

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 156° - Numero 28

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 15 luglio 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

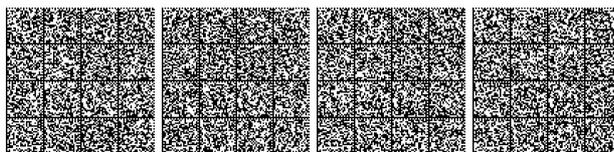




S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. **130.** Sentenza 26 maggio - 7 luglio 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Bilancio e contabilità pubblica - Misure concernenti il patto di stabilità interno - Spese di investimento in conto capitale finanziate con proventi derivanti dalle concessioni petrolifere.
 - Legge della Regione Basilicata 11 luglio 2014, n. 17 (Misure urgenti concernenti il patto di stabilità interno).
 - Pag. 1
- N. **131.** Sentenza 27 maggio - 7 luglio 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Imposte e tasse - Previsione di maggiori entrate tributarie e loro destinazione al bilancio dello Stato - Applicabilità anche ai tributi riscossi nel territorio siciliano.
 - Decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98 - artt. 5, comma 2, 61, comma 1, alinea e lettera a), e 85, comma 1.
 - Pag. 6
- N. **132.** Sentenza 26 maggio - 7 luglio 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Imposte e tasse - Avviso di accertamento emesso prima della scadenza del termine dilatorio stabilito per l'invio dei chiarimenti richiesti al contribuente - Nullità.
 - Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), art. 37-*bis*, comma 4.
 - Pag. 13
- N. **133.** Ordinanza 29 aprile - 7 luglio 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Caccia - "Ambito territoriale" - Composizione del comitato direttivo e nomina dei membri.
 - Legge della Regione Veneto 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio), art. 21, comma 5, come modificato dall'art. 22 della legge della Regione Veneto 12 settembre 1997, n. 37 (Provvedimento generale di rifinanziamento e di modifica di leggi regionali in corrispondenza dell'assestamento del bilancio di previsione per l'anno finanziario 1997).
 - Pag. 20
- N. **134.** Ordinanza 26 maggio - 7 luglio 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Agricoltura - Istituzione e disciplina di un contrassegno regionale e di un marchio collettivo di qualità agroalimentare garantito dalla Regione per la tracciabilità e la promozione dei prodotti agricoli e agro-alimentari.
 - Legge della Regione autonoma Sardegna 7 agosto 2014, n. 16 (Norme in materia di agricoltura e sviluppo rurale: agrobiodiversità, marchio collettivo, distretti), artt. 11 e da 15 a 24.
 - Pag. 24



N. 135. Ordinanza 27 maggio - 7 luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Disposizioni varie a tutela dell'ambiente e del paesaggio.

- Legge della Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 10, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2009, n. 21 (Misure straordinarie per il settore edilizio ed interventi per l'edilizia residenziale sociale) e alle leggi regionali 2 luglio 1987, n. 36 (Norme in materia di attività urbanistico-edilizia e snellimento delle procedure), 26 giugno 1997, n. 22 (Norme in materia di programmi di intervento per la riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale del territorio della Regione), 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali), 6 luglio 1998, n. 24 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesaggistico), 22 dicembre 1999, n. 38 (Norme sul governo del territorio), 6 agosto 2007, n. 13 (Organizzazione del sistema turistico laziale. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 «Organizzazione delle funzioni a livello nazionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo» e successive modifiche), 27 maggio 2008, n. 6 (Disposizioni regionali in materia di architettura sostenibile e di bioedilizia), 11 agosto 2008, n. 15 (Vigilanza sull'attività urbanistica-edilizia) e 16 aprile 2009, n. 13 (Disposizioni per il recupero a fini abilitativi dei sottotetti esistenti)», artt. 2 e 5, commi 2, 6, 15, 31 e 32, lettere a), b), c), numeri 1), 2) e 3), d) ed e); legge della Regione Lazio 6 agosto 2012, n. 12, recante «Modifiche alle leggi regionali 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali), 6 luglio 1998, n. 24 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico) e 11 agosto 2009, n. 21 (Misure straordinarie per il settore edilizio ed interventi per l'edilizia residenziale sociale), come da ultimo modificate dalla legge regionale 13 agosto 2011, n. 10 e modifiche alle leggi regionali 2 luglio 1987, n. 36 (Norme in materia di attività urbanistico-edilizia e snellimento delle procedure), 9 marzo 1990, n. 27 (Contributi sugli oneri di urbanizzazione a favore degli enti religiosi per gli edifici destinati al culto. Interventi regionali per il recupero degli edifici di culto aventi importanza storica, artistica od archeologica), 6 agosto 1999, n. 12 (Disciplina delle funzioni amministrative regionali e locali in materia di edilizia residenziale pubblica), 22 dicembre 1999, n. 38 (Norme sul governo del territorio), 19 luglio 2007, n. 11 (Misure urgenti per l'edilizia residenziale pubblica) e 16 aprile 2009, n. 13 (Disposizioni per il recupero a fini abitativi dei sottotetti esistenti) e successive modifiche», art. 1, commi 1, 7, 11 e 19.

Pag. 26

N. 136. Ordinanza 10 giugno - 7 luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Miniere, cave e torbiere - Concessione di giacimento minerario a terzo - Cessione temporanea del diritto di scavo - Riconoscimento al titolare del diritto sul giacimento di un indennizzo o di un compenso.

- Legge della Regione Lombardia 8 agosto 1998, n. 14 (Nuove norme per la disciplina della coltivazione di sostanze minerali di cava), artt. 23, comma 1, e 24, comma 1.

Pag. 29

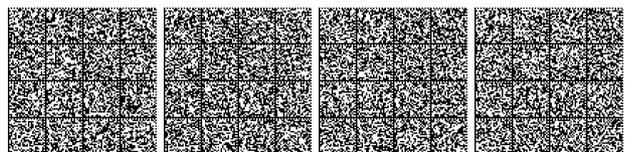
N. 137. Ordinanza 10 giugno - 7 luglio 2015

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Giurisdizione domestica - Controversie concernenti il rapporto d'impiego dei dipendenti del Senato - Conflitto sollevato dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, nei confronti del Senato della Repubblica.

- Deliberazione con la quale il Senato della Repubblica ha approvato gli articoli da 72 a 84 del Titolo II (Contenzioso) del Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica.

Pag. 32



- N. 138. Ordinanza 10 giugno - 7 luglio 2015
 Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.
Giurisdizione domestica - Controversie concernenti il rapporto di impiego dei dipendenti del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica - Conflitto sollevato dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, nei confronti del Presidente della Repubblica.
 - Deliberazione da parte del Presidente della Repubblica degli artt. 1 e seguenti del decreto presidenziale 26 luglio 1996, n. 81, integrato dal decreto presidenziale 9 ottobre 1996, n. 89, e modificato dal decreto presidenziale 30 dicembre 2008, n. 34.
 - Pag. 36
- N. 139. Sentenza 26 maggio - 9 luglio 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Processo penale - Contestazioni suppletive di circostanza aggravante o di reato concorrente, emersi nel corso dell'istruzione dibattimentale ma già risultanti dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale - Accesso al giudizio abbreviato.
 - Codice di procedura penale, art. 517.
 - Pag. 40
- N. 140. Sentenza 9 giugno - 9 luglio 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Beni culturali - Modifiche al codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42 del 2004) - Commercio in aree di valore culturale e nei locali storici tradizionali - Trasformazione di ENIT (Agenzia nazionale italiana per il turismo) in ente pubblico economico.
 - Decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91 (Disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 ottobre 2013, n. 112 - artt. 2-bis e 4-bis; decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83 (Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 29 luglio 2014, n. 106 - artt. 4 e 16, commi 5 e 6.
 - Pag. 47
- N. 141. Sentenza 8 giugno - 9 luglio 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Bilancio e contabilità pubblica - Concorso delle autonomie territoriali al risanamento della finanza pubblica - Misure di contenimento della spesa - Obbligo di versare al bilancio dello Stato i relativi risparmi.
 - Legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), art. 1, commi 138, 141, 142, 143 e 146.
 - Pag. 61
- N. 142. Sentenza 27 maggio - 9 luglio 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Servizio idrico integrato - Attribuzione alla Giunta regionale del compito di definire i modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto e alla fognatura.
 - Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 30 giugno 2014, n. 5, recante «Modificazioni alle leggi regionali 27 maggio 1994, n. 18 (Deleghe ai Comuni della Valle d'Aosta di funzioni amministrative in materia di tutela del paesaggio), 6 aprile 1998, n. 11 (Normative urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta), e 8 settembre 1999, n. 27 (Disciplina dell'organizzazione del servizio idrico integrato). Proroga straordinaria dei termini di inizio e di ultimazione dei lavori dei titoli abilitativi edilizi», art. 5.
 - Pag. 68



- N. **143.** Sentenza 9 giugno - 9 luglio 2015
 Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.
Bilancio e contabilità pubblica - Controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari della Regione Liguria per l'esercizio 2012.
 - Deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, 8 aprile 2014, n. 21, e deliberazioni della Corte dei conti, sezione delle autonomie, 5 aprile 2013, n. 12 e 5 luglio 2013, n. 15.
 - Pag. 73
- N. **144.** Sentenza 10 giugno - 9 luglio 2015
 Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.
Immunità parlamentare - Ricorso proposto dal Tribunale ordinario di Roma, prima sezione civile, avverso la deliberazione di insindacabilità del Senato della Repubblica.
 - Deliberazione del Senato della Repubblica del 20 dicembre 2012 (Atti Senato, XVI legislatura, Doc. IV-ter, n. 30-A).
 - Pag. 77
- N. **145.** Sentenza 10 giugno - 9 luglio 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Imposte sui redditi - Modifica del regime fiscale degli immobili di interesse storico o artistico - Introduzione in sede di conversione del decreto-legge.
 - Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44 - art. 4, commi 5-*quater*, 5-*sexies* e 5-*septies*.
 - Pag. 83
- N. **146.** Sentenza 24 giugno - 9 luglio 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Successione ereditaria - Chiamata all'eredità dei parenti "naturali" (legge n. 219 del 2012) - Applicazione retroattiva.
 - Decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154 (Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219), art. 104, commi 2 e 3.
 - Pag. 87
- N. **147.** Ordinanza 26 maggio - 9 luglio 2015
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Imposte e tasse - Remunerazione del servizio di riscossione delle imposte - Previsione di un aggio in misura percentuale, integralmente o parzialmente a carico del debitore a seconda che il pagamento delle somme avvenga o meno entro il sessantesimo giorno dalla notifica della cartella.
 - Decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), art. 17, come sostituito dall'art. 32, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 28 gennaio 2009, n. 2.
 - Pag. 90



N. 148. Ordinanza 24 giugno - 9 luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Radiotelevisione e servizi radioelettrici - Codice delle comunicazioni elettroniche - Violazioni delle condizioni poste dall'autorizzazione generale - Trattamento sanzionatorio.

- Decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), come modificato dall'art. 2, comma 136, lettera d), del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 novembre 2006, n. 286 - art. 98, comma 9.

Pag. 95

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 58. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 maggio 2015 (della Regione Lombardia)

Banche e istituti di credito - Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti - Banche popolari - Limite di 8 miliardi di euro all'attivo - Obbligo di riduzione dell'attivo o di trasformazione in Spa, in caso di superamento - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata previsione di una disciplina statale contenente disposizioni di dettaglio in materia di casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale rientrante nella competenza legislativa concorrente - Mancanza di forme di concertazione con le Regioni.

- Decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 33, art. 1.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Banche e istituti di credito - Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti - Banche popolari - Limite di 8 miliardi di euro all'attivo - Obbligo di riduzione dell'attivo o di trasformazione in Spa, in caso di superamento - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata violazione dei canoni di proporzionalità e ragionevolezza con riferimento all'esercizio della potestà legislativa esclusiva statale nelle materie relative a moneta, tutela del credito e mercati finanziari, tutela della concorrenza e sistema valutario - In via graduata, denunciata violazione del principio di leale collaborazione, in ragione della omessa considerazione nel procedimento legislativo *de quo* delle attribuzioni, prerogative e interessi regionali.

- Decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 33, art. 1.
- Costituzione, artt. 117, comma secondo, lett. e), 3, 5 e 120.

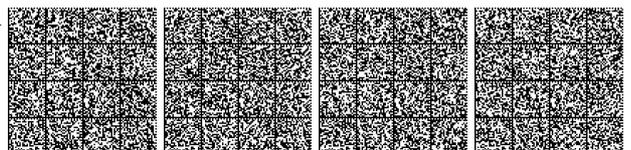
Banche e istituti di credito - Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti - Banche popolari - Limite di 8 miliardi di euro all'attivo - Obbligo di riduzione dell'attivo o di trasformazione in Spa, in caso di superamento - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata imposizione di forme giuridiche e regole tipicamente speculative e lucrative - Contrasto con il riconoscimento costituzionale della funzione sociale della cooperazione - Lesione della tutela del credito e del risparmio - Incidenza sulla libertà contrattuale e di iniziativa economica - Violazione del principio di sussidiarietà orizzontale.

- Decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 33, art. 1.
- Costituzione, art. 118, comma quarto, in combinato disposto con gli artt. 45 e 47, nonché in combinato disposto con gli artt. 2, 18 e 41.

Banche e istituti di credito - Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti - Banche popolari - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata introduzione di una disciplina organica mediante decreto-legge - Insussistenza dei presupposti per la decretazione di urgenza - Incidenza sulla sfera di competenza regionale nelle materie di legislazione concorrente.

- Decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 33, art. 1.
- Costituzione, artt. 77 e 117, anche in combinato disposto con l'art. 3.....

Pag. 99



- N. 136. Ordinanza del Tribunale di Bologna del 21 aprile 2015
Processo penale - Divieto di un secondo giudizio - Procedimento per il delitto di omesso versamento dell'IVA - Mancata previsione dell'applicabilità del divieto nel caso in cui all'imputato sia stata comminata per il medesimo fatto nell'ambito di un procedimento amministrativo una sanzione alla quale debba riconoscersi natura penale, ai sensi della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU) e dei relativi Protocolli - Violazione del principio del "ne bis in idem" affermato dall'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU - Inosservanza degli obblighi internazionali.
- Codice di procedura penale, art. 649, in relazione all'art. 10-ter del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74.
 - Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Pag. 109
- N. 137. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per la Toscana del 25 marzo 2015
Edilizia ed urbanistica - Norme della Regione Toscana - Segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA) - Previsione che l'amministrazione comunale possa adottare provvedimenti inibitori e sanzionatori anche dopo la scadenza del trentesimo giorno dalla presentazione della SCIA sul presupposto della riscontrata difformità dell'intervento che ne è oggetto dalle norme urbanistiche o dalle previsioni degli strumenti urbanistici generali, degli atti di governo del territorio o dei regolamenti urbanistici - Violazione dei livelli essenziali delle prestazioni stabiliti in materia di SCIA dalla legislazione statale (art. 19 legge n. 241/1990) - Lesione dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia di governo del territorio.
- Legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1, art. 84-bis, comma 2, lett. b).
 - Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. m), e terzo. Pag. 116
- N. 138. Ordinanza del Tribunale dei minorenni di Milano del 10 marzo 2015
Ordinamento penitenziario - Liberazione anticipata speciale - Divieto di concessione del beneficio ai condannati per taluno dei delitti previsti dall'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975 - Applicabilità ai condannati minorenni - Denunciato automatismo - Violazione dei principi di protezione dell'infanzia e della finalità rieducativa della pena.
- Decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, art. 4, comma 1.
 - Costituzione, artt. 3, 27, comma terzo, e 31, comma secondo. Pag. 123
- N. 139. Ordinanza del Tribunale di Napoli del 3 marzo 2014
Esecuzione - Condannati alla pena dell'ergastolo con sentenza passata in giudicato - Possibilità di ottenere in sede esecutiva la riduzione della pena ex art. 442 cod. proc. pen., come modificato dall'art. 30, comma 1, lett. b), della legge n. 479 del 1999 - Mancata previsione che tale trattamento possa trovare applicazione nei confronti degli imputati cui, nei giudizi di appello già pendenti alla data di entrata in vigore dell'art. 4-ter del decreto-legge n. 82 del 2000 (7 aprile 2000), era stato riconosciuto il diritto di definire con il rito abbreviato la relativa posizione e di beneficiare del trattamento "sostanziale" di cui all'art. 30, comma 1, lett. b), e che hanno potuto esercitare tale diritto solo dopo l'entrata in vigore del decreto-legge n. 341 del 2000 (24 novembre 2000) che, modificando il trattamento sanzionatorio in senso sfavorevole, ha precluso loro di accedere al rito alle condizioni più favorevoli - Deteriore trattamento della pena rispetto a coloro che, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 210 del 2013, per una pura congiuntura casuale, sono stati nella condizione di poter avanzare l'istanza di rito abbreviato, prima del 24 novembre 2000, essendo stata già fissata la prima udienza del giudizio di appello - Violazione del principio convenzionale della retroattività della legge penale meno severa - Inosservanza degli obblighi internazionali.
- Decreto-legge 7 aprile 2000, n. 82, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 giugno 2000, n. 144, art. 4-ter, commi 2 e 3; decreto-legge 24 novembre 2000, n. 341, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 gennaio 2001, n. 4, art. 7, commi 1 e 2.
 - Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma, in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Pag. 125



- N. 140. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte del 16 aprile 2015
Enti locali - Unioni montane di comuni - Norme della Regione Piemonte - Soppressione e commissariamento delle Comunità montane e trasferimento delle loro funzioni alle Unioni montane di comuni - Violazione del principio della riserva allo Statuto regionale della disciplina degli enti locali - Violazione del principio del procedimento legislativo rafforzato per le modifiche dello Statuto regionale.
- Legge della Regione Piemonte 28 settembre 2012, n. 11, artt. 12, 14 e 16.
 - Costituzione, art. 123, commi primo e secondo; Statuto della Regione Piemonte, artt. 3, 4 e 8. Pag. 139
- N. 141. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte del 16 aprile 2015
Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Piemonte - Legge finanziaria per l'anno 2014 - Previsione del rifinanziamento delle vigenti leggi regionali di spesa, tra le quali la legge regionale n. 34 del 1998 ("Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli Enti locali") - Stanziamento della somma di soli euro 10.790.508 per l'anno 2014, anziché di quella necessaria per il perseguimento delle funzioni conferite - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevolezza e violazione del principio di uguaglianza sostanziale - Violazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Violazione dell'autonomia finanziaria delle Province - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.
- Legge della Regione Piemonte 5 febbraio 2014, n. 1, art. 1, comma 1, in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge.
 - Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, 118 e 119.
- Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Piemonte - Legge finanziaria per l'anno 2014 - Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016 - Previsione dello stanziamento della somma di soli euro 10.790.508, anziché di quella necessaria per il perseguimento delle funzioni conferite, nei sensi di cui in motivazione - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevolezza e violazione del principio di uguaglianza sostanziale - Violazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Violazione dell'autonomia finanziaria delle Province - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.**
- Legge della Regione Piemonte 5 febbraio 2014, n. 1, art. 2, commi 1 e 2, in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge.
 - Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, 118 e 119.
- Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Piemonte - Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016 - Assegnazione al capitolo 149827 (denominato "Fondo per l'esercizio delle funzioni conferite") della somma di soli euro 10.790.508, anziché di quella necessaria per il perseguimento delle funzioni conferite - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevolezza e violazione del principio di uguaglianza sostanziale - Violazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Violazione dell'autonomia finanziaria delle Province - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.**
- Legge della Regione Piemonte 5 febbraio 2014, n. 1, art. 3, in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge.
 - Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, 118 e 119.
- Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Piemonte - Variazione al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016 - Stanziamento della somma di euro 10.790.508 senza apportare alcuna variazione in aumento - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevolezza e violazione del principio di uguaglianza sostanziale - Violazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Violazione dell'autonomia finanziaria delle Province - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.**
- Legge della Regione Piemonte 1 agosto 2014, n. 6, art. 1.
 - Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, 118 e 119.



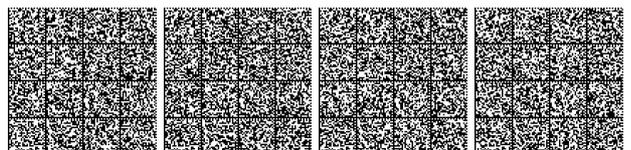
Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Piemonte - Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e disposizioni finanziarie - Assegnazione di ulteriori risorse per soli euro 14.040.000, anzichè della somma necessaria per il perseguimento delle funzioni conferite - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevolezza e violazione del principio di uguaglianza sostanziale - Violazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Violazione dell'autonomia finanziaria delle Province - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge della Regione Piemonte 1 dicembre 2014, n. 19, art. 1.
- Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, 118 e 119. Pag. 143

N. 142. Ordinanza del Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte del 16 aprile 2015

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Piemonte - Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e disposizioni finanziarie - Assegnazione della somma di soli euro 14.040.000 agli Enti locali, anziché di quella necessaria per il perseguimento delle funzioni agli stessi conferite - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevolezza e violazione del principio di uguaglianza sostanziale - Violazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Violazione dell'autonomia finanziaria delle Province - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge della Regione Piemonte 1° dicembre 2014, n. 19, art. 1, in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge.
- Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, 118 e 119. Pag. 149



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 130

Sentenza 26 maggio - 7 luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Misure concernenti il patto di stabilità interno - Spese di investimento in conto capitale finanziate con proventi derivanti dalle concessioni petrolifere.

– Legge della Regione Basilicata 11 luglio 2014, n. 17 (Misure urgenti concernenti il patto di stabilità interno).

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Basilicata 11 luglio 2014, n. 17 (Misure urgenti concernenti il patto di stabilità interno), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso spedito per la notifica il 12 settembre 2014, depositato in cancelleria il 19 settembre 2014 ed iscritto al n. 70 del registro ricorsi 2014.

Visto l'atto di costituzione della Regione Basilicata;

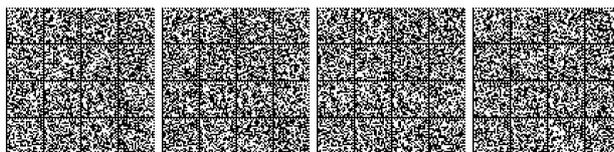
udito nell'udienza pubblica del 26 maggio 2015 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Basilicata.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notifica il 12 settembre 2014 e depositato il successivo 19 settembre (reg. ric. n. 70 del 2014), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato la legge della Regione Basilicata 11 luglio 2014, n. 17 (Misure urgenti concernenti il patto di stabilità interno), per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione.

La legge regionale si compone di due articoli. L'art. 1 stabilisce che «Nell'esercizio dei poteri di legislazione concorrente, attribuita alle Regioni dagli articoli 117 e 119 della Costituzione della Repubblica italiana, in materia di coordinamento della finanza pubblica, sono autorizzati, in aggiunta a quelli consentiti in attuazione dei principi sanciti dall'articolo 1, comma 448, della legge n. 228/2012, i pagamenti effettuati a fronte di spese di investimento in conto capitale per un importo corrispondente a quello delle risorse autonome di natura né tributaria né sanzionatoria iscritte nel titolo primo delle entrate del Bilancio di previsione».



L'art. 2 reca la dichiarazione d'urgenza, disponendo che la legge entri in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione.

1.1.- Ad avviso del ricorrente, la disciplina del patto di stabilità interno, ponendo obiettivi e vincoli alla gestione finanziaria delle Regioni e degli enti locali, rientrerebbe nella materia del «coordinamento della finanza pubblica», di cui agli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., e dunque dovrebbe rispettare i principi fondamentali posti dal legislatore statale.

La legge regionale impugnata, al contrario, incidendo direttamente sui livelli generali del patto di stabilità interno e sulla sua osservanza, invaderebbe la competenza statale in materia di «coordinamento della finanza pubblica».

1.2.- Secondo il ricorrente, inoltre, il censurato art. 1, comma 1, nel far riferimento alle «risorse autonome di natura né tributaria né sanzionatoria iscritte nel titolo primo delle entrate del Bilancio di previsione», determinerebbe l'inclusione tra tali entrate dei proventi derivanti da attività di estrazione di idrocarburi, comprese le cosiddette royalties.

Anche tale inclusione contrasterebbe con i principi generali della finanza pubblica, in quanto la percentuale sulle royalties costituirebbe un'entrata certa per lo Stato, che verrebbe sottratta alla sua destinazione, così modificando l'assetto del bilancio statale definito dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014).

2.- Con atto depositato il 24 ottobre 2010 si è costituita in giudizio la Regione Basilicata, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e comunque infondata.

2.1.- Ad avviso della Regione, con la legge impugnata il legislatore regionale si sarebbe mosso all'interno degli spazi normativi riconosciuti dagli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., provvedendo a svincolare eccedenze finanziarie di natura aggiuntiva per destinarle a interventi di sviluppo del proprio territorio.

La disposizione regionale, pertanto, costituirebbe attuazione, non già deroga, dei principi desumibili dal quadro di riferimento statale, in quanto si collocherebbe nel solco della tendenza statale - di cui sarebbe espressione l'art. 32, comma 4, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012) - ad escludere progressivamente talune voci di spesa dai limiti del patto di stabilità.

2.2.- Secondo la Regione, inoltre, il censurato art. 1 non intenderebbe affatto sottrarre entrate certe per il bilancio dello Stato, in quanto si riferirebbe a royalties di spettanza regionale.

La legislazione nazionale avrebbe, infatti, attribuito una percentuale dell'aliquota sul prodotto estratto (poi trasformata nel suo valore equivalente) direttamente alle Regioni interessate dalle coltivazioni di idrocarburi, individuando inoltre un regime di favore per le Regioni ordinarie del Mezzogiorno; tale attribuzione avrebbe la sua *ratio* nella necessità di ristorare i territori e le popolazioni interessate da rischi di varia natura collegati alle attività estrattive.

Rileva ancora la difesa regionale che le entrate di spettanza statale, analoghe alle royalties, non vengono allocate nel bilancio statale tra le imposte erariali, ma vengono iscritte unitamente alle voci relative ai canoni, che rappresentano il corrispettivo per l'autorizzazione all'occupazione della superficie di terreno da esplorare.

