche di cui al comma 3, lettere *a*) e *b*), di un impianto di distribuzione di carburante già esistente sono subordinate ai medesimi obblighi previsti dall'articolo 89 per l'apertura di un nuovo impianto, ivi incluso, nelle aree urbane individuate dalla Giunta regionale, l'obbligo relativo agli erogatori di elettricità per veicoli elettrici, salvo che nel contesto considerato l'installazione degli erogatori di energia elettrica, GPL o metano, sia tecnicamente impossibile o, comunque, abbia un costo sproporzionato all'entità della modifica, in conformità ai criteri preventivamente individuati dalla Giunta con apposita delibera.”;

e) all'articolo 89 sono apportate le seguenti modifiche:

(*omissis*);

4) il secondo periodo del comma 2 è così costituito:

“Nei bacini in equilibrio per il prodotto metano, i nuovi impianti devono dotarsi del prodotto GPL o in alternativa del prodotto metano e, in aggiunta ai precedenti, nelle aree urbane individuate con provvedimento amministrativo della Giunta regionale dell'erogatore di elettricità per veicoli, fino al completo raggiungimento di tutti gli obiettivi di programmazione regionale per la rete ordinaria e per la rete autostradale sull'intero territorio regionale. L'obbligo di dotarsi dell'erogatore di elettricità per veicoli può essere assolto, d'intesa con il Comune competente, anche individuando una localizzazione dell'erogatore su area pubblica o privata diversa dal sedime dell'impianto oggetto di istanza autorizzatoria.”;

5) il terzo periodo del comma 2 è così sostituito:

“I nuovi impianti con più prodotti petroliferi non possono essere messi in esercizio se non ottemperano fin da subito all'obbligo di erogazione del prodotto a basso impatto ambientale, individuato ai sensi del presente comma: metano o, limitatamente ai bacini in equilibrio per tale prodotto, GPL.”;

6) al comma 4, le parole “agli obblighi di cui al comma 2 del presente articolo e al comma 8 dell'articolo 90” sono sostituite dalle seguenti: “all'obbligo di dotarsi del prodotto metano,” e dopo la parola “deliberazione” sono aggiunte le seguenti: “, se tale obbligo comporta ostacoli tecnici ed oneri economici eccessivi e non proporzionali alla finalità dell'obbligo medesimo. In tal caso l'impianto deve, comunque, dotarsi del prodotto GPL”.».

Tali norme sono illegittime per il seguente



M O T I V O

1) In relazione all'art. 117, comma 1 e comma 2, lettera e), violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela della concorrenza.

Costituisce oramai consolidato insegnamento di codesta Corte quello secondo il quale rientrano nel concetto di concorrenza contemplato dall'art. 117, comma 2, lettera e), tra le altre, le misure legislative «di promozione, che mirano ad aprire un mercato o a consolidarne l'apertura, eliminando barriere all'entrata, riducendo o eliminando vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese, rimuovendo, cioè, in generale, i vincoli alle modalità di esercizio delle attività economiche» (così, *ex multis*, le sentenze nn. 125 del 2014, nn. 270 e 45 del 2010, n. 160 del 2009, nn. 430 e 401 del 2007); in una battuta, fanno parte del concetto di concorrenza tutelato in Costituzione non solo le misure di tutela in senso proprio, ma anche quelle pro-concorrenziali.

Le disposizioni di cui all'art. 1, comma 1, lettera e), nn. 4 e 5 della legge regionale impugnata, nel modificare il comma 2 dell'art. 89 della legge regionale n. 6/2010, impongono l'obbligo per i nuovi impianti di distribuzione di dotarsi, fino al raggiungimento del numero minimo stabilito dalla Regione, di almeno un prodotto a basso impatto ambientale, con precedenza per il metano, nonché, in aggiunta, dell'erogatore di elettricità per veicoli se l'impianto è aperto «nelle aree urbane individuate con provvedimento amministrativo della Giunta regionale».

Gli stessi obblighi sono, inoltre, estesi, dalla norma di cui all'articolo 1, comma 1, lettera d), che modifica l'articolo 88 della legge regionale n. 6/2010, anche a carico degli impianti già esistenti solo se oggetto degli indicati interventi di ammodernamento e operano «fin da subito a carico dei nuovi impianti con più prodotti petroliferi», prevedendo una clausola di esclusione totale solo in favore degli impianti già esistenti e oggetto di interventi di ammodernamento per il caso in cui l'installazione dei predetti erogatori «sia tecnicamente impossibile e, comunque, abbia costo sproporzionato all'entità della modifica in conformità ai criteri preventivamente individuati dalla Giunta con apposita delibera».

Con riguardo ai nuovi impianti, ai sensi dell'art. 1, comma 1, lettera e) n. 6, che modifica il comma 4 dell'art. 89 della legge regionale n. 6/2010, è, prevista una clausola di esclusione parziale, che opera solo se l'impossibilità tecnica o l'eccessiva onerosità riguarda l'installazione del prodotto metano, nel qual caso resta, comunque, obbligatoria l'erogazione del GPL.

Ebbene, le suddette disposizioni, imponendo obblighi di erogazione a carico dei soli nuovi gestori e di quelli che intendano ammodernare i propri impianti, prevedendo l'aggiunta obbligatoria della vendita di nuovi prodotti petroliferi o la ristrutturazione totale dell'impianto, violano la norma di cui al comma 5 dell'art. 17 del decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 (convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 marzo 2012, n. 27), il quale, ha modificato l'art. 83-bis, comma 17, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133)(1), introdotto dal legislatore statale nell'esercizio della competenza di cui all'art. 117, comma 2, lettera e) Cost.

Tale disposizione, infatti, stabilisce che, al fine di garantire il pieno rispetto delle disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e di assicurare il corretto e uniforme funzionamento del mercato, l'installazione e l'esercizio di un impianto di distribuzione di carburanti non possono essere subordinati, tra l'altro, all'obbligo della erogazione «di più tipologie di carburanti, ivi incluso il metano per autotrazione, se tale ultimo obbligo comporta ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionali alle finalità dell'obbligo».

Le sopra riportate disposizioni regionali, in contrasto con tale norma, perseguono la finalità di promozione della diffusione dei carburanti a minore impatto ambientale con l'imposizione di obblighi asimmetrici a carico dei soli nuovi impianti, obblighi che vengono selettivamente estesi solo ai gestori di impianti esistenti maggiormente virtuosi in quanto disponibili a investire per l'ammodernamento dei loro impianti di distribuzione.

(1) Ai sensi del quale «Al fine di garantire il pieno rispetto delle disposizioni dell'ordinamento comunitario in materia di tutela della concorrenza e di assicurare il corretto e uniforme funzionamento del mercato, l'installazione e l'esercizio di un impianto di distribuzione di carburanti non possono essere subordinati alla chiusura di impianti esistenti né al rispetto di vincoli, con finalità commerciali, relativi a contingentamenti numerici, distanze minime tra impianti e tra impianti ed esercizi o superfici minime commerciali o che pongono restrizioni od obblighi circa la possibilità di offrire, nel medesimo impianto o nella stessa area, attività e servizi integrativi o che prevedano obbligatoriamente la presenza contestuale di più tipologie di carburanti, ivi incluso il metano per autotrazione, se tale ultimo obbligo comporta ostacoli tecnici o oneri economici eccessivi e non proporzionali alle finalità dell'obbligo».



Le norme introducono all'evidenza ostacoli all'accesso di nuovi operatori ad un'attività economica completamente liberalizzata e, nello specifico, all'accesso all'attività di distribuzione di carburante per autotrazione, producendo, quindi, un effetto distorsivo al corretto svolgimento del confronto concorrenziale, considerata l'idoneità degli obblighi imposti ad accrescere significativamente i costi per i nuovi entranti, nonché a ridurre il numero dei soggetti potenzialmente disposti a svolgere questa attività, considerato, tra l'altro, l'inevitabile aumento delle dimensioni minime richieste per i nuovi impianti, con conseguente riduzione del numero dei siti idonei a ospitare nuovi punti vendita.

Le stesse previsioni risultano, inoltre, ingiustificatamente discriminatorie perché non impongono obblighi analoghi anche agli operatori già attivi creando, di conseguenza, barriere all'ingresso nel mercato interessato in contrasto con i principi comunitari di libertà di stabilimento e di libera prestazione dei servizi di cui agli artt. 49 e 56 TFUE, che vietano di subordinare l'accesso ad un'attività economica e l'esercizio della stessa a condizioni discriminatorie e/o sproporzionate rispetto all'eventuale obiettivo di interesse generale perseguito.

Codesta Corte costituzionale si è, peraltro, di recente pronunciata sulla materia in esame, dichiarando illegittima per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione una disposizione generale (precisamente l'art. 43 della legge della Regione Umbria n. 10/2013) nella parte in cui ha introdotto l'obbligo per i nuovi impianti di distribuzione di carburanti di erogare contestualmente più tipologie di prodotti, perché «in contrasto con quanto previsto dall'art. 83-bis, comma 17, del D.L. n. 112 del 2008 che vieta restrizioni che prevedano obbligatoriamente la presenza contestuale di più tipologie di carburanti».

Nel motivare la declaratoria di incostituzionalità codesta Corte ha osservato che la disposizione censurata «introduce significative e sproporzionate barriere all'ingresso nei mercati, non giustificate dal perseguimento di specifici interessi pubblici, condizionando o ritardando l'ingresso di nuovi operatori e, conseguentemente, ingenerando ingiustificate discriminazioni a danno della concorrenza, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.».

Si osserva, infine, ad abundantiam, che nessuna obiezione potrebbe derivare a quanto fin'ora detto dal fatto che la materia disciplinata dalla legge in esame, siccome volta a modificare al Testo Unico n. 6 del 2010 relativo alla materia del «commercio», quindi di competenza regionale non potrebbe essere utilmente censurata da parte del ricorrente per violazione delle regole sul riparto di competenza tra legislatore nazionale e provinciale.

Come, infatti, ormai chiarito dalla giurisprudenza di codesta Corte, anche se una disciplina regionale sia riconducibile alla materia del commercio «... è comunque necessario valutare se la stessa, nel suo contenuto, determini o meno un vulnus alla tutela della concorrenza, tenendo presente che è stata riconosciuta la possibilità, per le Regioni, nell'esercizio della potestà legislativa nei loro settori di competenza, di dettare norme che, indirettamente, producano effetti pro-concorrenziali. Infatti la materia "tutela della concorrenza", di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., non ha solo un ambito oggettivamente individuabile che attiene alle misure legislative di tutela in senso proprio, quali ad esempio quelle che hanno ad oggetto gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, ma, dato il suo carattere "finalistico", anche una portata più generale e trasversale, non preventivamente delimitabile, che deve essere valutata in concreto al momento dell'esercizio della potestà legislativa sia dello Stato che delle Regioni nelle materie di loro rispettiva competenza» (Corte cost., sentenza n. 150/2011).

Nella medesima pronuncia è stato altresì chiarito che «Se (...) è ammessa una disciplina che determini effetti pro-concorrenziali "sempre che tali effetti siano marginali o indiretti e non siano in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza" (sentenza n. 430 del 2007), al contrario, è illegittima una disciplina che, se pure in astratto riconducibile alla materia commercio di competenza legislativa delle Regioni, produca, in concreto, effetti che ostacolano la concorrenza, introducendo nuovi o ulteriori limiti o barriere all'accesso al mercato e alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale» (detti principio sono stati confermati nella recentissima sentenza n. 18/2012 di codesta Corte).

E anche nel caso di specie le disposizioni dettate dal legislatore regionale si traducano nella violazione dei principi pro-concorrenziali dettati dal legislatore nazionale appare indubitabile alla luce delle considerazioni più sopra espresse.



In ogni caso, è principio altrettanto pacifico, ancora di recente ribadito da codesta Corte che «... ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, la qualificazione legislativa non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quelle ad essa propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza. Per individuare la materia alla quale devono essere ascritte le disposizioni oggetto di censura, non assume rilievo la qualificazione che di esse dà il legislatore, ma occorre fare riferimento all'oggetto e alla disciplina delle medesime, tenendo conto della loro *ratio* e tralasciando gli effetti marginali e riflessi, in guisa da identificare correttamente anche l'interesse tutelato (*ex plurimis*: sentenze n. 207 del 2010; n. 1 del 2008; n. 169 del 2007; n. 447 del 2006; n. 406 e n. 29 del 1995)» (Corte costituzionale n. 164/2012).

Evidente, in conclusione, che le disposizioni regionali in esame violano i parametri di cui all'art. 117, primo comma e secondo comma, lettera e), della Costituzione.

P.Q.M.

Alla stregua di quanto precede si confida che codesta Ecc.ma Corte vorrà dichiarare l'illegittimità dell'articolo 1, comma 1, lettere d) ed e) della legge della Regione Lombardia n. 34 del 19 dicembre 2014.

Roma, addì 16 febbraio 2015

L'avvocato dello Stato: COLELLI

15C00083

N. 28

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 24 febbraio 2015
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Molise - Assestamento del bilancio di previsione della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2014 - Disavanzo di amministrazione alla chiusura dell'esercizio 2013, relativo ad anni pregressi - Modalità di ripartizione - Ricorso del Governo - Denunciata previsione di modalità non corrette di norme attinenti al bilancio in violazione dei principi in materia di coordinamento della finanza pubblica - Lesione del principio di copertura finanziaria.

- Legge della Regione Molise 22 dicembre 2014, n. 25, art. 6.
- Costituzione, artt. 81, comma terzo, e 117, comma terzo; decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76, art. 15.

Ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato presso la quale ha il proprio domicilio in Roma alla via dei Portoghesi n. 12, nei confronti della Regione Molise, in persona del Presidente della Giunta Regionale pro-tempore per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 6 della legge regionale Molise n. 25 del 22 dicembre 2014, recante «Assestamento del bilancio di previsione della Regione Molise per l'esercizio finanziario 2014, ai sensi della legge regionale n. 4/2002, articolo 33», pubblicata nel B.U.R. n. 51 del 22 dicembre 2014 - ed. straordinaria - giusta delibera del Consiglio dei ministri in data 20 febbraio 2015.

Con la legge regionale n. 25 del 22 dicembre 2014 indicata in epigrafe, che consta di sedici articoli, la Regione Molise ha emanato il 22 dicembre 2014 le disposizioni in tema di misure di assestamento del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario per l'anno 2014.

In particolare, l'art. 6 della suddetta legge, intitolato «Disavanzo di amministrazione alla chiusura dell'esercizio 2013, relativo ad anni pregressi», dispone: «Il disavanzo finanziario alla chiusura dell'esercizio finanziario 2013, pari a € 60.423.952,35 è riassorbito nell'anno 2014 per € 2.423.952,35 e nel decennio 2015-2024 con importi annui pari ad € 5.800.000,00, salvo rideterminazione dello stesso negli anni successivi prossimi».



È avviso del Governo che, con la norma denunciata, la Regione Molise abbia ecceduto dalla propria competenza in violazione della normativa costituzionale, come si confida di dimostrare in appresso con l'illustrazione dei seguenti

MOTIVI

Illegittimità costituzionale dell'articolo 6 della legge Regione Molise 22 dicembre 2014 n. 25 per violazione dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione, dell'art. 15 decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 e dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione.

1. La disposizione di cui all'articolo 6 della legge Regione Molise in esame prevede che il disavanzo finanziario dell'esercizio 2013 pari ad € 60.423.952,35 venga assorbito per € 2.423.952,35 a carico dell'esercizio 2014 e per la parte rimanente, pari ad € 58.000.000,00, nel decennio 2015-2024, per importi costanti.

L'art. 15 decreto legislativo 28 marzo 2000, n. 76 intitolato «Assestamento del bilancio» - abrogato, a decorrere dal 1° gennaio 2015 - disponeva «entro il 30 giugno di ogni anno la regione approva con legge l'assestamento del bilancio, mediante il quale si provvede all'aggiornamento degli elementi di cui alla lettera a), del comma 3, dell'articolo 4, ed al comma 5, dello stesso articolo, nonché alle variazioni che si ritengono opportune, fermi restando i vincoli di cui all'articolo 5».

Come noto, l'art. 5 del decreto legislativo n. 76 del 2000, intitolato «Equilibrio del bilancio» prevede:

«In ciascun bilancio annuale il totale dei pagamenti autorizzati non può essere superiore al totale delle entrate di cui si prevede la riscossione sommato alla presunta giacenza iniziale di cassa.

Il totale delle spese di cui si autorizza l'impegno può essere superiore al totale delle entrate che si prevede di accertare nel medesimo esercizio, purché il relativo disavanzo sia coperto da mutui e altre forme di indebitamento autorizzati con la legge di approvazione del bilancio nei limiti di cui all'articolo 23».

La norma, violando quanto stabilito dall'articolo 15 del decreto legislativo n. 76/2000 recante «Principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'articolo 1, comma 4, della legge 25 giugno 1999, n. 208» si pone in contrasto con l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Come risulta dalla giurisprudenza costituzionale in materia, «il coordinamento della finanza pubblica, cui fa riferimento l'art. 117, comma terzo, della Costituzione, è, più che una materia, una funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato» (sentenza n. 414/2004).

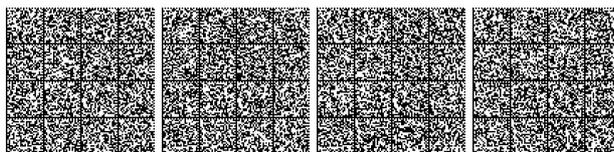
E codesta Ecc.ma Corte ha espressamente affermato che: «il coordinamento della finanza pubblica attiene soprattutto al rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici, regole provenienti sia dall'ordinamento comunitario che da quello nazionale. In particolare, il patto di stabilità interno (art. 24 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002» e successive modifiche) stabilisce, tra l'altro, che, ai fini del concorso degli enti territoriali al rispetto degli obblighi comunitari della Repubblica ed alla conseguente realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, il disavanzo di ciascun ente territoriale non può superare determinati limiti, fissati dalle leggi finanziarie e di stabilità che si sono succedute a partire dal 2002 (*ex multis* sentenza, di questa Corte, n. 36 del 2004). Gli obiettivi finanziari in questione vengono pertanto accertati attraverso il consolidamento delle risultanze dei conti pubblici in quella prospettiva che è stata definita di «finanza pubblica allargata» (sentenze n. 267 del 2006 e n. 425 del 2004» (sent. n. 138 del 2013).

Codesta Ecc.ma Corte ha quindi espressamente detto che «modalità non corrette» di redazione, da parte delle Regioni, di norme attinenti il bilancio possono costituire strumento di violazione degli obblighi inerenti al rispetto dei canoni della sana gestione finanziaria, come tutelati dal precetto costituzionale invocato, e cioè dall'art. 117 comma 3 della Costituzione e dalla norma interposta, rappresentata nel caso in esame dall'art. 15 del decreto legislativo n. 76 del 2000.