Le royalties, inoltre, possono essere dedotte fiscalmente dalle concessionarie come costo di produzione e, per tale via, vengono sottratte alla fiscalità generale regionale o statale.

Pertanto, secondo la Regione, la natura giuridica delle royalties sarebbe da individuare nella loro funzione di corrispettivo per lo sfruttamento economico della risorsa naturale, non disgiunto dalla funzione di contributo compensativo.

Esse sarebbero finalisticamente orientate verso spese di investimento per lo sviluppo delle aree interessate dalle estrazioni petrolifere e si configurerebbero, quindi, come risorse autonome della Regione, ai sensi dell'art. 119, secondo comma, Cost.

2.3.- In favore della piena legittimità della disposizione regionale militerebbe, ad avviso della Regione, l'analogia con il trattamento dell'aliquota aggiuntiva del 3% di royalties, prevista dall'art. 45 della legge 23 luglio 2009, n. 99 (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), che non incorrerebbe nelle limitazioni del patto di stabilità.

2.4.- Nel senso della qualificazione delle previsioni regionali come norme applicative di principi già desumibili dalla legislazione statale deporrebbe, inoltre, la previsione di cui all'art. 36 del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, che ha riconosciuto la nettizzazione dai limiti imposti dal patto delle maggiori entrate derivanti dalle royalties, per gli anni 2015-2017, nel limite degli incrementi di produzione realizzati rispetto al 2013.



2.5.- Secondo la difesa regionale, ove l'art. 32, comma 4, della legge n. 183 del 2011 fosse interpretato nel senso di precludere l'utilizzabilità delle royalties come previsto dalla disposizione regionale impugnata, la Corte non potrebbe esimersi dal sollevare innanzi a se stessa la questione di legittimità costituzionale della disposizione *de qua*, per violazione degli artt. 3, 117, primo e terzo comma, e 119 Cost.

2.5.1.- Quanto alla rilevanza della questione, essa si rinverrebbe nella circostanza che i principi contenuti nella suindicata disposizione svolgerebbero la funzione di parametri interposti, rispetto ai quali andrà verificata la legittimità costituzionale della legge regionale impugnata.

E tali principi, ad avviso della Regione, consisterebbero non solo nella previsione di tetti di spesa, ma anche nell'esclusione, da quei tetti, di talune voci di spesa necessarie per il rilancio dell'economia e l'incentivazione degli investimenti.

2.5.2.- Quanto alla non manifesta infondatezza della questione, l'art. 32, comma 4, violerebbe l'art. 117, terzo comma, Cost., perché - ove l'elencazione delle spese escluse fosse ritenuta tassativa - essa esaurirebbe lo spazio entro il quale potrebbero concretamente esercitarsi le competenze legislative e amministrative regionali.

2.5.2.1.- La censurata disposizione violerebbe, altresì, l'art. 3 Cost., in quanto produrrebbe un'ingiustificata disparità di trattamento tra Regioni, alcune delle quali verrebbero arbitrariamente favorite dall'esclusione di specifiche voci di spesa, con la conseguenza di incentivare lo sviluppo di singoli territori e penalizzarne altri.

2.5.2.2.- L'art. 32, comma 4, infine, violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in quanto la mancata previsione delle spese di investimento fra le deroghe al patto di stabilità sarebbe in contrasto con il sistema normativo dell'Unione europea in tema di finanza pubblica, che avrebbe tra i suoi obiettivi quello di una «crescita sostenibile» e «promotrice dell'occupazione».

2.5.2.3.- La mancata indicazione fra le deroghe al patto di stabilità interno delle spese di investimento finanziate con le royalties petrolifere, in Regioni che presentano specificità economiche e territoriali quali la Basilicata, violerebbe inoltre i principi comunitari di proporzionalità e ragionevolezza, posto che il tetto di spesa assegnato alla Regione Basilicata è più basso della reale disponibilità di cassa della Regione; e posto che il legislatore statale, nel disciplinare le eccezioni al patto di stabilità interno, ha previsto deroghe in favore di alcune Regioni, tenendo conto delle situazioni peculiari nelle quali versano.

2.5.3.- Né, ad avviso della Regione, l'intervenuta modifica dell'art. 32, comma 4, ad opera dell'art. 36 del d.l. n. 133 del 2014, varrebbe a superare le dedotte censure di incostituzionalità della norma, in quanto la prevista esenzione dal patto di stabilità è limitata temporalmente e si riferisce soltanto alle entrate da royalties incrementali.

2.6.- La Regione, infine, chiede alla Corte di valutare l'opportunità di un rinvio pregiudiziale interpretativo dell'art. 32, comma 4, della legge n. 183 del 2011 innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea, per sapere se gli artt. 3 e 119 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), l'art. 1 del Trattato su stabilità, coordinamento e governance dell'Unione economica e monetaria, il patto di stabilità e crescita e i principi di proporzionalità e ragionevolezza, ostino ad una normativa nazionale, quale quella del citato art. 32, comma 4, che non preveda - fra le deroghe al patto di stabilità interno - le spese per investimento funzionali allo sviluppo del territorio; e che, nel testo modificato dall'art. 36 del d.l. n. 133 del 2014, le preveda solo entro certi limiti.

2.6.1.- Secondo la Regione, la rilevanza di una simile questione andrebbe ravvisata nel fatto che l'interpretazione richiesta alla Corte di giustizia sarebbe pregiudizialmente necessaria per la pronuncia di questa Corte in ordine all'impugnata legge regionale, dal momento che le norme delle quali si chiede il rinvio interpretativo costituiscono parametro interposto alla luce del quale valutare la legittimità costituzionale della suddetta legge.

3.- Con una memoria depositata in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha insistito nelle conclusioni già rassegnate nel ricorso, ritenendo che l'elencazione di cui all'art. 32, comma 4, della legge n. 183 del 2011 abbia carattere tassativo.

La disposizione impugnata, pertanto, autorizzando pagamenti a fronte di spese non consentite dal patto di stabilità interno, sarebbe in contrasto non solo con la lettera, ma anche con la *ratio* della disposizione statale.

3.1.- Secondo la difesa statale, inoltre, ove anche si riconoscesse alle royalties petrolifere la natura di risorsa autonoma regionale, non sarebbe comunque preclusa allo Stato la possibilità di imporre alle Regioni vincoli alle politiche di bilancio per ragioni di coordinamento finanziario.

3.2.- Quanto alla richiesta rivolta a questa Corte di sollevare innanzi a se stessa la questione di legittimità costituzionale del richiamato art. 32, comma 4, l'Avvocatura generale ne deduce anzitutto l'inammissibilità, in quanto si tradurrebbe in un'elusione del termine perentorio di sessanta giorni, previsto dall'art. 127, secondo comma, Cost., per promuovere la questione di legittimità costituzionale della legge statale.



3.2.1.- Nel merito, in ogni caso, la questione sarebbe infondata, perché il legislatore statale può, con una disciplina di principio, imporre alle Regioni vincoli alle politiche di bilancio per ragioni di coordinamento finanziario.

3.3.- Del pari inammissibile sarebbe la richiesta di attivare il meccanismo del rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE. Secondo il ricorrente, infatti, i quesiti formulati dalla Regione sarebbero svincolati da una previa questione di costituzionalità in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.

4.- Con una memoria deposita in prossimità dell'udienza, anche la Regione Basilicata ha insistito nelle conclusioni già rassegnate nell'atto di costituzione in giudizio.

4.1.- Nel richiamare il preliminare di accordo firmato in data 19 marzo 2015 presso il Ministero dello sviluppo economico, relativo all'uso delle risorse derivanti dal fondo di cui all'art. 45 della legge n. 99 del 2009, la Regione ribadisce l'analogia fra tali risorse e quelle ad essa spettanti ai sensi dell'art. 19, comma 1, del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625 (Attuazione della direttiva 94/22/CEE relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi).

4.2.- In ordine al richiesto rinvio pregiudiziale, inoltre, la difesa regionale osserva come di recente il Tribunale costituzionale tedesco abbia, per la prima volta nella sua storia, adito in via pregiudiziale la Corte di giustizia, ponendo in discussione la legittimità del programma OMT (Outright Monetary Transactions). Simili decisioni delle Corti costituzionali nazionali evidenzerebbero quanto possano essere considerati "flessibili" alcuni vincoli europei.

D'altra parte, ad avviso della Regione, anche dalle nuove linee guida riguardanti le modalità di applicazione del quadro normativo relativo al Patto di stabilità e crescita, adottate dalla Commissione europea in data 13 gennaio 2015, emergerebbe un'interpretazione del quadro normativo comunitario volta a dare rilievo agli spazi di flessibilità esistenti nelle norme, escludendo specifiche voci di investimento dal computo del disavanzo o del debito dello Stato.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso spedito per la notifica il 12 settembre 2014 e depositato il successivo 19 settembre (reg. ric. n. 70 del 2014), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Basilicata 11 luglio 2014, n. 17 (Misure urgenti concernenti il patto di stabilità interno), per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione.

La legge regionale impugnata si compone di due articoli. L'art. 1, in sostanza, autorizza la Regione a utilizzare i proventi derivanti dalle royalties petrolifere per effettuare pagamenti ulteriori, relativi a spese di investimento in conto capitale, in aggiunta a quelli consentiti dalla disciplina statale sul patto di stabilità interno. L'art. 2 reca la dichiarazione d'urgenza.

In tal modo, secondo il ricorrente, la Regione avrebbe inciso direttamente sul rispetto del patto di stabilità interno, invadendo la competenza statale in materia di coordinamento della finanza pubblica; inoltre, avrebbe sottratto allo Stato un'entrata certa, modificando l'assetto del suo bilancio.

2.- Nel merito, la questione è fondata.

L'art. 32, comma 4, della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012), contiene un lungo elenco, integrato nel tempo, delle spese che non vengono considerate per la determinazione del saldo finanziario rilevante ai fini del patto di stabilità interno.

Tale disposizione, nel testo vigente al momento in cui la legge regionale impugnata è stata adottata (luglio 2014), non annoverava, tra le spese esonerate dal rispetto del patto, quelle di investimento finanziate con i proventi derivanti dall'attività di estrazione di idrocarburi.

Solo successivamente all'instaurazione del presente giudizio, infatti, l'art. 36, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, ha modificato il richiamato art. 32, comma 4, aggiungendovi la lettera n-*septies*), che ha escluso dal rispetto del patto le «spese sostenute dalle regioni per la realizzazione degli interventi di sviluppo dell'occupazione e delle attività economiche, di sviluppo industriale, di bonifica, di ripristino ambientale e di mitigazione del rischio idrogeologico nonché per il finanziamento di strumenti della programmazione negoziata per gli importi stabiliti con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro il 31 luglio di ciascun anno, sulla base dell'ammontare delle maggiori entrate riscosse dalla regione, rivenienti dalla quota spettante alle stesse regioni dall'applicazione dell'articolo 20, commi 1 e 1-*bis*, del decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 625, nel limite delle aliquote di prodotto relative agli incrementi di produzione realizzati rispetto all'anno 2013».

In sostanza, alla luce di questo *ius superveniens* - peraltro oggetto di modifica in sede di conversione del decreto-legge (novembre 2014) - anche le spese di investimento effettuate con i proventi delle royalties petrolifere sono state ricomprese, entro certi limiti, fra le deroghe consentite alla disciplina del patto di stabilità interno.



2.1.- Ciò precisato, e indipendentemente dalle successive, ulteriori, modifiche al regime di tali spese, introdotte dall'art. 1, comma 465, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2015), assume rilievo decisivo, ai fini della risoluzione della presente questione di costituzionalità, la giurisprudenza di questa Corte secondo la quale la normativa regionale denunciata deve essere valutata in riferimento ai parametri vigenti al momento della sua emanazione (*ex plurimis*, sentenza n. 62 del 2012).

L'art. 32, comma 4, della legge n. 183 del 2011, nel testo in vigore nel momento in cui è stata emanata la legge regionale impugnata, non consentiva alle Regioni di sottrarre, dall'ammontare delle spese che devono essere contenute entro un certo limite massimo stabilito dalla legge, quelle di investimento finanziate con il gettito derivante dai proventi delle royalties petrolifere.

A prescindere dal problema della natura giuridica di tali entrate regionali, non può che essere la legge dello Stato ad identificare le spese delle Regioni che concorrono alla definizione del saldo rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilità interno, in quanto esso coinvolge Regioni ed enti locali nella realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e dai vincoli che ne conseguono.

Le norme statali che disciplinano il patto, infatti, si riconnettono essenzialmente a tali vincoli e, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «sono espressione della competenza legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica» (*ex multis*, sentenze n. 28 del 2013 e n. 155 del 2011). Non a caso, è stato poi lo stesso legislatore statale ad introdurre una nuova esenzione per una tipologia di spesa che inizialmente non figurava nell'elenco di cui al richiamato art. 32, comma 4.

2.2.- È, quindi, manifestamente infondato l'assunto della Regione in base al quale il censurato art. 32, comma 4, non consentendo il finanziamento delle spese di investimento con i proventi derivanti dall'attività di estrazione degli idrocarburi, sarebbe costituzionalmente illegittimo, nonché incompatibile con il diritto dell'Unione europea.

Ne consegue che l'istanza avanzata dalla Regione, affinché la Corte sollevi davanti a se stessa la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 4, della legge n. 183 del 2011, non può essere accolta, né può trovare accoglimento la richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea.

2.3.- In conclusione, la legge della Regione Basilicata n. 17 del 2014 deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la spesa da essa prevista non rientrava - *ratione temporis* - nel novero di quelle che, in base alla normativa statale, potevano non essere computate ai fini del rispetto del patto di stabilità interno.

3.- Restano assorbiti gli ulteriori motivi di censura.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la illegittimità costituzionale della legge della Regione Basilicata 11 luglio 2014, n. 17 (Misure urgenti concernenti il patto di stabilità interno).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 2015.

F.to:
Marta CARTABIA, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 131

Sentenza 27 maggio - 7 luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Imposte e tasse - Previsione di maggiori entrate tributarie e loro destinazione al bilancio dello Stato - Applicabilità anche ai tributi riscossi nel territorio siciliano.

- Decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98 - artt. 5, comma 2, 61, comma 1, alinea e lettera *a*), e 85, comma 1.
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli articoli 5, comma 2, 61, comma 1, alinea e lettera *a*), e 85, comma 1, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98, promosso dalla Regione siciliana con ricorso notificato il 19 ottobre 2013, depositato in cancelleria il 25 ottobre 2013 ed iscritto al n. 97 del registro ricorsi 2013.

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

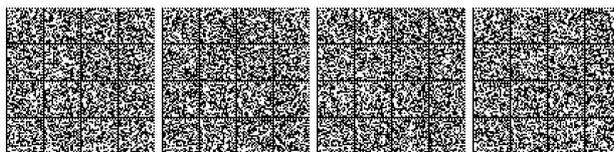
udito nell'udienza pubblica del 27 maggio 2015 il Giudice relatore Marta Cartabia;

uditi l'avvocato Beatrice Fiandaca per la Regione siciliana e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 19 ottobre 2013 e depositato il successivo 25 ottobre (reg. ric. n. 97 del 2013), la Regione siciliana ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 5, comma 2, 61, comma 1, alinea e lettera *a*), e 85, comma 1, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98, per violazione degli artt. 36 e 37 dello Statuto della Regione siciliana (approvato con il regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2) e dell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria).

In particolare la ricorrente ha ritenuto illegittimi: «il comma 1, alinea e lettera *a*) dell'art. 61, ove applicabile ricomprendendo nell'aumento di gettito, derivante dalle misure previste dagli articoli 5, comma 1, e 55, da utilizzare a copertura degli oneri derivanti allo Stato per effetto delle disposizioni indicate nell'alinea, anche la parte relativa ai tributi riscossi in Sicilia»; «comma 2 dell'art. 5, ove applicabile ricomprendendo nelle maggiori entrate come ivi



previste e destinate anche la parte relativa a tributi riscossi in Sicilia»; «le suindicate norme in combinato disposto ove, per effetto del medesimo, non risulti salvaguardata la spettanza alle Regione delle maggiori entrate riscosse nel suo territorio»; «l'art. 85, comma 1, ove applicabile ricomprendendo fino all'anno 2024 nella quota parte delle maggiori entrate derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 28, commi 1, lettera a), e 2, della legge 12 novembre 2011, n.183 [...] anche la parte di gettito riscossa in Sicilia».

1.1.- Si tratta delle maggiori entrate che derivano: dall'estensione della platea dei contribuenti soggetti alla cosiddetta "Robin Hood Tax" per effetto dell'abbassamento delle soglie di ricavi e di reddito imponibile previsti ai fini dell'assoggettamento all'addizionale sull'imposta sui redditi delle società (art. 5, comma 1); dall'esclusione del rimborso, mediante norma di interpretazione autentica, dell'imposta sul valore aggiunto assolta sulla cessione di beni o sulle prestazioni di servizi effettuate da terzi nei confronti di agenzie di viaggio stabilite fuori dell'Unione europea (art. 55, comma 1); dall'aumento del contributo unificato per i giudizi di impugnazione, nella misura del 50% per l'appello e del 100% per il ricorso in cassazione (art. 28, comma 1, lettera a), della legge 12 novembre 2011, n. 183, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012»).

1.2.- Per le maggiori entrate relative alla cosiddetta "Robin Hood Tax" e alla norma di interpretazione autentica con la quale si è escluso il rimborso dell'imposta sul valore aggiunto, l'impugnato art. 61, comma 1, lettera a), stabilisce che esse siano utilizzate, per quota parte, a copertura degli oneri derivanti da varie iniziative comprese nel medesimo provvedimento e dirette al rilancio dell'economia.

Inoltre, limitatamente alle maggiori entrate relative alla cosiddetta "Robin Hood Tax", il censurato art. 5, comma 2, stabilisce che esse siano parzialmente «destinate alla riduzione della componente A2 della tariffa elettrica deliberata dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas sulla base delle modalità individuate con decreto adottato dal Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro dello sviluppo economico» entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del medesimo decreto-legge.

Per le maggiori entrate relative, invece, all'aumento del contributo unificato per i giudizi di impugnazione, l'impugnato art. 85, comma 1, stabilisce che «quota parte» delle stesse siano utilizzate per la copertura delle spese relative ai giudici ausiliari di Corte di appello e al tirocinio formativo presso gli uffici giudiziari.

1.3 - La Regione lamenta che, ritenendo applicabili le disposizioni di cui sopra (artt. 5, comma 2, 61, comma 1, alinea e lettera a), e 85, comma 1) anche ai tributi riscossi in Sicilia, si violerebbe l'assetto finanziario stabilito dagli artt. 36 e 37 dello statuto - in base ai quali spettano alla Regione siciliana, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate, tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione di quelle espressamente riservate allo Stato - e dall'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, ai sensi del quale possono essere destinate allo Stato le nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato, alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato, specificate nelle apposite leggi che prevedano tale destinazione.

In ordine all'applicazione della disciplina finanziaria di cui sopra, viene richiamata la sentenza n. 348 del 2000 di questa Corte, secondo cui la riserva allo Stato di nuove entrate tributarie rappresenta un meccanismo derogatorio rispetto al principio di attribuzione alla Regione siciliana dei tributi statali ivi riscossi: perché tale riserva sia legittima devono congiuntamente sussistere tutte le condizioni stabilite dal citato art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965. Esse sono costituite, segnatamente, da: la natura tributaria dell'entrata, la novità della stessa e la destinazione del gettito a specificate finalità particolari dello Stato.

La ricorrente ritiene, peraltro, che dette condizioni non sussistano, difettando in particolare i requisiti della novità dell'entrata tributaria e della specificità della finalizzazione del gettito.

Per quanto riguarda le maggiori entrate relative alla cosiddetta "Robin Hood Tax", infatti, le medesime non originerebbero né da tributi nuovi, né da aumento di aliquote di tributi esistenti, e neppure avrebbero ricevuto una specifica destinazione.

Analogamente non potrebbero ritenersi nuove le entrate derivanti dai mancati rimborsi dell'imposta sul valore aggiunto, in quanto relativi a una norma di interpretazione autentica, corrispondente a pronunciamenti comunitari in proposito, che avrebbe dovuto operare anche in precedenza.

Neppure nuova dovrebbe considerarsi l'entrata dovuta all'aumento del contributo unificato per i giudizi di impugnazione, in quanto l'aumento era già stato disposto con il precedente art. 28, comma 1, lettera a), della legge n. 183 del 2011, mentre il successivo art. 85, comma 1, del d.l. n. 69 del 2013, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 98 del 2013 - oggi impugnato - ha ora destinato senza limiti di tempo quota parte dell'aumento di gettito alla copertura delle spese per i giudici ausiliari e per il tirocinio formativo, sottraendo così alla Regione siciliana il maggiore gettito che le sarebbe spettato a partire dal periodo successivo a quello di cinque anni per il quale esso era già stato riservato allo Stato dall'art. 28, comma 2, della medesima legge n. 183 del 2011 e in tali limiti giudicato legittimo dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 265 del 2012.



D'altro canto, che le maggiori entrate portate dalle disposizioni di cui sopra siano riservate allo Stato anche per la parte riscossa in Sicilia, si desumerebbe, ad avviso della ricorrente, dalle procedure di calcolo impiegate per la stima delle maggiori entrate, quali evidenziate nella relazione tecnica, e che sembrano prendere a riferimento l'intero territorio nazionale e, quindi, anche quello della Regione siciliana.

2.- Con atto depositato il 28 novembre 2013, si è costituito nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque infondata.

In particolare, la difesa dello Stato ha osservato che la questione dovrebbe essere considerata inammissibile per genericità della motivazione e «mancanza di autosufficienza», non avendo il ricorrente quantificato il pregiudizio lamentato e gli elementi finanziari e contabili di propria competenza che sarebbero stati lesi, non adempiendo così all'onere di allegazione del danno patito, che sarebbe richiesto in questi casi dalla giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 246 del 2012).

In ogni caso il ricorso sarebbe infondato, essendo state rispettate le disposizioni statutarie - e, segnatamente, quelle di cui all'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, costituite dal carattere tributario dell'entrata, della sua novità e specifica destinazione a particolari finalità contingenti o continuative dello Stato - previste per la riserva del gettito allo Stato in deroga al principio generale dell'attribuzione alla Regione siciliana di quelle riscosse nel suo territorio.

Infatti, risultando pacifica la natura tributaria delle entrate in discussione, le stesse dovrebbero considerarsi «nuove» sulla base della giurisprudenza costituzionale - in particolare viene richiamata la sentenza n. 135 del 2012, che a sua volta cita la sentenza n. 198 del 1999 - in quanto per integrare tale requisito ciò che rileva è la novità del provento, intesa come «incremento di gettito» o «entrata aggiuntiva», e non la novità del tributo.

Proprio perché le modifiche normative introdotte producono nuovi proventi, le stesse costituirebbero nuove entrate tributarie che lo Stato può a sé riservare purché le destini a specificate finalità particolari dello Stato medesimo, che possono essere contingenti o continuative.

Simile destinazione sarebbe stata specificamente prevista nella specie, disponendosi che: le maggiori entrate relative alla cosiddetta "Robin Hood Tax" e al mancato rimborso dell'imposta sul valore aggiunto, siano utilizzate quota parte per la copertura degli oneri particolari e specifici, puntualmente indicati, quali quelli relativi alla previsione di contributi a tasso agevolato, alla proroga del credito d'imposta per il settore cinematografico, alla realizzazione del fascicolo sanitario elettronico e all'acquisto di mobili e arredi ad uso scolastico e per l'infanzia.

Pienamente legittime risulterebbero, pertanto, le impugnate disposizioni.

3.- In data 6 maggio 2015, la difesa dello Stato ha depositato memoria con la quale ha insistito per il rigetto del ricorso, rimarcando che sussistono nella specie i presupposti per la destinazione allo Stato di nuove entrate tributarie, mediante specifica finalizzazione a particolari finalità contingenti o continuative, anche sulla base dei principi ribaditi dalla giurisprudenza costituzionale successiva, con particolare riguardo a quelli affermati dalla sentenza n. 207 del 2014.

Considerato in diritto

1.- Con ricorso n. 97 del 2013, la Regione siciliana ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli articoli 5, comma 2, 61, comma 1, alinea e lettera *a*), e 85, comma 1, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98, per violazione degli artt. 36 e 37 dello Statuto della Regione siciliana (approvato con il regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2) e dell'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria).

Si tratta di disposizioni che destinano al bilancio dello Stato le maggiori entrate derivanti da: l'abbassamento (stabilito dall'art. 5, comma 1, del medesimo decreto) della soglia di ricavi e di reddito previsti per l'assoggettamento all'«addizionale» sull'imposta sui redditi delle società di cui all'art. 81, comma 16, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133; l'esclusione dal rimborso dell'imposta sul valore aggiunto assoluta sulla cessione di beni e prestazioni di servizi effettuate da terzi nei confronti di agenzie di viaggio stabilite fuori dell'Unione europea, per effetto dell'interpretazione autentica dell'art. 74-ter, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633



(Istituzione e disciplina dell'imposta sul valore aggiunto), operata dall'art. 55, comma 1, del medesimo d.l. n. 69 del 2013, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 98 del 2013; l'aumento del contributo unificato per i giudizi di impugnazione, nella misura del 50% per l'appello e del 100% per il ricorso in cassazione, stabilito dall'art. 28, comma 1, lettera a), della legge 12 novembre 2011, n. 183, (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2012).

La Regione lamenta che, ritenendo applicabili le disposizioni di cui sopra anche ai tributi riscossi in Sicilia, si violerebbe l'assetto finanziario stabilito dagli artt. 36 e 37 dello statuto - in base ai quali spettano alla Regione siciliana, oltre alle entrate tributarie da essa direttamente deliberate, anche tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione di quelle espressamente riservate allo Stato - e dall'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965, secondo cui possono essere destinate allo Stato le nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato, alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato, specificate nelle apposite leggi che prevedano tale destinazione.

2.- In via preliminare devono essere esaminate le eccezioni di inammissibilità prospettate dal Presidente del Consiglio dei ministri.