L'art. 6 citato si pone, dunque, in contrasto con i richiamati parametri normativi in violazione dell'art. 117, comma 3, Costituzione.

2. Come noto, poi, l'art. 81 della Costituzione, terzo comma, dispone che «ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte».

L'art. 6 della legge regionale in esame, nel rinviare illegittimamente ad esercizi successivi al 2014 la copertura del disavanzo finanziario 2013, determina un ampliamento della capacità di spesa del bilancio 2014, privo, di fatto, di copertura finanziaria, in violazione dell'art. 81, terzo comma, Cost.



P. Q. M.

Per i suesposti motivi si conclude perché l'articolo 6 della Legge Regione Molise n. 25/2014 indicata in epigrafe sia dichiarato costituzionalmente illegittimo.

Si deposita:

- 1. l'estratto della deliberazione del Consiglio dei Ministri del 20 febbraio 2015;*
- 2. copia della impugnata legge della Regione Molise n. 25/2014.*

Roma, 20 febbraio 2015

L'avvocato dello Stato: MAMGIA

15C00084

n. 41

Ordinanza del 20 novembre 2014 del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia - sez. di Lecce sul ricorso proposto da Energia rinnovabile Italia SURL contro Regione Puglia, Agenzia regionale protezione ambiente (ARPA) e Comune di Zollino.

Ambiente - Norme della Regione Puglia - Provvedimento di esclusione della procedura VIA - Prevista efficacia per il periodo massimo di tre anni - Previsione, decorso detto termine senza che sia stato dato inizio ai lavori, che le procedure di VIA debbano essere rinnovate - Violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente, per il contrasto con la normativa di cui al d.lgs. n. 152/2006 (artt. 20 e 26) - Incidenza sul principio di libertà di iniziativa economica privata - Violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge della Regione Puglia 14 giugno 2007, n. 17, artt. 2 e 10.
- Costituzione, artt. 41, 97 e 117, comma secondo, lett. s); decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, artt. 20 e 26.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER LA PUGLIA

LECCE - SEZIONE PRIMA

Ha pronunciato la presente

SENTENZA NON DEFINITIVA

Sul ricorso numero di registro generale 1268 del 2013, integrato da motivi aggiunti, proposto da: Energia Rinnovabile Italia Surl, rappresentata e difesa dagli avv. Ernesto Sticchi Damiani, Andrea Sticchi Damiani, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Ernesto Sticchi Damiani in Lecce, via 95 Rgt Fanteria, 9;

Contro Regione Puglia, rappresentata e difesa dall'avv. Tiziana Teresa Colelli, con domicilio eletto presso Giovanni Calasso in Lecce, piazzetta Scipione De Summa, 15;

Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpa) - Puglia, rappresentata e difesa dall'avv. Laura Marasco e presso lo studio di quest'ultima elettivamente domiciliata in Lecce, contro Arpa Dip Prov via Miglietta, 2;

Comune di Zollino;

Per l'annullamento del provvedimento prot. n. 0004472 del 28 maggio 2013 a firma del Responsabile del procedimento come di seguito dettagliato e del Dirigente dell'Ufficio energia e reti energetiche della Regione Puglia - Area politiche per lo sviluppo economico, il lavoro e l'innovazione - Servizio energia, reti e infrastrutture materiali per lo sviluppo;



di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale e, in particolare: delle note prot. n. 4716 del 23 maggio 2013 e prot. n. 7082 del 27 luglio 2012 a firma del Funzionario A.P. e del Dirigente dell'Ufficio attuazione pianificazione paesaggistica della Regione Puglia - Area politiche per la mobilità e la qualità urbana - Servizio assetto del territorio, nonché del Dirigente del Servizio assetto del territorio della Regione Puglia - Area politiche per la mobilità e la qualità urbana;

delle note dell'A.R.P.A. Puglia - Dipartimento provinciale di Lecce prot. n. 22858 del 15 aprile 2013 (non conosciuta dalla Società ricorrente se non in virtù del richiamo alla stessa contenuto nel provvedimento prot. n. 0004472 del 28 maggio 2013 primariamente impugnato) e prot. n. 0000364 del 15 gennaio 2013;

nonché per l'annullamento, previa sospensione, del provvedimento prot. n. 0007158 del 6 settembre 2013 a firma del Dirigente dell'Ufficio energia e reti energetiche della Regione Puglia - Area politiche per lo sviluppo economico, il lavoro e l'innovazione - Servizio energia, reti e infrastrutture materiali per lo sviluppo, nonché del - Dirigente del Servizio energia, reti e infrastrutture materiali per lo sviluppo della Regione Puglia-Area politiche per lo sviluppo economico, il lavoro e l'innovazione; di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale;

nonché per l'annullamento, previa sospensione, della determinazione n. 237 del 25 settembre 2013 a firma del Dirigente dell'Ufficio programmazione, politiche energetiche, V.I.A. E V.A.S. della Regione Puglia.

di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale e, in particolare, ove occorra, della nota prot. n. 7237 del 19 luglio 2013 a firma del Dirigente dell'Ufficio programmazione, politiche energetiche, V.I.A. e V.A.S. della Regione Puglia.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Puglia e dell'Agenzia Regionale Protezione Ambiente (Arpa) - Puglia;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 17 aprile 2014 la dott.ssa Patrizia Moro e uditi per le parti i difensori avv.ti E. e A. Sticchi Damiani per la ricorrente, avv. F. Pellegrino in sostituzione dell'avv. T. Colelli per la P.A. e avv. L. Marasco per la controinteressata;

Visto l'art. 36, comma 2, cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

Fatto

I. Con il ricorso all'esame, Energia Rinnovabile ha impugnato il provvedimento del 28 maggio 2013, con il quale il Responsabile del procedimento e il Dirigente dell'Ufficio Energia e reti energetiche della Regione Puglia ha comunicato i motivi ostativi alla conclusione favorevole del procedimento di autorizzazione unica avviato per la costruzione e l'esercizio in agro del comune di Zollino di un impianto di produzione di energia elettrica da fonte eolica della potenza nominale di Mw 16,50.

Questi i motivi a sostegno del ricorso:

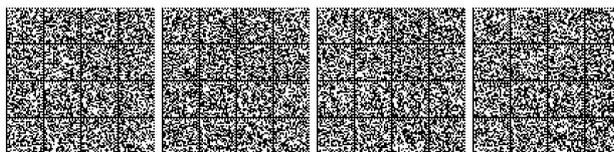
I - Violazione, falsa ed erronea interpretazione ed applicazione degli artt. 14-ter, commi 3 e 7, 14-quater del decreto legislativo n. 387/2003 - eccesso di potere per erronea presupposizione in diritto - difetto di motivazione e istruttoria.

Ti ricorrente sostiene che le note impuginate sono illegittime in quanto recanti dissenso alla proposta di realizzazione senza alcuna indicazione delle «modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso», al di fuori della conferenza di servizi i cui lavori si sono protratti oltre i 90 giorni previsti dagli artt. 14-ter e 14-quater Legge n. 241/1990.

II - Violazione, falsa ed erronea interpretazione ed applicazione dell'art. 5.02 delle NN.TT.AA. del P.U.T.T. e dell'art. 12 del decreto legislativo n. 287/2003 - eccesso di potere per erronea presupposizione in diritto.

Posto che l'art. 12 comma 1 decreto legislativo n. 387/2003 stabilisce che le opere per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili sono di pubblica utilità indifferibili e urgenti, la proposta di realizzazione non avrebbe dovuto acquisire l'autorizzazione paesaggistica ex art. 5.02 delle NN.TT.AA. del PUTT.

III. Violazione, falsa ed erronea interpretazione e applicazione dell'art. 10-bis della L. 241/1990, degli art. 5.05 comma 2,3,14, punto 3.1.4.2, 3.17 e punto 3.17.2 delle NN.TT.AA. del PUUT/p, nonché, nei limiti dell'interesse fatto valere, della cartografia a quello allegata, della cartografia allegata al P.P.T.R. e della carta idrogeomorfologica dell'Autorità di bacino - violazione, falsa ed erronea interpretazione ed applicazione delle previsioni del r.r. 30 dicembre 2010 n. 24, del r.r. 4 ottobre 2006 n. 16 e delle linee guida nazionali di cui al D.M. del 10 settembre 2010 - eccesso di potere per erronea presupposizione in fatto, illogicità e irragionevolezza - difetto di istruttoria e motivazione - disparità di trattamento.



Quanto all'affermata presenza, in prossimità della torre z8 di una dolina, individuata in cartografia, la ricorrente ne ha dedotto l'insussistenza, insussistenza confermata anche dalla cartografia allegata al P.P.T.R.

Quanto all'affermato contrasto della proposta di realizzazione con gli indirizzi di tutela dettati dal PUTT per gli ATE C, in assenza dei sottopiani e strumenti urbanistici generali, non è dato alla Regione individuare autonomamente beni diffusi nel paesaggio agrario.

Peraltro, l'area di intervento non è interessata da alcun A.T.D. del PUTT, è fortemente antropizzata, è classificata dal PPTR quale zona di impianto a «valenza ecologica medio-bassa», non è interessata da alcun vincolo di tutela di derivazione statale e comunque la proposta realizzazione: rispetta le prescrizioni delle linee guida nazionali di cui al D.M. 10 settembre 2010, rispetta la prescrizioni del r.r. 24/2010, è stata favorevolmente vistata dall'Autorità di bacino della Puglia e dall'ufficio programmazione, V.I.A. e politiche energetiche della Puglia, è conforme alla strumentazione urbanistica del Comune di Zollino che ha espresso parere favorevole.

Quanto alla affermata visibilità della proposta di realizzazione dai centri abitati di Zollino, Martignano, Sternatia non sono state valutate le forme di mitigazione dell'impatto visivo.

IV. Illegittimità delle note dell'ARPA Puglia del 15 aprile 2013 e del 15 gennaio 2013 per: Violazione, falsa ed erronea interpretazione ed applicazione degli artt. 14-ter, commi 3 e 7, e 14-quater, comma 1, della L. 241/1990, nonché dell'art. 12, comma 4 del decreto legislativo n. 387/2003 - eccesso di potere per erronea presupposizione in diritto - difetto di motivazione e di istruttoria.

Violazione, falsa ed erronea interpretazione ed applicazione dell'art. 10-bis della L. 241/1990 - eccesso di potere per erronea presupposizione in fatto e in diritto, illogicità e irragionevolezza dell'azione amministrativa - vizio di istruttoria - violazione dei principi del buon agere amministrativo.

Violazione, falsa ed erronea interpretazione della d.G.R. 23 ottobre 2012 n. 2122 - incompetenza - eccesso di potere per erronea presupposizione in fatto e diritto, illogicità, irragionevolezza e perplessità dell'azione amministrativa.

Le note citate sono illegittime in quanto recano il dissenso alla proposta di realizzazione senza alcuna indicazione delle modifiche progettuali necessarie ai fini dell'assenso, al di fuori della conferenza di servizi, i cui lavori si Sono protratti oltre 90 giorni, hanno individuato un profilo ostatico alla proposta di realizzazione diverso e ulteriore rispetto a quelli rappresentati nel parere 8 novembre 2012.

Quanto al rilevato impatto cumulativo, la competenza ad effettuare la valutazione degli impianti è dell'Autorità procedente in sede di procedure di V.I.A. In ogni caso, il rilevato impatto non sussiste in quanto l'impianto eolico che interessa l'agro di Martignano non è mai stato realizzato ed è stato reso oggetto di autorizzazione unica ad oggi decaduta per decorso dei termini di esecuzione delle opere; in ogni caso la determina n. 263 del 14 maggio 2009 del dirigente dell'ufficio programmazione, V.I.A. e politiche energetiche della Regione Puglia di esclusione della proposta realizzazione dall'applicazione delle procedure di V.I.A. è successiva all'autorizzazione unica assentita per l'impianto eolico che interessa l'agro di Martignano nonché alla determinazione del settore Ecologia della regione Puglia n. 115 del 28 maggio 2003 di verifica di assoggettabilità a V.I.A. del medesimo e quindi in tale sede era stato già valutato l'impatto cumulativo di quella con l'impianto eolico che interessa l'agro di Martignano.

Con riferimento al prospettato impatto cumulativo con n. 2 impianti foto-voltaici realizzati in agro del Comune di Zollino, alcuna normativa impone una distanza minima tra gli impianti.

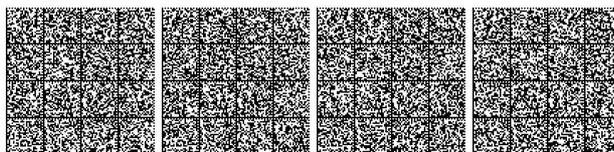
Quanto al provvedimento del 28 maggio 2013 a firma del Responsabile del procedimento.

V. Illegittimità del provvedimento del 28 maggio 2013 a firma del responsabile del procedimento per: violazione, falsa ed erronea interpretazione e applicazione dell'art. 14-quater della L. 7 agosto 1990 n. 241 - eccesso di potere per erronea presupposizione in diritto.

Illegittimità derivata - Violazione, falsa ed erronea interpretazione ed applicazione dell'art. 14-ter, comma 3, della L. 241/1990 - eccesso di potere per erronea presupposizione in diritto.

In ossequio alle previsioni di cui all'art. 14-quater comma 3 L. 241/1990 l'A.R. avrebbe dovuto rinviare la decisione definitiva in ordine all'istanza di autorizzazione unica avanzata dalla ricorrente alla conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province di Trento e Bolzano.

Il preavviso di diniego è stato espresso oltre i 90 giorni indicati dalla norma. Successivamente, essendo intervenuto il provvedimento del 6 settembre 2013 con il quale il dirigente dell'ufficio Energia e Reti energetiche e il dirigente dell'ufficio Energia della Regione Puglia hanno definitivamente denegato il rilascio dell'autorizzazione unica richiesta dalla Società, ricorrente, quest'ultima ha presentato motivi aggiunti al ricorso principale deducendo l'illegittimità in via derivata e in via autonoma, per le ragioni esplicitate in epigrafe ai singoli motivi del ricorso introduttivo del giudizio.



Sul B.U.R.P. n. 136 del 17 ottobre 2013 è stata pubblicata la determinazione n. 237 del 25 settembre 2013 con la quale il Dirigente dell'ufficio programmazione, politiche energetiche, VIA e VAS della Regione Puglia ha denegato la proroga della determinazione n. 263 del 4 maggio 2009 a firma del Dirigente dell'ufficio Programmazione, VIA e politiche energetiche della Regione Puglia recante esclusione da VIA della proposta realizzazione.

Anche avverso tale atto è insorta la ricorrente con motivi aggiunti depositati il 7 dicembre 2013 deducendo le seguenti ulteriori censure:

VI. Violazione, falsa ed erronea interpretazione e applicazione dell'art. 10-*bis* della L. 241/1990 - eccesso di potere per erronea presupposizione in fatto, illogicità e irragionevolezza dell'azione amministrativa - carenza istruttoria e motivazionale - violazione del principio del giusto procedimento.

L'A.R. del tutto illegittimamente ha pretermesso qualsivoglia motivazione in ordine alle ragioni di non condivisibilità delle osservazioni tempestivamente formulate dalla società.

Eccesso di potere per erronea presupposizione in fatto - illogicità e irragionevolezza dell'azione amministrativa - carenza istruttoria e motivazionale.

Viene dedotta l'illegittimità della determinazione epigrafata in quanto sono inesistenti i lamentati profili di «significativo mutamento del quadro progettuale rispetto a quello valutato in sede di verifica di assoggettabilità». Violazione, falsa ed erronea interpretazione e applicazione degli art. 15 comma 3 L.R. 11/2001, nonché 26 e 35 del decreto legislativo n. 152/2006 - eccesso di potere per erronea presupposizione in fatto, illogicità e irragionevolezza dell'azione amministrativa - carenza istruttoria e motivazionale.

La determinazione n. 263 del 14 maggio 2009 non poteva ritenersi soggetta ad alcun termine di efficacia, stante l'inapplicabilità del termine triennale posto dalla L.R.11/2001(incompatibile con il sopravvenuto quadro costituzionale di riparto delle attribuzioni e divenuto inapplicabile per decorso dell'anno dalla entrata in vigore del decreto legislativo n. 152/2006, oltre il quale per espressa previsione dell'art. 35 comma 2 del medesimo decreto legislativo n. 152/2006, in assenza di alcun intervento regionale di adeguamento del proprio ordinamento alle sopravvenute disposizioni normative di derivazione statale, queste trovano diretta applicazione), come del termine quinquennale posto dal decreto legislativo n. 152/2006 (applicabile solo ai procedimenti avviati successivamente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 4/2008).

Con rispettivi atti depositati in date 31 ottobre 2013 e 4 gennaio 2014 si sono costituite in giudizio l'Agenda Regionale di protezione ambientale della Puglia e la Regione Puglia.

Nella pubblica udienza del 17 aprile 2014 la causa è stata introitata per la decisione.

DIRITTO

2. Il ricorso è fondato e deve essere accolto nei termini che seguono.

2.1. In primo luogo non è condivisibile l'assunto secondo il quale, poiché le opere per la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili sono di pubblica utilità indifferibili e urgenti, la proposta di realizzazione non avrebbe dovuto acquisire l'autorizzazione paesaggistica.

Secondo l'art. 12 decreto legislativo n. 387 del 2003, «Le opere per la realizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli stessi impianti, autorizzate ai sensi del comma 3, sono di pubblica utilità ed indifferibili ed urgenti».

L'art. 5.02.1.07 Nta del Putt, prevede che «1. L'autorizzazione paesaggistica non va richiesta:... 1.07- ...per le opere dichiarate indifferibili e urgenti conseguenti a norme o provvedimenti statali e/o regionali».

Giurisprudenza costante di questa Sezione, confermata dal Consiglio di Stato, quella per cui l'art. 12 citato ritiene indifferibili e urgenti solo gli impianti autorizzati ai sensi del comma 3, cioè solo gli impianti che sono in possesso dell'Autorizzazione Unica, e quindi, proprio il fatto che l'impianto in questione è privo di questa autorizzazione conduce a ritenere lo stesso privo della dichiarazione di indifferibilità ed urgenza e della dichiarazione di pubblica utilità (Cons. St., sez. V, 10 settembre 2012, n. 4780).

D'altronde, l'art. 12 del decreto legislativo n. 387 da 2003 prevede, al comma 3, che «La costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione, come definiti dalla normativa vigente, nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi, sono soggetti ad una autorizzazione unica, rilasciata dalla regione o dalle province delegate dalla regione, nel rispetto delle normative vigenti in materia di



tutela dell'ambiente, di tutela del paesaggio e del patrimonio storico-artistico, che costituisce, ove occorra, variante allo strumento urbanistico», stabilendo così la necessità dell'acquisizione del parere paesaggistico nel procedimento che si conclude con l'autorizzazione unica.