2.1.- Il resistente chiede, in primo luogo, che il ricorso sia dichiarato inammissibile per genericità e mancanza di «autosufficienza».

L'eccezione non è fondata.

Essa, infatti, non trova riscontro nella motivazione del ricorso presentato dalla Regione siciliana, dove sono state enunciate sia le disposizioni oggetto di censura, sia i parametri statutari che si ritengono violati e le ragioni della violazione, sostanzialmente riconnesse alla mancanza dei requisiti della novità dell'entrata tributaria e della specificità della finalizzazione delle entrate, che soli possono giustificare la riserva allo Stato ai sensi delle disposizioni di attuazione finanziaria dello statuto regionale.

L'atto introduttivo del giudizio risulta, quindi, adeguatamente motivato, seppure succintamente, con argomentazioni specifiche e del tutto autosufficienti.

È pur vero, peraltro, che l'impugnazione regionale è stata proposta in riferimento alle disposizioni censurate «ove applicabil[i] ricomprendendo nelle maggiori entrate come ivi previste e destinate anche la parte relativa a tributi riscossi in Sicilia». Tuttavia, le questioni formulate sulla base di una delle possibili interpretazioni della disposizione impugnata - in questo caso il dubbio riguarda l'applicabilità o meno della disposizione censurata ai tributi riscossi nel territorio della Regione siciliana - sono già state ritenute ammissibili da questa Corte (da ultimo con la sentenza n. 207 del 2014).

Infatti, secondo il costante indirizzo della giurisprudenza costituzionale, il giudizio in via principale, a differenza del giudizio in via incidentale, può concernere questioni sollevate sulla base di interpretazioni prospettate dal ricorrente come possibili (sentenze n. 255 del 2013, n. 228 del 2003, n. 412 del 2001, n. 244 del 1997 e n. 242 del 1989) e sempre che, come in questo caso, sia raggiunta la «soglia minima di chiarezza e completezza» (sentenze n. 255 e n. 187 del 2013). Più precisamente, le interpretazioni prospettate dal ricorrente non devono essere implausibili o irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impugnate, così da farle ritenere del tutto astratte o pretestuose (sentenze n. 228 del 2003, n. 412 del 2001, n. 244 del 1997 e n. 242 del 1989), ciò in quanto «il giudizio di legittimità costituzionale proposto in via principale non può essere azionato con la sola finalità di definire un mero contrasto sulla interpretazione della norma» (sentenza n. 412 del 2001).

Nella specie la ricorrente ha certamente prospettato una interpretazione non implausibile delle disposizioni impugnate, traendo argomenti circa l'applicabilità della disposizione oggetto di giudizio dalla mancanza di una clausola di salvaguardia e dalla relazione tecnica allegata al provvedimento, così da escludere che l'odierno giudizio principale sia stato azionato con la sola finalità di definire un contrasto interpretativo.

2.2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri ha più specificamente chiesto che venga dichiarata l'inammissibilità del ricorso, in considerazione della «mancata quantificazione del pregiudizio lamentato, [de]i criteri utilizzati per la sua definizione e [del]le partite dei rispettivi bilanci finanziari dalle quali si ricavano le relative censure», avendo la ricorrente non adempiuto all'onere di quantificazione affermato, come incombente in questi casi sulla ricorrente, dalla sentenza n. 246 del 2012 della Corte costituzionale.

Anche questa eccezione non è fondata.

Il principio della necessaria allegazione del danno, affermato dalla sentenza n. 246 del 2012, vale solo quando la norma censurata dispone una minore entrata per la Regione e non anche quando, come nella specie, comporti l'esclusione dal beneficio del maggior gettito da essa stessa introdotto (sentenza n. 207 del 2014). Non è dunque richiesto che la Regione siciliana specifichi la quantificazione del minor gettito quando lamenta la violazione dei principi stabiliti nello statuto di autonomia e nelle relative norme di attuazione in merito alla riserva all'erario delle entrate riscosse sul territorio regionale.



2.3.- Ancora in punto di ammissibilità, va rilevato che, con la sentenza n. 10 del 2015, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'«addizionale» dell'imposta sui redditi delle società (IRES) prevista dall'art. 81, commi 16, 17 e 18, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 133 del 2008, «e successive modificazioni».

Tra le «successive modificazioni» al citato art. 81, dichiarate illegittime, è compresa la disposizione dell'art. 5, comma 1, del d.l. n. 69 del 2013, convertito, con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge n. 98 del 2013, che abbassa le soglie di ricavi e di reddito imponibile previsti ai fini dell'assoggettamento alla predetta «addizionale». Tali maggiori entrate rientrano tra quelle che gli impugnati artt. 5, comma 2, e 61, comma 1, alinea e lettera *a*), dello stesso decreto riservano allo Stato anche se riscosse nel territorio della Regione ricorrente.

Pur essendo stata dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione che prevede la maggiore entrata, non può peraltro ritenersi che, nella specie, sia cessata la materia del contendere.

Infatti, la sentenza n. 10 del 2015 ha chiaramente ed espressamente stabilito che gli effetti della norma dichiarata illegittima cessino solo dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica (intervenuta l'11 febbraio 2015), sicché, per le ragioni specificate nella decisione medesima, la declaratoria di illegittimità costituzionale non produce gli effetti retroattivi previsti dall'art. 30 della legge n. 87 del 1953.

In conseguenza di tale regolazione degli effetti temporali della dichiarazione di illegittimità del citato art. 5, comma 1 - le cui maggiori entrate sono riservate allo Stato in forza delle impugnate disposizioni di cui agli artt. 5, comma 2, e 61, comma 1, alinea e lettera *a*) -, persiste l'interesse della Regione alla relativa impugnazione, in considerazione degli effetti, che si sono in tal modo consolidati, della norma a base degli atti impositivi pregressi e della conseguente legittima riscossione dei relativi tributi sino al giorno della pubblicazione della sentenza di questa Corte sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

3.- Nel merito deve osservarsi quanto segue.

3.1.- La Regione siciliana contesta la legittimità costituzionale delle impugnate disposizioni nella parte in cui destinano allo Stato le maggiori entrate tributarie, riscosse in Sicilia, in forza delle previsioni contenute negli impugnati artt. 5, comma 2, 61, comma 1, alinea e lettera *a*), e 85, comma 1.

In effetti, la mancanza di una clausola di salvaguardia che preveda l'inapplicabilità delle disposizioni in esame alle Regioni ad autonomia speciale, ove siano in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione, e la circostanza che la relazione tecnica, nel quantificare ed esporre i dati contabili ed economici ricollegabili alle misure introdotte, prenda a riferimento le entrate riscosse in tutto il territorio nazionale, compreso quello della Regione interessata, portano a ritenere, come già si era accennato, che le disposizioni impugnate comprendano effettivamente anche le maggiori entrate derivanti dai tributi riscossi nella Regione siciliana.

3.2.- Occorre ancora rammentare che in ordine alla destinazione del gettito derivante dai tributi erariali riscossi nel territorio della Regione siciliana, sussistono ben precisi vincoli costituzionali, stabiliti dall'art. 36, primo comma, dello Statuto della Regione siciliana e dalle disposizioni di attuazione statutarie, contenute nell'art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, secondo cui spettano alla Regione siciliana tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio (ad eccezione di alcuni specifici tributi, tra i quali non rientrano quelli in discussione). Tuttavia è possibile per la legge statale prevedere diversamente, attribuendo allo Stato il gettito derivante da uno o più tributi, purché siano rispettate tutte le seguenti tre tassative condizioni: *a*) la natura tributaria dell'entrata; *b*) la novità di tale entrata; *c*) la sua destinazione «con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime». L'art. 37 del citato statuto regionale precisa, poi, che spetta alla Regione anche la quota di tributo relativa ad impianti e stabilimenti con sede nel territorio regionale, anche se di imprese commerciali o industriali che hanno sede centrale al di fuori.

Questa Corte ha già avuto modo di precisare che i tributi istituiti e regolati da una legge dello Stato, ma il cui gettito è parzialmente destinato a un ente territoriale (nella specie la Regione siciliana), conservano inalterata la loro natura di tributi erariali (*ex multis*, sentenze n. 97 del 2013, n. 123 del 2010, n. 216 del 2009, n. 397 del 2005, n. 37 del 2004, n. 296 del 2003). Conseguentemente il legislatore statale può sempre modificarli, diminuirli o persino sopprimerli, senza che ciò comporti una violazione dell'autonomia finanziaria regionale, in quanto lo statuto di autonomia non assicura alla Regione siciliana una garanzia quantitativa di entrate, con il solo limite che la riduzione delle entrate non sia, però, di entità tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni regionali o da produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale (*ex plurimis*, sentenze n. 241 del 2012, n. 298 del 2009, n. 256 del 2007, n. 155 del 2006, n. 138 del 1999).

Tuttavia, quando, il legislatore statale intende destinare allo Stato tributi riscossi nel territorio della Regione siciliana, occorre che vengano rispettate le condizioni cui l'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 subordina la deroga al principio generale (contenuto negli artt. 36 e 37 dello Statuto della Regione siciliana) della loro destinazione alla medesima



Regione siciliana (*ex plurimis* sentenze n. 207 e n. 145 del 2014, n. 97 e n. 42 del 2013, n. 241, n. 143, n. 142, n. 135 e n. 99 del 2012). Ai fini dello scrutinio delle promosse questioni, è perciò necessario verificare, in relazione a ciascun tributo e a ciascuna norma impugnata, se la riserva allo Stato della maggiore entrata da essa prevista sia conforme alla normativa statutaria ed alle relative disposizioni di attuazione e, in particolare, se sia verificata la natura erariale del tributo, la novità dell'entrata e la specifica finalizzazione della stessa.

4.- La Regione siciliana contesta la legittimità costituzionale della destinazione allo Stato, in forza delle disposizioni di cui agli impugnati artt. 5, comma 2, e 61, comma 1, alinea e lettera *a*), delle maggiori entrate derivanti dall'aumento della platea dei contribuenti soggetti all'«addizionale» IRES, previsto dall'art. 5, comma 1, del d.l. n. 69 del 2013, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 98 del 2013.

La questione non è fondata.

Pacifica risulta la natura erariale del tributo, in quanto l'imposta sui redditi delle società rappresenta un tributo diretto, istituito con legge statale - configurante perciò un prelievo coattivo con riferimento a un presupposto economicamente rilevante, collegato ad una pubblica spesa - rispetto al quale la speciale «addizionale» in esame costituisce in realtà una maggiorazione d'aliquota dell'imposta applicabile al medesimo presupposto e al medesimo imponibile di quest'ultima, come recentemente riconosciuto da questa Corte (sentenza n. 10 del 2015).

Deve poi ritenersi sussistente anche la novità dell'entrata.

Invero, questa Corte ha già avuto modo di precisare (sentenza n. 49 del 1972 e, più recentemente, *ex plurimis*, sentenze n. 198 del 1999, n. 348 del 2000, n. 265, n. 241 e n. 143 del 2012, n. 145 del 2014) che la novità dell'entrata non equivale alla novità del tributo, ma sussiste ogni qual volta si verifichi un incremento di gettito dovuto ad una modifica normativa della struttura dell'imposta - e, quindi, del conseguente atto impositivo - che ben può riguardare, come nella specie, i volumi di ricavi o l'ammontare del reddito che determinano l'applicazione dell'aliquota maggiorata.

Nessun dubbio, infine, circa la specifica destinazione dell'aumento di gettito a particolari finalità contingenti o continuative dello Stato indicate nella legge medesima.

L'aumento del gettito in esame è, infatti, destinato in parte alla riduzione della componente A2 della tariffa elettrica deliberata dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas e, in parte, alla copertura degli oneri derivanti dalle previsioni contenute negli artt. 2, comma 8, 11, 17, 18, comma 8-*septies*, 22, comma 3, 23, 32, comma 7-*ter*, 42-*ter*, 46, comma 1-*bis*, 46-*bis* e 56 dello stesso decreto, e cioè degli oneri relativi alla previsione di contributi a tasso agevolato, alla proroga del credito d'imposta per il settore cinematografico, alla realizzazione del fascicolo sanitario elettronico, all'acquisto di mobili e arredi ad uso scolastico e per l'infanzia, alle spese per la sicurezza degli ambiti portuali, alle spese per il rilancio della nautica da diporto e del turismo nautico, al pagamento dei contributi previdenziali in misura ridotta per le cooperative non operanti in zone svantaggiate, agli accertamenti sugli affetti da sindrome di Down, alla promozione della Expo Milano 2015, alla proroga del termine di versamento delle imposte sulle transazioni finanziarie.

Risultano pertanto integrate tutte le condizioni che giustificano la deroga al principio della destinazione alla Regione siciliana dei tributi erariali riscossi nel suo territorio.

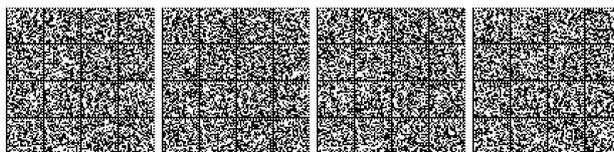
5.- La Regione siciliana contesta la legittimità costituzionale della destinazione allo Stato, in forza della disposizione di cui all'impugnato art. 85, comma 1, delle maggiori entrate derivanti dall'aumento del contributo unificato per i giudizi di impugnazione previsto dall'art. 28, comma 1, lettera *a*), della legge n. 183 del 2011.

Quest'ultima norma aveva già previsto la destinazione allo Stato delle entrate in esame, riscosse sul territorio della Regione siciliana, per la durata di cinque anni ed era già stata giudicata non illegittima dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 265 del 2012, che aveva verificato la natura erariale del tributo, la novità dell'entrata e la specifica finalizzazione della stessa.

La disposizione oggi impugnata (art. 85, comma 1, del d.l. n. 69 del 2013, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 98 del 2013), si è limitata ad estendere temporalmente la destinazione di tale nuova maggiore entrata a copertura delle spese per i giudici ausiliari e per il tirocinio formativo.

Continuano, quindi, ad essere rispettate tutte le condizioni previste dalle disposizioni di attuazione ex art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 e in particolare la specificità della finalizzazione come stabilita dalla disposizione impugnata. Del resto, né lo statuto della Regione siciliana, né le relative disposizioni di attuazione richiedono in alcun modo - come accade, invece, in altri Statuti regionali - che la destinazione allo Stato della maggiore entrata debba essere temporalmente limitata; tanto meno esse vietano al legislatore statale di protrarre nel tempo la destinazione di nuove entrate al soddisfacimento di esigenze, che da contingenti possono divenire continuative, sempre che ciò avvenga nel rispetto, come avvenuto nella specie, di tutte le condizioni previste dal richiamato art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 e, in particolare, della specificità della finalizzazione.

Devono, dunque, considerarsi integrate anche in questo caso tutte le condizioni che giustificano la deroga al principio della destinazione alla Regione siciliana dei tributi erariali riscossi nel suo territorio.



6.- La Regione siciliana contesta la legittimità costituzionale dell'impugnato art. 61, comma 1, alinea e lettera a) anche nella parte in cui destina allo Stato le maggiori entrate derivanti dalla norma di interpretazione autentica di cui all'art. 55, comma 1, del medesimo decreto-legge.

La questione è fondata, nei limiti di seguito precisati.

Manca invero nella specie il carattere di novità del provento. Infatti, l'atto impositivo connesso all'interpretazione dell'art. 74-ter, comma 3, del d.P.R. n. 633 del 1972 - interpretazione ora divenuta obbligatoria, in forza dell'art. 55, comma 1, del decreto impugnato - era ab origine non solo plausibile, ma anche probabile e concretamente praticata, senza che il relativo gettito fosse stato riservato allo Stato.

Occorre rammentare in proposito che il citato comma 3 dell'art. 74-ter pone un divieto di detrazione dell'«imposta relativa ai costi di cui al comma 2» - vale a dire a quelli «sostenuti per le cessioni di beni e prestazioni di servizi effettuate da terzi a diretto vantaggio dei viaggiatori, al lordo della relativa imposta» - in relazione alle operazioni effettuate dalle agenzie di viaggio e di turismo per la organizzazione di pacchetti turistici costituiti da viaggi, vacanze, circuiti tutto compreso e connessi servizi, verso il pagamento di un corrispettivo globale. Tali detrazioni sono infatti considerate come una prestazione di servizi unica ai sensi del comma 1 del medesimo art. 74-ter ai fini del pagamento dell'imposta sul valore aggiunto.

L'inammissibilità della detrazione (comprensiva della relativa imposta) è, quindi, prevista dal citato art. 74-ter in termini generali, come tali idonei a includere nel divieto anche l'imposta assolta sulle cessioni di beni e sulle prestazioni di servizi, di cui al comma 2 dello stesso articolo, effettuate da terzi nei confronti delle agenzie di viaggio stabilite fuori dell'Unione europea a diretto vantaggio dei viaggiatori, vale a dire l'imposta per la quale l'art. 55, comma 1, del decreto impugnato ha precisato, appunto con norma di interpretazione autentica, che non era consentito il rimborso.

Nessuna nuova entrata, diversa da quella che già trovava la propria base normativa nell'art. 74-ter, è stata quindi introdotta *ex novo* dall'art. 55, comma 1, dell'impugnato decreto.

Difettando, dunque, il requisito della novità dell'entrata, cui l'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 subordina la deroga al principio generale ex artt. 36 e 37 dello Statuto della Regione siciliana, di destinazione alla predetta Regione dei tributi riscossi sul suo territorio, deve dichiararsi l'illegittimità costituzionale dell'art. 61, comma 1, alinea e lettera a), limitatamente alla parte in cui ricomprende nell'aumento di gettito derivante dall'art. 55, comma 1, del decreto impugnato, anche i tributi riscossi nel territorio della Regione siciliana.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'articolo 61, comma 1, alinea e lettera a), del decreto-legge 21 giugno 2013 n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98, limitatamente alla parte in cui ricomprende nell'aumento di gettito derivante dall'art. 55, comma 1, dello stesso decreto, anche i tributi riscossi nel territorio della Regione siciliana;

2) dichiara non fondata nel resto la questione di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 2, 61, comma 1, alinea e lettera a), e 85, comma 1, del d.l. n. 69 del 2013, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 98 del 2013, promosso in riferimento agli artt. 36 e 37 dello Statuto della Regione siciliana (approvato con il regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2) e all'art. 2 del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), dalla Regione siciliana con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

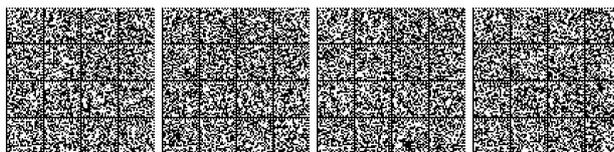
Marta CARTABIA, *Presidente*
e *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 132

Sentenza 26 maggio - 7 luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Avviso di accertamento emesso prima della scadenza del termine dilatorio stabilito per l'invio dei chiarimenti richiesti al contribuente - Nullità.

- Decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), art. 37-*bis*, comma 4.
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, 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. 37-*bis*, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), promosso dalla Corte di cassazione, nel procedimento vertente tra l'Agenzia delle entrate e la Cassa di Risparmio di Rieti spa, con ordinanza del 5 novembre 2013, iscritta al n. 278 del registro ordinanze 2013 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visti l'atto di costituzione della Cassa di Risparmio di Rieti spa, nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 26 maggio 2015 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato Augusto Fantozzi per la Cassa di Risparmio di Rieti spa e l'avvocato dello Stato Gianni De Bellis per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 5 novembre 2013, la Corte di cassazione ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 37-*bis*, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione.

La questione è sorta nel corso di un giudizio promosso dalla Cassa di Risparmio di Rieti spa, che ha impugnato davanti alla Commissione tributaria provinciale di Rieti un avviso di accertamento - e la derivata cartella esattoriale - in materia di IRPEF e di ILOR per l'anno 1997.

Con l'avviso di accertamento, che trae origine da un processo verbale di constatazione redatto dalla Guardia di finanza, l'Agenzia delle entrate ha sottoposto a tassazione, tra il resto, la somma di 760.558,00 euro, dedotta quale perdita generata dalla cessione di crediti, in quanto operazione elusiva, ai sensi dell'art. 37-*bis* del d.P.R. n. 600 del 1973.



Con sentenza depositata il 12 luglio 2007, la Commissione tributaria regionale del Lazio, in totale riforma della sentenza di primo grado, ha annullato l'avviso di accertamento, giacché la sua notifica è avvenuta prima del decorso del termine di sessanta giorni dal ricevimento della lettera di chiarimenti richiesti al contribuente, in violazione dell'art. 37-*bis*, comma 4, del d.P.R. n. 600 del 1973.

La sentenza di appello è stata impugnata dall'Agenzia delle entrate, sulla base di quattro motivi.

La Corte di cassazione precisa di dovere esaminare per primo, atteso il suo carattere preliminare, il secondo motivo del ricorso, con il quale l'Agenzia delle entrate deduce che il rispetto delle regole sul contraddittorio preventivo con il contribuente, ai sensi del comma 4 dell'art. 37-*bis*, è divenuto irrilevante, dovendo prevalere la necessità di reprimere l'elusione, a seguito dell'introduzione nell'ordinamento nazionale del generale divieto di abuso del diritto, in forza del quale l'amministrazione può disattendere gli effetti di operazioni compiute essenzialmente per il conseguimento di un vantaggio fiscale.

2.- Ad avviso della rimettente, la questione sarebbe rilevante, in quanto l'avviso di accertamento impugnato nel giudizio principale è stato notificato cinquantaquattro giorni dopo il ricevimento della richiesta di chiarimenti, sicché dall'applicazione della norma censurata conseguirebbe la nullità dell'atto.

Quanto alla non manifesta infondatezza, la norma contrasterebbe in primo luogo con l'art. 3 Cost., per disparità di trattamento, perché è "disonica" rispetto al diritto vivente, costituito dalla costante giurisprudenza di legittimità secondo cui nel nostro ordinamento esiste un principio generale, ricavabile dall'art. 53 Cost., che vieta di conseguire indebiti vantaggi fiscali abusando del diritto.

Secondo la rimettente, solo l'art. 37-*bis* del d.P.R. n. 600 del 1973, che ha natura speciale rispetto al generale divieto dell'abuso del diritto, prevede forme di contraddittorio preventivo con il contribuente da osservare a pena di nullità, sicché ne deriva una irragionevole disparità di trattamento con le fattispecie antielusive che non sono riconducibili alla norma denunciata, nonché con altre disposizioni che consentono l'inopponibilità all'amministrazione finanziaria di negozi elusivi, come l'art. 20 del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del Testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), in relazione alle quali la legge non prevede analoga sanzione.

L'irragionevolezza della sanzione di nullità sarebbe resa evidente anche dal confronto con la natura officiosa della rilevanza delle fattispecie elusive ad opera del giudice, che implica l'impossibilità di instaurare un contraddittorio preventivo tra l'amministrazione finanziaria e il contribuente.

La norma violerebbe, in secondo luogo, il principio che impone a tutti l'adempimento delle obbligazioni tributarie, ai sensi dell'art. 53 Cost., giacché fa dipendere la nullità dell'avviso di accertamento da un mero vizio di forma del contraddittorio, il quale deve avere invece carattere di effettività sostanziale e non formalistico, come si desume dall'applicazione, nel ben più delicato campo processuale, della regola, riconosciuta dalla giurisprudenza, in base alla quale la nullità delle notificazioni degli atti fiscali è sanata per raggiungimento dello scopo, se il contribuente impugna correttamente l'atto, ai sensi degli artt. 156, terzo comma, del codice di procedura civile, e 60 del d.P.R. n. 600 del 1973.

La rimettente conclude rilevando che la norma non sembra suscettibile di interpretazioni adeguatrici, attesa la perentoria formulazione della comminatoria di nullità, «diretta proprio a protezione delle forme del preventivo contraddittorio».

3.- La Cassa di Risparmio di Rieti spa, costituitasi in giudizio, ha chiesto che la questione sia dichiarata manifestamente infondata, sottolineando la legittimità e la ragionevolezza della procedura di contraddittorio preventivo delineata nel comma 4 dell'art. 37-*bis*, che costituisce il contraltare, a tutela del contribuente, del penetrante e invasivo potere dell'amministrazione finanziaria di accertare fattispecie elusive, permeato da ampie valutazioni discrezionali.

A tale proposito, richiama il principio generale del "giusto procedimento amministrativo", che prevede l'obbligo del contraddittorio con l'interessato prima dell'emanazione dell'atto amministrativo, e ricorda che il legislatore ha più volte previsto, a pena di nullità dell'accertamento, l'obbligo del contraddittorio preventivo tra l'amministrazione finanziaria e il contribuente, tutte le volte che ha ritenuto di rilevante interesse la partecipazione del privato in chiave difensiva, e che la giurisprudenza, in via interpretativa, ha ravvisato la nullità dell'atto impositivo in casi nei quali il legislatore, pur prevedendo l'obbligo del contraddittorio preventivo, non ha tuttavia specificato la sanzione per la sua violazione.

Ne conseguirebbe che la norma censurata, là dove prevede la nullità dell'avviso di accertamento per violazione delle regole sul contraddittorio preventivo, non è "disonica" nemmeno in una prospettiva sistematica, al contrario di quanto ritiene il giudice *a quo*.

La Cassa di Risparmio di Rieti spa nega, altresì, che il divieto di abuso del diritto in materia tributaria costituisca idoneo *tertium comparationis*, e contesta la legittimità della creazione stessa di un simile divieto per via giurisprudenziale, con particolare riguardo ai tributi non armonizzati, creazione che si risolverebbe in un eccesso di potere giuri-



sdizionale, in quanto l'art. 53 Cost. - norma dalla quale, malgrado la sua natura programmatica, la Corte di cassazione fa discendere l'indicato divieto - non esprime un principio generale antielusivo direttamente applicabile alle singole fattispecie, risultando ciò incompatibile con l'art. 23 Cost., che prevede una riserva di legge in materia.