3. Il ricorso è comunque fondato laddove viene contestato il corredo motivazionale contenente le ragioni ostative alla conclusione del procedimento nonché il deficit istruttorio di cui è affetto il procedimento posto in essere dalle P.P.AA. intime.

3.1. In particolare, quanto al motivo ostativo costituito dalla presenza della dolina, la ricorrente contesta la sua sussistenza richiamando la relazione geologica del 22 dicembre 2010 a firma del geol. Andrea Salvemini, che dimostra come alcuna dolina esiste in prossimità della torre Z8, rilevando altresì che tale circostanza risulta avvalorata dalla successiva cartografia allegata al P.P.T.R. che, seppur non approvata, è indicativa dello stato dei luoghi confermando l'errore in cui è incorsa la cartografia del PUTT.

Il Collegio condivide le argomentazioni spese dalla ricorrente al fine di rilevare il difetto istruttorio e ritiene che l'A.R. avrebbe dovuto svolgere una specifica istruttoria sul punto.

Le contestazioni mosse dalla ricorrente avevano, infatti, come presupposto fonti qualificate rappresentate dalle cartografie allegata al P.P.T.R. e alla carta idrogeomorfologica dell'Autorità di Bacino, ossia strumenti specificamente volti alle rilevazioni di interesse idrogeologico e successivi al PUTT e quindi più attuali dal punto di vista cartografico, sicché degli stessi non poteva non tenersi conto.

Questo anche in base alla stessa previsione del PUTT, che nell'art. 3.01.2.01 delle NTA, prevedendo l'assenza dei «riferimenti cartografici», sancisce implicitamente la prevalenza della situazione fattuale.

3.2. È fondata pure la censura con la quale viene dedotto il deficit motivazionale in cui è incorsa l'A.R. nel rilevare il contrasto della proposta di realizzazione con gli indirizzi di tutela dettati dal PUTT per gli A.T.E. C. Difatti, trattandosi di indici che denotano un'astratta possibilità di contrasto, è indubbio che la P.A. regionale avrebbe dovuto individuare i concreti fattori di rischio ambientale, con una stringente valutazione sui probabili effetti che la realizzazione dell'intervento comporta, espressa in maniera non generica. Inoltre, le affermazioni regionali scontano il denunciato vizio istruttorio e motivazionale data le intrinseca contraddittorietà con gli elementi fattuali e istruttori offerti.

Invero, come risulta rilevato dalla ricorrente e non contestato dalla P.A., l'area di intervento non è interessata da alcun A.T.D. del PUTT, è fortemente antropizzata, è classificata dal PPTR quale zona di impianto a «valenza ecologica medio-bassa», non è interessata da alcun vincolo di tutela di derivazione statale.

A ciò aggiungisi che il progetto è stato favorevolmente vistato dall'Autorità di Bacino della Puglia e dall'ufficio programmazione, V.I.A. e politiche energetiche della Puglia, è conforme alla strumentazione urbanistica del Comune di Zollino che ha espresso parere favorevole.

Quanto alla disciplina del PUTT, l'art. 2.02.1.3 prevede le seguenti direttive di tutela per gli ambiti di valore distinguibile «C»: «salvaguardia e valorizzazione dell'assetto attuale se qualificato; trasformazione dell'assetto attuale, se compromesso, per il ripristino e l'ulteriore qualificazione; trasformazione dell'assetto attuale che sia compatibile con la qualificazione paesaggistica». Quanto agli ulteriori ambiti, le direttive di tutela di cui all'art. 3.05. 2. prevedono che «per il sistema «assetto geologico, geomorfologico e idrogeologico», va perseguita la tutela delle componenti geologiche, geomorfologiche e idrogeologiche (definiti gli ambiti distinti di cui all'art. 3.02), di riconosciuto valore scientifico e/o di rilevante ruolo negli assetti paesistico-ambientali del territorio regionale», prescrivendosi che: negli ambiti territoriali di valore distinguibile («C» dell'art. 2.01), in attuazione degli indirizzi di tutela, le previsioni insediative ed i progetti delle opere di trasformazione del territorio devono mantenere l'assetto geomorfologico d'insieme e conservare l'assetto idrogeologico delle relative aree; le nuove localizzazioni di attività estrattive vanno limitate ai materiali di inderogabile necessità e di difficile reperibilità.

Nel caso di specie, le considerazioni circa la presenza dei suindicati indirizzi di tutela e la prefigurazione degli impatti che, per più ragioni, si fanno derivare dalla realizzazione dell'intervento manifestano una valutazione dell'Ente non propriamente correlata a precisi elementi di analisi, e che in effetti si risolvono in asserzioni di valenza generale e meramente ricognitiva, omettendo di effettuare una compiuta valutazione circa la compatibilità o incompatibilità dello specifico intervento in relazione alle suindicate direttive.

È quindi evidente il deficit istruttorio e motivazionale in cui è incorsa la Regione, non risultando compiutamente verificata la compatibilità fra interesse paesaggistico tutelato e l'intervento progettato mediante un'attenta e ponderata valutazione tecnico-discrezionale da esercitarsi in relazione alla documentazione prodotta a corredo del progetto, ai pareri espressi dagli organi competenti, alle direttive di tutela e alla concreta analisi della situazione dei luoghi.



3.3. Non risulta neppure dirimente, al fine di supportare la legittimità dell'atto impugnato, la rilevata visibilità della proposta dai centri abitati di Zollino, Martignano e Sternatia atteso che tale circostanza non risulta suffragata da alcun corredo motivazionale circa il concreto contrasto /incompatibilità del progetto con specifiche norme urbanistiche o edilizie e comunque tale affermazione, del tutto generica, non esprime elementi concreti in ordine alle caratteristiche dimensionali del progetto, alla eventuale sufficienza o meno delle misure di mitigazione approntate dalla società, alla distanza dal centro abitato, alla sussistenza, o meno, degli indici di cui al R.R.24/2010 circa l'inserimento «in maniera rilevante in visuali di particolare rilevanza identitaria o storico culturale» tale da comportare «un'alterazione significativa dei valori paesaggistici presenti».

Tali considerazioni sono quindi sufficienti a ritenere l'illegittimità della citata nota del 28 maggio 2013 espressa dal responsabile del procedimento e dal dirigente dell'ufficio Energia e reti energetiche della regione Puglia, con assorbimento delle censure non esaminate.

3.4. Del pari fondata è la censura con la quale si rileva il deficit istruttorio in cui è incorsa l'ARPA nell'esprimere parere negativo sulla proposta ritenendo che la stessa produrrebbe un impatto cumulativo con altro impianto eolico interessante l'agro di Martigna.no e con due impianti fotovoltaici realizzati nel Comune di Zollino.

Con riferimento al primo, come rilevato efficacemente dalla ricorrente, l'omissione di qualsivoglia valutazione in ordine alla mancata realizzazione dello stesso a distanza di diversi anni dall'autorizzazione unica (assentita con determina dirigenziale n. 387 dell'11 maggio 2006), concreta l'illegittimità dedotta.

Con riferimento agli impianti fotovoltaici in agro di Zollino, il difetto istruttorio è altresì evidente nella mancata indicazione di elementi concreti in ordine all'impatto visivo degli stessi, al rispetto o meno delle prescrizioni delle Linee Guida nazionali di cui al D.M. 10 settembre 2010, nonché del R.R. 24/2010, sicché l'asserito contrasto risulta sprovvisto di obiettivi elementi giuridici e fattuali atti a giustificare il ritenuto impatto cumulativo tra gli impianti, quali l'indicazione di elementi dimensionali, formali nonché di effetti sequenziali di percezione.

4. Le considerazioni suindicate consentono quindi al Collegio di ritenere l'illegittimità degli atti impugnati con il ricorso introduttivo del giudizio, nonché, in via derivata, anche di quello (prove. 6.9.2013), recante diniego definitivo dell'autorizzazione unica, impugnato con i motivi aggiunti depositati in data 23 ottobre 2013.

In particolare, devono essere annullati il provvedimento del 28 maggio 2013, con il quale il Responsabile del procedimento e il Dirigente dell'Ufficio Energia e reti energetiche della Regione Puglia hanno comunicato i motivi ostativi alla conclusione favorevole del procedimento di autorizzazione unica, i relativi atti istruttori e il provvedimento 6 settembre 2013, recante diniego definitivo dell'autorizzazione unica,

5. Con i motivi aggiunti depositati in data 27 dicembre 2013 si censura la determinazione n. 237/2013 del dirigente ufficio programmazione, politiche energetiche, VIA e VAS della Regione Puglia esprime il rigetto dell'istanza di proroga della determinazione n. 263 del 14 maggio 2009 a firma del Dirigente programmazione, VIA e politiche energetiche della Regione Puglia recante esclusione da VIA della proposta realizzazione.

È avvenuto invero che:

con istanza 30 novembre 2006 la ricorrente ha richiesto di sottoporre alla procedura di verifica di assoggettabilità a VIA il parco eolico in questione;

con determinazione dirigenziale del 14 maggio 2009 n. 263 pubblicata sul BURP n. 114 del 24 luglio 2009 il dirigente del Settore Ecologia ha determinato di escludere il progetto dall'applicazione delle procedure di VIA con riferimento a 5 aerogeneratori su sette;

con nota del 12 aprile 2012 la società ricorrente ha comunicato di ritenere che la scadenza della determina del dirigente dell'Ufficio VIA sia quinquennale (e quindi ancora valida) e che, qualora l'ufficio ritenga invece che la scadenza sia triennale, ha richiesto in via subordinata una proroga di 18 mesi dell'efficacia della determinazione suindicata.

con determinazione n. 237/2013 il dirigente dell'ufficio programmazione politiche energetiche, VIA e VAS ha ritenuto di non accogliere l'istanza di proroga suindicata.

5.1. Occorre effettuare la ricostruzione della normativa applicabile alla fattispecie.

La norma nazionale in materia di esclusione di VIA è l'art. 20 decreto legislativo n. 152/2006 il quale al comma 5 prevede che «Se il progetto non ha impatti negativi e significativi sull'ambiente, l'autorità competente dispone l'esclusione dalla procedura di valutazione ambientale e, se del caso, impartisce le necessarie prescrizioni».



Quanto alla durata dell'efficacia del provvedimento, occorre rifarsi al successivo art. 26 comma 6 «I progetti sottoposti alla fase di valutazione devono essere realizzati entro cinque anni dalla pubblicazione del provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale...».

La norma (nella attuale formulazione) prevede, quindi, l'esclusione dalla valutazione di impatto ambientale ma non dispone alcunché in ordine alla durata di tale esclusione. La necessità di colmare questa lacuna porta ad applicare a tale situazione l'unica previsione in termini di validità temporale dei provvedimenti di valutazione dell'impatto ambientale, cioè quella relativa alla validità quinquennale.

L'art. 26 citato però, nella originaria formulazione, non prevedeva alcun termine per la realizzazione dei lavori sottoposti alla fase di valutazione e, di conseguenza, nessun termine era applicabile alla esclusione dalla valutazione di impatto ambientale.

Poi, il decreto legislativo n. 4/2008, ha disposto una nuova formulazione dell'art. 26 prescrivendo, per quanto di interesse, che «I progetti sottoposti alla fase di valutazione devono essere realizzati entro cinque anni dalla pubblicazione del provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale. Tenuto conto delle caratteristiche del progetto il provvedimento può stabilire un periodo più lungo. Trascorso detto periodo, salvo proroga concessa, su istanza del proponente, dall'autorità che ha emanato il provvedimento, la procedura di valutazione dell'impatto ambientale deve essere reiterata».

Infine il sesto comma dell'art. 26 del decreto legislativo n. 152/2006 è stato modificato dall'art. 23, comma 21-*quinquies*, D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3 agosto 2009, n. 102.

L'attuale formulazione è «i progetti sottoposti alla fase di valutazione devono essere realizzati entro cinque anni dalla pubblicazione del provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale. Tenuto conto delle caratteristiche del progetto il provvedimento può stabilire un periodo più lungo. Trascorso detto periodo, salvo proroga concessa, su istanza del proponente, dall'autorità che ha emanato il provvedimento, la procedura di valutazione dell'impatto ambientale deve essere reiterata. I termini di cui al presente comma si applicano ai procedimenti avviati successivamente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4».

La disciplina portata dalla legge dello Stato prevede, in conclusione, il termine di cinque anni per la realizzazione degli interventi sottoposti a valutazione di impatto ambientale (e quindi il termine di cinque anni per la validità della esclusione dalla valutazione in esame) e l'applicabilità di questo termine solo ai procedimenti avviati dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 4/2008.

Non è previsto, invece, alcun termine di validità per le valutazioni di impatto ambientale e per quelle di esclusione adottate in procedimenti avviati prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 4/2008.

5.2. Il termine di efficacia della pronuncia di esclusione da VIA è stato introdotto nella legislazione della Regione Puglia dall'art. 2 l.r.17/2007 il quale stabilisce che «La pronuncia di esclusione dalla procedura di VIA ha efficacia per il periodo massimo di tre anni; trascorso detto periodo senza che sia stato dato inizio ai lavori, le procedure di cui al presente articolo devono essere rinnovate».

L'applicazione del citato termine triennale alle valutazioni di esclusione era esclusa dalla originaria formulazione dell'art. 10 comma 5, secondo il quale «Le istanze di verifica di assoggettabilità a procedura di VIA presentate alla Regione alla data di entrata in vigore della presente legge sono esaminate e definite dalla Regione in applicazione della disciplina in vigore al momento della presentazione».

La nuova formulazione dell'art. 10 comma 5 della l.r. n. 17/2007, come introdotta dall'art. 3, comma 12, primo periodo, l.r. 31 dicembre 2007, n. 40 dispone, invece, che «Le istanze di verifica di assoggettabilità a procedura di VIA presentate alla Regione alla data di entrata in vigore della presente legge, nonché le relative istanze di integrazione e variazione progettuale, anche se successive a tale data, sono esaminate e definite dalla Regione».

L'assenza della previsione relativa alla applicabilità della normativa pregressa alle domande presentate in data precedente all'entrata in vigore della l.r. n. 17/2007 evidenzia la soggezione alla norma relativa alla validità triennale della esclusione dalla VIA dei provvedimenti adottati in proposito dopo l'entrata in vigore della l.r. n. 17/2007, indipendentemente dalla data di presentazione delle relative istanze.

Nella fattispecie, il provvedimento di pronuncia di esclusione dalla VIA è intervenuto in data 14 maggio 2009 (pubblicato sul BURP n. 114 del 24 luglio 2009) in piena operatività della L.R.17/2007 e, quindi, è soggetto al termine triennale di efficacia del provvedimento di esclusione dalla VIA ivi previsto.



5.3. Da ciò discende la rilevanza della questione inerente la legittimità costituzionale dell'art. 2 della L.R.17/2007 nella parte in cui stabilisce che «La pronuncia di esclusione dalla procedura di VIA ha efficacia per il periodo massimo di tre anni; trascorso detto periodo senza che sia stato dato inizio ai lavori, le procedure di cui al presente articolo devono essere rinnovate».

Difatti, in assenza dell'applicazione della normativa regionale citata, quanto al regime cui sarebbe sottoposto il provvedimento di esclusione dalla VIA (interventivo in data 14 maggio 2009 e pubblicato sul BURP n. 114 del 24 luglio 2009), si applicherebbe la disciplina statale, che non prevede alcun termine di validità per le valutazioni ambientali formulate nell'ambito di procedimenti iniziati prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 4/2008. Nella specie la esclusione dalla valutazione di impatto ambientale è stata formulata il 14 maggio 2009 in seno ad un procedimento iniziato con istanza del 30.11.2006 acquisita al prot. n. 14521 dell'11 dicembre 2006 del Settore Ecologia.

In particolare, la ricorrente impugna la determinazione dirigenziale n. 237/2013 rilevando che, indipendentemente dalle ragioni espresse dalla regione Puglia nel negare la proroga della VIA (ragioni comunque censurate con i medesimi motivi aggiunti), la proroga era stata richiesta a scopo meramente cautelativo e subordinato, sul presupposto della perdurante operatività della determinazione n. 263 del 14 maggio 2009, in quanto assunta in riscontro a istanza formulata in data 30 novembre 2006, ovvero anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n. 4/2008 (regime che non prevedeva alcun termine di operatività del provvedimento di esclusione dalla VIA); invero, prima del decorso dei tre anni dalla notifica della determina dirigenziale n. 263/2009, la società ricorrente, con la citata nota del 12 aprile 2012, aveva comunicato al Servizio Ecologia della Regione Puglia la validità della medesima, chiedendo, solo in via subordinata, la proroga ed evidenziando l'imputabilità del mancato rilascio dell'autorizzazione unica a fatti a sé non imputabili.

Ciò evidenzia che l'eventuale accoglimento del ricorso sotto l'aspetto indicato consentirebbe l'assorbimento delle censure espresse dalla ricorrente in relazione ai motivi ostativi al rilascio della proroga espressi dall'A.R. in relazione alle variazioni di riferimento progettuale, atteso che la perdurante operatività del provvedimento di esclusione della VIA escluderebbe la necessità di una proroga e, pertanto, la illegittimità del provvedimento regionale citato.

6. Il collegio ritiene quindi di sollevare d'ufficio, in relazione alle censure di cui al p. III dei motivi aggiunti, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 l.r. 17/2007 in quanto la stessa, nel prevedere il termine triennale di efficacia dei provvedimenti di esclusione della V.I.A., a parer del Collegio, contrasta con gli artt. 20 e 26 del decreto legislativo n. 152/2006 nell'affilata formulazione, come modificata dall'art. 23, comma 21-*quinquies*, D.L. 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla L. 3 agosto 2009, n. 102 (i progetti sottoposti alla fase di valutazione devono essere realizzati entro cinque anni dalla pubblicazione del provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale. Tenuto conto delle caratteristiche del progetto il provvedimento può stabilire un periodo più lungo. Trascorso detto periodo, salvo proroga concessa, su istanza del proponente, dall'autorità che ha emanato il provvedimento, la procedura di valutazione dell'impatto ambientale deve essere reiterata. I termini di cui al presente comma si applicano ai procedimenti avviati successivamente alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4).

La rilevata limitazione appare in contrasto con gli artt. 41 e 117 della Costituzione.

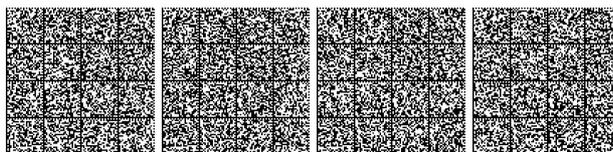
6.1. In particolare, quanto all'art. 41, la norma citata limita in maniera del tutto irragionevole la libertà di iniziativa economica in tutti i settori interferenti quello ambientale e, in particolare, anche quello in esame (la cui tutela è prevista espressamente dall'art. 1. del decreto legislativo n. 79 del 1999) con conseguente mancato rispetto degli obblighi internazionali di incremento di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili.