Osserva poi che è arbitrario il confronto di una norma di legge con un orientamento giurisprudenziale e che si dovrebbero semmai estendere anche alle altre fattispecie antielusive, individuate sulla base del generale divieto di abuso del diritto, le stesse garanzie difensive previste a tutela del contribuente dalla norma denunciata, in ossequio al richiamato principio del giusto procedimento amministrativo, che è riconosciuto anche dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, e che la Corte di giustizia dell'Unione europea ha più volte applicato in tema di accertamento dei tributi armonizzati, facendo così sorgere una esigenza di pari trattamento dei comportamenti abusivi riguardanti i tributi non armonizzati, in particolare le imposte dirette.

Nega, quindi, che l'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986, individuato dalla rimettente quale ulteriore *tertium comparationis*, costituisca in realtà una norma antielusiva e che il richiamo alla rilevanza d'ufficio dell'abuso del diritto nel processo tributario sia conferente, poiché si tratta di un istituto estraneo alla fase dell'accertamento tributario, alla quale si riferisce invece la norma denunciata, e poiché comunque il rilievo officioso non esonera il giudice dal dovere di instaurare sulla questione il contraddittorio tra le parti.

Infine, osserva che nel caso concreto è stata radicalmente omessa la richiesta di chiarimenti al contribuente, con macroscopica violazione della norma, e che la Corte di cassazione sembra avere confuso la disciplina speciale di cui all'art. 37-bis, comma 4, del d.P.R. n. 600 del 1973 con quella generale prevista dall'art. 12, comma 7, della legge 27 luglio 2000, n. 212 (Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente), che contempla una mera facoltà del contribuente di instaurare il contraddittorio preventivo, imponendo all'amministrazione solo di rispettare il termine dilatorio di sessanta giorni dal rilascio del processo verbale di constatazione, prima di notificare l'atto impositivo.

4.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile.

A suo avviso, il giudice *a quo* ha in primo luogo omesso di esperire il doveroso tentativo di interpretare la norma denunciata in senso costituzionalmente orientato, alla luce della sua stessa giurisprudenza, che ha più volte escluso, in materia processuale, la legittimità di soluzioni interpretative volte a conferire rilievo a formalismi non giustificati da effettive garanzie difensive, mediante il richiamo al principio del «giusto processo», come introdotto dal novellato art. 111 Cost., e ha altresì escluso la nullità prevista dall'art. 42, secondo e terzo comma, del d.P.R. n. 600 del 1973 in materia di motivazione degli avvisi di accertamento, se è rispettato il diritto di difesa.

Si dovrebbe inoltre considerare che l'origine comunitaria del divieto dell'abuso del diritto impone di disapplicare le eventuali regole processuali di diritto interno che impediscono la sua piena attuazione.

In secondo luogo, il giudice *a quo* non avrebbe sufficientemente motivato sulla rilevanza della questione, omettendo di valutare la infondatezza del terzo e del quarto motivo di impugnazione della sentenza di appello - entrambi idonei ad assorbire il secondo motivo, erroneamente qualificato come preliminare -, con i quali l'Agenzia delle entrate ha dedotto, rispettivamente, che il termine dilatorio di sessanta giorni venne osservato, decorrendo esso dal giorno in cui il processo verbale di constatazione era entrato nel possesso della contribuente, e che non ci fu alcuna violazione del contraddittorio, sia perché durante la verifica fiscale vi era stato uno scambio di informazioni e di chiarimenti con i responsabili della banca, sia perché il ritardo di soli sei giorni rispetto alla scadenza era, da un lato, giustificato dalla necessità di impedire la decadenza della pretesa impositiva e, d'altro lato, non aveva impedito alla contribuente di esercitare il diritto di difesa.

5.- La Cassa di Risparmio di Rieti spa ha depositato una memoria illustrativa, nella quale contesta le ragioni dedotte dal Presidente del Consiglio dei ministri, ribadendo che la sanzione in esame non attribuisce rilievo a formalismi non giustificati da concrete esigenze difensive del contribuente e risponde anche alla «necessità di evitare una inaccettabile «discriminazione a rovescio»», che si verificherebbe a danno dei rapporti disciplinati dal solo diritto interno rispetto a quelli soggetti anche al diritto comunitario, in relazione ai quali, con particolare riferimento ai tributi armonizzati, si applica il principio del giusto processo amministrativo.

Osserva poi che, dopo la pronuncia dell'ordinanza di rimessione, la Corte di cassazione medesima ha dapprima recepito il principio fondamentale dell'obbligatorietà del contraddittorio endoprocedimentale in materia tributaria, a pena di nullità dell'atto, ogni volta che deve essere adottato un provvedimento lesivo dei diritti e degli interessi del contribuente, indipendentemente dal fatto che ciò sia previsto espressamente da una norma positiva, e con successive pronunce ha superato il presupposto stesso da cui muove l'ordinanza, statuendo che l'amministrazione finanziaria, nel caso in cui intenda contestare fattispecie elusive, indipendentemente dalla loro riconducibilità o meno alle ipotesi contemplate dall'art. 37-bis, comma 3, del d.P.R. n. 600 del 1973, è tenuta a richiedere i preventivi chiarimenti al contribuente e ad osservare il termine dilatorio di sessanta giorni prima di emettere l'atto, che è altrimenti viziato da nullità.



L'evoluzione della giurisprudenza, che esclude anche la natura elusiva della fattispecie disciplinata dall'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986, dimostrerebbe pertanto la manifesta infondatezza della questione.

Infine, la Cassa di Risparmio di Rieti contesta l'eccezione di irrilevanza della questione, osservando sia che la Corte di cassazione ha sufficientemente motivato sul punto, là dove ha sottolineato che dall'applicazione della norma conseguirebbe la nullità dell'avviso, sia che il terzo e il quarto motivo di impugnazione, al contrario di ciò che sostiene l'intervenuto, sono in concreto infondati.

5.1.- Con una memoria depositata nell'imminenza dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri ha illustrato ulteriormente le ragioni a sostegno delle eccezioni di inammissibilità della questione, ribadendo che l'esame preliminare del terzo e del quarto motivo di ricorso per cassazione avrebbe consentito alla rimettente di pronunciare l'annullamento della sentenza impugnata, senza necessità di sollevare la questione di legittimità costituzionale, e che il tentativo di interpretazione adeguatrice avrebbe condotto il giudice *a quo* alla stessa conclusione, alla luce della giurisprudenza relativa all'analogia fattispecie di cui all'art. 12, comma 7, della legge n. 212 del 2000, che nega la nullità dell'atto emesso ante tempus, qualora il contraddittorio sia stato sostanzialmente rispettato.

L'intervenuto contesta poi la tesi secondo la quale il principio generale dell'abuso del diritto in materia tributaria non sarebbe ammissibile, in mancanza di una norma positiva che lo prevede, e richiama un recente contrario orientamento espresso dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di IVA.

Considerato in diritto

1.- La Corte di cassazione dubita della legittimità costituzionale - in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione - dell'art. 37-*bis*, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), nella parte in cui sanziona con la nullità l'avviso di accertamento che sia stato emesso prima della scadenza del termine di sessanta giorni dal ricevimento da parte del contribuente della richiesta di chiarimenti.

La questione è sorta nel corso di un giudizio promosso dalla Cassa di Risparmio di Rieti spa per l'annullamento di un avviso di accertamento in materia di IRPEF e di ILOR per l'anno 1997, con il quale l'Agenzia delle entrate ha sottoposto a tassazione, tra il resto, la somma di 760.558,00 euro, dedotta quale perdita generata dalla cessione di crediti, in quanto operazione elusiva ai sensi dell'art. 37-*bis* del d.P.R. n. 600 del 1973.

La Commissione tributaria regionale del Lazio, in riforma della sentenza di primo grado, aveva annullato l'avviso di accertamento, in quanto notificato prima della scadenza del termine dilatorio di sessanta giorni previsto dalla norma censurata. La Corte di cassazione, investita dell'impugnazione della sentenza di appello, ritiene la questione rilevante, perché all'applicazione della norma stessa consegue la nullità dell'atto, come statuito dalla sentenza impugnata. La ritiene inoltre non manifestamente infondata, perché la norma contrasterebbe in primo luogo con l'art. 3 Cost., per disparità di trattamento, essendo "disonica" rispetto al diritto vivente, secondo cui esiste nel nostro ordinamento un principio generale, ricavabile dall'art. 53 Cost., che vieta di abusare del diritto per conseguire indebiti vantaggi fiscali.

Ad avviso della rimettente, solo l'art. 37-*bis* del d.P.R. n. 600 del 1973, che ha natura speciale rispetto alla disciplina generale del divieto dell'abuso del diritto, prevede forme di contraddittorio preventivo con il contribuente da osservare a pena di nullità. Alla fattispecie in esso prevista sarebbe quindi riservato un trattamento irragionevolmente diverso rispetto a quello generale stabilito per le fattispecie antielusive non riconducibili alla norma denunciata, nonché a quello previsto da altre disposizioni che, come l'art. 20 del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131 (Approvazione del Testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro), stabiliscono l'inopponibilità all'amministrazione finanziaria di negozi elusivi, senza prevedere una analoga sanzione.

In secondo luogo, facendo dipendere la nullità dell'avviso di accertamento da un mero vizio di forma del contraddittorio, la norma violerebbe l'art. 53 Cost., che impone a tutti l'adempimento delle obbligazioni tributarie. La garanzia del contraddittorio deve avere invece carattere di effettività sostanziale, come si desume, nel campo processuale, dagli artt. 156, terzo comma, del codice di procedura civile, e 60 del d.P.R. n. 600 del 1973, che la giurisprudenza interpreta nel senso che la nullità della notificazione dell'atto fiscale è sanata per raggiungimento dello scopo, se il contribuente impugna correttamente l'atto.

Secondo la rimettente, infine, la norma non sarebbe suscettibile di interpretazioni adeguatrici, considerata la perentoria formulazione della comminatoria di nullità, «diretta proprio a protezione delle forme del preventivo contraddittorio».



2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, intervenuto nel giudizio, ha eccepito l'inammissibilità della questione per non essere stato esperito il tentativo di interpretare la norma in senso costituzionalmente orientato e per omessa motivazione sulla rilevanza.

Per priorità logica si inizia con l'esame di questo secondo profilo.

Ad avviso dell'intervenuto, la rimettente avrebbe dovuto prima respingere gli altri motivi di ricorso proposti dalla Agenzia delle entrate, al cui accoglimento dovrebbe seguire la cassazione della sentenza impugnata, indipendentemente dalla soluzione della questione di costituzionalità.

L'eccezione non è fondata.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, nel giudizio di costituzionalità non è sindacabile l'ordine logico secondo il quale il rimettente reputa, in modo non implausibile, di affrontare le varie questioni o i motivi di ricorso portati al suo esame (*ex plurimis*, sentenze n. 272 del 2007, n. 409 e n. 226 del 1998, n. 213 del 1994). Il giudice *a quo* ha precisato che il secondo motivo del ricorso ha carattere preliminare, perché con esso l'Agenzia delle entrate deduce che il rispetto del procedimento previsto dal comma 4 dell'art. 37-*bis* è ormai irrilevante, dovendo prevalere la necessità di reprimere l'elusione, a seguito dell'introduzione nell'ordinamento nazionale del generale divieto di abuso del diritto, in forza del quale l'amministrazione può disattendere gli effetti di operazioni compiute essenzialmente per conseguire un vantaggio fiscale.

La rimettente ha così fornito una motivazione non implausibile della rilevanza della questione con riferimento alla necessità, ai fini della soluzione della controversia, di stabilire se la notificazione dell'avviso di accertamento prima del decorso del termine dilatorio stabilito dalla norma censurata determini o meno la nullità dell'atto.

Nemmeno l'altra eccezione di inammissibilità è fondata.

Secondo l'intervenuto, la rimettente avrebbe potuto interpretare la norma nel senso, da ritenere costituzionalmente conforme, che la previsione di nullità in essa contenuta non è vincolante. A tale fine viene menzionata la giurisprudenza di legittimità che ha più volte escluso, in materia processuale, la legittimità di soluzioni interpretative dirette a conferire rilievo a formalismi non giustificati da effettive garanzie difensive, mediante il richiamo al principio del «giusto processo», come introdotto dal novellato art. 111 Cost., e ha altresì escluso che si possa dichiarare la nullità dell'avviso di accertamento per difetto di motivazione, ai sensi dell'art. 42, secondo e terzo comma, del d.P.R. n. 600 del 1973, qualora sia rispettato il diritto di difesa.

Il richiamo all'art. 111 Cost., tuttavia, non è conferente. La questione sottoposta all'esame di questa Corte non riguarda infatti la nullità di un atto processuale, bensì quella di un atto impositivo. Si consideri inoltre che l'orientamento giurisprudenziale invocato applica il principio del «giusto processo» per limitare i casi di inesistenza delle notificazioni degli atti processuali ogni qual volta vi sia un astratto collegamento tra il luogo di esecuzione della notifica e il suo destinatario, confermando che in tali casi si tratta pur sempre di nullità della notifica, suscettibile, in quanto tale, di essere sanata dall'intervenuto raggiungimento dello scopo ai sensi dell'art. 156 cod. proc. civ.

Neppure è conferente il richiamo all'orientamento giurisprudenziale in tema di motivazione dell'avviso di accertamento, richiesta a pena di nullità dall'art. 42, secondo e terzo comma, del d.P.R. n. 600 del 1973. Secondo il menzionato orientamento, l'obbligo di motivazione è soddisfatto ogni qual volta sia enunciato il *petitum* dell'ufficio impositore e risultino indicate le relative ragioni in termini sufficienti a definire la materia del contendere. La norma denunciata, tuttavia, non fa dipendere la nullità dell'atto impositivo dal suo contenuto, ma da un vizio del procedimento diretto a instaurare il contraddittorio anticipato con il contribuente. L'interpretazione della norma stessa, pertanto, non può essere in alcun modo orientata dall'individuazione dei requisiti minimi della motivazione dell'avviso di accertamento.

A sostegno dell'eccezione in esame, l'intervenuto invoca, altresì, il potere-dovere del giudice di conformarsi al diritto comunitario nella decisione della controversia e quindi, secondo l'orientamento della stessa Corte di cassazione, l'obbligo di disapplicare le regole processuali di diritto interno (come quelle che precludono, in sede di legittimità, l'esame di questioni non specificamente dedotte dal ricorrente e l'introduzione di nuove questioni di fatto) che impediscono la piena applicazione delle norme dell'Unione europea. Nemmeno questo argomento è idoneo a orientare l'interprete nel senso indicato dall'intervenuto, sia perché la norma denunciata non costituisce una regola processuale, sia perché dall'origine comunitaria del principio generale del divieto di abuso del diritto in materia tributaria non deriva, di per sé, l'incompatibilità con lo stesso diritto dell'Unione europea di una norma nazionale che prevede misure a garanzia del contraddittorio preventivo con il contribuente. Al contrario, il rispetto dei diritti di difesa costituisce un principio generale del diritto comunitario, che trova applicazione ogniqualvolta l'amministrazione si proponga di adottare nei confronti di un soggetto un atto per esso lesivo, con la conseguenza che i destinatari di decisioni che incidono sensibilmente sui loro interessi devono essere messi in condizione di manifestare utilmente il loro punto di vista in merito agli elementi sui quali l'amministrazione intende fondare la propria decisione (*ex plurimis*, Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 18 dicembre 2008, in causa C-349/07).



3.- La questione sollevata in relazione all'art. 3 Cost. è infondata.

Nel porre la questione, la rimettente individua il *tertium comparationis* della lamentata violazione dell'art. 3 Cost., in primo luogo, nel principio generale antielusivo in materia tributaria, che non sanzionerebbe con la nullità gli avvisi di accertamento affetti da vizi formali del contraddittorio preventivo con il contribuente. Un ulteriore *tertium comparationis* è individuato poi dal giudice *a quo* nell'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986, che dovrebbe essere considerato come una speciale norma antielusiva in materia di imposta di registro.

3.1.- Secondo la costante giurisprudenza di legittimità (*ex plurimis*, Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenze 23 dicembre 2008, n. 30055 e n. 30057; Corte di cassazione, quinta sezione civile, sentenza 7 novembre 2012, n. 19234), il generale divieto di abuso del diritto si traduce, in materia tributaria, in un principio generale antielusivo, che trae fondamento dai principi costituzionali di capacità contributiva e di progressività dell'imposizione. Tale principio preclude al contribuente di conseguire vantaggi fiscali mediante l'uso distorto, anche se non contrastante con alcuna specifica disposizione, di strumenti giuridici idonei ad ottenere un'agevolazione o un risparmio d'imposta, in difetto di ragioni economicamente apprezzabili che giustifichino l'operazione, diverse dalla mera aspettativa di quei benefici. Esso comporta che il negozio non sia opponibile all'amministrazione finanziaria per ogni profilo di indebito vantaggio tributario che il contribuente pretenda di far discendere dall'operazione elusiva.

Il ricordato orientamento implica, come suo naturale corollario, che il divieto di abuso del diritto in materia tributaria deve considerarsi operante nel nostro ordinamento fin da prima dell'entrata in vigore dell'art. 37-bis del d.P.R. n. 600 del 1973, con la conseguenza che quest'ultima disposizione, introdotta dall'art. 7, comma 1, del decreto legislativo 8 ottobre 1997, n. 358 (Riordino delle imposte sui redditi applicabili alle operazioni di cessione e conferimento di aziende, fusione, scissione e permuta di partecipazioni), costituirebbe una norma speciale, con la quale il legislatore ha applicato la clausola generale antielusiva nel settore delle imposte sui redditi.

La sussistenza della violazione del principio di eguaglianza, nei termini prospettati dal giudice *a quo*, presuppone che, per le fattispecie elusive non riconducibili all'art. 37-bis e soggette al solo divieto generale di abuso del diritto, non operi la stessa sanzione della nullità dell'atto impositivo che risulti affetto dallo stesso vizio.

Tuttavia, non solo l'ordinanza di rimessione non offre alcuna particolare motivazione sul punto, limitandosi ad affermare che per le fattispecie elusive non disciplinate dall'art. 37-bis non operano regole analoghe, ma l'ipotesi dalla quale muove è contraddetta dalla stessa giurisprudenza di legittimità - sia pure formatasi in epoca successiva all'ordinanza di rimessione - secondo la quale l'amministrazione finanziaria che intenda contestare fattispecie elusive, anche se non riconducibili alle ipotesi contemplate dall'art. 37-bis del d.P.R. n. 600 del 1973, è tenuta, a pena di nullità dell'atto impositivo, a richiedere chiarimenti al contribuente e a osservare il termine dilatorio di sessanta giorni, prima di emettere l'avviso di accertamento, il quale dovrà essere specificamente motivato anche con riguardo alle osservazioni, ai chiarimenti e alle giustificazioni, eventualmente forniti dal contribuente (Corte di cassazione, quinta sezione civile, sentenze 14 gennaio 2015, n. 406 e 5 dicembre 2014, n. 25759).

Questa conclusione si collega idealmente, rappresentandone l'evoluzione, a precedenti decisioni delle sezioni unite della Corte di cassazione, con le quali è stato riconosciuto, nella fattispecie di cui al richiamato art. 12, comma 7, della legge n. 212 del 2000, che l'inosservanza da parte dell'amministrazione del termine dilatorio di sessanta giorni dal rilascio della copia del processo verbale di chiusura delle operazioni, posto a garanzia del diritto di difesa del contribuente, determina la nullità dell'atto di accertamento emesso ante tempus anche in mancanza di un'espressa comminatoria, salvo che non ricorrano specifiche ragioni di urgenza, le quali devono essere adeguatamente motivate (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 29 luglio 2013, n. 18184), ed è stato riconosciuto, altresì, in materia di iscrizione ipotecaria prevista dall'art. 77 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602 (Disposizioni sulla riscossione delle imposte sul reddito), che l'attivazione del contraddittorio endoprocedimentale costituisce un principio fondamentale immanente nell'ordinamento, operante anche in difetto di una espressa e specifica previsione normativa, a pena di nullità dell'atto finale del procedimento, per violazione del diritto di partecipazione dell'interessato al procedimento stesso (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 18 settembre 2014, n. 19667). Talune incertezze che permangono, nella giurisprudenza di legittimità, intorno ai limiti e, soprattutto, alle modalità di applicazione di questi principi, specie nei casi diversi da quelli contemplati dall'art. 12, comma 7, della legge n. 212 del 2000, costituiscono oscillazioni interpretative che non toccano direttamente la portata applicativa della norma censurata.

Il quadro composito così delineato chiarisce che il principio generale antielusivo, assunto dalla rimettente a *tertium comparationis*, non impedisce affatto, con riguardo alle fattispecie non riconducibili all'art. 37-bis del d.P.R. n. 600 del 1973, che debba essere instaurato il previo contraddittorio fra l'amministrazione finanziaria e il contribuente, né esclude che il vizio del contraddittorio conseguente alla violazione del termine produca la nullità dell'atto impositivo.

La sussistenza di un orientamento non isolato della stessa Corte di cassazione, che tende a riconoscere forza espansiva alla regola contenuta nella norma denunciata, non consente di ritenere esistente un diritto vivente in base al quale gli atti impositivi adottati in applicazione della clausola generale antielusiva si debbano considerare validi anche se emessi in violazione della regola contenuta nella stessa norma.



In altri termini, il *tertium comparationis* indicato dal giudice *a quo* non corrisponde a un principio generale, rispetto al quale la disciplina denunciata rivesta un carattere ingiustificatamente derogatorio, come è invece necessario ai fini del giudizio sulla violazione del principio di eguaglianza (sentenze n. 43 del 1989 e n. 1064 del 1988).

Nemmeno l'art. 20 del d.P.R. n. 131 del 1986, in tema di applicazione dell'imposta di registro, secondo cui «L'imposta è applicata secondo la intrinseca natura e gli effetti giuridici degli atti presentati alla registrazione, anche se non vi corrisponda il titolo o la forma apparente», costituisce un idoneo *tertium comparationis*. Secondo la rimettente, anche tale norma avrebbe natura antileusiva, ma la sua violazione non comporta una sanzione analoga a quella stabilita dalla norma denunciata.

Senza entrare nel merito della qualificazione della norma, è sufficiente osservare che la mancanza dell'espressa previsione, in essa, del contraddittorio anticipato non sarebbe comunque d'ostacolo all'applicazione del principio generale di partecipazione del contribuente al procedimento, di cui si è detto. Sicché nemmeno questo termine di riferimento assunto dalla rimettente è idoneo a dimostrare la denunciata disparità di trattamento.

A sostegno del giudizio di non manifesta infondatezza della questione, la rimettente richiama anche l'orientamento giurisprudenziale favorevole alla rilevabilità d'ufficio delle fattispecie elusive. È tuttavia evidente la mancanza di omogeneità dei due istituti - della sanzione della nullità dell'accertamento in violazione del contraddittorio procedimentale, per un verso, e del rilievo d'ufficio, per l'altro -, giacché l'uno, disciplinato dall'art. 37-*bis*, comma 4, del d.P.R. n. 600 del 1973, attiene alla fase propedeutica all'accertamento fiscale, mentre l'altro si collega, secondo l'indicato orientamento, al potere-dovere del giudice di rilevare ex officio, nelle controversie tributarie, le eventuali cause di invalidità o di inopponibilità di un negozio, che già appartengono all'oggetto del giudizio.

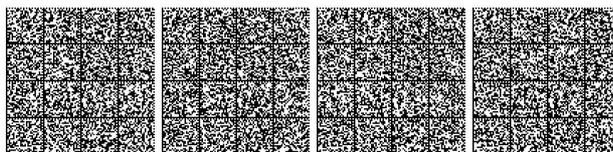
Si deve sottolineare, altresì, che il rilievo d'ufficio del giudice è in ogni caso subordinato all'avvenuta instaurazione del previo contraddittorio tra le parti, a pena di nullità della sentenza ai sensi dell'art. 101, secondo comma, cod. proc. civ., norma applicabile anche al processo tributario in virtù del rinvio di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546 (Disposizioni sul processo tributario in attuazione della delega al Governo contenuta nell'art. 30 della legge 30 dicembre 1991, n. 413)

3.2.- Con riguardo alla prospettata violazione dell'art. 53 Cost., si osserva che la nullità dell'avviso di accertamento per inosservanza del termine dilatorio prescritto dalla norma denunciata è la conseguenza, come si è detto, di un vizio del procedimento, consistente nel fatto di non essere stato messo a disposizione del contribuente l'intero lasso di tempo previsto dalla legge a garanzia della sua facoltà di partecipare al procedimento stesso presentando osservazioni e chiarimenti. Il rispetto del termine dilatorio assolve anche allo scopo di consentire che l'avviso di accertamento sia «specificamente motivato» dall'ufficio tributario, in relazione alle giustificazioni fornite dal contribuente, come prescrive, sempre a pena di nullità, il comma 5 dello stesso art. 37-*bis*.

Dalla considerazione unitaria delle prescrizioni dei commi 4 e 5, che scandiscono in modo rigoroso il procedimento preordinato all'assunzione dell'avviso di accertamento della fattispecie elusiva, emerge in modo ancora più evidente la funzione di tutela effettiva del contraddittorio propria del termine in questione. La sanzione della nullità dell'atto conclusivo del procedimento assunto in violazione del termine stesso trova dunque ragione in una divergenza dal modello normativo che, lungi dall'essere qualificabile come meramente formale o innocua, o come di lieve entità, è invece di particolare gravità, in considerazione della funzione di tutela dei diritti del contribuente della previsione presidiata dalla sanzione della nullità, e del fatto che la violazione del termine da essa previsto a garanzia dell'effettività del contraddittorio procedimentale impedisce il pieno svolgersi di tale funzione.

La sanzione prevista dalla norma censurata non è dunque posta a presidio di un mero requisito di forma del procedimento, estraneo alla sostanza del contraddittorio, come assume la rimettente, ma costituisce invece strumento efficace ed adeguato di garanzia dell'effettività del contraddittorio stesso, eliminando in radice l'avviso di accertamento emanato prematuramente. La necessità che al contribuente sia consentito di partecipare al procedimento e la ragionevolezza della sanzione in caso di violazione del termine stabilito per garantire l'effettività di tale partecipazione, sono ancora più evidenti se si considerano le peculiarità dell'accertamento delle fattispecie elusive e il ruolo decisivo che in esso possono svolgere gli elementi forniti dal contribuente, in particolare in vista della valutazione che l'amministrazione è chiamata a compiere dell'esistenza di valide ragioni economiche sottese alle operazioni esaminate.