In un sistema affidato al principio della libertà dell'iniziativa economica, limiti che ad essa possono essere posti debbono essere in funzione di tutela dell'utilità sociale, della libertà, sicurezza e dignità umana; in altri termini, i limiti all'iniziativa economica devono essere armonizzati in modo da consentire di raggiungere fini sociali e di benessere collettivo. Nel caso specifico, invece, la citata limitazione temporale non trova un ragionevole fondamento sotto il profilo della tutela di altri valori o diritti costituzionalmente protetti.

6.2. La medesima disposizione arreca, altresì, un vulnus all'art. 117, secondo comma lettera s, Cost..

La Corte costituzionale - nel delineare i confini della materia «tutela dell'ambiente» - ha ribadito che la competenza legislativa «pur presentandosi sovente connessa e intrecciata inestricabilmente con altri interessi e competenze regionali concorrenti (sentenza n. 32 del 2006), rientra nella competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), anche se ciò non esclude il concorso di normative regionali, fondate sulle rispettive competenze, volte al conseguimento di finalità di tutela ambientale» (n. 380 del 4 novembre 2007).

Ne discende che un «bene della vita», materiale e complesso quale è il bene ambiente deve essere sottoposto a una disciplina organica e uniforme su tutto il territorio nazionale in quanto riservato all'autorità statale la quale ne garantisce un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore.



Ciò comporta che la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, investendo l'ambiente nel suo complesso, viene a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato.

Sostanzialmente, se sul bene ambiente «concorrono» diverse competenze (sentenza n. 105 del 2008), le quali, tuttavia, restano distinte tra loro, perseguendo autonomamente le loro specifiche finalità attraverso la previsione di diverse discipline (sentenze n. 367 e n. 378 del 2007, n. 104 e n. 105 del 2008, n. 12 e n. 61 del 2009), da una parte sono affidate alle, Stato la tutela e la conservazione dell'ambiente, mediante la fissazione di livelli «adeguati e non riducibili di tutela» (sentenza n. 61 del 2009), e dall'altra compete alle Regioni, nel rispetto dei livelli di tutela fissati dalla disciplina statale (sentenze n. 62 e n. 214 del 2008), di esercitare le proprie competenze, dirette essenzialmente a regolare la fruizione dell'ambiente, evitando compromissioni o alterazioni dell'ambiente stesso.

Inoltre, la Corte Cost. (sent. 234/2009) ha affermato che nella normativa sulla valutazione d'impatto ambientale viene in rilievo la tutela dell'ambiente, di competenza esclusiva dello Stato ai sensi del medesimo art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. Ne consegue che, seppure possono essere presenti ambiti materiali di spettanza regionale, soprattutto nel campo della tutela della salute, deve ritenersi prevalente, in ragione della precipua funzione cui assolve il procedimento in esame, il citato titolo di legittimazione statale. (*ex multis*, sentenze n. 159 del 2008 e n. 401 del 2007).

Ancora, la Corte Costituzionale con la sentenza 344/2009 ha, dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme regionali pugliesi analoghe (art. 3, comma 16, della legge della Regione Puglia 31 dicembre 2007, n. 40 e art. 3, comma 16, della legge regionale n. 40 del 2007) a quella in esame, incidenti sulla violazione dell'art. 117 2° c. lett. *s*) affermando principi che, sia pur riferiti, ad altre fattispecie normative, sono analogamente applicabili al caso in questione.

In particolare, si è rilevato che:

in materia di legislazione interferente in materia di impianti alimentati da energia rinnovabile, l'indicazione da parte delle Regioni dei luoghi ove non è possibile costruire i suddetti impianti può avvenire solo a seguito della approvazione delle linee guida nazionali per il corretto inserimento degli impianti eolici nel paesaggio da parte della Conferenza unificata ex art. 12, comma 10, del decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), dovendosi qualificare l'indicata norma quale espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale.

Non è consentito alle Regioni «proprio in considerazione del preminente interesse di tutela ambientale perseguito dalla disposizione statale, di provvedere autonomamente alla individuazione di criteri per il corretto inserimento nel paesaggio degli impianti alimentati da fonti di energia alternativa» (sentenza n. 16 del 2009).

Analogamente, con sent. n. 10/2009 ha ritenuto l'illegittimità della art. 3 comma 1 l.r. Puglia n. 29 del 2007 rilevandosi, che poiché la disciplina dei rifiuti si colloca, nell'ambito della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», di competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, la norma regionale impugnata - prevedendo un divieto, legato a limitazioni territoriali, allo smaltimento extraregionale dei rifiuti speciali pericolosi e non pericolosi - viene a porsi in contrasto con quanto stabilito dal comma 3 dell'art. 182 del decreto legislativo n. 3 aprile 2006, n. 152 (che riproduce l'espressione precedentemente contenuta nel comma 3 dell'art. 5 del decreto legislativo n. 5 febbraio 1997, n. 22), che non prevede specifici divieti.

Del pari, con recente sentenza n. 67/214 la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 22, comma 2, della legge reg. Puglia n. 39 del 2006, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cast. e dell'art. 195, comma 2, lettera *g*), del decreto legislativo n. 152 del 2006, ritenendo che la norma si ponga in contrasto con i parametri evocati in quanto interviene in ambito materiale riconducibile alla «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», di competenza legislativa e regolamentare esclusiva dello Stato.

Nella specie, l'ambito della L.R. 17/2007 è quello inerente la procedura di VIA, ossia una materia che secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale (sent. n. 67/2010) riguarda la tutela dell'ambiente e rientra, perciò, nell'ambito della previsione di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, «trattandosi di procedure che valutano in concreto e preventivamente la «sostenibilità ambientale» (sentenze n. 225 e n. 234 del 2009, n. 1 del 2010), ossia materia in ordine alla quale va verificato se sussista la violazione del precetto costituzionale che assegna alla legislazione esclusiva dello Stato la materia della tutela dell'ambiente.

A parer del collegio la norma citata, nella parte in cui stabilisce il limite triennale del provvedimento di esclusione dalla VIA, in difformità dalle citate previsioni del decreto legislativo n. 152/2006, reca un vulnus a un preciso standard di tutela dell'ambiente individuato dal legislatore statale, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.



Viene, altresì, posto un limite del tutto irragionevole all'iniziativa economica privata, la quale si ritrova a dover rispettare il ristretto termine temporale posto dalla L.R. citata per la messa in opera di un intervento che richiede un cospicuo investimento economico, pur se la normativa statale gli attribuisce un termine più congruo.

In conclusione, l'operatività del termine triennale disposto dalla l.r. 17/2007 citata, andando ad imporre una limitazione non prevista dall'art. 26 del decreto legislativo n. 152 del 2006 per le valutazioni ambientali formulate in seno a procedimenti avviati prima dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 4 del 2008, ha violato i principi stabiliti dall'art. 117 Cost, che attribuisce allo Stato competenza esclusiva in materia ambientale.

7. In conclusione sono fondate le censure espresse con il ricorso principale e con i motivi aggiunti.

Per la restante parte sospende il giudizio e rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, sotto i profili suindicati, della l.r. 17/2007 per violazione degli artt. 41, e 117 della Costituzione.

Spese di lite al definitivo.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce Sezione Prima non definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

Lo accoglie in parte e per l'effetto annulla gli atti impugnati e, in particolare, il provvedimento del 28 maggio 2013, con il quale il Responsabile del procedimento e il Dirigente dell'Ufficio Energia e reti energetiche della Regione Puglia ha comunicato i motivi ostativi alla conclusione favorevole del procedimento di autorizzazione unica, i relativi atti istruttori e il provvedimento 6 settembre 2013, recante diniego definitivo dell'autorizzazione unica ;

con riferimento della determinazione n. 237 del 25 settembre 2013 a firma del Dirigente dell'Ufficio programmazione, politiche energetiche, V.I.A. e V.A.S. della Regione Puglia, sospende il giudizio sul ricorso per motivi aggiunti depositati in data 27 dicembre 2013 con i quali si censura la determinazione n. 237/2013 del dirigente ufficio programmazione, politiche energetiche, VIA e VAS della Regione Puglia esprime il rigetto dell'istanza di proroga della determinazione n. 263 del 14 maggio 2009 a firma del Dirigente dell'Ufficio programmazione, VIA e politiche energetiche della Regione Puglia recante esclusione da VIA della proposta realizzazione;

rimette alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 10 della L.R. 17/2007, nelle parti di cui in motivazione, per violazione degli artt. 41, 97 e 117 della Costituzione;

dispone che, a cura della Segreteria, gli atti del giudizio siano trasmessi alla Corte costituzionale e che il presente atto sia notificato alle parti e al Presidente della Giunta Regionale della Puglia, e sia comunicato al Presidente del Consiglio Regionale della Puglia Spese al definitivo.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Lecce nelle camere di consiglio dei giorni 17 aprile 2014, 11 - 24 luglio 2014, con l'intervento dei magistrati:

Antonio Cavallari, Presidente

Patrizia Moro, Consigliere, Estensore

Roberto Michele Palmieri, Referendario

Il Presidente: CAVALLARI

L'Estensore: MORO



N. 42

*Ordinanza del 1° dicembre 2014 del Tribunale di Catania
nel procedimento penale a carico di Navarra Giuseppe ed altri*

Reati e pene - Reati elettorali - Elezioni amministrative - Propaganda elettorale - Divieto a tutte le pubbliche amministrazioni di svolgere attività di propaganda di qualsiasi genere, ancorché inerente alla loro attività istituzionale, nei trenta giorni antecedenti l'inizio della campagna elettorale e per tutta la durata della stessa - Trattamento sanzionatorio in caso di inosservanza - Irragionevolezza - Disparità di trattamento rispetto a situazioni analoghe, a fronte dell'intervenuta abrogazione, ad opera dell'art. 5 della legge n. 515 del 1993, della norma che prevedeva analogo divieto in relazione all'elezione alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica - Riproposizione di questione dichiarata manifestamente inammissibile dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 260 del 2011.

- Legge 25 marzo 1993, n. 81, art. 29, commi 5 e 6.
- Costituzione, art. 3.

TRIBUNALE DI CATANIA

SEZIONE III

GIUDICE MONOCRATICO

Il Giudice, nell'ambito del procedimento penale contro Navarra Giuseppe, Navarra Francesco, Stancanelli Raffaele e Castiglione Giuseppe, citati a giudizio per rispondere, in concorso tra loro, del delitto previsto dall'art. 29, comma 5, in relazione al successivo comma 6, della legge 25 marzo 1993, n. 81 (Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale), oltre che del delitto (teleologicamente connesso) di cui agli artt. 61 nn. 2 e 9, 340 c.p., come meglio specificato nelle imputazioni di cui all'allegato decreto; ai sensi dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, ha pronunciato la seguente;

ORDINANZA

Il Tribunale di Catania in composizione monocratica, con ordinanza depositata il 28 settembre 2010, sollevava, su eccezione formulata dalla difesa, questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 5, in relazione al comma 6, della legge n. 81 del 1993, per ritenuta violazione dell'art. 3 della Costituzione, ponendo in evidenza l'irragionevolezza di una disposizione che mantiene rilevanza penale alla violazione del divieto di propaganda elettorale da parte delle pubbliche amministrazioni nell'ambito delle elezioni amministrative, laddove la norma contenente la previsione di identico divieto in relazione all'elezione alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica, ha perso vigenza per intervenuta abrogazione.

La Corte costituzionale, con ordinanza n. 277 del 19 settembre 2011, dichiarava la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata, rilevando, per un verso, la mancata esposizione di dati fattuali concreti, necessari a consentire alla Corte la verifica della rilevanza della questione proposta in relazione alla fattispecie concreta e, per altro verso, l'ambiguità del *petitum*, in riferimento al tipo di pronuncia auspicata con l'invocata declaratoria di illegittimità.

Gli atti venivano restituiti, pertanto, al giudice *a quo* per la prosecuzione del giudizio, nel corso del quale l'attività istruttoria, via via espletata, veniva rinnovata, in ragione dei mutamenti dell'organo giudicante verificatisi durante la trattazione del procedimento. Giunto il giudizio innanzi a questo decidente, nella fase conclusiva, la difesa di Navarra Francesco, prima della discussione, ha inteso riproporre, come da articolata memoria depositata in atti, la già prospettata eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 29 comma 5, in relazione all'art. 6, della legge n. 81 del 1993, sollecitando, dunque, il Tribunale a rinnovare la rimessione della stessa alla Corte costituzionale, con sollecitazione a integrare l'ordinanza con la quale, in precedenza, si era censurata detta disposizione, di modo da sopperire alla carenze evidenziate dalla Corte nel pronunciamento di inammissibilità. Gli altri difensori si sono associati alla richiesta.



Tanto premesso, ritiene il giudice di condividere le doglianze formulate dalla difesa e di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 5, in relazione al comma 6, della legge n. 81 del 1993, per ritenuta violazione dell'art. 3 della Costituzione, stante la sua rilevanza nel giudizio pendente e la non manifesta infondatezza.

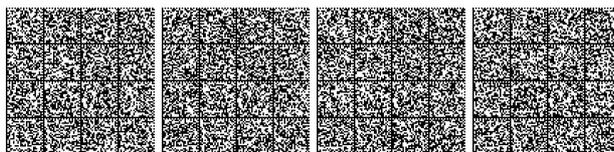
Avuto riguardo alla sussistenza del nesso di «rilevanza» tra la questione proposta e la fattispecie concreta oggetto di giudizio, è sufficiente osservare che l'imputazione elevata nei confronti degli odierni imputati concerne la violazione del divieto di propaganda elettorale da parte delle pubbliche amministrazioni nell'ambito delle elezioni amministrative, commessa in occasione delle elezioni del Sindaco del Comune Catania, del Presidente della Provincia e del Consiglio comunale, indette per i giorni del 15 e 16 giugno 2008. In particolare, a Navarra Giuseppe si contesta di essersi fatto promotore e organizzatore, nella sua qualità di Direttore generale dell'Azienda (e quindi organo rappresentativo dell'ente), di due incontri, svoltisi il 5 giugno 2008, nei locali del predetto plesso ospedaliero, finalizzati a consentire ai coimputati (a vario titolo candidati alle imminenti elezioni e tutti appartenenti a una medesima area politica) di esporre agli astanti, opportunamente invitati, il proprio programma elettorale. Il predetto avrebbe, quindi, messo a disposizione due sale (nella veste ufficiale di rappresentante dell'ente), per poi convocare, avvalendosi della propria visibilità e dei propri poteri comunicativi, in orario di lavoro, il personale dipendente della struttura sanitaria, affinché prendessero parte alla conferenza tenuta dai politici candidati. Ai coimputati Navarra Francesco (figlio del predetto direttore generale Navarra Giuseppe e candidato al Consiglio Comunale di Catania), Stancanelli Raffaele (candidato alla carica di Sindaco del Comune di Catania) e Castiglione Giuseppe (candidato alla presidenza della provincia di Catania), si contesta il concorso (quali determinatoci e/o istigatori) nella condotta addebitata a Navarra Giuseppe, avendo gli stessi partecipato attivamente a detti convegni, impegnandosi ognuno di costoro, in dette circostanze, in attività palesemente propagandistica elettorale, a favore proprio e della lista di appartenenza, nell'ovvio intento di acquisire consensi nelle imminenti elezioni amministrative.

Ebbene, lungi dal voler, in questa sede, operare anticipazioni di giudizio, con riferimento alle responsabilità dei singoli imputati, preme tuttavia osservare che i fatti, come confermati dalle acquisite emergenze processuali, impongono di ritenere sussistenti i presupposti oggettivi e soggettivi per la concreta applicabilità al caso in esame della fattispecie incriminatrice prevista dall'art. 29, comma 6 della legge 25 marzo 1993 (inserita nel testo disciplinante l'elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale), che prescrive un generico divieto, in periodo prossimo alle consultazioni elettorali, alle pubbliche amministrazioni (da intendersi in senso istituzionale e ricomprensenti, oltre a quelle coinvolte direttamente dalle elezioni, anche le altre pubbliche amministrazioni, nonché, gli enti, istituti, aziende dipendenti dagli enti territoriali), di veicolare messaggi propagandistici di natura politica, con qualsiasi mezzo realizzate, utilizzando gli strumenti di cui dispongono, che possono peraltro avere l'effetto di avvantaggiare una parte politica, alterando il principio della par condicio.

Certo è, infatti, che Navarra Giuseppe, organo rappresentativo di una «pubblica amministrazione» (tale essendo l'azienda sanitaria, da annoverarsi, a mente dell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001, tra le amministrazioni pubbliche), avvalendosi delle strutture e del personale dell'ente, in periodo prossimo alla data fissata per le competizioni elettorali (ovvero appena dieci giorni prima), organizzava un'iniziativa con valenza palesemente propagandistica e di carattere non neutrale, finalizzata a consentire l'esposizione del programma elettorale a tre candidati di una ben determinata area politica (Navarra Francesco, Stancanelli Raffaele e Castiglione Giuseppe), i quali effettivamente vi prendevano parte, fornendo, attraverso comunicazioni propagandistiche, precise indicazioni di voto ai numerosi elettori presenti alla conferenza dai suddetti tenuta.

Da quanto esposto deriva la sicura e attuale incidenza della questione dedotta al procedimento in esame, atteso che, nell'ipotesi di condanna, la sanzione da irrogare andrebbe definita nell'ambito della cornice edittale di cui alla citata fattispecie incriminatrice che prevede la pena della multa da un milione a cinquanta milioni di lire. L'accoglimento da parte della Consulta della questione prospettata comporterebbe, invece, una pronuncia assolutoria per non essere più il fatto previsto dalla legge come reato.

Tanto osservato in merito alla rilevanza della questione sollevata nel giudizio pendente, questo giudice ritiene, altresì, che non sia manifestamente infondata la delineata questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 5, in relazione al comma 6, della legge n. 81 del 1993, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, sotto il profilo della irragionevolezza e della disparità di trattamento di identiche situazioni cui dà luogo, giacché, esaminando il complessivo quadro normativo di riferimento, balza all'evidenza, per un verso, che il legislatore ha riservato trattamenti differenziati a situazioni del tutto omologhe e, per altro verso, che la previsione della sanzione penale in materia elettorale di cui alla norma oggetto di censura, nel panorama degli illeciti in materia elettorale, rappresenta un'ipotesi davvero residuale.