È poi evidente che, ai fini della decisione della questione in esame, non può presentare alcun rilievo la circostanza, richiamata nell'ordinanza di rimessione a sostegno della pretesa irragionevolezza della norma censurata, che nel caso oggetto del giudizio *a quo* l'avviso fosse stato notificato poco prima dello spirare del termine dilatorio di sessanta giorni. Così come non è pertinente il richiamo, operato dalla rimettente, all'interpretazione giurisprudenziale della regola sulla sanatoria della nullità della notificazione degli atti, sia processuali che impositivi, per raggiungimento dello scopo. Il giudice *a quo* censura la norma in quanto prescrive la nullità dell'atto per violazione del termine dilatorio, non già perché il termine non sarebbe congruo o perché non sarebbe prevista la sanatoria della nullità così prodotta, sicché entrambi i menzionati argomenti sono da ritenere estranei ai termini della questione di legittimità costituzionale come sollevata.



La questione è, quindi, infondata anche in riferimento all'art. 53 Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37-bis, comma 4, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 600 (Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi), sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 53 della Costituzione, dalla Corte di cassazione con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 2015.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150132

N. 133

Ordinanza 29 aprile - 7 luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Caccia - “Ambito territoriale” - Composizione del comitato direttivo e nomina dei membri.

- Legge della Regione Veneto 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio), art. 21, comma 5, come modificato dall'art. 22 della legge della Regione Veneto 12 settembre 1997, n. 37 (Provvedimento generale di rifinanziamento e di modifica di leggi regionali in corrispondenza dell'assestamento del bilancio di previsione per l'anno finanziario 1997).
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici : 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 dell'art. 21 della legge della Regione Veneto 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio), come modificato dall'art. 22 della legge della Regione Veneto 12 settembre 1997, n. 37 (Provvedimento generale di rifinanziamento e di modifica di leggi regionali in corrispondenza dell'assestamento del bilancio di previsione per l'anno finanziario 1997), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, nel procedimento vertente tra la Federazione italiana della caccia ed altri e la Provincia di Vicenza ed altri, con ordinanza del 7 marzo 2014, iscritta al n. 127 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 35, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Visti l'atto di costituzione della Federazione italiana della caccia, nonché l'atto di intervento della Regione Veneto; udito nell'udienza pubblica del 28 aprile 2015 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi gli avvocati Claudio Chiola per la Federazione italiana della caccia ed Ezio Zanon per la Regione Veneto.

Ritenuto che, con ordinanza del 7 marzo 2014 (r.o. n. 127 del 2014), il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 21 della legge della Regione Veneto 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio), come modificato dall'art. 22 della legge della Regione Veneto 12 settembre 1997, n. 37 (Provvedimento generale di rifinanziamento e di modifica di leggi regionali in corrispondenza dell'assestamento del bilancio di previsione per l'anno finanziario 1997), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione;

che la disposizione impugnata prevede che la Provincia nomini il Comitato direttivo dell'Ambito territoriale di caccia (art. 21, comma 5);

che tale Comitato è composto, tra l'altro, da «tre rappresentanti designati dalle strutture locali delle associazioni venatorie riconosciute a livello nazionale o regionale» (art. 21, comma 5, lettera a);

che il giudizio *a quo* ha per oggetto la richiesta di «ottemperanza della sentenza» del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto n. 86 del 22 gennaio 2013, con cui era stato annullato il decreto n. 12 del 13 luglio 2011, emesso dal Presidente della Provincia di Vicenza, di nomina del Presidente del Comprensorio alpino n. 1 e del rappresentante dei soci, o, in subordine, previa conversione del rito, l'annullamento parziale dello statuto dei Comprensori alpini di caccia e dell'atto di rinnovo degli organismi del Comprensorio alpino n. 1, adottati dal Commissario straordinario della Provincia di Vicenza;

che, secondo il giudice rimettente, poiché la citata sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto deve ritenersi autoesecutiva, non imponendo alcuna ulteriore attività alla pubblica amministrazione, l'originario ricorso per l'ottemperanza deve convertirsi nella «conseguente azione di annullamento»;

che la modifica apportata, con i provvedimenti impugnati, allo statuto tipo dei Comprensori Alpini di caccia, secondo cui l'organismo direttivo del Comprensorio alpino è scelto tra gli appartenenti ad associazioni venatorie anche a carattere regionale, sarebbe imposta dall'impugnato art. 21, comma 5, della legge regionale n. 50 del 1993, così come modificato dall'art. 22 della legge della Regione Veneto n. 37 del 1997;

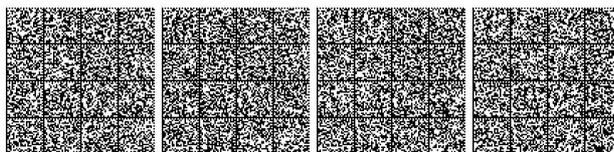
che questa disposizione sarebbe in contrasto con la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), posto che nell'ambito di tale competenza rientrerebbe l'art. 14, comma 10, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio);

che quest'ultima disposizione imporrebbe di nominare i rappresentanti delle sole associazioni venatorie nazionali;

che è intervenuta in giudizio la Regione Veneto, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile e comunque non fondata;

che la Regione sostiene che l'ordinanza di rimessione non ha considerato l'art. 11, comma 2, della legge n. 157 del 1992, il quale demanderebbe alle Regioni interessate la disciplina dell'attività venatoria nella specifica zona delle Alpi, in riferimento alle peculiarità locali e considerando, sia la tutela della fauna, sia le modalità organizzative dell'esercizio dell'attività venatoria in genere;

che, a parere della Regione, l'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992, riservando ai rappresentanti delle Associazioni venatorie riconosciute a livello nazionale la presenza negli organi direttivi degli Ambiti territoriali di caccia, presuppone che tali associazioni abbiano una presenza «in forma organizzata sul territorio»;



che ne conseguirebbe l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale «per carenza del presupposto della non manifesta infondatezza», essendo stato travisato il quadro normativo di riferimento;

che nel merito la questione sollevata apparirebbe del tutto infondata, in quanto, sia la norma censurata, sia la «correlativa norma statale di riferimento» avrebbero natura meramente organizzatoria, essendo dirette a stabilire «chi possa essere nominato nell'ambito del Comitato direttivo dell'Ambito territoriale di caccia», e non potrebbero ritenersi teleologicamente destinate alla «tutela della fauna selvatica e quindi dell'ambiente e dell'ecosistema»;

che la norma censurata rientrerebbe nell'ambito della competenza residuale della Regione in materia di caccia;

che nel giudizio di costituzionalità si è costituita la Federazione italiana della caccia, già parte del giudizio *a quo*, che ha concluso per la fondatezza della questione di legittimità costituzionale;

che la Federazione italiana della caccia sostiene che l'oggetto del giudizio è stato correttamente individuato dal giudice *a quo*, «anche in termini di rilevanza», perché la disposizione impugnata, disciplinante gli ambiti territoriali di caccia, viene espressamente richiamata dall'art. 24 della legge regionale n. 50 del 1993, disciplinante i Comprensori alpini, quale norma di riferimento per definire l'organizzazione e la composizione degli organi direttivi di questi ultimi;

che, nel merito, la questione sarebbe fondata, in quanto la disposizione impugnata, nell'estendere anche alle associazioni venatorie riconosciute a livello regionale la rappresentanza negli organi direttivi degli Ambiti territoriali di caccia e dei Comprensori alpini, violerebbe «lo standard minimo» imposto dall'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992, riconosciuto come disposizione a tutela dell'ambiente, e dunque si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.;

che, in tale prospettiva, dovrebbe dichiararsi, «se ed in quanto occorra», l'illegittimità costituzionale in via consequenziale dell'art. 24 della legge della Regione Veneto n. 50 del 1993;

che, in subordine, la Federazione italiana della caccia ha chiesto pronunciarsi sentenza interpretativa volta a «chiarire» che l'art. 24 della legge regionale n. 50 del 1993 deve essere interpretato in senso conforme all'art. 14 della legge n. 157 del 1992, e perciò nel senso di precludere a rappresentanti di associazioni venatorie riconosciute a livello regionale la partecipazione quali membri dei comitati direttivi dei Comprensori alpini;

che, in ulteriore subordine, la citata Federazione ha chiesto di «rimettere» la questione al giudice *a quo* per una più completa motivazione sulla rilevanza in relazione all'art. 24 della legge n. 50 del 1993, che disciplina espressamente i Comprensori alpini, sollecitando tale organo giurisdizionale ad interpretare correttamente la norma, in termini conformi alla legislazione nazionale, evitando «il paventato contrasto con la Costituzione»;

che, nell'imminenza dell'udienza pubblica, le parti hanno depositato memorie;

che la Regione Veneto ha eccepito la manifesta inammissibilità della questione per difetto di rilevanza;

che, secondo la difesa regionale, il giudizio *a quo* concernerebbe la nomina del Comitato direttivo dei Comprensori alpini, mentre la disposizione impugnata avrebbe per oggetto gli Ambiti territoriali di caccia;

che questa disposizione sarebbe perciò inapplicabile nel processo principale, ove ha rilievo il solo art. 24 della legge regionale n. 50 del 1993, dedicato ai Comprensori alpini;

che anche la Federazione italiana della caccia ha depositato una memoria, con la quale «s'insiste per l'irrelevanza» della questione, «e, comunque», per l'accoglimento di essa;

che la questione sarebbe irrilevante, perché il giudice *a quo* avrebbe erroneamente convertito il giudizio di ottemperanza, mentre, nell'ambito di quest'ultimo, sarebbe stata oramai preclusa l'applicazione della norma impugnata;

che la parte evidenzia, inoltre, che il giudizio principale ha per oggetto i Comprensori alpini, cui si riferisce l'art. 24 della legge regionale n. 50 del 1993, e non gli Ambiti territoriali di caccia;

che nel merito ribadisce che, in ogni caso, la partecipazione dei rappresentanti delle associazioni venatorie regionali sarebbe in contrasto con gli artt. 11 e 14, commi 5 e 10, della legge n. 157 del 1992.

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per il Veneto ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 21 della legge della Regione Veneto 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio), come modificato dall'art. 22 della legge della Regione Veneto 12 settembre 1997, n. 37 (Provvedimento generale di rifinanziamento e di modifica di leggi regionali in corrispondenza dell'assestamento del bilancio di previsione per l'anno finanziario 1997), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione;

che dalla motivazione dell'ordinanza di rimessione si evince, senza incertezze, che oggetto di censura è il solo comma 5 dell'art. 21, che disciplina la nomina, da parte della Provincia, dei membri del Comitato direttivo degli Ambiti territoriali di caccia, e stabilisce, in particolare, che tre di essi siano designati dalle strutture locali delle associazioni venatorie riconosciute a livello nazionale o regionale;



che il rimettente rileva il contrasto di tale ultima previsione con l'art. 14, comma 10, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), per il quale negli organi direttivi degli Ambiti territoriali di caccia deve essere assicurata la presenza di rappresentanti, tra l'altro, delle sole associazioni venatorie nazionali riconosciute, ove presenti in forma organizzata sul territorio;

che la facoltà, attribuita dalla norma impugnata, di nominare rappresentanti delle associazioni venatorie riconosciute al solo livello regionale, in deroga alla regola statale, lederebbe la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.);

che il giudizio *a quo*, come riferisce il rimettente, ha per oggetto l'impugnazione di atti relativi alla nomina dei membri del Comitato direttivo dei Comprensori alpini, tra i quali sono presenti rappresentanti delle associazioni venatorie regionali;

che il rimettente reputa tali atti meramente applicativi della norma impugnata;

che i Comprensori alpini sono strutture associative operanti nella zona faunistica delle Alpi;

che la legge regionale n. 50 del 1993 disciplina con una disposizione speciale i Comprensori alpini, ed in particolare i criteri di nomina dei membri del Comitato direttivo (art. 24);

che questi ultimi sono designati dalla Provincia «nel rispetto delle tradizioni e consuetudini locali e in sintonia con l'articolo 14 della legge n. 157 del 1992»;

che, quindi, l'art. 21, comma 5, della legge impugnata, relativo agli Ambiti territoriali di caccia, non si applica alla nomina dei componenti del Comitato direttivo dei Comprensori alpini, come si desume chiaramente anche dall'art. 24, comma 5, ove sono indicati i commi dell'art. 21 applicabili ai Comprensori alpini, senza menzionare il comma 5;

che la questione è di conseguenza manifestamente inammissibile per difetto di rilevanza, secondo quanto ha da ultimo eccepito la difesa regionale;

che ogni ulteriore considerazione, pur sollecitata dalle parti, esula dall'oggetto del presente giudizio incidentale, una volta rilevata la manifesta inammissibilità della questione ivi sollevata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21, comma 5, della legge della Regione Veneto 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio), come modificato dall'art. 22 della legge della Regione Veneto 12 settembre 1997, n. 37 (Provvedimento generale di rifinanziamento e di modifica di leggi regionali in corrispondenza dell'assestamento del bilancio di previsione per l'anno finanziario 1997), sollevata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 29 aprile 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 134

Ordinanza 26 maggio - 7 luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Agricoltura - Istituzione e disciplina di un contrassegno regionale e di un marchio collettivo di qualità agroalimentare garantito dalla Regione per la tracciabilità e la promozione dei prodotti agricoli e agro-alimentari.

– Legge della Regione autonoma Sardegna 7 agosto 2014, n. 16 (Norme in materia di agricoltura e sviluppo rurale: agrobiodiversità, marchio collettivo, distretti), artt. 11 e da 15 a 24.

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, 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. 11 e da 15 a 24 della legge della Regione autonoma Sardegna 7 agosto 2014, n. 16 (Norme in materia di agricoltura e sviluppo rurale: agrobiodiversità, marchio collettivo, distretti), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 7-9 ottobre 2014, depositato in cancelleria il 14 ottobre 2014 ed iscritto al n. 74 del registro ricorsi 2014.

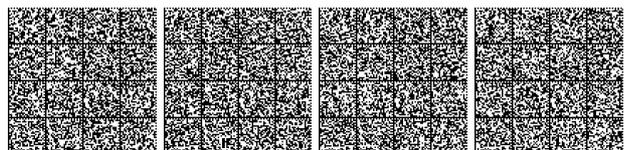
Uditi nell'udienza pubblica del 26 maggio 2015 il Presidente Marta Cartabia e il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto che, con ricorso spedito per la notificazione il 7 ottobre 2014, ricevuto il successivo 9 ottobre e depositato il 14 ottobre 2014 (reg. ric. n. 74 del 2014), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 e 24 della legge della Regione autonoma Sardegna 7 agosto 2014, n. 16 (Norme in materia di agricoltura e sviluppo rurale: agrobiodiversità, marchio collettivo, distretti), in riferimento agli artt. 117, primo comma e secondo comma, lettera *r*), e 120, primo comma, della Costituzione, nonché all'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna);

che il ricorrente ritiene che le norme impugnate non rientrino nella sfera di competenza legislativa primaria della Regione in materia di agricoltura e foreste, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lettera *d*), della legge cost. n. 3 del 1948, ponendosi in contrasto con gli obblighi internazionali cui la Repubblica, e comunque la Regione, è vincolata ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost. e dello statuto di autonomia;

che le disposizioni censurate istituiscono un contrassegno (art. 11) ed un marchio collettivo di qualità (art. 16), al fine di promuovere il settore agroalimentare regionale (art. 15) e con l'effetto, a parere dell'Avvocatura, di identificare come prodotti di qualità quelli agroalimentari del territorio regionale;

che il marchio è rilasciato dalla Regione alle sole imprese aventi sede legale in Sardegna (art. 18, comma 2) e, in taluni casi, si accompagna, nell'etichetta, alla dicitura «Prodotto in Sardegna» (art. 22, comma 3);



che il ricorrente richiama a tale proposito la giurisprudenza, sia della Corte di giustizia dell'Unione europea, sia di questa Corte, secondo la quale sarebbe precluso a un'autorità pubblica nazionale o regionale la previsione di "misure di marcatura" che comportino una "presunzione di qualità legata alla localizzazione" territoriale del prodotto, poiché esse hanno effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci nel territorio dell'Unione, e sono perciò in contrasto con gli artt. 34 e 35 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;

che tale effetto, a parere dell'Avvocatura, incidendo sulla libera circolazione delle merci, determinerebbe anche un contrasto con l'art. 120, primo comma, Cost.;

che, con specifico riferimento al regime delle sanzioni amministrative previsto dall'art. 24 impugnato, il ricorrente aggiunge che la disposizione violerebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di opere dell'ingegno (art. 117, secondo comma, lettera r, Cost.), materia in cui rientrerebbero i marchi e i segni distintivi;

che, nelle more del giudizio, la legge della Regione autonoma Sardegna 4 dicembre 2014, n. 30, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 agosto 2014, n. 16 (Norme in materia di agricoltura e sviluppo rurale: agrobiodiversità, marchio collettivo, distretti)», ha modificato la normativa impugnata, abrogando gli artt. 11, 22, comma 3, e 24 e sopprimendo il riferimento al carattere regionale del settore alimentare contenuto nell'art. 15, nonché la limitazione del marchio alle sole imprese aventi sede legale in Sardegna, prevista dall'art. 18, comma 2;

che, in seguito a tali modifiche normative, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato al ricorso.

Considerato che il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 11, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 e 24 della legge della Regione autonoma Sardegna 7 agosto 2014, n. 16 (Norme in materia di agricoltura e sviluppo rurale: agrobiodiversità, marchio collettivo, distretti), in riferimento agli artt. 117, primo comma e secondo comma, lettera r), e 120, primo comma, della Costituzione, nonché all'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna);

che la Regione autonoma Sardegna non si è costituita;

che, nelle more del giudizio, la legge della Regione autonoma Sardegna 4 dicembre 2014, n. 30, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 7 agosto 2014, n. 16 (Norme in materia di agricoltura e sviluppo rurale: agrobiodiversità, marchio collettivo, distretti)», ha modificato in plurimi punti la normativa impugnata;

che, previa delibera del Consiglio dei ministri del 12 marzo 2015, il ricorrente ha rinunciato al ricorso;

che, in mancanza di costituzione in giudizio della Regione resistente, l'intervenuta rinuncia al ricorso determina, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, l'estinzione del processo (da ultimo, ordinanza n. 9 del 2015).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 2015.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 135

Ordinanza 27 maggio - 7 luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Disposizioni varie a tutela dell'ambiente e del paesaggio.

- Legge della Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 10, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2009, n. 21 (Misure straordinarie per il settore edilizio ed interventi per l'edilizia residenziale sociale) e alle leggi regionali 2 luglio 1987, n. 36 (Norme in materia di attività urbanistico-edilizia e snellimento delle procedure), 26 giugno 1997, n. 22 (Norme in materia di programmi di intervento per la riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale del territorio della Regione), 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali), 6 luglio 1998, n. 24 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesaggistico), 22 dicembre 1999, n. 38 (Norme sul governo del territorio), 6 agosto 2007, n. 13 (Organizzazione del sistema turistico laziale. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 «Organizzazione delle funzioni a livello nazionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo» e successive modifiche), 27 maggio 2008, n. 6 (Disposizioni regionali in materia di architettura sostenibile e di bioedilizia), 11 agosto 2008, n. 15 (Vigilanza sull'attività urbanistica-edilizia) e 16 aprile 2009, n. 13 (Disposizioni per il recupero a fini abilitativi dei sottotetti esistenti)», artt. 2 e 5, commi 2, 6, 15, 31 e 32, lettere *a)*, *b)*, *c)*, numeri 1), 2) e 3), *d)* ed *e)*; legge della Regione Lazio 6 agosto 2012, n. 12, recante «Modifiche alle leggi regionali 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali), 6 luglio 1998, n. 24 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico) e 11 agosto 2009, n. 21 (Misure straordinarie per il settore edilizio ed interventi per l'edilizia residenziale sociale), come da ultimo modificate dalla legge regionale 13 agosto 2011, n. 10 e modifiche alle leggi regionali 2 luglio 1987, n. 36 (Norme in materia di attività urbanistico-edilizia e snellimento delle procedure), 9 marzo 1990, n. 27 (Contributi sugli oneri di urbanizzazione a favore degli enti religiosi per gli edifici destinati al culto. Interventi regionali per il recupero degli edifici di culto aventi importanza storica, artistica od archeologica), 6 agosto 1999, n. 12 (Disciplina delle funzioni amministrative regionali e locali in materia di edilizia residenziale pubblica), 22 dicembre 1999, n. 38 (Norme sul governo del territorio), 19 luglio 2007, n. 11 (Misure urgenti per l'edilizia residenziale pubblica) e 16 aprile 2009, n. 13 (Disposizioni per il recupero a fini abitativi dei sottotetti esistenti) e successive modifiche», art. 1, commi 1, 7, 11 e 19.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

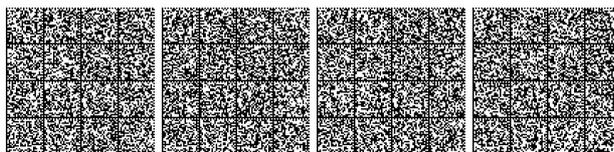
Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 5, commi 2, 6, 15, 31 e 32, lettere *a)*, *b)*, *c)*, numeri 1), 2) e 3), *d)* ed *e)*, della legge della Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 10, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2009, n. 21 (Misure straordinarie per il settore edilizio ed interventi per l'edilizia residenziale sociale) e alle leggi regionali 2 luglio 1987, n. 36 (Norme in materia di attività urbanistico-edilizia e snellimento delle procedure), 26 giugno 1997, n. 22 (Norme in materia di programmi di intervento per la riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale



del territorio della Regione), 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali), 6 luglio 1998, n. 24 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesaggistico), 22 dicembre 1999, n. 38 (Norme sul governo del territorio), 6 agosto 2007, n. 13 (Organizzazione del sistema turistico laziale. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 «Organizzazione delle funzioni a livello nazionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo» e successive modifiche), 27 maggio 2008, n. 6 (Disposizioni regionali in materia di architettura sostenibile e di bioedilizia), 11 agosto 2008, n. 15 (Vigilanza sull'attività urbanistica-edilizia) e 16 aprile 2009, n. 13 (Disposizioni per il recupero a fini abilitativi dei sottotetti esistenti)» e dell'art. 1, commi 1, 7, 11 e 19, della legge della Regione Lazio 6 agosto 2012, n. 12, recante «Modifiche alle leggi regionali 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali), 6 luglio 1998, n. 24 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico) e 11 agosto 2009, n. 21 (Misure straordinarie per il settore edilizio ed interventi per l'edilizia residenziale sociale), come da ultimo modificate dalla legge regionale 13 agosto 2011, n. 10 e modifiche alle leggi regionali 2 luglio 1987, n. 36 (Norme in materia di attività urbanistico-edilizia e snellimento delle procedure), 9 marzo 1990, n. 27 (Contributi sugli oneri di urbanizzazione a favore degli enti religiosi per gli edifici destinati al culto. Interventi regionali per il recupero degli edifici di culto aventi importanza storica, artistica od archeologica), 6 agosto 1999, n. 12 (Disciplina delle funzioni amministrative regionali e locali in materia di edilizia residenziale pubblica), 22 dicembre 1999, n. 38 (Norme sul governo del territorio), 19 luglio 2007, n. 11 (Misure urgenti per l'edilizia residenziale pubblica) e 16 aprile 2009, n. 13 (Disposizioni per il recupero a fini abitativi dei sottotetti esistenti) e successive modifiche», promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati il 26 ottobre 2011 e l'8 ottobre 2012, depositati in cancelleria il 3 novembre 2011 e il 12 ottobre 2012 ed iscritti, rispettivamente, al n. 130 del registro ricorsi 2011 ed al n. 143 del registro ricorsi 2012.

Visti gli atti di costituzione della Regione Lazio;

udito nell'udienza pubblica del 27 maggio 2015 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione Lazio.

Ritenuto che con il ricorso iscritto al n. 130 del 2011 il Presidente del Consiglio dei ministri, ha proposto questione di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 5, commi 6, 15, 31 e 32, della legge della Regione Lazio 13 agosto 2011, n. 10, recante «Modifiche alla legge regionale 11 agosto 2009, n. 21 (Misure straordinarie per il settore edilizio ed interventi per l'edilizia residenziale sociale) e alle leggi regionali 2 luglio 1987, n. 36 (Norme in materia di attività urbanistico-edilizia e snellimento delle procedure), 26 giugno 1997, n. 22 (Norme in materia di programmi di intervento per la riqualificazione urbanistica, edilizia ed ambientale del territorio della Regione), 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali), 6 luglio 1998, n. 24 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesaggistico), 22 dicembre 1999, n. 38 (Norme sul governo del territorio), 6 agosto 2007, n. 13 (Organizzazione del sistema turistico laziale. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14 «Organizzazione delle funzioni a livello nazionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo» e successive modifiche), 27 maggio 2008, n. 6 (Disposizioni regionali in materia di architettura sostenibile e di bioedilizia), 11 agosto 2008, n. 15 (Vigilanza sull'attività urbanistica-edilizia) e 16 aprile 2009, n. 13 (Disposizioni per il recupero a fini abilitativi dei sottotetti esistenti)» e con successivo ricorso, iscritto al n. 143 del 2012, il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 7, 11 e 19, della legge della Regione Lazio 6 agosto 2012, n. 12, recante «Modifiche alle leggi regionali 6 ottobre 1997, n. 29 (Norme in materia di aree naturali protette regionali), 6 luglio 1998, n. 24 (Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico) e 11 agosto 2009, n. 21 (Misure straordinarie per il settore edilizio ed interventi per l'edilizia residenziale sociale), come da ultimo modificate dalla legge regionale 13 agosto 2011, n. 10 e modifiche alle leggi regionali 2 luglio 1987, n. 36 (Norme in materia di attività urbanistico-edilizia e snellimento delle procedure), 9 marzo 1990, n. 27 (Contributi sugli oneri di urbanizzazione a favore degli enti religiosi per gli edifici destinati al culto. Interventi regionali per il recupero degli edifici di culto aventi importanza storica, artistica od archeologica), 6 agosto 1999, n. 12 (Disciplina delle funzioni amministrative regionali e locali in materia di edilizia residenziale pubblica), 22 dicembre 1999, n. 38 (Norme sul governo del territorio), 19 luglio 2007, n. 11 (Misure urgenti per l'edilizia residenziale pubblica) e 16 aprile 2009, n. 13 (Disposizioni per il recupero a fini abitativi dei sottotetti esistenti) e successive modifiche»;

che il ricorrente, con riguardo ad entrambi i ricorsi, ha proposto le citate impugnative denunciando la lesione della potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela di beni paesaggistici, e la violazione della sfera di competenza legislativa esclusiva statale in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», ai sensi degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, per contrasto con gli artt. 10, 135, 141, 142 e 143



del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) e con gli artt. 6, commi 3 e 4, 11, commi 1 e 3, 12, comma 2, lettera *d*), e 22, comma 1, lettera *d*), della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), nonché ha denunciato la violazione dei principi fondamentali e della sfera di competenza statale in materia di «governo del territorio», ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., per contrasto con gli artt. 35 della legge 28 febbraio 1985, n. 47 (Norme in materia di controllo dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere edilizie), 39 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica), 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici) così come convertito dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, e 9 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia - TestoA), ed infine la violazione degli artt. 10, 11 e 117, primo comma, Cost., per contrasto con la Convenzione europea del paesaggio, aperta alla Firma a Firenze il 20 ottobre 2000 e ratificata dall'Italia con legge 9 gennaio 2006, n. 14 (Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea sul paesaggio, fatta a Firenze il 20 ottobre 2000);

che in entrambi i ricorsi si è costituita la Regione Lazio, deducendo l'inammissibilità o l'infondatezza delle censure sollevate dallo Stato;

che, successivamente, il Presidente del Consiglio dei ministri ha rinunciato ad entrambi i ricorsi, con atti depositati rispettivamente in data 26 maggio 2015 ed in data 20 maggio 2015;

che le rinunce sono state accettate dalla Regione Lazio con atti depositati nel corso dell'udienza pubblica del 27 maggio 2015.