Sotto il primo versante, basti osservare che l'art. 29 della legge 25 marzo 1993 (disciplinante l'elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale), qui oggetto di censura, prevede al comma 5, l'irrogazione della pena della multa da lire un milione a lire cinquanta milioni per «chiunque» contravviene al divieto sancito al successivo comma 6, là dove recita «è fatto divieto a tutte le pubbliche amministrazioni di svolgere attività di propaganda di qualsiasi genere, ancorché inerente alla loro attività istituzionale, nei trenta giorni antecedenti l'inizio della campagna elettorale e per la durata della stessa». Il contenuto di detta disposizione era stato dal legislatore trasfuso, con formulazione lessicalmente identica (fatta eccezione nella parte in cui prevedeva una deroga, sancendo «Non rientrano nel divieto del presente articolo le attività di comunicazione istituzionale indispensabili per l'efficace assolvimento delle funzioni proprie delle amministrazioni pubbliche»), nell'art. 5 della legge 10 dicembre 1993, n. 515, la quale intervenuta a disciplinare le campagne elettorali per l'elezioni politiche alla Camera dei Deputati e al Senato, operando un ampio intervento sul versante della decriminalizzazione, aveva omesso di estendere la depenalizzazione a detta fattispecie (al comma 18 di detto articolo era testualmente previsto «il comma 5 dell'art. 29 della legge 25 marzo 1993, n. 81»), è sostituito dal seguente: «In caso di inosservanza delle norme di cui al comma 1 e delle prescrizioni delle autorità di vigilanza si applicano le norme vigenti in materia per le elezioni alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica. Chiunque contravviene alle restanti norme di cui al presente articolo è punito con la multa da L. 1.000.000 a L. 50.000.000»).

Senonché, successivamente, la legge 22 febbraio 2000, n. 28, dettando una nuova regolamentazione in materia di parità di accesso ai mezzi di informazione nel periodo che precede le elezioni al Parlamento europeo, le elezioni politiche, regionali e referendarie, nel disporre all'art. 13 l'espressa abrogazione del dianzi citato art. 5 della legge 10 dicembre 1993, n. 515 (senza formulare analoga abrogazione in relazione all'art. 29, comma 6 della legge n. 81 del 25 marzo 1993), ha introdotto una nuova disciplina delle comunicazioni istituzionali all'art. 9 (che testualmente recita «Dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto è fatto divieto a tutte le amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni»). La norma in questione, benché imponga un divieto del tutto sovrapponibile a quello previsto dal suddetto art. 5, differenziandosi solo nella parte relativa all'arco temporale di operatività del divieto in questione (non più fisso ma variabile, in quanto rapportato all'intervallo intercorrente tra la convocazione dei comizi elettorali e la chiusura delle operazioni di voto), rappresenta, a ben vedere, un precetto sprovvisto di sanzioni specifiche, in quanto il successivo art. 10, rubricato «provvedimenti e sanzioni», disciplina, in generale, le violazioni alla legge n. 28/2000, indicando la procedura per rilevarle ed i provvedimenti riparatori di competenza dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, senza indicare una specifica sanzione per la violazione delle disposizioni contenute nell'art. 9 della medesima legge.

È di immediata evidenza, dunque, la disimmetria di trattamento, a fronte di condotte del tutto analoghe, che hanno quale unico elemento specializzante lo specifico contesto in cui vengono poste in essere (a seconda che siano consultazioni a livello locale o a livello regionale e nazionale), a cui non sembra potersi riconnettere una diversità di *ratio* tale da giustificare la singolarità della disciplina sanzionatoria prevista nel caso di violazione dell'obbligo stabilito dal comma 6 dell'art. 29, riferibile alla sola ipotesi di consultazioni amministrative.

Tale sperequazione di trattamento giuridico, rispetto a violazioni di precetti dal contenuto assimilabile, che risulta confliggere in modo manifesto con il canone della ragionevolezza, non pare potersi plausibilmente giustificare facendo leva su un presunto diverso grado di offensività delle condotte, determinabile a seconda della dimensione dell'ambito territoriale in cui si svolge la competizione elettorale. D'altra parte, se la ragione giustificatrice posta a fondamento del divieto di svolgimento da parte delle pubbliche amministrazioni di propaganda istituzionale in periodo elettorale (in applicazione concreta del principio di imparzialità dell'agire amministrativo nel periodo immediatamente precedente la consultazione elettorale) è quella volta a scongiurare il rischio di attività propagandistiche ad opera di amministrazioni pubbliche, dirette a sostenere liste o candidati impegnati nella competizione elettorale, che possono avere l'effetto di interferire con le scelte elettorali, è incontestabile che tale esigenza di preservare l'imparzialità, la genuinità del confronto elettorale assume identica valenza, tanto con riferimento alle elezioni politiche, quanto a quelle locali.

La prospettata diversità per non essere qualificata come irragionevole, dovrebbe dunque fondarsi su considerazioni legate al diverso livello di attitudine lesiva di ognuna delle condotte, in relazione alla pregnanza del bene tutelato. Ora, poiché la violazione della condotta descritta nella norma censurata, strutturata come illecito penale, non si presta ad un apprezzamento di maggiore offensività per l'interesse protetto o di più accentuato disvalore, rispetto a quelle altre situazioni poste a raffronto (ovvero a quelle previste dall'art. 9 legge 22 febbraio 2000, n. 28, che rappresenta la norma da assumere come termine di comparazione, vale a dire il cosiddetto «*tertium comparationis*»), caratterizzate da coincidenza di bene protetto e di condotta, ma pur tuttavia depenalizzate, ne discende, *ictu oculi*, che la configurazione della



fattispecie criminosa prevista al comma 6, dell'art. 29 della legge n. 81/1993, a cui consegue la previsione della sanzione penale, si atteggia, nel sistema normativo delineato, come elemento di ingiustificabile disarmonia e irrazionalità (susceptibile, peraltro, di possibili effetti distonici e difficoltà applicative nelle ipotesi di contemporaneo svolgimento di campagne elettorali afferenti a differenti forme di consultazioni).

L'opzione legislativa di disciplinare in modo differenziato, sul piano sanzionatorio, analoghe condotte, risulta, quindi, contrastante con il principio di eguaglianza, sotto il profilo dell'arbitrarietà e della manifesta irragionevolezza e pare, altresì, contrapporsi a quel trend di omogeneità a cui sembra essersi ispirato, a partire da un certo momento, il legislatore nel disciplinare la materia della propaganda elettorale e che è stato evidenziato dalla stessa Corte costituzionale, là dove ha affermato che tale materia «è stata da tempo caratterizzata, a partire dalla legge n. 212 del 1956 per arrivare alla legge 22 febbraio 2000, n. 28, da una disciplina sostanzialmente applicabile a qualsiasi tipo di competizione elettorale, in base ad un criterio di omogeneità, non derogato dalle modificazioni introdotte dalla legge 24 aprile 1975, n. 130» (cf: Corte costituzionale, sentenza del 25 luglio 2001, n. 287, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale l'art. 29, comma 5, della legge 25 marzo 1993, n. 81 nella parte in cui puniva il fatto previsto dal comma 3 con la multa da lire un milione a lire cinquanta milioni, anziché con la sanzione amministrativa pecuniaria da lire un milione a lire cinquanta milioni). Tanto più che il mantenimento della configurazione in chiave incriminatrice della violazione del precetto relativo al divieto di propaganda istituzionale nelle elezioni locali, si pone oramai come una singolare eccezione, rimasta inalterata, a fronte della larga depenalizzazione operata nei confronti delle misure punitive ricollegate all'inosservanza di gran parte dei precetti in materia. Profilo, quest'ultimo, anch'esso messo in risalto dalla stessa giurisprudenza costituzionale e sottolineato nella sentenza citata, nella misura in cui si è rilevato che, nel disciplinare le campagne elettorali per le elezioni politiche il legislatore ha operato «un ampio intervento sul versante della decriminalizzazione che ha riguardato figure di reati in materia di propaganda elettorale già previste dalla legge n. 212 del 1956». La Corte, a tal proposito, ha fatto richiamo alle osservazioni già espresse in seno alla sentenza n. 52 del 1996, con la quale era stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 17, della legge 10 dicembre 1993, n. 515, nella parte in cui puniva con l'arresto e l'ammenda il fatto previsto dall'art. 7 della legge 24 aprile 1975, n. 130 (Modifiche alla disciplina della propaganda elettorale ed alle norme per la presentazione delle candidature e delle liste dei candidati nonché dei contrassegni nelle elezioni politiche, regionali, provinciali e comunali), laddove non aveva mancato di rimarcare che in un contesto di complessiva decriminalizzazione, era rimasta in vigore — «per una probabile dimenticanza del legislatore» — la previsione della sanzione penale per la menzionata fattispecie.

In definitiva, va ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della fattispecie incriminatrice di cui all'art. 29, comma 5, in relazione al successivo comma 6, della legge 25 marzo 1993, n. 81 e, perciò, rimettibile al vaglio di legittimità costituzionale della Consulta, per contrasto con l'art. 3 della Costituzione, invocandosi una pronuncia caducatoria della norma censurata (nella parte in cui prevede l'irrogazione di una sanzione in caso di inosservanza), in una prospettiva di uniformità normativa, rispetto a previsioni con carattere omogeneo e depenalizzate, pena l'arbitrarietà di quelle che ricevono un trattamento differenziato.

P. Q. M.

Visto l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenuta la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 29, comma 5, in relazione al successivo comma 6, della legge 25 marzo 1993, n. 81 (Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale), per violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Sospende il giudizio in corso.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della cancelleria, al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei Deputati.

Catania, 1° dicembre 2014

Il Giudice: DOTT.SSA DOROTEA CATENA



N. 43

Ordinanza del 29 maggio 2014 della Commissione tributaria provinciale di Cagliari sul ricorso proposto da Fiber Plast S.r.l. contro Equitalia Centro S.p.a.

Imposte e tasse - Riscossione delle imposte - Remunerazione del servizio - Aggio percentuale sulle somme iscritte a ruolo riscosse (c.d. “compenso di riscossione”) - Imposizione a carico del debitore, in misura parziale o integrale, a seconda che il pagamento avvenga entro o oltre il sessantesimo giorno dalla notifica della cartella - Applicazione [in caso di pagamento fuori termine] di percentuali diverse a seconda dell’ambito territoriale di appartenenza del contribuente - Violazione del principio di eguaglianza - Discriminazione fra contribuenti su base territoriale e per circostanze indipendenti dalla loro condotta - Contrasto con il principio di capacità contributiva - Violazione dei principi di buon andamento, imparzialità e trasparenza della P.A. nonché del principio civilistico di corrispettività delle prestazioni.

- Decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, art. 17 [nel testo risultante dopo le modifiche apportate dall’art. 2, comma 3, lettera a), del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, e dall’art. 32, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2].
- Costituzione, artt. 3, 53 e 97.

LA COMMISSIONE TRIBUTARIA PROVINCIALE DI CAGLIARI

(SEZIONE 6)

Riunita con l’intervento dei signori:

La Sala Giuseppe, Presidente;
Tuveri Iosto, relatore;
Caddeo Emilio, giudice;

Ha emesso la seguente ordinanza sul ricorso n. 1588/12 depositato il 5 dicembre 2012, avverso:

cartella di pagamento n. 02520120018215992 assente 2005 compensi Riscos;
cartella di pagamento n. 02520120018215992 assente 2006 compensi Riscos;
cartella di pagamento n. 02520120018215992 assente 2007 compensi Riscos;
cartella di pagamento n. 02520120018215992 assente 2008 compensi Riscos;
cartella di pagamento n. 02520120018215992 assente 2009 compensi Riscos;

Contro Equitalia Centro S.p.a.;

Proposto dai ricorrenti: Fiber Plast S.r.l. via Istria, 4 09127 Cagliari;

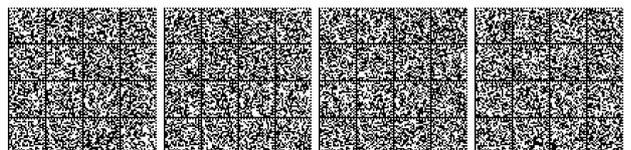
Difeso da:

Borzomi’ Nicola — c/o studio Zoppini — Via Crocefisso, 12 — 20100 Milano;
Puddu Laura — c/o studio Zoppini — Via Crocefisso, 12 — 20100 Milano;
Zoppini Giancarlo — Via Crocefisso, 12 — 20100 Milano;

Nell’udienza del 29 maggio 2014 la causa è stata discussa e decisa sulle seguenti conclusioni:

nell’interesse della ricorrente: chiede che la Commissione annulli la cartella di pagamento impugnata nella parte in cui sono richieste somme a titolo di compensi della riscossione; in subordine, sollevi innanzi alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell’art. 17 D.Lgs. n. 112 citato, come modificato da ultimo dall’art. 32 D.L. n. 185 citato per violazione degli artt. 3, 53 e 97 della Costituzione; con condanna di controparte alle spese di giudizio;

nell’interesse della resistente Equitalia Centro S.p.a.: non ha presentato controdeduzioni.



Svolgimento del processo

Con ricorso del 6 novembre 2012, depositato il 5 dicembre 2012 al RGR n. 1588/12, Fiber Plast S.r.l. — Cagliari — in persona del legale rappresentante dott. Mauro Bini, rappresentata e difesa dall'avv. Giancarlo Zoppini, dall'avv. Nicola Borzoni e dall'avv. Laura Puddu — Milano — impugna la cartella di pagamento, notificata in data 2 agosto 2012, recante il ruolo n. 2012/000267, nella parte in cui è richiesto il pagamento di somme a titolo di compensi di riscossione.

In data 2 agosto 2012, Fiber Plast S.r.l. (in seguito la «Società» o la «ricorrente»), ha ricevuto notifica della cartella di pagamento recante l'iscrizione a ruolo, a seguito della decisione della Commissione tributaria provinciale di Cagliari, dei due terzi della sanzione irrogata a mezzo dell'atto di contestazione delle sanzioni emesso ai fini IVA per le annualità 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009 (l'ammontare complessivo della sanzione unica irrogata a seguito dell'applicazione del cumulo giuridico è pari a Euro 416.889,38).

In particolare, la cartella di pagamento impugnata reca l'iscrizione a ruolo di sanzioni per un ammontare complessivo pari a Euro 277.92625, nonché di un importo richiesto a titolo di compensi della riscossione, pari a Euro 12.923,57, per l'ipotesi di pagamento «entro le scadenze» (60 giorni dalla data di notifica della cartella), ovvero a Euro 25.013,36, per l'ipotesi in cui il pagamento avvenga oltre il predetto termine.

Il presente ricorso riguarda unicamente gli aggi della riscossione determinati sulla somma iscritta nel ruolo recato dalla predetta cartella.

1. Illegittimità della cartella di pagamento nella parte in cui è richiesto il pagamento di «compensi di riscossione» a titolo di remunerazione del servizio svolto dall'agente della riscossione. Con specifico riferimento alla quota di compensi di riscossione comminati alla sanzione relativa all'annualità 2005, irretroattività della disposizione e inapplicabilità della stessa, in quanto riferita ad una (asserita) violazione commessa in un periodo d'imposta precedente rispetto all'entrata in vigore della norma «*de qua*».

A) Va preliminarmente notato che le disposizioni che regolano la remunerazione del servizio svolto dall'Agente della riscossione sono state oggetto, nel corso degli ultimi anni, di due importanti provvedimenti modificativi, per effetto delle disposizioni introdotte dapprima dall'art. 2, D.L. n. 262, citato, e, successivamente, dall'art. 32 D.L. n. 185/88.

In maggiore dettaglio, nella formulazione dell'art. 17, in vigore prima delle modifiche introdotte dall'art. 2, D.L. n. 262/2006, il compenso di riscossione era a carico del debitore solo in caso di mancato pagamento della somma dovuta entro i termini di scadenza della cartella di pagamento.

La restante parte dell'aggio restava a carico dell'ente creditore.

A seguito delle modifiche introdotte con il D.L. n. 262/2006, è stato, invece, previsto, a partire dal 3 ottobre 2006, che il compenso spettante all'Agente della riscossione è sempre dovuto dal contribuente, anche se il pagamento dell'importo recato dalla cartella di pagamento avviene entro le scadenze dalla stessa previste (sessanta giorni dalla data di notifica della cartella).

Nell'ipotesi in cui il pagamento delle somme richieste avviene oltre il predetto termine è, inoltre, previsto, a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 32, D.L. n. 185/2008, in vigore a partire dal 1° gennaio 2009, che i compensi di riscossione, determinati in misura pari al 9%, sono integralmente a carico del contribuente.

B) Ciò posto, si deve protestare l'illegittimità della cartella di pagamento dedotta in giudizio, nella parte in cui è stato richiesto il pagamento di «compensi di riscossione» a titolo di remunerazione del servizio svolto dall'Agente di riscossione, in applicazione del regime previsto dall'art. 17, D.Lgs. n. 112, così come modificato dapprima dall'art. 2 D.L. n. 262/2006 e, successivamente, dall'art. 32 D.L. n. 185/2008, in vigore rispettivamente dal 3 ottobre 2006 e dal 1° gennaio 2009.

B.1) In primo luogo, con specifico riferimento alla quota di compensi della riscossione commisurati alla sanzione relativa all'annualità 2005 ed iscritta nel ruolo «*de quo*», va protestato che il predetto regime non può trovare applicazione nel caso dedotto in giudizio, dato che l'asserita violazione, cui consegue la sanzione iscritta nel ruolo recato dalla cartella di pagamento, è stata commessa in un periodo d'imposta precedente (l'anno 2005) a quello di entrata in vigore del predetto regime (3 ottobre 2006).

Peraltro, va considerato che, in forza della disposizione da ultimo richiamata, sono dovute dal contribuente somme a titolo di compensi per la riscossione in assenza di una qualsiasi attività svolta dall'Agente della riscossione. Infatti, il compenso di riscossione costituisce la «retribuzione» dell'esattore per il servizio prestato nel recupero delle somme iscritte a ruolo. Tuttavia, è evidente che la sola notifica della cartella di pagamento non giustifica un aggravio di tale misura (pari al 4,65%) delle somme già dovute.



In questi termini, risulta, dunque, chiaro che il regime attualmente in vigore in materia di remunerazione del servizio svolto dall'Agente della riscossione ha una indubbia natura afflittiva, comportando il pagamento, lo si ribadisce, di somme a titolo di compensi della riscossione in assenza di una violazione da parte del contribuente (dato che le predette somme sono dovute anche se il pagamento è effettuato nei termini di legge) ed in assenza, altresì, di un'attività svolta dall'Agente della riscossione, ulteriore rispetto alla mera notifica della cartella di pagamento. Deve necessariamente concludersi che il regime che regola la remunerazione del servizio svolto dall'Agente della riscossione a seguito delle disposizioni introdotte dapprima dall'art. 2, D.L. n. 262/2006 e successivamente dall'art. 32, D.L. n. 185/2008, non può trovare applicazione retroattiva riguardo, in questo caso, ad asserite violazioni commesse prima (l'anno 2005) dell'entrata in vigore della norma «*de qua*» (3 ottobre 2006).

Su queste basi, considerato che:

i) la cartella di pagamento reca l'iscrizione a ruolo della sanzione unica richiesta a mezzo dell'atto di contestazione riguardante, tra l'altro, anche l'anno 2005; e che,

ii) alla base del ruolo recato dalla cartella di pagamento impugnata vi è, dunque, anche l'asserita violazione che si riferisce ad un periodo d'imposta precedente rispetto all'entrata in vigore delle disposizioni «*de quibus*» (3 ottobre 2006), deve necessariamente concludersi nel senso della illegittimità della cartella di pagamento impugnata nella parte in cui sono richiesti «compensi della riscossione» (commisurati all'ammontare della sanzione irrogata per il 2005), ai sensi dell'art. 17, D.Lgs. n. 112, citato, così come modificato dapprima dall'art. 2, D.L. n. 262, citato e, successivamente, dall'art. 32, D.L. n. 185, citato.

C) In secondo luogo, anche volendo prescindere (ma così non è) dalle considerazioni sin qui esposte, va comunque protestata l'illegittimità della cartella di pagamento nella parte in cui è stato richiesto il pagamento di «compensi di riscossione» a titolo di remunerazione del servizio svolto dall'Agente di riscossione, l'aggio dovrebbe essere, in via di principio, corrisposto dal concedente al concessionario per detto servizio.

Risulta palese che attualmente l'aggravio, integralmente a carico del contribuente, costituito dai citati compensi di riscossione, prescinde totalmente da qualsiasi forma di inadempimento da parte del debitore stesso, poiché gli aggi di riscossione risultano dovuti anche se il pagamento avviene nei termini, vale a dire in assenza di qualsiasi violazione da parte del debitore, essendo sufficiente la semplice notifica della cartella.

La mera notifica della cartella di pagamento — considerato che a carico del contribuente sono già posti i diritti di notifica — non può in alcun modo giustificare un tale aggravio della somma iscritta a ruolo.

In specie, si sottolinea come l'attività dell'Agente della riscossione inizia con la notifica della cartella di pagamento e prosegue con la riscossione coattiva soltanto in caso di mancato pagamento. Ne consegue che, sino all'avvio (e/o in difetto) di procedure esecutive, la funzione dell'Agente della riscossione è unicamente quella di mero esecutore di quanto determinato dall'Ente impositore.

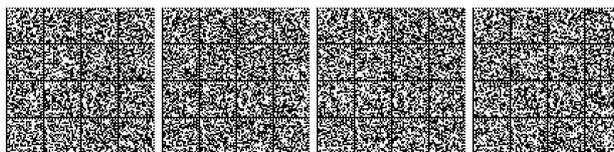
Pertanto, se l'unica attività svolta dall'Agente della riscossione è costituita dalla notifica della cartella di pagamento, è evidente che l'addebito dell'aggio si traduce nella (opinabile) richiesta di somme relative ad attività non ancora svolte dall'Agente della riscossione — non essendo ancora stato avviato alcun procedimento esecutivo — e che potrebbe anche non esserlo mai.

L'aggio richiesto al contribuente ha, quindi, perso completamente la sua naturale connotazione di remunerazione assumendo una valenza diversa, equiparabile, in sostanza, più ad una forma di sanzione «mascherata» (senza, peraltro, nessuna delle garanzie previste in materia di sanzioni) che va ad aggiungersi a quanto iscritto a ruolo. Per assumere la connotazione di una controprestazione, più o meno uguale per tutti i contribuenti, indipendentemente dall'ammontare delle somme iscritte a ruolo, l'aggio dovrebbe essere costituito da una somma fissa.

Di contro, è evidente che la previsione di un aggio parametrato alle somme iscritte a ruolo (peraltro, senza la previsione di un limite massimo) mal si concilia con una funzione remunerativa, per una ragione tanto semplice, quanto insuperabile: l'attività richiesta all'Agente della riscossione non risulta maggiormente gravosa all'aumentare degli importi iscritti a ruolo.

È dunque evidente che la previsione di compensi della riscossione parametrati agli importi iscritti a ruolo depone insuperabilmente nel senso di escludere che gli stessi siano rivolti a remunerare l'attività dell'Agente della riscossione ed, anzi, costituisce un chiaro indice sintomatico della natura sostanzialmente afflittiva degli stessi.

Da tutto ciò ne consegue che dall'applicazione dell'aggio può scaturire, per una partita di importo rilevante, un esborso anche notevole del contribuente di gran lunga superiore al costo della riscossione quantificabile in capo all'esattore stesso.



C.1) A conferma di quanto sopra esposto, va rilevato che, in merito a casi del tutto analoghi a quello dedotto in giudizio, la giurisprudenza si è più volte espressa nel senso dell'illegittimità degli aggi richiesti a mezzo delle relative cartelle di pagamento.

In particolare, la Commissione tributaria provinciale di Milano.

Nei medesimi termini si è espressa anche la Commissione tributaria provinciale di Treviso.

Vanno, altresì, richiamate le recenti pronunce rese dalla Commissione tributaria provinciale di Reggio Emilia nelle quali viene espressamente riconosciuta «la natura sicuramente affittiva — in pregiudizio del contribuente — del compenso di riscossione», tenuto conto «... della mancanza di qualsivoglia attività dell'Agente della riscossione ulteriore rispetto alla mera notifica della cartella di pagamento dell'obbligo del contribuente di corrispondere il compenso di riscossione anche in ipotesi in cui manchi qualsiasi violazione dei termini di adempimento».

Pertanto, attesa la natura sanzionatoria dei compensi di riscossione, i giudici di prime cure hanno affermato che «l'esclusione ... di efficacia retroattiva della normativa vigente in subiecta materia attinge forza decisiva nei principi costituzionali di cui all'art. 25 Cost.» (così, Comm. trib. prov. Reggio Emilia, 18 luglio 2011, nn. 276, 277, 278 e 279).

Ancora, la Commissione tributaria regionale della Lombardia, con alcune recenti sentenze, si è pronunciata in senso favorevole alle ragioni sostenute dalla società.

La natura sanzionatoria dei compensi della riscossione è stata riconosciuta anche dalla Commissione tributaria regionale di Venezia.

Su queste basi, deve necessariamente concludersi nel senso della illegittimità della cartella di pagamento impugnata nella parte in cui sono richiesti «compensi della riscossione» ai sensi dell'art. 17, D.Lgs. n. 112 così come modificato dapprima dall'art. 2, D.L. n. 262 e, successivamente, dall'art. 32, D.L. n. 185.

2. In subordine, rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, D.Lgs. n. 112, citato, per violazione degli artt. 3, 53 e 97 della Costituzione.

In subordine, nella denegata ipotesi in cui le argomentazioni appena esposte non fossero, «ex se», ritenute meritevoli di accoglimento e, dunque, dovesse ritenersi, tra l'altro, che la disposizione «*de qua*», nella formulazione attualmente in vigore, trova applicazione anche in relazione a fatti imponibili relativi a periodi d'imposta precedenti a quello della sua entrata in vigore, si protesta la rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, D.Lgs. n. 112, come modificato, da ultimo, dall'art. 32, D.L. n. 185 per violazione:

i) dell'art. 3, Cost. E del principio di uguaglianza dallo stesso recato, in quanto l'art. 17, D.Lgs. n. 112, citato, come modificato dall'art. 32, D.L. n. 185 citato, risulta discriminatorio rispetto al regime precedentemente in vigore vale a dire quello regolato dall'art. 2 D.L. n. 262 in cui il pagamento avvenga oltre i termini di legge, ai sensi dell'art. 17, D.Lgs. n. 112, gli aggi sono previsti nella misura del 9%; di contro, nella formulazione precedente in vigore fino al 31 dicembre 2008, gli aggi previsti per il versamento a termini scaduti per il comparto della provincia di Cagliari erano pari all'8,34%. Di conseguenza, è evidente che, a parità di periodo d'imposta accertato (sanzionato — in specie, 2005, 2006, 2007), il carico degli aggi richiesto ai contribuenti «morosi» nei cui confronti la cartella di pagamento è stata notificata entro il 31 dicembre 2008 è (ingiustificatamente) inferiore rispetto a quella gravante sui contribuenti ai quali la cartella di pagamento sia stata, invece, notificata successivamente come nel caso dedotto in giudizio;

ii) da;

3. Dell'art. 53, Cost., dato che la previsione di compensi di riscossione nella misura minima del 4,65% delle somme iscritte a ruolo risulta del tutto iniqua nonché lesiva della capacità contributiva dei contribuenti, in quanto questi ultimi sono tenuti al versamento di tali somme, in assenza di una qualsiasi attività svolta dall'Agente della riscossione. Si tratta di compensi di riscossione previsti dal legislatore a prescindere da un adempimento da parte del contribuente e richiesti comunque prima del decorso dei sessanta giorni per il pagamento di quanto iscritto a ruolo e senza la possibilità per il contribuente di effettuare il pagamento in modo spontaneo prima della ricezione della cartella di pagamento. Infatti, va osservato che, nei casi come quello qui in esame, (iscrizione a ruolo di sanzioni a seguito di sentenza della Commissione tributaria provinciale), il contribuente non può pagare spontaneamente (prima della notifica della cartella), in quanto l'adempimento è subordinato, obbligatoriamente, alla emissione di una cartella di pagamento, con conseguente applicazione del relativo (illegittimo) compenso di riscossione;

iii) dell'art. 97, Cost. e quindi del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

Pertanto, in subordine, si chiede che venga sollevata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, D.Lgs. n. 112, citato, come modificato, da ultimo, dall'art. 32, D.L. n. 185, per violazione degli artt. 3, 53 e 97 della Costituzione, trattandosi di questione non manifestamente infondata, per i motivi sopra esposti, e rilevante ai fini del presente giudizio, dato che, se venisse accolta, determinerebbe l'annullamento della cartella di pagamento dedotta in giudizio nella parte in cui sono richiesti i compensi di riscossione.



Equitalia Centro S.p.A. non si è costituita e non ha presentato controdeduzioni.

MOTIVI DELLA DECISIONE

La Commissione, considerato che la ricorrente ha sollevato l'incidente di costituzionalità e che sussiste la non manifesta infondatezza della questione sollevata, ritiene opportuno emettere quest'ordinanza di rinvio degli atti alla Corte costituzionale per accertare la sussistenza o meno dell'incostituzionalità degli articoli indicati.

Il Collegio osserva che la ricorrente ha ritenuto illegittimo il c.d. «compenso di riscossione» poiché nella cartella di pagamento impugnata, oltre alle imposte, agli interessi e alle sanzioni è stato richiesto il pagamento di quest'importo a titolo di remunerazione del servizio svolto dalla soc. Equitalia Centro S.p.A.. Il compenso, ai sensi dell'art. 17 del D.Lgs. n. 112 del 1999 è pari ad una percentuale dell'importo iscritto a ruolo da determinarsi, per ogni biennio, con decreto ministeriale e che è attualmente fissato nella misura del 4,65% delle somme iscritte a ruolo, ai sensi dell'art. 1 D.M. 17 novembre 2006.

Quest'importo era inizialmente dovuto dal debitore solamente in caso di mancato pagamento della somma dovuta, entro i termini di scadenza della cartella di pagamento, con le modifiche introdotte dal D.L. n. 262 del 2006 è stato previsto che sia sempre dovuto, anche se il pagamento della cartella avviene nei termini di sessanta giorni dalla notifica, in questo modo, se il pagamento è nei termini è dovuto il compenso del 4,65%, se invece il pagamento avviene oltre tale termine, il compenso è determinato in misura pari al 9%. Il regime descritto non può trovare applicazione qualora i fatti imponibili risalcano ad un periodo d'imposta precedente rispetto alla data di entrata in vigore del regime stesso, introdotto dall'art. 2 del D.L. n. 262 del 2006, entrato in vigore il 3 ottobre 2006 (vedi la cartella relativa all'annualità 2005). La cartella è, pertanto, illegittima sia perché manca qualsiasi motivazione della pretesa in ordine al calcolo delle sanzioni, sia perché il sistema sanzionatorio tributario è caratterizzato dall'irretroattività delle norme che introducono pene più gravi per i contribuenti.

La ricorrente solleva l'incidente di costituzionalità con riferimento all'art. 3 Cost. e, quindi, del principio di uguaglianza, in quanto, in base ai criteri indicati, i compensi di riscossione sono diversi a seconda dell'ambito territoriale di appartenenza del contribuente e variano in base a circostanze indipendenti dalla condotta del contribuente, ed, infatti, questa interpretazione della legge introdurrebbe nel nostro ordinamento una discriminazione basata sull'appartenenza al territorio, completamente in contrasto con il principio di uguaglianza formale e materiale voluta dal legislatore costituzionale e creerebbe un sistema di pretese fiscali estranee al principio di parità dei cittadini davanti alla legge riconoscendo, al contempo, all'Amministrazione finanziaria un potere autoritativo eccessivo rispetto ai valori costituzionali, produrrebbe, inoltre, una disarticolazione dell'intero sistema fiscale lasciato all'arbitrio delle agenzie, con riferimento all'art. 53 Cost., in quanto la previsione dei compensi nella misura minima del 4,65% non collegata ad alcuna capacità contributiva del contribuente, causerebbe una discriminazione tra i contribuenti producendo sia un danno diretto, in quanto si vedrebbero privati del diritto a dosare la propria contribuzione in base al reddito, scegliendo in questo modo l'intensità delle proprie prestazioni lavorative, sia un danno indiretto, determinato dalla conseguente diminuzione della propria fiducia nel sistema fiscale, percepito non come strumento di sviluppo della collettività bensì quale elemento esclusivamente ostacolante il libero esercizio delle arti e dei mestieri, con riferimento all'art. 97 Cost., ossia del buon andamento della P.A., in quanto, il compenso risulta dovuto in assenza di una qualsiasi attività dell'Agente della riscossione, violando in questo modo sia il principio amministrativistico dell'imparzialità e della trasparenza delle scelte della P.A. Sia il principio di natura civilistica ed applicabile all'Equitalia Centro S.p.A., in quanto, appunto, soggetto privato della corrispettività delle prestazioni.

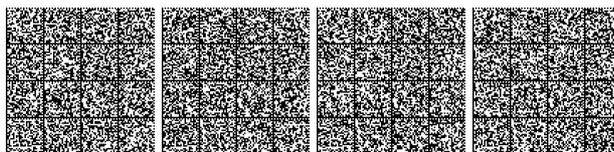
P. Q. M.

La Commissione considerata la non manifesta infondatezza della questione sollevata e la sua rilevanza, eleva l'incidente di costituzionalità, rinviando gli atti alla Corte costituzionale.

Cagliari, 29 maggio 2014

Il Presidente: LA SALA

Il relatore estensore: TUVERI



N. 44

*Ordinanza del 15 dicembre 2014 del G.U.P. del Tribunale di Torino
nel procedimento penale a carico di S.F. ed altri*

Reati tributari - Reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto - Previsione che, per i delitti di cui al d.lgs. n. 74 del 2000, l'applicazione della pena, di cui all'art. 444 cod. proc. pen., può essere chiesta dalle parti solo qualora ricorra la circostanza attenuante del pagamento dei debiti tributari relativi ai fatti costitutivi dei delitti medesimi - Disposizione introdotta in sede di conversione di un decreto-legge - Difetto di nesso funzionale rispetto al decreto-legge - Ingiustificata disparità di trattamento tra imputati - Lesione del diritto di difesa e del diritto di azione nei confronti della pubblica amministrazione - Incidenza sull'esercizio della giurisdizione - Violazione del principio della ragionevole durata del processo - Violazione del principio di obbligatorietà dell'azione penale - Inosservanza degli obblighi internazionali.

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, art. 13, comma 2-bis, aggiunto dall'art. 2, comma 36-vicies semel, lett. m), del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.
- Costituzione, artt. 3, 10, 24, 77, 101, 104, 111, 112 e 113.

TRIBUNALE ORDINARIO DI TORINO

SEZIONE G.I.P. – G.U.P.

ORDINANZA DI RIMESIONE ALLA CORTE COSTITUZIONALE

DI QUESTIONE DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

Il Giudice dell'Udienza Preliminare presso il Tribunale di Torino, dott.ssa Eleonora Montserrat Pappalettere, visti gli atti del procedimento indicato in epigrafe a carico — tra gli altri — di:

S.F.

V.P.

A.D.

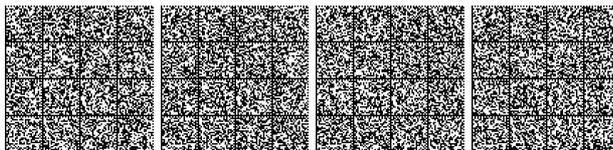
C.A.

Omessi i nomi degli imputati per i reati p. e p. dagli artt. 416 c.p., 81 cpv, 110 c.p.; artt. 2, 8, 5, 10 bis e 10 ter decreto legislativo 10 marzo 2000 n. 74.

Rilevato che in sede di udienza preliminare, all'udienza odierna del 15 dicembre 2014, alcuni imputati, personalmente o a mezzo del procuratore speciale, chiedevano, ex art. 444 c.p.p., l'applicazione della pena.

Atteso che appare opportuno riportare qui di seguito le parti dell'odierno verbale d'udienza che interessano:

“... A questo punto l'avv.to Pantosti per V. deposita procura speciale, e comunque il signor V personalmente presente chiede patteggiare una pena nei seguenti termini: individuato quale reato più grave quello di cui al capo a) della richiesta di rinvio a giudizio, p.b. anni 2 e mesi 1 di reclusione già considerata la continuazione interna al capo, ridotta ex art. 62 bis c.p. ad anni 1 e mesi 6 e gg. 15 di reclusione, aumentata per capo 1 di gg. 20 di reclusione, per capo b di gg. 20 di reclusione, per capo c) di gg. 25, per capo e) di gg. 20 di reclusione, per capo i) di gg. 20 di reclusione, per capo o) di gg. 15 di reclusione, per capo s) di gg. 20 di reclusione, per capo x) di gg. 20 di reclusione, per capo y) di gg. 20 di reclusione, per un totale pari a mesi 6 di reclusione, per un totale pena di anni 2 e gg. 15 di reclusione, ridotta ex



art. 444 c.p.p. ad anni 1 e mesi 7 di reclusione. La difesa che fa presente che la concessione delle attenuanti generiche dipende dalla disponibilità dell'imputato all'immediato versamento di un risarcimento quantificato in 25.000 euro, di cui c'è disponibilità, a favore dell'Agenzia delle Entrate.

Il P.M., pur rilevando l'oggettiva congruità della pena determinata come sopra, dichiara di non potere esprimere né il consenso né il diniego, essendo inammissibile la presentazione della suddetta richiesta di patteggiamento ai sensi dell'art. 13, comma 2 bis, D. Lgs. 74/2000.