Considerato che il ricorso iscritto al n. 143 del 2012 ha ad oggetto disposizioni strettamente correlate al ricorso iscritto al n. 130 del 2011, sicché i due ricorsi vanno riuniti;

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara estinti i processi.

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

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 136

Ordinanza 10 giugno - 7 luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Miniere, cave e torbiere - Concessione di giacimento minerario a terzo - Cessione temporanea del diritto di scavo - Riconoscimento al titolare del diritto sul giacimento di un indennizzo o di un compenso.

- Legge della Regione Lombardia 8 agosto 1998, n. 14 (Nuove norme per la disciplina della coltivazione di sostanze minerali di cava), artt. 23, comma 1, e 24, comma 1.
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, 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. 23, comma 1, e 24, comma 1, della legge della Regione Lombardia 8 agosto 1998, n. 14 (Nuove norme per la disciplina della coltivazione di sostanze minerali di cava), promosso dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia nel procedimento vertente tra P.G. ed altro e la Provincia di Varese ed altri con ordinanza del 2 maggio 2014, iscritta al n. 147 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 39, prima serie speciale, dell'anno 2014.

Udito nella camera di consiglio del 10 giugno 2015 il Giudice relatore Paolo Grossi.

Ritenuto che il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, con ordinanza del 2 maggio 2014, ha sollevato, in riferimento agli artt. 42, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, questione di legittimità costituzionale degli artt. 23, comma 1, e 24, comma 1, della legge della Regione Lombardia 8 agosto 1998, n. 14 (Nuove norme per la disciplina della coltivazione di sostanze minerali di cava);

che il Tribunale rimettente espone di essere stato adito per l'annullamento, «previa rimessione degli atti alla Corte costituzionale», del provvedimento con il quale il dirigente del settore Ecologia ed Energia della Provincia di Varese ha assegnato in concessione a terzi alcuni terreni di proprietà dei ricorrenti per la coltivazione di una cava, con la determinazione di un indennizzo annuale;

che, sviluppati analiticamente i motivi di censura prospettati dai ricorrenti circa l'illegittimità costituzionale di una serie di disposizioni della richiamata legge della Regione Lombardia n. 14 del 1998 e le repliche delle controparti, il TAR rappresenta, in punto di rilevanza, che le disposizioni censurate costituiscono il fondamento normativo del provvedimento impugnato, il quale andrebbe annullato se queste venissero dichiarate incostituzionali;



che l'art. 23, comma 1 - nel disporre, in caso di concessione del giacimento a terzi, che al titolare del diritto sul giacimento medesimo sia corrisposto, per il periodo di durata della concessione, un indennizzo annuo pari al 30 per cento del valore agricolo delle aree delimitate nel provvedimento di concessione, determinato ai sensi delle leggi statali - prevedrebbe un criterio di determinazione dell'indennizzo «astratto e predeterminato (quale quello del valore agricolo)», svincolato dall'effettivo valore di mercato dei suoli, tale da non garantire agli aventi diritto un indennizzo integrale o ragionevole, «in netto contrasto con l'art. 1, primo protocollo, allegato alla Convenzione CEDU», nell'interpretazione della Corte europea dei diritti dell'uomo e, così, in violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.;

che sarebbe anche violato l'art. 42, terzo comma, Cost., in quanto si adotterebbe un criterio di indennizzo «simbolico ed irrisorio», tale da non rappresentare per il proprietario un «serio ristoro», tenuto conto della vocazione produttiva dell'area;

che di detta disposizione risulterebbe impossibile un'interpretazione «conforme alle statuizioni convenzionali»;

che, per «le medesime ragioni», e con riferimento ai medesimi parametri, sarebbe rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 1, della legge regionale n. 14 del 1998, nella parte in cui dispone che il titolare del diritto sul giacimento, benché diffidato ai sensi dell'art. 22, comma 2, della stessa legge regionale, ove ritenga di non presentare domanda di autorizzazione alla coltivazione, possa far pervenire, a chi abbia presentato la richiesta di coltivazione del giacimento, una proposta irrevocabile di cessione temporanea del diritto di scavo, ad un compenso annuo pari al 30 per cento del valore agricolo delle aree interessate dal giacimento.

Considerato che il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia ha sollevato, in riferimento agli artt. 42, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, questione di legittimità costituzionale degli artt. 23, comma 1, e 24, comma 1, della legge della Regione Lombardia 8 agosto 1998, n. 14 (Nuove norme per la disciplina della coltivazione di sostanze minerali di cava), nella parte in cui prevedono, rispettivamente, a proposito di coltivazione di sostanze minerali di cava, che in caso di concessione del giacimento a terzi, al titolare del diritto sul giacimento medesimo sia corrisposto, per il periodo di durata della concessione, un indennizzo annuo pari al 30 per cento del valore agricolo delle aree delimitate nel provvedimento di concessione, determinato ai sensi delle leggi statali; e, ancora, che il titolare del diritto sul giacimento, benché diffidato ai sensi dell'art. 22, comma 2, della stessa legge regionale, ove ritenga di non presentare domanda di autorizzazione alla coltivazione, possa far pervenire, a chi abbia presentato la richiesta di coltivazione del giacimento, una proposta irrevocabile di cessione temporanea del diritto di scavo, ad un compenso annuo pari al 30 per cento del valore agricolo delle aree interessate dal giacimento;

che, in particolare, l'art. 23, comma 1, stabilendo un criterio di determinazione dell'indennizzo «astratto e predeterminato», senza alcuna considerazione dell'effettivo valore di mercato dei suoli sulla base delle loro «caratteristiche essenziali» e della loro «possibile utilizzazione economica», assicurerebbe all'avente diritto un indennizzo «del tutto irragionevole, irrisorio e meramente simbolico»;

che, perciò, esso contrasterebbe con l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla CEDU, per come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo la quale «una misura che costituisce un'ingerenza nel diritto al rispetto dei beni di una persona fisica o giuridica deve realizzare un "giusto equilibrio" tra le esigenze di interesse generale della comunità ed il principio della salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali», «aggiungendo che, in caso di espropriazione isolata di un terreno, soltanto un indennizzo integrale può essere considerato ragionevole»;

che risulterebbe anche violato l'art. 42, terzo comma, Cost., per come costantemente interpretato da questa Corte, nel senso che l'indennità da corrispondere in ogni procedimento di tipo ablatorio deve comunque rappresentare un «serio ristoro» per l'interessato;

che la questione relativa all'art. 24, comma 1, risulta priva di adeguata motivazione sulla rilevanza, dal momento che questa disposizione, censurata «per le medesime ragioni» prospettate a proposito dell'art. 23, comma 1, riguarda, come si è ricordato, l'ipotesi della volontaria cessione temporanea del diritto di scavo da parte del titolare del diritto sul giacimento, diversa e alternativa rispetto a quella di cui al predetto art. 23, sulla cui base, invece, è stato adottato il provvedimento di concessione di cui si controverte nel giudizio *a quo*;



che, peraltro, il Tribunale rimettente - limitandosi a lamentare che il previsto criterio di indennizzo non consenta al titolare del diritto sul giacimento, gravato dell'onere della concessione a terzi, di ottenere, per il suo sacrificio, un «serio ristoro» o un corrispettivo «ragionevole» - formula un *petitum* privo di indicazioni di tipo emendativo, devolvendo a questa Corte il compito di prescegliere, fra le molteplici soluzioni astrattamente ipotizzabili, quella da adottare come risolutiva delle problematiche enunciate;

che tale indeterminatezza finisce per risolversi nella richiesta di una non consentita invasione della sfera della discrezionalità legislativa, in assenza di criteri univoci di commisurazione che rendano una specifica opzione come costituzionalmente imposta;

che, d'altra parte, il silenzio serbato sul punto dal Tribunale rimettente neppure può essere interpretato come richiesta di una pronuncia meramente caducatoria della intera disciplina censurata, dal momento che una simile soluzione risulterebbe, per un verso, incongrua rispetto al perseguito obiettivo dell'adeguamento dell'indennizzo e, per altro verso, comunque non soddisfattiva della domanda formulata nel giudizio *a quo*, rivolta a censurare non già il procedimento relativo al rilascio della concessione, ma soltanto i previsti criteri di determinazione dell'ammontare dell'indennizzo;

che, pertanto, le questioni proposte devono essere dichiarate manifestamente inammissibili.

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 delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 23, comma 1, e 24, comma 1, della legge della Regione Lombardia 8 agosto 1998, n. 14 (Nuove norme per la disciplina della coltivazione di sostanze minerali di cava), sollevate, in riferimento agli artt. 42, terzo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia con l'ordinanza in epigrafe.

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

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 137

Ordinanza 10 giugno - 7 luglio 2015

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Giurisdizione domestica - Controversie concernenti il rapporto d'impiego dei dipendenti del Senato - Conflitto sollevato dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, nei confronti del Senato della Repubblica.

- Deliberazione con la quale il Senato della Repubblica ha approvato gli articoli da 72 a 84 del Titolo II (Contenzioso) del Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica.
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sorto a seguito della deliberazione con la quale il Senato della Repubblica ha approvato gli articoli da 72 a 84 del Titolo II (Contenzioso) del Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica, promosso dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, con ordinanza-ricorso depositata in cancelleria il 20 gennaio 2015, ed iscritta al n. 1 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2015, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 10 giugno 2015 il Giudice relatore Giuliano Amato.

Ritenuto che la Corte di cassazione, sezioni unite civili, con ordinanza del 19 dicembre 2014, ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Senato della Repubblica, in riferimento alla deliberazione degli articoli da 72 a 84 del Titolo II (Contenzioso) del Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica, nella parte in cui precludono l'accesso dei dipendenti del Senato alla tutela giurisdizionale in riferimento alle controversie di lavoro insorte con l'amministrazione del Senato;

che, ritenendo tali atti lesivi di proprie prerogative costituzionali e lamentando, in particolare, la violazione degli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 102, secondo comma, quest'ultimo in combinato disposto con la VI disposizione transitoria, 108, secondo comma, e 111, primo e secondo comma, della Costituzione, la Corte di cassazione ha promosso il presente conflitto;

che, in via subordinata, il conflitto è stato sollevato in riferimento alla parte in cui le medesime norme regolamentari non consentono, contro le decisioni pronunciate dagli organi giurisdizionali previsti da tali disposizioni, il ricorso in cassazione per violazione di legge, ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost.;

che la Corte di cassazione premette di essere investita della decisione in ordine al ricorso proposto, ai sensi dell'art. 111 Cost., da un dipendente del Senato, per l'annullamento della decisione, resa il 29 settembre 2011, in grado di appello, dal Consiglio di garanzia del Senato, nell'ambito di un giudizio di ottemperanza relativo ad una controversia di lavoro;



che, ad avviso delle sezioni unite, le disposizioni degli articoli da 72 a 84 del Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica attribuiscono al Senato l'autodichia sui propri dipendenti, ossia il potere di giudicare in via esclusiva e definitiva i ricorsi avverso gli atti e i provvedimenti adottati dall'amministrazione di quel ramo del Parlamento nei confronti dei propri dipendenti, con conseguente esclusione del sindacato di qualsiasi giudice esterno in ordine alle controversie che attengono al loro stato ed alla loro carriera giuridica ed economica;

che la Corte di cassazione osserva che tale autodichia preclude, inoltre, la possibilità del ricorso straordinario ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost., poiché le pronunce rese in grado d'appello dal Consiglio di garanzia - come quella impugnata nel caso in esame - non sono ricorribili per cassazione (Corte di cassazione, sezioni unite civili, 19 novembre 2002, n. 16267, e 23 aprile 1986, n. 2861); sarebbe solo possibile l'impugnazione per revocazione con ricorso proposto alla stessa Commissione di garanzia, ai sensi dell'art. 83 del medesimo testo unico;

che si tratterebbe, quindi, di un sistema tutto interno di risoluzione del contenzioso, sfornito di un fondamento costituzionale diretto, ed avente base legale di natura derivata, in quanto previsto dalla normativa subprimaria regolamentare del Senato, la quale costituisce esercizio dell'autonomia riconosciuta alle Camere dall'art. 64, primo comma, Cost.;

che, in quanto riconducibile alla normativa regolamentare, l'autodichia in materia di controversie di lavoro del personale delle Camere non può essere oggetto di controllo di costituzionalità nella forma del giudizio incidentale (sentenze n. 120 del 2014 e n. 154 del 1985);

che, in particolare, viene richiamata la sentenza n. 120 del 2014, con cui questa Corte ha affermato che - per ricostruire l'ambito di competenza riservato ai regolamenti parlamentari - è possibile il conflitto di attribuzione tra poteri, laddove il superamento di tale ambito ridondi in invasione o turbativa di altro potere dello Stato, quale quello giudiziario, che è espressione della garanzia generale alla tutela giurisdizionale, riconosciuta come diritto fondamentale;

che, quanto al merito del conflitto, la Corte di cassazione evidenzia che, con riferimento all'autodichia relativa alle controversie dei dipendenti del Senato, l'invasione del potere giurisdizionale, nella forma della menomazione o della turbativa, sarebbe di duplice portata: una più generale, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 102, secondo comma, quest'ultimo in combinato disposto con la VI disposizione transitoria, 108, secondo comma, e 111, primo e secondo comma, Cost.; l'altra più specifica, in riferimento agli artt. 111, settimo comma, e 3, primo comma, Cost.;

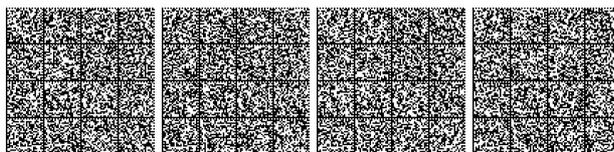
che, in particolare, all'attuale ricorrente sarebbe precluso l'accesso alla giustizia, non essendogli consentito - in ragione della sussistente autodichia del Senato - adire il giudice comune; ad avviso della Corte di cassazione, questo profilo di invasività sarebbe rilevante poiché, se fosse rimossa l'autodichia del Senato, si riespanderebbe la giurisdizione comune, con la conseguenza che l'attuale ricorso per cassazione sarebbe sì inammissibile, ma per una ragione diversa e logicamente successiva rispetto a quella, prioritaria, dell'assoluto difetto di giurisdizione;

che, d'altra parte, in una prospettiva più limitata e dedotta in via subordinata, la Corte di cassazione sostiene che, laddove si ritenesse legittima la configurazione degli organi di giustizia interna del Senato come giudici speciali, rilevante sarebbe la preclusione dell'accesso al sindacato di legittimità nella forma del ricorso straordinario, ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost. e dell'art. 360, quarto comma, del codice di procedura civile, con conseguente ingiustificato trattamento differenziato (art. 3, primo comma, Cost.); questo più circoscritto profilo di invasività sarebbe rilevante poiché, ove fosse rimossa tale preclusione, si riespanderebbe la possibilità di esperire il ricorso straordinario per cassazione avverso le decisioni in ultimo grado, o in grado unico, degli organi di giustizia interna del Senato, con la conseguenza che sarebbe ammissibile l'attuale ricorso per cassazione e pertanto le censure di violazione di legge, mosse dal ricorrente all'impugnata pronuncia del Consiglio di garanzia, potrebbero - in ipotesi - essere esaminate nel merito;

che l'autodichia del Senato sarebbe in contrasto con il principio di eguaglianza (art. 3, primo comma, Cost.), alla luce del riconoscimento a "tutti" della facoltà di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi (art. 24, primo comma, Cost.); osserva la Corte di cassazione che l'eguaglianza davanti alla legge, come canone generale e principio fondamentale, si specifica come eguaglianza nell'accesso alla tutela giurisdizionale, quale diritto inviolabile;

che, d'altra parte, dovrebbe escludersi che l'autonomia del Senato, che certamente ha una posizione garantita in ragione della centralità e della primazia del Parlamento, possa bilanciare, fino a comprimerlo del tutto, il diritto alla tutela giurisdizionale del personale dipendente;

che la Corte di cassazione denuncia, inoltre, la violazione dell'art. 102, secondo comma, Cost., il quale esclude che possano essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali; tale parametro dovrebbe essere letto congiuntamente alla VI disposizione transitoria, ai sensi della quale, entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione, si procede alla revisione degli organi speciali di giurisdizione all'epoca esistenti;



che la Commissione contenziosa ed il Consiglio di garanzia, quali giudici delle controversie dei dipendenti del Senato, si porrebbero, rispetto alla giurisdizione ordinaria, come giudici speciali, istituiti dopo l'entrata in vigore della Costituzione;

che il difetto di revisione degli organi di autodichia del Senato si risolverebbe anche nella violazione dell'art. 111 Cost., recentemente novellato, quanto al principio del giusto processo (primo comma) e quanto alla necessità che il contraddittorio si svolga davanti ad un giudice terzo e imparziale (secondo comma), non potendo ritenersi rispettoso di tali canoni un processo che si svolga dinanzi ad un giudice incardinato in una delle parti; per la stessa ragione, non sarebbe soddisfatto neppure il canone dell'"indipendenza" dei giudici speciali, prescritto dall'art. 108, secondo comma, Cost.;

che il carattere chiuso e circoscritto del sistema di autodichia del Senato precluderebbe la possibilità del ricorso straordinario che, invece, il settimo comma dell'art. 111 Cost. riconosce nei confronti di ogni sentenza che, ove non impugnabile altrimenti, può essere censurata per violazione di legge; garanzia questa che costituisce proiezione del principio di eguaglianza e non sarebbe suscettibile di una deroga per la giurisdizione degli organi di autodichia del Senato;

che dalla compressione del diritto alla tutela giurisdizionale deriverebbe la lesione di un diritto fondamentale; nel ribadire che la verifica di compatibilità con i principi fondamentali dell'assetto costituzionale e di tutela dei diritti umani è di esclusiva competenza della Corte costituzionale, viene richiamata quella recente giurisprudenza che ha confermato, con riguardo al diritto di accesso alla giustizia, che il rispetto dei diritti fondamentali, così come l'attuazione di principi inderogabili, è assicurato dalla funzione di garanzia che spetta alla stessa Corte;

che, pertanto, ad avviso della Corte di cassazione, i dubbi di compatibilità costituzionale delle disposizioni regolamentari che prevedono tale sistema di autodichia - e soprattutto la denunciata lesione del diritto alla tutela giurisdizionale in capo al dipendente del Senato, qual è l'odierno ricorrente - determinerebbero l'invasione o la turbativa del potere giudiziario della Corte di cassazione, la quale sarebbe impedita nell'esercizio del sindacato di legittimità domandato dal ricorrente;

che le sezioni unite chiedono, quindi, di dichiarare che non spettava al Senato deliberare gli articoli da 72 a 84 del Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica, nella parte in cui - violando gli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 102, secondo comma, quest'ultimo in combinato disposto con la VI disposizione transitoria, 108, secondo comma, e 111, primo e secondo comma, della Costituzione - precludono l'accesso dei dipendenti del Senato alla tutela giurisdizionale nelle controversie di lavoro insorte con l'amministrazione di quel ramo del Parlamento; ovvero, in via subordinata, nella parte in cui - violando gli artt. 111, settimo comma, e 3, primo comma, Cost. - non consentono il ricorso in cassazione per violazione di legge, ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost., contro le decisioni pronunciate dagli organi giurisdizionali previste da tali disposizioni.

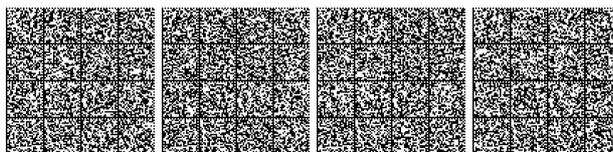
Considerato che la Corte di cassazione, sezioni unite civili, con ordinanza del 19 dicembre 2014, ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Senato della Repubblica, in riferimento alla deliberazione degli articoli da 72 a 84 del Titolo II (Contenzioso) del Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica, nella parte in cui precludono l'accesso dei dipendenti del Senato alla tutela giurisdizionale in riferimento alle controversie di lavoro insorte con l'amministrazione del Senato;

che, ritenendo tali atti lesivi di proprie prerogative costituzionali e lamentando, in particolare, la violazione degli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 102, secondo comma, quest'ultimo in combinato disposto con la VI disposizione transitoria, 108, secondo comma, e 111, primo e secondo comma, della Costituzione, la Corte di cassazione ha promosso il presente conflitto;

che, in via subordinata, il conflitto viene sollevato in riferimento alla parte in cui le medesime norme regolamentari non consentono, contro le decisioni pronunciate dagli organi giurisdizionali previsti da tali disposizioni, il ricorso in cassazione per violazione di legge ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost.;

che, in questa fase del giudizio, questa Corte è chiamata, a norma dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), a deliberare, senza contraddittorio, se il ricorso sia ammissibile in quanto vi sia «materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza», sussistendone i requisiti soggettivo e oggettivo e restando impregiudicata ogni ulteriore questione anche in punto di ammissibilità;

che, a tale fine, nel caso in esame non rileva la forma dell'ordinanza rivestita dall'atto introduttivo, bensì la sua rispondenza ai contenuti richiesti dall'art. 37 della legge n. 87 del 1953 e dall'art. 24, comma 1, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (*ex plurimis*, sentenza n. 315 del 2006; ordinanze n. 271 e n. 161 del 2014; n. 296 e n. 151 del 2013, n. 229 del 2012, n. 402 del 2006 e n. 129 del 2005);



che, in ordine al termine per proporre ricorso, questa Corte ha già avuto occasione di affermare che «non esiste alcun termine per sollevare i conflitti di attribuzione tra poteri, ed ha individuato la *ratio* di questa mancanza nell'esigenza - avvertita dal legislatore in ragione del livello precipuamente politico-costituzionale di tal genere di controversie - di favorirne al massimo la composizione, svincolandola dall'osservanza di termini di decadenza» (sentenze n. 58 del 2004 e n. 116 del 2003; ordinanza n. 61 del 2000);

che, sotto il profilo del requisito soggettivo, va riconosciuta la legittimazione della Corte di cassazione a sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in quanto organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene nell'esercizio delle funzioni attribuitegli (*ex plurimis*, ordinanze n. 40 del 2015, n. 69 e n. 14 del 2013, n. 313 del 2011);

che, parimenti, deve essere riconosciuta la legittimazione del Senato della Repubblica ad essere parte del presente conflitto, quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la volontà del potere cui appartiene (*ex plurimis*, ordinanze n. 271 del 2014; n. 142 del 2011);

che, per quanto attiene al profilo oggettivo, la Corte ricorrente lamenta la lesione della propria sfera di attribuzioni, costituzionalmente garantita, in conseguenza di un esercizio ritenuto illegittimo, per inesistenza dei relativi presupposti, del potere spettante al Senato della Repubblica di deliberare norme regolamentari che precludano l'accesso dei propri dipendenti alla tutela giurisdizionale in riferimento alle controversie di lavoro; ovvero, in via subordinata, nella parte in cui non consentano il ricorso in cassazione per violazione di legge ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost. contro le decisioni pronunciate dagli organi giurisdizionali previsti da tali disposizioni;

che, dunque, esiste la materia di un conflitto la cui risoluzione spetta alla competenza di questa Corte;

che, ai sensi dell'art. 37, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, va disposta la notificazione del ricorso e della presente ordinanza anche alla Camera dei deputati, stante l'identità della posizione costituzionale dei due rami del Parlamento in relazione alle questioni di principio da trattare (ordinanze n. 327, n. 241 e n. 104 del 2011; n. 211 del 2010; n. 8 del 2008; n. 186 e n. 185 del 2005; n. 178 del 2001; n. 102 del 2000; n. 470 del 1995).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, proposto dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, nei confronti del Senato della Repubblica con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dispone:

a) che la cancelleria di questa Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza alla Corte di cassazione;

b) che il ricorso e la presente ordinanza, siano notificati, a cura della ricorrente, al Senato della Repubblica e alla Camera dei deputati, in persona dei rispettivi Presidenti, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere successivamente depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, nella cancelleria di questa Corte entro il termine di trenta giorni dall'ultima notificazione, a norma dell'art. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

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

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 138

Ordinanza 10 giugno - 7 luglio 2015

Giudizio sull'ammissibilità di ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Giurisdizione domestica - Controversie concernenti il rapporto di impiego dei dipendenti del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica - Conflitto sollevato dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, nei confronti del Presidente della Repubblica.