A questo punto la difesa V. solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 comma 2 bis del Dlg. nr. 74/2000 nella parte in cui subordina la presentazione della richiesta di patteggiamento alla integrale estinzione del debito tributario, in relazione agli artt. 3 e 104 Cost. Deposita, all'uopo, memoria illustrativa che ulteriormente espone oralmente.

Il P.M. si associa all'eccezione di illegittimità costituzionale.

...

L'avv.to Nizza Davide per S. F. deposita procura speciale per accedere a riti alternativi.

Chiede patteggiare nei seguenti termini: individuato il reato più grave nel capo I, riconosciuta l'attenuante di cui all'art. 62 bis c.p. prevalente sulle contestate aggravanti e recidiva manifestando l'intendimento di versare la somma di euro 25.000 a titolo risarcitorio a favore della Agenzia delle Entrate,

p.b. anni 1 di reclusione ridotta ex art. 62 bis c. p. a mesi 8 di reclusione, aumentata per capo a,b,c,e, i,o,s,y) di mesi 2 e gg. 10 di reclusione, per ciascun capo già considerata la eventuale continuazione interna ai singoli capi, per capo g ed m, pari a mesi 1 di reclusione per ciascun capo, per capi f, h, l, p, q, r, t, u, v, w, di gg. 20 di reclusione, per ciascun capo, per un totale di pena in continuazione di anni 2 e mesi 4 di reclusione, determinata la pena complessiva in anni 3 di reclusione, ridotta ex art. 444 c.p.p. ad anni 2 di reclusione.

Il P.M. richiama le medesime considerazioni svolte per V.

L'avv.to Nizza si associa quindi alla eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 13 comma 2 bis del Dlvo 74/2000 in relazione agli artt. 3 e 104 Cost.

Il P.M. si associa.

...

Per A. l'avv.to Nizza deposita procura speciale, evidenziando di essere legittimato a presentare anche istanza di patteggiamento, ma di non presentare alcuna istanza ex art. 444 c.p.p. non essendo detta presentazione consentita dalla legge e sollevando così questione di legittimità costituzionale nei termini già espressi dalle altre Difese. In subordine formula istanza di patteggiamento negli stessi termini indicati dalla Difesa S. e solleva comunque questione di legittimità costituzionale come precedentemente illustrato.

Il P.M. richiama le osservazioni e le richieste svolte per S. e per V.

...

Per C. l'avv.to Ugolini deposita procura speciale e chiede patteggiare come segue: ritenuto più grave il reato capo s) pena base, già riconosciuta la continuazione interna, anni 2 di reclusione, ridotta ex art. 62 bis c.p. ad anni 1 e mesi 4 di reclusione, aumentata ex art. 81 cpv con i reati v e w) di mesi 1 di reclusione ciascuno, per una pena complessiva di anni 1 e mesi 6, ridotta per il rito ad anni 1 di reclusione, subordinatamente alla concessione della sospensione condizionale della esecuzione della pena.

Il P.M. richiama le osservazioni e le richieste svolte per S. V. e A.

La difesa di C. allora si associa alle questioni svolte dai colleghi, ritenendo anche violato l'art. 77 comma 2^a Cost.

Il P.M. si associa".

Atteso, quindi, che il P.M., pur rilevata incidentalmente la congruità delle pene proposte, non esprimeva il consenso, stante l'inammissibilità delle istanze ai sensi dell'art. 13 comma 2 bis d.l.vo n. 74/2000, non essendo stati estinti i debiti tributari di cui alle riportate contestazioni.

Atteso, dunque, che le richieste di applicazione pena ex art. 444 c.p.p. sono, nella specie, precluse, ostandovi l'art. 13 comma 2-bis del d.lgs. n. 74/2000 (introdotto con il d.l. 13 agosto 2011 n. 138, convertito con modificazioni nella legge 14 settembre 2011 n. 148), che condiziona l'accesso all'istituto dell'applicazione della pena di cui all'art. 444 c.p.p. alla preventiva estinzione dei debiti tributari.

Atteso, pertanto, che i Difensori eccepivano l'illegittimità costituzionale del citato art. 13 comma 2 bis in relazione agli artt. 3, 104 e 77 Cost.



O S S E R V A

La questione proposta ha rilevanza concreta nel processo in esame, in quanto questo Giudice è chiamato a dare applicazione alla norma sopra citata per decidere in ordine all'ammissibilità delle formulate richieste ex art. 444 c.p.p., le quali, nel merito, come già rilevato dal Pubblico Ministero, non appaiono, *ictu oculi*, né manifestamente incongrue né manifestamente errate quanto al calcolo della pena e risultando corretta la qualificazione giuridica dei fatti.

Si ritiene, inoltre, che, all'esito di una valutazione sommaria, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 comma 2 bis D. Lgs. 74/2000 non sia priva di serietà o di ponderazione né sollevata a fini meramente dilatori, sussistendo, a prima vista, un dubbio plausibile di costituzionalità della norma indicata, nel senso qui di seguito precisato.

L'art. 13 comma 2-bis del d.lgs. n.74/2000 impedisce di poter definire il processo attraverso lo strumento del patteggiamento per gli imputati di reati tributari di cui al d.lgs. n. 74/2000 che non abbiano provveduto all'estinzione del debito fiscale nei modi preveduti dallo stesso art. 13.

La citata norma, di cui viene eccepita la illegittimità costituzionale, introdotta dall'art. 2, comma 36 *vicies semel*, lett. m) del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011 n. 148 («per i delitti di cui al presente decreto l'applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 del codice di procedura penale può essere chiesta dalle parti solo qualora ricorra la circostanza attenuante di cui ai commi 1 e 2», *id est* l'estinzione mediante pagamento dei debiti tributari relativi ai fatti costitutivi dei delitti medesimi) si pone verosimilmente in contrasto con i principi costituzionali di cui agli artt. 3, 10, 24, 77, 101, 104, 111, 112 e 113 Cost. sulla base delle seguenti considerazioni.

L'art. 13 comma 2 bis D. lgs. n. 74/2000 ha introdotto — per la prima volta nel nostro ordinamento — una condizione processuale e di ammissibilità della richiesta di patteggiamento.

Se non si vuole attribuire alla legge altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse (art. 12 Preleggi), la richiesta di patteggiamento non è neppure valutabile nel merito se non dopo che il richiedente abbia estinto, mediante pagamento, i debiti tributari, ivi incluse le sanzioni amministrative; se non vi è stato un simile comportamento, l'istanza *de qua* non può essere avanzata. Pertanto, il pagamento dei debiti tributari si pone come presupposto procedurale del negozio sulla sanzione, che evidentemente si aggiunge ai limiti di pena previsti dall'art. 444 c.p.p.

Sino all'introduzione dell'art. 13 comma 2bis D. lgs. n. 74/2000 non si era mai avuto il caso che l'ammissibilità, prevista in astratto, fosse ulteriormente subordinata al verificarsi di eventi o elementi non procedurali da vagliarsi nel singolo caso e dichiaratamente strumentali a permettere la legittima presentazione di un'istanza ex art. 444 c.p.p. Sino all'introduzione dell'art. 13 comma 2 bis D. lgs. n. 74/2000, il vaglio di ammissibilità e il vaglio di accoglibilità dell'istanza di patteggiamento erano *un unicum*, nel senso che la presentazione della richiesta di patteggiamento era comunque sempre ammissibile e il vaglio della stessa da parte del Giudice poteva sempre spingersi sino al suo rigetto nel merito. L'art. 13 comma 2 bis D. lgs. n. 74/2000 introduce invece un meccanismo che, ponendo un limite alla presentazione dell'istanza, solleva il Giudice dal suo dovere di conoscere e valutare il contenuto dell'istanza. Nel caso che ci occupa, quindi, la valutazione della richiesta di patteggiamento ha una struttura bifasica, essendo il Giudice chiamato a vagliare dapprima l'ammissibilità della presentazione dell'istanza e, successivamente, il contenuto dell'istanza ed eventualmente la sua accoglibilità nel merito.

La condizione processuale alla "presentabilità" della richiesta di patteggiamento, come detto, consiste nell'avvenuta estinzione del debito tributario, comprensivo degli accessori. L'effetto estintivo in parola può avvenire, sia ai fini del riconoscimento delle circostanze attenuanti sia ai fini dell'ammissibilità della richiesta di patteggiamento, con il pagamento integrale di tutte le voci creditorie indicate dalla P.A. oppure mediante le speciali procedure di conciliazione o di adesione all'accertamento. A tal proposito, la circolare del Ministero delle Finanze n. 154/2000 ha chiarito che, fermo restando il riferimento ai fatti costitutivi dei delitti, per debito tributario si deve intendere la somma dovuta secondo la disciplina tributaria a titolo di imposte e relativi interessi, nonché di sanzioni amministrative, come espressamente previsto dall'art. 13 comma 2, anche in deroga al principio di specialità sancito dall'art. 19 D. Lgs. 74/2000, In virtù della formula normativa "aperta", devono ritenersi applicabili tutte le tipologie di definizione dei rapporti tributari, quali l'accertamento con adesione, la conciliazione giudiziale, l'acquiescenza da parte del contribuente e il ravvedimento. L'adesione ai processi verbali di constatazione, deve ritenersi anch'essa idonea a integrare gli estremi della circostanza attenuante, stante il generale riferimento alle "procedure conciliative" previste dall'ordinamento tributario. Ciò appare confermato dalla circolare ministeriale n. 154/2000, secondo cui l'attenuante concerne tutte le tipologie di definizione di rapporti tributari, comprese quelle di futura introduzione.

La preclusione prevista dal disposto dell'art. 13 comma 2 bis D. Lgs. n. 74/2000 implica quindi che l'istanza di patteggiamento, costituente chiara manifestazione del diritto di difesa, debba essere condizionata ad un comportamento che potrebbe essere finanche pregiudizievole per lo stesso imputato purché proteso a definire al più presto ogni



pendenza con l'amministrazione finanziaria, con conseguente necessaria vanificazione di ogni diritto di azione contro le imposizioni illegittime (art. 24, comma 1, Cost.; art. 113 Cost.). In termini esemplificativi, in presenza di errori da parte della P.A. nel computo dell'imposta evasa o degli interessi o delle sanzioni, l'imputato che non riesce a trovare un accordo con l'Amministrazione ha due strade: adire il giudice tributario facendo valere il proprio diritto, sapendo, però, che, anche in caso di vittoria sul fronte tributario, comunque vedrebbe sfumata la possibilità di accesso al patteggiamento nel procedimento penale che nel frattempo segue il suo autonomo corso (l'estinzione del debito verso l'Erario deve avvenire, com'è noto, "prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado": art. 13 comma 1 D. lgs. n. 74/2000), oppure pagare senza contestare quanto richiesto dalla P.A. per beneficiare del rito premiale. Nell'un caso e nell'altro non può negarsi una frustrazione del diritto di difesa del contribuente-imputato. D'altronde, ipotizzare uno stallo del procedimento penale in relazione alla definizione della vicenda amministrativa implicherebbe una palese violazione del principio di ragionevole durata del processo sancito dall'art. 111, comma 2, della Costituzione e, di fatto, renderebbe il processo tributario pregiudiziale rispetto a quello penale: risultato, questo, radicalmente contrario al principio dell'autonomia dei due tipi di processo (sancito espressamente dall'art. 20 del D. Lgs. 74/2000), tanto più se si pone mente al fatto che il credito fiscale astrattamente vantato dall'amministrazione finanziaria ben può essere diverso da quello emergente in sede penale nel corso delle indagini. Oltretutto la circostanza attenuante cui è subordinata la facoltà di richiedere il patteggiamento deve verificarsi, per sussistere, "prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado" (comma 1 art. 13 D. lgs. n. 74/2000), sicché il pagamento successivo a tale momento, anche se completo, non varrebbe ad integrare la fattispecie di cui si tratta. Insomma, eventuali vicende positive in capo all'accusato emerse in ambito tributario non valgono in suo favore; ciò può ritenersi conforme al principio della separazione del processo tributario da quello penale, ma non anche alla finalità perseguita, poiché se il debito viene meno perché illegittimamente imposto, questo accertamento non può che verificarsi *ex post*, e nel processo penale non può darsi per scontato un accertamento in sede amministrativa che non ha alcun carattere di stabilità.

Né la questione di legittimità costituzionale appare superabile sulla base del rilievo che l'immediato pagamento dell'intero debito tributario (sanzioni incluse) non pregiudichi la successiva tutela giurisdizionale contro le imposizioni illegittime: l'immediata esecutorietà dell'atto impositivo, se può essere accettabile in ambito fiscale, risponde ad una logica assolutamente incompatibile con le garanzie del processo penale e del giusto processo. La preclusione al patteggiamento, così com'è congegnata, è un effetto giuridico (negativo) connesso direttamente alla presunta violazione della normativa tributaria. Ma — se così è — allora si dà per assodato, quanto meno ai fini procedurali, quel che nel processo penale ancora deve essere provato e che neppure sul fronte tributario è stato definitivamente accertato e cioè la commissione da parte dell'imputato dei fatti costitutivi di reato. L'imputato, infatti, viene così a sapere che, violando le norme tributarie, vedrà anche restringersi il suo diritto di difesa (*sub specie* della possibilità di richiedere il patteggiamento, con tutti i benefici che ne conseguono, ivi compresa l'estinguibilità del reato ai sensi dell'art. 445, comma 2, c.p.p.), diritto che potrà ripristinarsi solo se egli si adegnerà in tempi rapidi alle richieste dell'amministrazione finanziaria: il tutto prima che venga dichiarata la sua responsabilità penale e, nella quasi totalità dei casi, anche prima che la richiesta dell'Amministrazione finanziaria sia stata valutata dal Giudice Tributario con una pronuncia definitiva. Ma ciò pare contrario al principio di inviolabilità del diritto di difesa sancito dall'art. 24, comma 2, della Costituzione e ai principi del giusto processo (art. 111, comma 1, Cost.), posto che il diritto di difesa sorge nel caso in cui vi sia un addebito e non può essere menomato o ridotto in ragione della semplice pendenza di un procedimento amministrativo che muove dalla notizia di reato e i cui esiti non sono affatto definitivi.

Il meccanismo di limitazione alla facoltà di presentare la richiesta di patteggiamento introdotto dall'art. 13 comma 2 bis D. lgs. n. 74/2000 si pone quindi come una forma surrettizia di astreinte volta a indurre il contribuente-imputato al pagamento, "a prima richiesta" di debiti fiscali non definitivamente accertati. In altri termini, l'ordinamento induce l'imputato a rinunciare alla tutela giurisdizionale contro gli atti della P.A. In questo senso emerge anche il *vulnus* all'art. 113 Cost.

Sotto altro profilo, il diritto di difesa appare leso, in quanto la norma di cui trattasi condiziona (limitandole) le scelte processuali delle parti a comportamenti e a volontà di soggetti estranei al processo, verso i quali il giudice penale nulla può fare. A rigore, infatti, l'Amministrazione persona offesa che non si sia costituita parte civile non è parte del processo (e, nel caso di specie, l'Amministrazione, pur regolarmente citata, non è comparsa né personalmente né a mezzo di un Difensore). Poiché la definizione dei debiti verso la P.A. può avvenire anche "a seguito delle speciali procedure conciliative o di adesione all'accertamento previste dalle norme tributarie", è chiaro che si condiziona l'istanza di patteggiamento al verificarsi di tale evenienza. Ma, se così è, è evidente che si fa dipendere l'attività dell'accusa e della difesa nel processo penale alla volontà discrezionale dell'organo amministrativo, che, pur restando al di fuori del processo penale, può influenzarne in maniera determinante il procedere.



Se, sul fronte dell'imputato, per le ragioni appena dette, la logica del solve et répete trasposta in ambito penale appare lesiva dei principii costituzionali richiamati, sul fronte della Pubblica Accusa va rilevato che l'istanza di patteggiamento è uno dei modi attraverso cui si esercita l'azione penale (art. 405 comma 1 c.p.p.), sicché la disciplina dell'art. 13 comma 2bis D. lgs. n. 74/2000 subordina (specie se è pendente una procedura conciliativa o di adesione) alla definizione dei tempi di svolgimento dell'attività dell'amministrazione finanziaria un possibile modo di esercizio dell'azione penale, in questo senso limitando gli strumenti a disposizione della Pubblica Accusa per l'attuazione del principio di obbligatorietà dell'azione penale, che è il più importante potere costituzionale demandato al Pubblico Ministero dall'art. 112 della Costituzione.

La normativa in discussione preclude allo stesso Giudicante penale l'esercizio della giurisdizione a seguito di una richiesta di patteggiamento e ciò in funzione dell'esito di un procedimento amministrativo: il che si pone in contrasto con i principii di cui all'art. 101, comma 2, della Costituzione e all'art. 104, comma 1, della Costituzione, perché il Giudice sarebbe soggetto non solo alla legge, ma anche al procedimento amministrativo e, specularmente, l'Amministrazione condizionerebbe l'esercizio delle funzioni della Magistratura non solo giudicante ma anche, come si è visto, requirente. E' innegabile, infatti, che l'art. 13 comma 2 bis D. lgs. n. 74/2000 faccia dipendere significativamente la configurazione (e la deflazione) del processo penale dagli esiti, anche non definitivi, delle vicende amministrative o giudiziarie del debito tributario.

Inoltre, la norma dell'art. 13 comma 2bis D. lgs. n. 74/2000, prevedendo come requisito necessario per poter accedere al rito speciale di cui all'art. 444 c.p.p. l'integrale estinzione dei debiti tributari relativi ai fatti costitutivi dei delitti previsti dal d.lgs. n. 74/2000, pone una ingiustificata disparità di trattamento tra imputati del medesimo reato perché limita il diritto di difesa dell'imputato non abbiente, il quale si potrebbe trovare precluso l'accesso al rito speciale esclusivamente per motivi legati alla propria condizione economica (arti. 3 e 24 Cost.). Peraltro, appare irragionevole che solo l'imprenditore imputato, potendo procedere alla definizione dei debiti tributari della propria attività d'impresa, possa porre le premesse per accedere al patteggiamento, a differenza dei soggetti coimputati estranei alla titolarità dell'impresa, ai quali è precluso il diritto di attivare le procedure di estinzione dei debiti tributari.

Può poi prospettarsi una violazione dell'art. 10 Cost. in relazione a due fondamentali principii sanciti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: il diritto ad un equo processo (art. 6 § 1 della CEDU) ed il diritto a non essere giudicati o puniti due volte per lo stesso fatto (art. 4 del Protocollo n.7). Sulla base dell'interpretazione "sostanzialistica" offerta dalla CEDU del concetto di "stesso fatto" (da ultimo, ad esempio, vedasi decisione CEDU 27-11-2014 n. 7356/10 Lucky Dev, CASE OF LUCKY DEV v. SWEDEN; inoltre, CEDU 4-3-2014, GRANDE STEVENS E ALTRI CONTRO ITALIA), l'art. 13, comma 2 bis, D. Lgs. 74/2000 potrebbe comportare, per lo "stesso fatto", l'applicazione di sanzioni amministrative e di sanzioni penali.