- Deliberazione da parte del Presidente della Repubblica degli artt. 1 e seguenti del decreto presidenziale 26 luglio 1996, n. 81, integrato dal decreto presidenziale 9 ottobre 1996, n. 89, e modificato dal decreto presidenziale 30 dicembre 2008, n. 34.
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sorto a seguito della deliberazione da parte del Presidente della Repubblica degli artt. 1 e seguenti del decreto presidenziale 26 luglio 1996, n. 81, integrato dal decreto presidenziale 9 ottobre 1996, n. 89, e modificato dal decreto presidenziale 30 dicembre 2008, n. 34, promosso dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, con ordinanza-ricorso depositata in cancelleria il 5 febbraio 2015, ed iscritta al n. 2 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2015, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 10 giugno 2015 il Giudice relatore Giuliano Amato.

Ritenuto che con ordinanza-ricorso del 19 gennaio 2015, la Corte di cassazione, sezioni unite civili, ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Presidente della Repubblica, in riferimento alla deliberazione degli artt. 1 e seguenti del decreto presidenziale 26 luglio 1996, n. 81, concernente l'istituzione presso il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica di un Collegio giudicante di primo grado e di un Collegio di appello, decreto successivamente integrato dal decreto presidenziale 9 ottobre 1996, n. 89, e modificato dal decreto presidenziale 30 dicembre 2008, n. 34, recante la disciplina concernente il Collegio giudicante e il Collegio di appello competenti a decidere sui ricorsi presentati dal personale del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, nella parte in cui tali atti precludono l'accesso dei dipendenti del Segretariato della Presidenza della Repubblica alla tutela giurisdizionale in riferimento alle controversie di lavoro insorte con l'amministrazione di appartenenza;

che, in via subordinata, il conflitto viene sollevato in riferimento alla parte in cui le medesime norme regolamentari non consentono, contro le decisioni pronunciate dagli organi giurisdizionali previsti da tali disposizioni, il ricorso in cassazione per violazione di legge, ai sensi dell'art. 111, settimo comma, della Costituzione;

che la Corte di cassazione ha promosso il presente conflitto poiché ritiene tali atti lesivi di proprie prerogative costituzionali, lamentando in particolare la violazione degli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 102, secondo comma, quest'ultimo in combinato disposto con la VI disposizione transitoria, 108, primo comma, e 111, primo comma, della Costituzione;



che le sezioni unite premettono di essere investite della decisione in ordine al ricorso proposto, ai sensi dell'art. 111 Cost., da alcuni dipendenti del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, per l'annullamento della decisione, resa il 17 aprile 2012, dal Collegio di appello della Presidenza della Repubblica, nell'ambito di un giudizio promosso dai medesimi dipendenti, al fine di ottenere il riconoscimento di somme maturate a titolo di indennità, nell'ambito del rapporto di lavoro intercorso con il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica;

che viene richiamata, in primo luogo, la sentenza del 17 marzo 2010, n. 6529, con la quale la stessa Corte di cassazione, a sezioni unite, ha affermato che il potere della Presidenza della Repubblica di riservare, mediante regolamento, alla propria cognizione interna le controversie in materia di impiego del personale ha fondamento costituzionale indiretto ed è stato in concreto esercitato - con i regolamenti emanati con i decreti presidenziali 24 luglio e 9 ottobre del 1996 - in modo da assicurare la precostituzione, l'imparzialità e l'indipendenza dei collegi previsti per la risoluzione delle suddette controversie, condizioni queste che presidiano l'esercizio della giurisdizione ordinaria, secondo i principi fissati dalla Costituzione e dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (di seguito, «CEDU» o «Convenzione»), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848;

che in questo contesto, evidenzia la Corte di cassazione, è quindi intervenuta la sentenza n. 120 del 2014, con cui la Corte costituzionale, dopo avere ritenuto inammissibile la questione di legittimità costituzionale del regolamento del Senato della Repubblica, nella parte in cui attribuisce a quel ramo del Parlamento il potere di giudicare in via esclusiva e definitiva i ricorsi avverso gli atti e i provvedimenti adottati nei confronti dei propri dipendenti, ha affermato che la questione dell'estensione e della legittimità dell'autodichia per i rapporti di lavoro dei dipendenti e per i rapporti con i terzi può, in linea di principio, dar luogo ad un conflitto di attribuzione tra poteri, ai sensi dell'art. 134 Cost.; è questa la sede, infatti, in cui è possibile ristabilire il confine, che si ritenga violato, tra i poteri legittimamente esercitati dalle Camere nella loro sfera di competenza e quelli che competono ad altri, così assicurando il rispetto dei limiti delle prerogative e del principio di legalità, che è alla base dello Stato di diritto;

che la Corte di cassazione ritiene che gli elementi di novità delineati dalla Corte costituzionale debbano trovare applicazione anche con riguardo all'autodichia della Presidenza della Repubblica in materia di controversie con i propri dipendenti, disciplinate dal decreto presidenziale n. 81 del 1996, integrato dal decreto presidenziale n. 89 del 1996, e modificato dal decreto presidenziale n. 34 del 2008, emanati in base alla legge 9 agosto 1948, n. 1077 (Determinazione dell'assegno e della dotazione del Presidente della Repubblica e istituzione del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica);

che si osserva, in particolare, che gli organi giudicanti previsti dai regolamenti parlamentari sono stati ritenuti idonei a soddisfare le condizioni di precostituzione, imparzialità ed indipendenza previste dall'art. 6 della CEDU, come interpretate dalla Corte di Strasburgo con la sentenza 28 aprile 2009, Savino ed altri contro Italia;

che, sebbene la fonte diretta dell'autodichia della Presidenza della Repubblica non sia assimilabile ai regolamenti parlamentari, anche i decreti presidenziali sopra richiamati - non essendo atti con forza di legge - non sarebbero censurabili nell'ambito di un giudizio incidentale di costituzionalità, ma non potrebbero essere sottratti ad un controllo di costituzionalità nella forma del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato;

che, anche nella fattispecie in esame, sarebbe determinante la ricostruzione dell'ambito di competenza riservato ai regolamenti aventi ad oggetto l'organizzazione della Presidenza della Repubblica e sarebbe possibile il conflitto di attribuzione tra poteri, laddove il superamento di detto ambito si traduca in invasione o turbativa di altro potere dello Stato, quale quello giudiziario, che è espressione della garanzia generale alla tutela giurisdizionale riconosciuta come diritto fondamentale;

che, ad avviso delle sezioni unite, anche per la Presidenza della Repubblica deve prevalere la «grande regola» dello Stato di diritto; riguardo ad essa, il rispetto dei diritti fondamentali, così come l'attuazione dei principi inderogabili, sono assicurati dalla funzione di garanzia assegnata alla Corte costituzionale, che costituisce la sede naturale nella quale trovano soluzione le questioni relative alla delimitazione degli ambiti di competenza riservati dei poteri dello Stato;

che, quanto al merito del conflitto, la Corte di cassazione ravvisa l'illegittimità costituzionale delle disposizioni in esame, sotto il profilo della menomazione o turbativa del potere giurisdizionale, nel contrasto con gli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 102, secondo comma, quest'ultimo in combinato disposto con la VI disposizione transitoria, 108 primo comma, 111 primo comma, Cost., e l'altra più specifica, in riferimento agli artt. 111, settimo comma, e 3, primo comma, Cost.;

che, in particolare, agli attuali ricorrenti sarebbe precluso l'accesso alla giustizia, non essendo loro consentito - in ragione dell'autodichia della Presidenza della Repubblica - adire la giurisdizione comune, sia essa ordinaria che speciale; la rilevanza di questo profilo di invasività risiede nella circostanza che - se fosse rimossa l'autodichia della Presidenza della Repubblica - la giurisdizione comune si riespanderebbe, venendo meno l'assoluto difetto di giurisdizione;



che, d'altra parte, in una prospettiva più limitata e dedotta in via subordinata, la Corte di cassazione sostiene che, ove si ritenesse legittima la configurazione degli organi di giustizia interna della Presidenza della Repubblica come giudici speciali, rileverebbe la preclusione dell'accesso al sindacato di legittimità nella forma del ricorso straordinario ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost. e dell'art. 360, quarto comma, del codice di procedura civile, con conseguente ingiustificato trattamento differenziato (art. 3, primo comma, Cost.);

che tale più circoscritto profilo di invasività sarebbe rilevante in quanto, ove fosse rimossa tale preclusione, si riespanderebbe la possibilità di esperire il ricorso straordinario per cassazione avverso le decisioni in ultimo grado, o in grado unico, degli organi di giustizia interna della Presidenza della Repubblica, con la conseguenza che sarebbe ammissibile l'attuale ricorso per cassazione e le censure di violazione di legge, mosse dai ricorrenti all'impugnata pronuncia del Collegio di appello, potrebbero - in ipotesi - essere esaminate nel merito;

che l'autodichia della Presidenza della Repubblica sarebbe in contrasto con il principio di eguaglianza (art. 3, primo comma, Cost.), alla luce del riconoscimento a "tutti" della facoltà di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi (art. 24, primo comma, Cost.); osserva la Corte di cassazione che l'eguaglianza davanti alla legge, come canone generale e principio fondamentale, si specifica come eguaglianza nell'accesso alla tutela giurisdizionale, quale diritto inviolabile;

che, d'altra parte, dovrebbe escludersi che l'autonomia della Presidenza della Repubblica, che certamente ha una posizione garantita di alto profilo costituzionale, possa bilanciare, fino a comprimerlo del tutto, il diritto alla tutela giurisdizionale del personale dipendente;

che la Corte di cassazione denuncia, inoltre, la violazione dell'art. 102, secondo comma, Cost., che esclude che possano essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali; tale parametro dovrebbe essere letto congiuntamente alla VI disposizione transitoria la quale prescrive che, entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione, si proceda alla revisione degli organi speciali di giurisdizione all'epoca esistenti;

che il Collegio giudicante di primo grado ed il Collegio di appello, quali giudici delle controversie dei dipendenti del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, si porrebbero, rispetto alla giurisdizione ordinaria, come giudici speciali, istituiti dopo l'entrata in vigore della Costituzione;

che - anche riconoscendo che i giudici istituiti con i decreti presidenziali soddisfano le esigenze di precostituzione, imparzialità ed indipendenza, richieste dall'art. 6 della CEDU e dall'art. 108, secondo comma, Cost. - ricorrerebbe comunque la violazione dell'art. 111, settimo comma, Cost.;

che, infatti, il carattere chiuso e circoscritto del sistema di autodichia della Presidenza della Repubblica precluderebbe la possibilità del ricorso straordinario che, invece, il settimo comma dell'art. 111 Cost. riconosce nei confronti di ogni sentenza, non impugnabile altrimenti; garanzia questa che costituisce proiezione del principio di eguaglianza e non sarebbe suscettibile di una deroga per la giurisdizione degli organi di autodichia della Presidenza della Repubblica;

che, anche laddove si riconosca ad essi natura giurisdizionale, la qualificazione come autodichia di questa giurisdizione, articolata in due gradi e con la possibilità di un'impugnazione per revocazione, escluderebbe ogni permeabilità della giurisdizione ordinaria;

che, d'altra parte, se la normativa regolamentare è sottratta all'ordinario controllo di costituzionalità in via incidentale, sarebbe altresì preclusa l'interpretazione adeguatrice del giudice comune, il quale realizza una sorta di sindacato diffuso in chiave di filtro di ammissibilità dell'incidente di costituzionalità;

che, ad avviso delle sezioni unite, tale compressione del diritto alla tutela giurisdizionale determina la lesione di un diritto fondamentale; nel ribadire che la verifica di compatibilità con i principi fondamentali dell'assetto costituzionale e di tutela dei diritti umani è di esclusiva competenza della Corte costituzionale, viene richiamata quella recente giurisprudenza che ha confermato, con riguardo al diritto di accesso alla giustizia, che il rispetto dei diritti fondamentali, così come l'attuazione di principi inderogabili, è assicurato dalla funzione di garanzia che spetta alla stessa Corte;

che, pertanto, ad avviso della Corte di cassazione, i dubbi di compatibilità costituzionale delle disposizioni regolamentari che prevedono tale sistema di autodichia - e soprattutto la denunciata lesione del diritto alla tutela giurisdizionale in capo ai dipendenti del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica - determinerebbero l'invasione o la turbativa del potere giurisdizionale della Corte di cassazione, la quale sarebbe impedita nell'esercizio del sindacato di legittimità domandato dai ricorrenti;

che le sezioni unite chiedono, quindi, di dichiarare che non spettava al Presidente della Repubblica deliberare gli artt. 1 e seguenti del decreto presidenziale n. 81 del 1996, integrato dal decreto presidenziale n. 89 del 1996, e modificato dal decreto presidenziale n. 34 del 2008, nella parte in cui - violando gli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 102, secondo comma, quest'ultimo in combinato disposto con la VI disposizione transitoria, 108, primo comma, e 111, primo comma, Cost. - precludono l'accesso dei dipendenti del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica



alla tutela giurisdizionale nelle controversie di lavoro insorte con lo stesso; ovvero, in via subordinata, nella parte in cui - violando gli artt. 111, settimo comma, e 3, primo comma, Cost. - non consentono il ricorso in cassazione per violazione di legge, ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost., contro le decisioni pronunciate dagli organi giurisdizionali previsti da tali disposizioni.

Considerato che la Corte di cassazione, sezioni unite civili, con ordinanza del 19 gennaio 2015, ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Presidente della Repubblica, in riferimento alla deliberazione degli artt. 1 e seguenti del decreto presidenziale 26 luglio 1996, n. 81, concernente l'istituzione presso il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica di un Collegio giudicante di primo grado e di un Collegio di appello, decreto successivamente integrato dal decreto presidenziale 9 ottobre 1996, n. 89, e modificato dal decreto presidenziale 30 dicembre 2008, n. 34, recante la disciplina concernente il Collegio giudicante e il Collegio di appello competenti a decidere sui ricorsi presentati dal personale del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, nella parte in cui tali atti precludono l'accesso dei dipendenti del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica alla tutela giurisdizionale in riferimento alle controversie di lavoro insorte con l'amministrazione di appartenenza;

che, in via subordinata, il conflitto viene sollevato in riferimento alla parte in cui le medesime norme regolamentari non consentono, contro le decisioni pronunciate dagli organi giurisdizionali previsti da tali disposizioni, il ricorso in cassazione per violazione di legge, ai sensi dell'articolo 111, settimo comma, della Costituzione;

che la Corte di cassazione ha promosso il presente conflitto poiché ritiene tali atti lesivi di proprie prerogative costituzionali, lamentando in particolare la violazione degli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 102, secondo comma, quest'ultimo in combinato disposto con la VI disposizione transitoria, 108, primo comma, e 111, primo comma, Cost.;

che, in questa fase del giudizio, questa Corte è chiamata, a norma dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), a deliberare, senza contraddittorio, se il ricorso sia ammissibile in quanto vi sia «materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza», sussistendone i requisiti soggettivo e oggettivo e restando impregiudicata ogni ulteriore questione, anche in punto di ammissibilità;

che, a tale fine, nel caso in esame non rileva la forma dell'ordinanza rivestita dall'atto introduttivo, bensì la sua rispondenza ai contenuti richiesti dall'art. 37 della legge n. 87 del 1953 e dall'art. 24, comma 1, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (*ex plurimis*, sentenza n. 315 del 2006; ordinanze n. 271 e n. 161 del 2014; n. 296 e n. 151 del 2013, n. 229 del 2012, n. 402 del 2006 e n. 129 del 2005);

che, in ordine al termine per proporre ricorso, la Corte ha ritenuto che non sia previsto un termine finale per sollevare conflitti di attribuzione tra poteri, data l'esigenza, avvertita dal legislatore, «di favorirne al massimo la composizione» (sentenza n. 116 del 2003; ordinanza n. 366 del 2008);

che, sotto il profilo del requisito soggettivo, va riconosciuta la legittimazione della Corte di cassazione a sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in quanto organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene nell'esercizio delle funzioni attribuitegli (*ex plurimis*, ordinanze n. 40 del 2015, n. 286 del 2014, n. 69 del 2013, n. 313 del 2011);

che, parimenti, va riconosciuta la legittimazione della Presidenza della Repubblica ad essere parte del conflitto (ordinanza n. 198 del 2005);

che, per quanto attiene al profilo oggettivo, la Corte ricorrente lamenta la lesione della propria sfera di attribuzioni, costituzionalmente garantita, in conseguenza di un esercizio ritenuto illegittimo, per inesistenza dei relativi presupposti, del potere spettante alla Presidenza della Repubblica di deliberare norme regolamentari che precludano l'accesso dei propri dipendenti alla tutela giurisdizionale in riferimento alle controversie di lavoro; ovvero, in via subordinata, nella parte in cui non consentano il ricorso in cassazione per violazione di legge, ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost., contro le decisioni pronunciate dagli organi giurisdizionali previsti da tali disposizioni;

che, dunque, esiste la materia di un conflitto la cui risoluzione spetta alla competenza di questa Corte.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, proposto dalla Corte di cassazione nei confronti del Presidente della Repubblica con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dispone:

a) che la cancelleria di questa Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza alla Corte di cassazione;

b) che il ricorso e la presente ordinanza, siano notificati, a cura della ricorrente, al Presidente della Repubblica, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere successivamente depositati, con prova dell'avvenuta notifica, nella cancelleria di questa Corte entro il termine di trenta giorni previsto dall'art. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

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

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Giuliano AMATO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 7 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150138

N. 139

Sentenza 26 maggio - 9 luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Processo penale - Contestazioni suppletive di circostanza aggravante o di reato concorrente, emersi nel corso dell'istruzione dibattimentale ma già risultanti dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale - Accesso al giudizio abbreviato.

– Codice di procedura penale, art. 517.

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, 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. 517 del codice di procedura penale promossi dal Tribunale ordinario di Lecce con ordinanza del 9 luglio 2014 e dal Tribunale ordinario di Padova con ordinanza del 7 ottobre 2014, iscritte rispettivamente al n. 218 del registro ordinanze 2014 e al n. 13 del registro ordinanze 2015 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 50, prima serie speciale, dell'anno 2014 e 8, prima serie speciale, dell'anno 2015.

Visti gli atti di costituzione di A.G. e S.A.;

udito nell'udienza pubblica del 26 maggio 2015 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

uditi gli avvocati Paolo Spalluto per A.G. e Giovanni Gentilini per S.A.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 9 luglio 2014 il Tribunale ordinario di Lecce ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale:

a) dell'art. 517 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che, quando è contestata in dibattimento una circostanza aggravante che già risultava dagli atti di indagine, l'imputato possa chiedere di definire il processo con giudizio abbreviato relativamente al reato oggetto della nuova contestazione;

b) del medesimo art. 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede che, quando è contestata in dibattimento una circostanza aggravante o un reato concorrente che già risultava dagli atti di indagine, l'imputato possa chiedere il giudizio abbreviato anche in relazione alle imputazioni che non hanno formato oggetto di modifica.

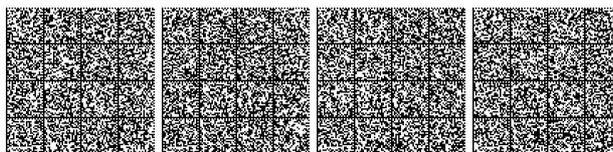
1.1.- Il Tribunale rimettente premette di essere investito del processo penale nei confronti di una persona imputata del reato di violenza sessuale continuata in danno della figlia della sua convivente, minorenni all'epoca dei fatti, nonché dei reati di maltrattamenti e violenza sessuale continuata in danno della propria moglie.

Riferisce, altresì, che in una precedente udienza dibattimentale, il pubblico ministero aveva modificato e integrato l'imputazione relativa ai reati commessi in danno della minore, sulla base di elementi che già emergevano dalle dichiarazioni rese dalle persone offese nel corso dell'incidente probatorio. Il pubblico ministero aveva in particolare contestato, da un lato, la circostanza aggravante di cui all'art. 609-ter del codice penale, anticipando la data di consumazione delle violenze sessuali ad un periodo nel quale la persona offesa non aveva ancora compiuto i quattordici anni; dall'altro, il delitto di cui all'art. 609-quater cod. pen., con riferimento agli atti sessuali che l'imputato avrebbe compiuto dopo che la minore aveva raggiunto i quattordici anni e conviveva con lui.

A fronte di ciò, il difensore dell'imputato aveva chiesto che il processo fosse definito con rito abbreviato per tutte le imputazioni o, in subordine, per i soli reati oggetto delle nuove contestazioni.

Al riguardo, il giudice *a quo* osserva che, per quanto attiene alla contestazione del reato di cui all'art. 609-quater cod. pen., la Corte costituzionale, con la sentenza n. 333 del 2009, ha già riconosciuto all'imputato il diritto di richiedere il giudizio abbreviato nel caso di contestazione di un reato concorrente (art. 517 cod. proc. pen.) o di un fatto diverso (art. 516 cod. proc. pen.) risultanti dagli atti di indagine: e ciò dopo che, nelle medesime ipotesi, la sentenza n. 265 del 1994 aveva consentito all'imputato di chiedere l'applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen.

Tale ultima facoltà è stata, altresì, riconosciuta all'imputato, con la successiva sentenza n. 184 del 2014, nel caso di contestazione, ai sensi dell'art. 517 cod. proc. pen., di una circostanza aggravante che già emergeva dagli atti di indagine. Nell'occasione, la Corte ha ribadito che la scelta in ordine al rito da seguire, costituente espressione del diritto di difesa, viene a dipendere dalla concreta impostazione data al processo dal pubblico ministero. Nel caso in cui, a seguito dell'errore del rappresentante della pubblica accusa e del conseguente ritardo nella contestazione dell'aggravante, l'imputazione subisca una modifica sostanziale, risulta, dunque, lesivo del diritto di difesa precludere all'imputato l'accesso ai riti speciali. Tale preclusione viola, altresì, l'art. 3 Cost., venendo l'imputato irragionevolmente discriminato, ai fini dell'accesso a detti riti, in dipendenza della maggiore o minore esattezza o completezza della valutazione delle risultanze delle indagini preliminari da parte del pubblico ministero alla chiusura delle indagini stesse.



A parere del rimettente, pur riferendosi la declaratoria di illegittimità costituzionale da ultimo ricordata unicamente al “patteggiamento”, gli argomenti addotti a fondamento di essa varrebbero anche rispetto alla richiesta di giudizio abbreviato.

L’art. 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non consente all’imputato di accedere a detto rito alternativo nel caso di contestazione suppletiva di una circostanza aggravante già risultante dagli atti, si porrebbe, infatti, parimenti in contrasto tanto con l’art. 24 Cost., per violazione del diritto di difesa, cui attiene l’opzione per il reato speciale; quanto con l’art. 3 Cost., stante la disparità di trattamento, a parità di esigenze difensive, sia rispetto a chi, per effetto della sentenza n. 184 del 2014, può richiedere nella medesima ipotesi l’applicazione della pena, sia rispetto a chi, per effetto della sentenza n. 333 del 2009, può richiedere il giudizio abbreviato nel caso di contestazione “tardiva” di un reato concorrente.

Ad avviso del rimettente, l’art. 517 cod. proc. pen. violerebbe i parametri evocati anche nella parte in cui, nel caso di contestazione di una circostanza aggravante o di un reato concorrente già risultanti dagli atti di indagine, non permette all’imputato di richiedere il giudizio abbreviato anche in relazione ai reati che non formano oggetto della contestazione suppletiva.

In base ad un consolidato orientamento della giurisprudenza di legittimità, infatti, nel caso in cui il processo abbia ad oggetto più imputazioni, la richiesta di rito alternativo deve riguardarle tutte, giacché l’effetto premiale che caratterizza il rito risulterebbe incompatibile con una frammentazione del processo che costringa comunque a celebrare il dibattimento. Alla stregua di tale indirizzo interpretativo - pur opinabile, secondo il rimettente, posto che il giudizio dibattimentale è comunque semplificato dall’accesso al rito alternativo per una parte delle imputazioni - la mancata estensione del diritto di chiedere il giudizio abbreviato alla globalità delle imputazioni impedirebbe all’imputato di accedere al rito speciale anche con riguardo alle imputazioni non modificate.

In ogni caso, poi, la preclusione censurata impedirebbe all’imputato di adottare una strategia difensiva, relativamente al rito da seguire, che tenga conto dell’«intera materia del processo». La modifica anche di una soltanto delle plurime imputazioni sarebbe, infatti, suscettiva di alterare i presupposti delle scelte operate dalla difesa considerando i possibili esiti del processo, sulla base delle imputazioni originariamente formulate dal pubblico ministero. Detta modifica potrebbe, ad esempio, far cadere l’aspettativa dell’imputato di poter fruire, nel caso di condanna, di una pena mite, suscettibile di sospensione condizionale, ovvero di sostituzione con misure alternative in sede esecutiva. Né, d’altra parte - come reiteratamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale - potrebbe farsi carico all’imputato di non aver previsto i possibili sviluppi futuri del processo, nel momento in cui non ha richiesto il rito alternativo nel termine di legge.

1.2.- Si è costituito A.G., imputato nel processo principale, il quale, richiamando e facendo proprie le considerazioni espresse dal rimettente, ha chiesto l’accoglimento delle questioni.

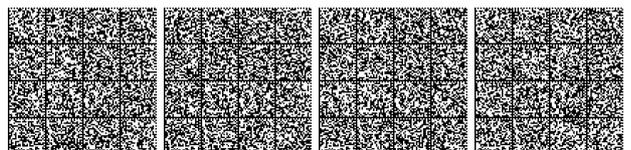
2.- Con ordinanza del 7 ottobre 2014, il Tribunale ordinario di Padova ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 24, secondo comma, Cost., questione di legittimità costituzionale dell’art. 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede la facoltà dell’imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato nel caso di contestazione in dibattimento di una circostanza aggravante che già risultava dagli atti di indagine al momento dell’esercizio dell’azione penale.