Infine, la norma di cui trattasi è stata introdotta dalla legge di conversione 14 settembre 2011, n. 148, che ha inserito l'art. 2, comma c. 36-*vicies semel*, lettera *m*) nell'originario testo del D.L. 13 agosto 2011, n. 138 dal titolo "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo". Il citato decreto legge era stato emanato "per la stabilizzazione finanziaria e per il contenimento della spesa pubblica al fine di garantire la stabilità del Paese con riferimento all'eccezionale situazione di crisi internazionale e di instabilità dei mercati e per rispettare gli impegni assunti in sede di Unione Europea, nonché di adottare misure dirette a favorire lo sviluppo e la competitività del Paese e il sostegno dell'occupazione" (così il preambolo). La legge di conversione appare verosimilmente viziata da difetto di omogeneità, e quindi di nesso funzionale, tra le disposizioni del decreto-legge e quelle impugnate, introdotte nella legge di conversione (sent. Corte Cost. 32/2014: la legge di conversione deve avere un contenuto omogeneo a quello del decreto-legge. Ciò in ossequio, prima ancora che a regole di buona tecnica normativa, allo stesso art. 77, secondo comma, Cost., il quale presuppone "un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario"). Ed invero, la limitazione della facoltà processuale di cui trattasi non può perseguire fini di "stabilizzazione finanziaria", non foss'altro perché, come più volte ricordato, l'indicazione del credito della P.A., al cui pagamento si subordina la deflazione del processo penale, non integra alcun accertamento definitivo e l'eventuale pagamento, da parte dell'imputato, del debito fiscale al fine di accedere al patteggiamento non implica la definitiva acquisizione al Fisco delle somme versate. In definitiva, il Legislatore, pur consentendo in linea astratta, per i reati di cui trattasi, il patteggiamento, pone un ostacolo alla soluzione deflattiva del processo penale senza che a tale sacrificio corrisponda alcun altro effettivo vantaggio per la collettività o perché la preliminare estinzione del debito tributario può essere rimessa in discussione dopo la sentenza di patteggiamento o perché la mancata estinzione del debito tributario dipende dall'incapienza patrimoniale e reddituale del soggetto.



P.Q.M.

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

Ritenutane la rilevanza e la non manifesta infondatezza, solleva, nei termini dianzi indicati, questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 comma 2-bis del d.lgs. n. 74/2000 (introdotto con la legge 14 settembre 2011 n. 148 di conversione del d.l. 13 agosto 2011 n. 138), nella parte in cui condiziona l'accesso all'istituto dell'applicazione della pena di cui all'art. 444 c.p.p. alla preventiva estinzione dei debiti tributari, in riferimento agli artt. 3, 10, 24, 77, 101, 104, 111, 112 e 113 della Costituzione.

Sospende, per gli imputati S.F., V.P., A.D. e C.A., il giudizio e il corso della prescrizione sino all'esito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale.

Dispone che, a cura della Cancelleria, gli atti siano immediatamente trasmessi alla Corte Costituzionale e che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri nonché comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Torino, 15 dicembre 2014

Il G.U.P.: DOTT.SSA ELEONORA MONTSERRAT PAPPALETTERE

15C00076

N. 45

Ordinanza del 16 luglio 2014 del Tribunale di Lecce nel procedimento penale a carico di Grasso Enrico

Reati e pene - Reato di omesso versamento di ritenute certificate - Fatti commessi sino al 17 settembre 2011 - Previsione di una soglia di punibilità (50.000 euro) inferiore alla soglia di punibilità (103.291,38 euro) prevista, a seguito della sentenza n. 80 del 2014 della Corte costituzionale, per il reato di omesso versamento IVA, con riferimento ai fatti commessi nello stesso periodo - Violazione del principio di uguaglianza.

- Decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74, art. 10-bis, inserito dall'art. 1, comma 414, della legge 30 dicembre 2004, n. 311.
- Costituzione, art. 3.

TRIBUNALE DI LECCE

SECONDA SEZIONE PENALE

ORDINANZA

ex art. 23 legge cost. n. 87/1953

Il Giudice monocratico del Tribunale di Lecce, Seconda Sezione Penale, letti gli atti del procedimento penale indicato in epigrafe, a carico di:

Grasso Enrico, nato a Galatone il 2/7/1943, ivi residente in Contrada Toffo (domicilio dichiarato), libero, già contumace, difeso di fiducia dall'Avv. Luigi Rella del foro di Lecce, oggi sostituito per delega dall'Avv. Andrea Starace, imputato del reato di cui all'art. 10-bis decreto legislativo n. 74/2000 perché, in qualità di rappresentante legale della società Stima S.r.l. con sede legale in Galatone, nella dichiarazione modello 770 semplificato 2007 presentata per l'anno d'imposta 2006, ometteva di versare (entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale 1/10/2007) ritenute operate per un ammontare di € 88.939, e quindi superiore a cinquantamila euro per ciascun periodo d'imposta; reato commesso in Calatone il 24 settembre 2007.



Osserva

Nel corso dell'odierna udienza il difensore del Grasso ha sollevato questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 3 Cost., con riferimento alla norma incriminatrice in contestazione (art. 10-*bis* decreto legislativo n. 74/2000), nella parte in cui individua in € 50.000 la soglia al di sopra della quale l'omesso versamento delle ritenute certificate assume rilevanza penale; si tratta, invero, di soglia irragionevolmente più bassa rispetto alle analoghe fattispecie incriminatrici di cui agli articoli 4, 5 e 10-*ter* del medesimo decreto.

1. - In fatto.

Secondo quanto accertato dal verbalizzante escusso nel corso del dibattimento, all'epoca dei fatti in servizio presso l'Agenzia delle Entrate di Gallipoli, e secondo quanto cristallizzato nella documentazione in atti, l'odierno imputato Enrico Grasso, nella sua qualità di amministratore unico e legale rappresentante della Stima S.r.l. corrente in Galatone, omise di versare all'Erario le ritenute operate nell'anno di imposta 2006, per un importo pari ad € 88.939.

Il dato è agevolmente ricavabile dai quadri ST e SX della dichiarazione mod. 770/2007 per l'anno 2006, presentata in via telematica il 24 settembre 2007, nei quali si elencano le ritenute operate dal Grasso ma non versate all'Erario, con indicazione dei relativi codici (codice 9361, relativo all'addizionale Irpef enti locali; codice 9080, relativo alle ritenute sui redditi da lavoro autonomo; codice 9050, relativo alle ritenute operate su retribuzioni e pensioni; codice 9061, relativo alle ritenute operate sulle indennità di cessazione di rapporto di lavoro; codice 9053, relativo alle ritenute operate sulle indennità e i compensi corrisposte da terzi a prestatori di lavoro dipendente; ecc.).

2. - La rilevanza e la non manifesta infondatezza della questione.

È noto che la norma incriminatrice in contestazione — l'art. 10-*bis* del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74 — è stata introdotta dall'art. 1, comma 414, della legge 30 dicembre 2004, n. 311. Trattasi di fattispecie che per l'appunto sanziona con la reclusione da sei mesi a due anni chiunque non versa entro il termine previsto per la presentazione della dichiarazione annuale di sostituto di imposta ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituiti, per un ammontare superiore a cinquantamila euro per ciascun periodo d'imposta.

Quanto alla struttura del reato in contestazione, si osserva che il datore di lavoro, nella sua funzione di sostituto d'imposta, è tenuto a corrispondere all'Erario le somme in relazione alle quali ha operato la ritenuta, e non può quindi liberarsi dal debito omettendo di accantonare le somme da ritenere da retribuzioni, indennità, compensi ed altro, neppure al fine di consegnarle direttamente al lavoratore: il meccanismo creato dalla legge consiste nell'affidare al datore di lavoro il compito di detrarre l'importo dell'imposta dalle somme erogate a titolo di retribuzione, indennità, compensi, ecc., e di corrisponderlo all'Erario quale sostituto del soggetto obbligato.

Ne consegue che il sostituto d'imposta — che deve adempiere al proprio obbligo di corrispondere le ritenute all'Erario così come adempie a quello di pagare le retribuzioni, di cui le ritenute stesse sono parte — non può ritenersi liberato dall'obbligo né assumendo di non essersi direttamente interessato della gestione della società (*cf.* per tutte Cass. Pen., sez. III, 28 febbraio 2012, n. 18100 e sez. III, 6 aprile 2006, n. 22919), né tanto meno allegando una contingente situazione di difficoltà economica della società: per questo non possono avere alcuna rilevanza in questa sede le più o meno floride condizioni economiche della società al momento del commesso reato, atteso che secondo il consolidato orientamento dei giudici di legittimità lo stato di dissesto dell'imprenditore non elimina il carattere di illiceità penale dell'omesso versamento delle ritenute; quando l'imprenditore, in presenza di una situazione economica difficile, decida ad esempio di dare preferenza al pagamento dei fornitori ovvero degli emolumenti ai dipendenti, omettendo il versamento delle ritenute all'Erario, non può addurre a propria discolta l'assenza dell'elemento psicologico del reato. Appare dunque irrilevante la circostanza che qualche tempo dopo la commissione dei fatti per i quali è oggi processo, la Stima S.r.l. sia stata dichiarata fallita, con sentenza del 13 marzo 2008 del Tribunale di Lecce (in proposito il liquidatore della società, dottor Massimo Bellantone, ha riferito, all'udienza dell'11 giugno 2014, che la società era già virtualmente in liquidazione perché insolvente già intorno agli anni 2005-2006; il Bellantone precisava altresì che i bilanci degli esercizi 2006 e 2007 si erano chiusi con forti perdite).

Ove, dunque, dovesse darsi applicazione alla norma così come oggi delineata (con la soglia di rilevanza penale pari ad € 50.000), il Grasso dovrebbe essere chiamato a rispondere del reato a lui ascritto.

Tuttavia, secondo quanto correttamente rilevato dal difensore del Grasso, il quadro normativo nel quale si inserisce l'art. 10-*bis* decreto legislativo n. 74/2000 è irragionevolmente diatonico.

Ed invero con sentenza n. 80 dell'8 aprile 2014 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10-*ter* del decreto legislativo 10 marzo 2000 n. 74 nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, punisce l'omesso versamento dell'imposta sul valore aggiunto, dovuta in base alla relativa dichiarazione annuale, per importi non superiori, per ciascun periodo di imposta, ad € 103.291,38.



La Corte ha in particolare rilevato un evidente difetto di coordinamento tra la soglia di punibilità inerente al delitto che interessa e quelle relative ai delitti in materia di dichiarazione di cui agli artt. 4 e 5 del decreto legislativo n. 74 del 2000 (dichiarazione infedele e omessa dichiarazione): difetto di coordinamento foriero di sperequazioni sanzionatorie che, per la loro manifesta irragionevolezza, rendono censurabile l'esercizio della discrezionalità pure spettante al legislatore in materia di configurazione delle fattispecie astratte di reato (*ex plurimis*, sentenze n. 68 del 2012, n. 273 e n. 47 del 2010).

Il difetto di coordinamento è ravvisabile in quanto:

il delitto di dichiarazione infedele cui all'art. 4 decreto legislativo n. 74/2000 (che punisce chi al fine di evadere le imposte sui redditi o sul valore aggiunto, indica in una delle dichiarazioni annuali relative a dette imposte elementi attivi per un ammontare inferiore a quello effettivo od elementi passivi fittizi), prevedeva originariamente una soglia pari ad € 103.291,38 (la condotta aveva dunque rilevanza penale solo se l'imposta evasa risultasse superiore alla somma appena indicata);

il delitto di omessa dichiarazione cui all'art. 5 decreto legislativo n. 74/2000 (che punisce chi al fine di evadere le imposte sui redditi o sul valore aggiunto, non presenta, essendovi obbligato, una delle dichiarazioni annuali relative a dette imposte), esso prevedeva originariamente una soglia pari ad € 77.468,53 (la condotta aveva dunque rilevanza penale solo se l'imposta evasa risultasse superiore alla somma appena indicata).

Ebbene, pur essendo dette due ipotesi certamente più gravi rispetto a quelle previste dagli articoli 10-*bis* e 10-*ter* decreto legislativo n. 74/2000 (rileva infatti la Corte Costituzionale nella citata sentenza 80/2014 che il contribuente che, al fine di evadere l'IVA, presenta una dichiarazione infedele, tesa ad occultare la materia imponibile, o non presenta affatto la dichiarazione, tiene una condotta certamente più «insidiosa» per l'amministrazione finanziaria — in quanto idonea ad ostacolare l'accertamento dell'evasione e, nel secondo caso, a celare la stessa esistenza di un soggetto di imposta — rispetto a quella del contribuente che, dopo aver presentato la dichiarazione, omette di versare l'imposta da lui stesso auto liquidata), l'assetto disegnato dal legislatore prevedeva per quelle due condotte soglie di rilevanza penale più basse rispetto a quelle previste dagli articoli 10-*bis* e 10-*ter*, pari ad € 50.000.

Ciò comportava conseguenze palesemente illogiche:

nel caso in cui l'imposta sul valore aggiunto dovuta dal contribuente fosse compresa nell'intervallo tra le due soglie di cui agli articoli 10-*ter* e 4 (fosse, cioè, superiore ad € 50.000, ma inferiore ad € 103.291,38), veniva ad essere trattato in modo peggiore il contribuente che avesse esposto fedelmente la propria situazione in dichiarazione, salvo poi a non versare l'imposta di cui si era riconosciuto debitore, rispetto al debitore che avesse presentato una dichiarazione inveritiera (nel primo caso, il contribuente avrebbe dovuto rispondere del reato di omesso versamento dell'IVA, stante il superamento della relativa soglia di punibilità; nel secondo sarebbe rimasto invece esente da pena, non risultando attinto il limite di rilevanza penale dell'infedele dichiarazione);

nel caso in cui l'imposta sul valore aggiunto dovuta dal contribuente fosse compresa nell'intervallo tra le due soglie di cui agli articoli 10-*ter* e 5 (fosse, cioè, superiore ad € 50.000, ma inferiore ad € 77.468,53), veniva ad essere trattato in modo peggiore chi avesse presentato regolarmente la dichiarazione IVA, senza versare l'imposta dovuta in base ad essa, rispetto a chi non avesse affatto presentato la dichiarazione, evadendo del pari l'imposta (nel primo caso, il contribuente avrebbe dovuto rispondere del reato di omesso versamento dell'IVA, stante il superamento della relativa soglia di punibilità; nel secondo sarebbe rimasto invece esente da pena, non risultando attinto il limite di rilevanza penale dell'omessa dichiarazione).

A queste palesi incongruità il legislatore ha posto rimedio con l'art. 2, comma 36-*vicies semel*, introdotto in sede di conversione del d.l. n. 138/2011, che ha ridotto la soglia di punibilità dell'omessa dichiarazione ad € 30.000, e quella della dichiarazione infedele ad € 50.000; la norma tuttavia — in quanto più sfavorevole — può evidentemente trovare applicazione solo per i fatti successivi all'entrata in vigore della legge di conversione (17 settembre 2011): il che lascia inalterata la situazione di irragionevole disparità di trattamento in relazione ai fatti pregressi.

Orbene, con riferimento al delitto di cui all'art. 10-*ter* la Corte Costituzionale ha rimosso detta incongruità con la sentenza n. 80/2014, rilevando che al fine di rimuovere nella sua interezza la riscontrata duplice violazione del principio di eguaglianza è necessario evidentemente allineare la soglia di punibilità dell'omesso versamento dell'IVA — quanto ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011 — alla più alta fra le soglie di punibilità delle violazioni in rapporto alle quali si manifesta l'irragionevole disparità di trattamento: quella, cioè, della dichiarazione infedele (euro 103.291,38): e dunque la norma incriminatrice è stata dichiarata costituzionalmente illegittima proprio in questi termini (nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, punisce l'omesso versamento dell'imposta sul valore aggiunto, dovuta in base alla relativa dichiarazione annuale, per importi non superiori, per ciascun periodo di imposta, ad € 103.291,38).



In relazione all'art. 10-bis decreto legislativo n. 74/2000 — la cui soglia di rilevanza penale è rimasta immutata in € 50.000 — residua invece, per le condotte tenute fino al 17 settembre 2011, un assetto normativo chiaramente lesivo del principio di eguaglianza, sancito dall'art. 3 Cost. determinandosi, secondo quanto si è fin qui illustrato, il paradossale risultato di riservare un trattamento meno favorevole a chi ha tenuto una condotta meno lesiva degli interessi del fisco.

Deve da ultimo essere evidenziato che, ove la presente questione di legittimità costituzionale venisse accolta, il Grasso dovrebbe essere assolto del reato a lui ascritto, essendogli contestato l'omesso versamento di ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituti per l'anno di imposta 2006 per un ammontare pari ad € 88.939 (inferiore, dunque, ad € 103.291,38).

Alla luce delle considerazioni su esposte appare pertanto rilevante e non manifestamente infondata la dedotta questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis decreto legislativo n. 74/2000 in relazione all'art. 3 Cost.

P.Q.M.

Visto l'art. 23 della legge n. 87/1953, dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10-bis decreto legislativo n. 74/2000, in relazione all'art. 3 Cost., nella parte in cui, con riferimento ai fatti commessi sino al 17 settembre 2011, punisce l'omesso versamento di ritenute risultanti dalla certificazione rilasciata ai sostituti, dovute in base alla relativa dichiarazione annuale, per un ammontare superiore ad € 50.000 per ciascun periodo di imposta.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale e la sospensione del presente giudizio.

Dispone che la presente ordinanza sia notificata al sig. Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata al sig. Presidente della Camera dei Deputati ed al sig. Presidente del Senato.

Manda alla Cancelleria per gli adempimenti.

Così deciso in Lecce all'udienza del 16 luglio 2014.

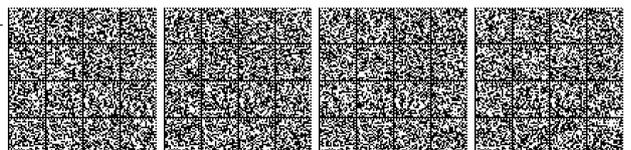
Il giudice: DOTT. MICHELE TORIELLO

15C00077

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2015-GUR-013) 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

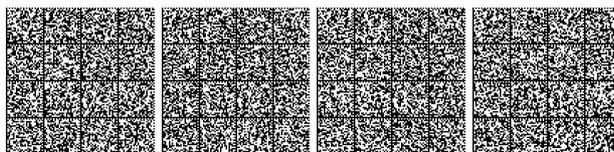
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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.





€ 8,00