2.1.- Il giudice *a quo* riferisce di essere investito del processo nei confronti di una persona rinviata a giudizio per il delitto di cessione continuata di sostanza stupefacente. Nel corso del dibattimento, il pubblico ministero aveva modificato l’imputazione, contestando la circostanza aggravante della consegna dello stupefacente a persona di età minore, di cui all’art. 80, comma 1, lettera *a*), 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): circostanza aggravante che già emergeva dagli atti compiuti nella fase delle indagini preliminari.

A fronte di ciò, l’imputato aveva chiesto di essere giudicato con rito abbreviato condizionato o, in subordine, con rito abbreviato semplice.

In proposito, il rimettente rileva come manchi, allo stato, nell’art. 517 cod. proc. pen., una specifica previsione che consenta all’imputato di accedere al giudizio abbreviato nell’ipotesi di contestazione suppletiva di una circostanza aggravante cosiddetta “patologica”, basata, cioè - come nel caso di specie - su elementi già risultanti dagli atti di indagine: profilo per il quale la norma censurata verrebbe a porsi in contrasto tanto con l’art. 24, secondo comma, che con l’art. 3 Cost.

Tale conclusione si imporrebbe in base a considerazioni analoghe a quelle che hanno indotto la Corte costituzionale a dichiarare costituzionalmente illegittimo il citato art. 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevede, nell’evenienza considerata, la facoltà dell’imputato di chiedere al giudice del dibattimento l’applicazione della pena, ai sensi dell’art. 444 cod. proc. pen.



Sarebbe ravvisabile, infatti, anche con riguardo al giudizio abbreviato, la lesione del diritto di difesa connessa al fatto che, nell'ipotesi in esame, le valutazioni dell'imputato circa la convenienza del rito speciale risultano sviate da un anomalo ritardo nella contestazione della circostanza aggravante - atta ad incidere in modo significativo sull'entità della sanzione irrogabile - conseguente ad un errore o ad un'omissione del rappresentante della pubblica accusa.

D'altra parte, come già evidenziato dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 333 del 2009, avuto riguardo all'ipotesi della contestazione di un reato concorrente, la differenza di regime, in punto di recupero della facoltà di accesso ai riti alternativi di fronte ad una contestazione suppletiva "tardiva", a seconda che si discuta di "patteggiamento" o di giudizio abbreviato, risulterebbe ingiustificata e fonte, quindi, di una discrasia rilevante sul piano del rispetto dell'art. 3 Cost.

Quest'ultimo parametro risulterebbe violato anche per la irragionevole discriminazione cui l'imputato si trova esposto, ai fini dell'accesso al rito speciale, in dipendenza della maggiore o minore esattezza o completezza delle valutazioni del pubblico ministero in ordine alle risultanze delle indagini al momento dell'esercizio dell'azione penale.

Parimenti ingiustificata risulterebbe, infine, la disparità di trattamento fra l'imputato che subisce la contestazione suppletiva di una circostanza aggravante e l'imputato cui sia contestato in dibattimento un fatto diverso o un reato concorrente, il quale - per effetto delle sentenze n. 333 del 2009 e n. 237 del 2012 - può invece accedere al giudizio abbreviato, tanto nel caso di contestazione "patologica" che in quello di contestazione "fisiologica" (basata, cioè, sulle nuove risultanze dell'istruzione dibattimentale). E ciò tanto più ove si consideri che l'art. 517 cod. proc. pen. prefigurava, in origine, una piena equiparazione dei diritti dell'imputato nei casi di contestazione di un reato concorrente ovvero di una circostanza aggravante.

2.2.- Si è costituito S.A., imputato nel giudizio *a quo*, il quale, richiamando le più significative decisioni della Corte costituzionale in materia e aderendo alle valutazioni formulate dal rimettente, ha chiesto che la questione venga accolta.

Considerato in diritto

1.- I Tribunali ordinari di Lecce e di Padova dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 517 del codice di procedura penale, nella parte in cui non prevede che, ove sia contestata in dibattimento una circostanza aggravante che già risultava dagli atti di indagine, l'imputato possa chiedere di definire il processo con giudizio abbreviato relativamente al reato oggetto della nuova contestazione.

Ad avviso dei rimettenti, varrebbero, in proposito, considerazioni analoghe a quelle svolte da questa Corte nella sentenza n. 184 del 2014, con riguardo alla facoltà dell'imputato di richiedere, nella medesima evenienza, l'applicazione della pena ai sensi dell'art. 444 cod. proc. pen. La norma censurata violerebbe, in specie, l'art. 24 della Costituzione - e, più in particolare, a parere del Tribunale ordinario di Padova, il secondo comma di tale articolo - in quanto la scelta in ordine al rito da seguire, costituente espressione del diritto di difesa, viene a dipendere dalla concreta impostazione data al processo dal pubblico ministero: sicché risulterebbe lesivo di quel diritto precludere all'imputato l'accesso ai riti speciali allorché, a seguito dell'errore del rappresentante della pubblica accusa e del conseguente ritardo nella contestazione dell'aggravante, l'imputazione subisca una modifica sostanziale.

Risulterebbe inoltre violato, sotto plurimi profili, l'art. 3 Cost. In primo luogo, perché l'imputato verrebbe irragionevolmente discriminato, ai fini dell'accesso al giudizio abbreviato, in dipendenza della maggiore o minore esattezza o completezza della valutazione delle risultanze delle indagini preliminari da parte del pubblico ministero alla chiusura delle indagini stesse. In secondo luogo, per la ingiustificata disparità di trattamento dell'imputato che intenda chiedere il giudizio abbreviato nell'ipotesi in esame rispetto all'imputato che, nella medesima ipotesi della contestazione cosiddetta "tardiva" di una circostanza aggravante, voglia chiedere il "patteggiamento", ovvero che intenda richiedere il giudizio abbreviato nel caso di contestazione di un reato concorrente, tanto "tardiva" che (secondo il Tribunale ordinario di Padova) "fisiologica": ipotesi, queste ultime, nelle quali la preclusione all'accesso al rito alternativo è stata rimossa, rispettivamente, dalle sentenze n. 184 del 2014, n. 333 del 2009 e n. 237 del 2012 di questa Corte.

Il solo Tribunale ordinario di Lecce dubita, altresì, della legittimità costituzionale del medesimo art. 517 cod. proc. pen., nella parte in cui, nel caso di contestazione di una circostanza aggravante o di un reato concorrente già risultanti dagli atti di indagine, non consente all'imputato di richiedere il giudizio abbreviato anche in relazione ai reati diversi da quello oggetto della contestazione suppletiva.



Secondo il rimettente, anche sotto tale profilo la norma denunciata si porrebbe in contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost. In primo luogo, perché, ove si aderisse alla tesi giurisprudenziale che ritiene inammissibile la richiesta di giudizio abbreviato riferita ad una parte soltanto delle imputazioni cumulativamente formulate nei confronti del medesimo imputato, il diritto di difesa di quest'ultimo rimarrebbe pregiudicato, sul piano delle possibilità di accesso al rito alternativo, anche con riguardo alle imputazioni oggetto della nuova contestazione. In secondo luogo, e comunque, perché la preclusione censurata impedirebbe all'imputato di elaborare una strategia difensiva che tenga conto dell'intera vicenda processuale, posto che la modifica anche di una sola delle plurime imputazioni sarebbe suscettibile di alterare i presupposti delle valutazioni in ordine alla convenienza del rito speciale, operate dalla difesa considerando i possibili esiti del processo in base alle imputazioni originariamente formulate dal pubblico ministero.

2.- Le ordinanze di rimessione sollevano questioni relative alla medesima norma e in parte identiche, sicché i relativi giudizi vanno riuniti per essere definiti con unica decisione.

3.- Con le questioni in esame, questa Corte è chiamata nuovamente a verificare, sotto due ulteriori profili, la legittimità costituzionale della preclusione all'accesso ai riti alternativi a contenuto premiale in cui l'imputato incorre di fronte alle nuove contestazioni dibattimentali: preclusione conseguente al fatto che la nuova contestazione interviene quando il termine ultimo per la formulazione della richiesta del rito alternativo (individuato attualmente dagli artt. 438, comma 2, 446, comma 1, e 555, comma 2, cod. proc. pen.) è ormai spirato.

Le doglianze degli odierni rimettenti attengono, più specificamente, alla mancata previsione del recupero della facoltà di accesso al giudizio abbreviato in presenza di contestazioni suppletive cosiddette "tardive" o "patologiche", basate, cioè, non sulle nuove risultanze dell'istruzione dibattimentale, ma su elementi che già emergevano dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale (e dunque volte, nella sostanza, a porre rimedio a incompletezze o errori del pubblico ministero nella formulazione originaria dell'imputazione): contestazioni ritenute ammissibili dalla consolidata giurisprudenza di legittimità.

4.- La prima delle due questioni, sollevata da entrambi i rimettenti - concernente la facoltà dell'imputato di richiedere il giudizio abbreviato nel caso di contestazione "tardiva" di una circostanza aggravante, con riguardo al reato cui questa si riferisce - è fondata.

4.1.- Questa Corte, già con la sentenza n. 265 del 1994, dichiarò costituzionalmente illegittimi gli artt. 516 e 517 cod. proc. pen., nella parte in cui non prevedevano la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento l'applicazione della pena a norma dell'art. 444 cod. proc. pen., relativamente al fatto diverso o al reato concorrente oggetto di contestazione "tardiva".

Nell'occasione, la Corte rilevò che le valutazioni dell'imputato circa la convenienza del rito alternativo vengono a dipendere, anzitutto, dalla concreta impostazione data al processo dal pubblico ministero: sicché, «quando in presenza di una evenienza patologica del procedimento, quale è quella derivante dall'errore sulla individuazione del fatto e del titolo del reato in cui è incorso il pubblico ministero, l'imputazione subisce una variazione sostanziale, risulta lesivo del diritto di difesa dell'imputato precludere l'accesso ai riti speciali». Ne risultava violato, altresì, il principio di eguaglianza, venendo l'imputato irragionevolmente discriminato, sul piano della fruizione dei riti alternativi, in dipendenza della maggiore o minore esattezza o completezza della valutazione delle risultanze delle indagini preliminari da parte del pubblico ministero al momento della chiusura delle indagini stesse.

Ancorché la contestazione suppletiva del reato concorrente e delle circostanze aggravanti sia regolata in modo unitario dall'art. 517 cod. proc. pen., la Corte non si espresse, nel frangente, sull'ipotesi della contestazione "tardiva" di una circostanza aggravante, in quanto non devoluta al suo esame.

4.2.- La declaratoria di illegittimità costituzionale è stata, peraltro, successivamente estesa anche a tale ipotesi dalla sentenza n. 184 del 2014.

La Corte ha, infatti, rilevato come le considerazioni poste a base della precedente decisione fossero riferibili anche alla contestazione "tardiva" di circostanze aggravanti, in quanto parimenti idonea a determinare «un significativo mutamento del quadro processuale». Le circostanze in questione possono, infatti, incidere in modo rilevante sull'entità della sanzione - tanto più quando si tratti di circostanze ad effetto speciale - e talvolta sullo stesso regime di procedibilità del reato. Né, d'altra parte, poteva farsi leva, in senso contrario, sulla neutralizzazione dell'aggravamento di pena a seguito del giudizio di bilanciamento con circostanze attenuanti, ai sensi dell'art. 69 del codice penale, il quale rappresenta una mera eventualità.

La Corte ha osservato, inoltre, che l'imputato che si veda contestare in dibattimento una circostanza aggravante già risultante dagli atti di indagine si trova in situazione non dissimile da quella del destinatario della contestazione "tardiva" di un fatto diverso: «evenienza che in realtà potrebbe costituire per l'imputato anche un pregiudizio minore». Sicché, una volta divenuta ammissibile la richiesta di "patteggiamento" nel caso di modificazione dell'imputazione a norma dell'art. 516 cod. proc. pen., la preclusione di essa nel caso di contestazione di una nuova circostanza aggravante, ai sensi dell'art. 517 cod. proc. pen., risultava foriera di ingiustificate disparità di trattamento.



4.3.- Le conclusioni non possono essere diverse con riguardo alla richiesta di giudizio abbreviato, cui si riferisce l'odierna questione.

Con la sentenza n. 333 del 2009, questa Corte ha, infatti, ritenuto che - per le medesime ragioni indicate dalla sentenza n. 265 del 1994 - anche il mancato riconoscimento della possibilità di accedere a tale rito alternativo, nel caso di contestazione dibattimentale "tardiva" del fatto diverso o del reato concorrente, si ponesse in contrasto con gli artt. 3 e 24, secondo comma, Cost., dichiarando, quindi, costituzionalmente illegittimi, *in parte qua*, i citati artt. 516 e 517 cod. proc. pen.

Al riguardo, la Corte ha rilevato che l'ostacolo che precedentemente si opponeva a tale declaratoria, costituito dalla problematicità dell'innesto del giudizio abbreviato nella fase del dibattimento - a fronte della quale la questione era stata ritenuta inammissibile dalla sentenza n. 265 del 1994, perché implicante scelte discrezionali devolute al legislatore - doveva ritenersi superato alla luce delle modifiche della disciplina del rito speciale intervenute medio tempore. Nel nuovo panorama normativo, «la differenza di regime, in punto di recupero della facoltà di accesso ai riti alternativi di fronte ad una contestazione suppletiva "tardiva", a seconda che si discuta di "patteggiamento" o di giudizio abbreviato», finiva, quindi, per risultare «essa stessa fonte di una discrasia rilevante sul piano del rispetto dell'art. 3 Cost.».

4.4.- Alla luce di quanto precede, l'esigenza costituzionale di riconoscere all'imputato il diritto di richiedere il giudizio abbreviato anche nel caso di contestazione "tardiva" di una circostanza aggravante - fattispecie rimasta estranea alla declaratoria di illegittimità costituzionale di cui alla citata sentenza n. 333 del 2009 - risulta del tutto evidente.

Anche sotto tale profilo, infatti, si riscontra il pregiudizio al diritto di difesa, connesso all'impossibilità di rivalutare la convenienza del rito alternativo in presenza di una variazione sostanziale dell'imputazione, intesa ad emendare precedenti errori od omissioni del pubblico ministero nell'apprezzamento dei risultati delle indagini preliminari. Così come si riscontra la violazione del principio di eguaglianza, correlata alla discriminazione cui l'imputato si trova esposto a seconda della maggiore o minore esattezza e completezza di quell'apprezzamento.

Emergono, inoltre, non giustificabili sperequazioni di trattamento rispetto all'assetto complessivo della materia, conseguente ai precedenti interventi di questa Corte: da un lato, nel confronto con la facoltà, di cui l'imputato fruiva a seguito della sentenza n. 333 del 2009, di richiedere il giudizio abbreviato nel caso - non dissimile - di contestazione "tardiva" del fatto diverso; dall'altro, nel confronto con la possibilità, di cui l'imputato beneficia in forza della sentenza n. 184 del 2014, di accedere al "patteggiamento" nella medesima ipotesi della contestazione "tardiva" di una circostanza aggravante.

L'art. 517 cod. proc. pen. va dichiarato, pertanto, costituzionalmente illegittimo, nella parte in cui, nel caso di contestazione in dibattimento di una circostanza aggravante che già risultava dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale, non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al reato cui attiene la nuova contestazione.

5.- Non è fondata, per converso, la seconda questione, sollevata dal solo Tribunale ordinario di Lecce, intesa a far sì che, nel caso di contestazione dibattimentale "tardiva" tanto di un reato concorrente che di una circostanza aggravante, la restituzione all'imputato della facoltà di accesso al giudizio abbreviato si estenda anche alle imputazioni diverse da quella attinta dalla nuova contestazione. L'ipotesi, ovviamente, è che si sia al cospetto di un processo oggettivamente cumulativo, ossia con una pluralità di imputazioni formulate contro la stessa persona: situazione che si determina, peraltro, automaticamente nel caso di contestazione suppletiva di un reato concorrente, la quale va ad aggiungersi all'imputazione originaria.

5.1.- Ad avviso del Tribunale salentino, la predetta estensione si imporrebbe anzitutto alla luce del corrente orientamento della giurisprudenza di legittimità, in forza del quale non è ammessa la richiesta di giudizio abbreviato "parziale", limitata, cioè, a una parte soltanto delle imputazioni cumulativamente formulate nei confronti della stessa persona: e ciò in quanto, nel caso di richiesta parziale, il processo non sarebbe definito nella sua interezza, onde rimarrebbe ingiustificato l'effetto premiale, voluto dal legislatore al fine di deflazionare il ricorso alla fase dibattimentale per ciascun «processo» relativo al singolo imputato, e non per ciascun reato, secondo quanto previsto dall'art. 438 cod. proc. pen. Alla luce di tale indirizzo interpretativo - che lo stesso rimettente reputa, peraltro, «opinabile», in quanto l'accesso al rito speciale per una parte delle imputazioni semplifica comunque la fase dibattimentale per le altre - l'imputato potrebbe accedere al giudizio abbreviato, relativamente all'imputazione oggetto della nuova contestazione, solo qualora tale rito fosse esperibile anche per le altre imputazioni.

In ogni caso, poi - secondo il giudice *a quo* - l'invocata generalizzazione della facoltà di richiedere il giudizio abbreviato sarebbe costituzionalmente necessaria, in riferimento agli artt. 3 e 24 Cost., in quanto la modifica anche di una sola delle plurime imputazioni potrebbe mutare il quadro complessivo della vicenda processuale, sulla cui base l'imputato si è determinato a non formulare la richiesta del rito speciale entro il termine di legge.



5.2.- Questa Corte ha avuto, peraltro, già modo di occuparsi del problema dell'estensione del recupero della facoltà di accesso al giudizio abbreviato da parte dell'imputato, nel caso di nuova contestazione dibattimentale formulata nell'ambito di processi oggettivamente cumulativi, tanto con la citata sentenza n. 333 del 2009 (concernente, come detto, la contestazione "tardiva" del fatto diverso o del reato concorrente), quanto con la successiva sentenza n. 237 del 2012 (attinente alla contestazione "fisiologica" del reato concorrente).

In entrambe le circostanze, la Corte si è trovata a dover prendere in esame - in sede di verifica della rilevanza delle questioni - l'indirizzo giurisprudenziale che nega l'ammissibilità del giudizio abbreviato "parziale", richiamato dall'odierno rimettente: ciò, in quanto gli imputati nei giudizi a quibus avevano richiesto il rito alternativo in rapporto al solo reato concorrente loro contestato in dibattimento, e non anche alle imputazioni originarie.

Superando il dubbio di ammissibilità, la Corte ha, peraltro, ritenuto «non implausibile» la tesi prospettata dai giudici rimettenti, stando alla quale il predetto orientamento, riferito all'ipotesi in cui l'azione penale per le plurime imputazioni sia esercitata nei modi ordinari, non poteva reputarsi automaticamente estensibile alle fattispecie oggetto dei quesiti di costituzionalità.

A sostegno di tale conclusione, si è specificamente rilevato che, nel caso di processo oggettivamente cumulativo, l'esigenza che emerge - sul piano del ripristino della legalità costituzionale - è quella di restituire all'imputato la facoltà di accedere al rito alternativo relativamente al nuovo addebito, in ordine al quale non avrebbe potuto formulare una richiesta tempestiva a causa dell'avvenuto esercizio dell'azione penale con modalità "anomale" (nell'ipotesi della contestazione "tardiva"), o comunque derogatorie rispetto alle ordinarie cadenze procedurali (nell'ipotesi della contestazione "fisiologica"): e ciò, «senza che possa ipotizzarsi un recupero globale della facoltà stessa», esteso, cioè, anche alle imputazioni diverse da quelle oggetto della nuova contestazione, rispetto alle quali «l'imputato ha consapevolmente lasciato spirare il termine di proposizione della richiesta» (sentenza n. 333 del 2009). Sarebbe, infatti, «illogico - e, comunque, non costituzionalmente necessario - che, a fronte della contestazione suppletiva di un reato concorrente (magari di rilievo marginale rispetto al complesso dei temi d'accusa), l'imputato possa recuperare, a dibattimento inoltrato, gli effetti premiali del rito alternativo anche in rapporto all'intera platea delle imputazioni originarie», relativamente alle quali si è scientemente astenuto dal formulare la richiesta nel termine (sentenza n. 237 del 2012). Soluzione, questa, che rischia di privare di ogni razionale giustificazione lo sconto di pena connesso all'opzione per il rito speciale.

In tale prospettiva - e sulla falsariga, peraltro, di quanto era già avvenuto con la sentenza n. 265 del 1994, in rapporto al "patteggiamento" - gli artt. 516 e 517 cod. proc. pen. sono stati dichiarati costituzionalmente illegittimi nella parte in cui, nelle evenienze considerate, non restituiscono all'imputato la possibilità di accedere al giudizio abbreviato relativamente (e, dunque, limitatamente) al reato concorrente o al fatto diverso contestato in dibattimento.

5.3.- Le considerazioni ora ricordate - estensibili senz'altro all'ipotesi della contestazione dibattimentale "tardiva" di una circostanza aggravante - rendono non configurabile il vulnus agli artt. 3 e 24 Cost. sotto entrambi i profili denunciati dal giudice *a quo*.

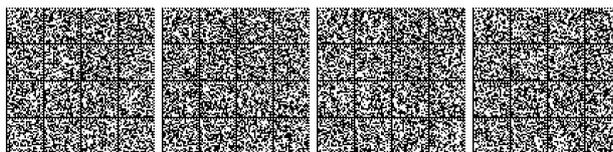
Si aggiunga che qualora all'imputato fosse attribuita, nelle ipotesi in esame - come chiede il rimettente, tramite la proposizione di due distinte questioni, tra loro cumulative - la facoltà di accedere al giudizio abbreviato tanto in rapporto (e limitatamente) al reato oggetto della nuova contestazione, quanto (e anche) alle imputazioni residue, l'imputato stesso verrebbe a trovarsi in posizione non già uguale, ma addirittura privilegiata rispetto a quella in cui si sarebbe trovato se la contestazione fosse avvenuta nei modi ordinari. Egli potrebbe, infatti, scegliere tra una richiesta di giudizio abbreviato "parziale" (limitata alla sola nuova imputazione) e una richiesta globale: facoltà di scelta della quale - stando all'indirizzo giurisprudenziale evocato dal giudice *a quo* - non fruirebbe invece nei casi ordinari, essendogli consentita solo la seconda opzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 517 del codice di procedura penale, nella parte in cui, nel caso di contestazione di una circostanza aggravante che già risultava dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale, non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato relativamente al reato oggetto della nuova contestazione;



2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 517 del codice di procedura penale nella parte in cui, nel caso di contestazione di un reato concorrente o di circostanza aggravante che già risultava dagli atti di indagine al momento dell'esercizio dell'azione penale, non prevede la facoltà dell'imputato di richiedere al giudice del dibattimento il giudizio abbreviato anche in relazione ai reati diversi da quello che forma oggetto della nuova contestazione, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Lecce con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 2015.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Giuseppe FRIGO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150139

N. 140

Sentenza 9 giugno - 9 luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Beni culturali - Modifiche al codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42 del 2004) - Commercio in aree di valore culturale e nei locali storici tradizionali - Trasformazione di ENIT (Agenzia nazionale italiana per il turismo) in ente pubblico economico.

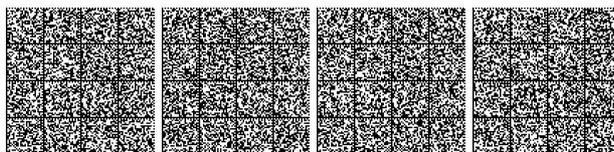
- Decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91 (Disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 ottobre 2013, n. 112 - artt. 2-bis e 4-bis; decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83 (Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 29 luglio 2014, n. 106 - artt. 4 e 16, commi 5 e 6.
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 2-*bis* e 4-*bis* del decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91 (Disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 ottobre 2013, n. 112, promossi dalle Regioni Veneto e Campania con ricorsi entrambi notificati il 9 dicembre 2013, e depositati in cancelleria il 17 e il 18 dicembre 2013, rispettivamente iscritti ai nn. 101 e 102 del registro ricorsi 2013; nonché degli artt. 4 e 16, commi 5 e 6, del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83 (Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 29 luglio 2014, n. 106, promossi dalle Regioni Veneto e Campania, con ricorsi notificati il 29 settembre 2014 e il 29 settembre-6 ottobre 2014, depositati in cancelleria il 7 ed il 9 ottobre 2014, rispettivamente iscritti ai nn. 72 e 73 del registro ricorsi 2014.

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

udito nell'udienza pubblica del 9 giugno 2015 il Giudice relatore Paolo Grossi;

uditi gli avvocati Luigi Manzi, Ezio Zanon e Daniela Palumbo per la Regione Veneto, Almerina Bove per la Regione Campania e gli avvocati dello Stato Ettore Figliolia, Maria Gabriella Mangia e Chiarina Aiello per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 9 dicembre 2013 e depositato il successivo 17 dicembre (iscritto nel registro ricorsi del 2013 al n. 101), la Regione Veneto, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-*bis* del decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91 (Disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo), introdotto dalla legge di conversione 7 ottobre 2013, n. 112. La norma censurata - che aggiunge il comma 1-*bis* al comma 1 dell'art. 52 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137) - prevede che le Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici e le Sovrintendenze, sentiti gli enti locali, adottino apposite determinazioni volte a vietare gli usi da ritenere non compatibili con le specifiche esigenze di tutela e di valorizzazione delle aree pubbliche aventi particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico, quali le attività commerciali e artigianali in forma ambulante o su posteggio, nonché di qualsiasi altra attività non compatibile con tali esigenze.

La Regione Veneto osserva, innanzitutto, che la formulazione dell'art. 52 del d.lgs. n. 42 del 2004, come modificato dal d.l. n. 91 del 2013 nel testo convertito in legge, presenta un doppio comma 1-*bis*, il primo dei quali introdotto dall'art. 2-*bis* della medesima legge di conversione ed il secondo dalla norma censurata. Orbene, per la ricorrente, l'armonia legislativa dei commi 1 e 1-*bis* del citato art. 52 (che attribuisce ai Comuni la competenza di individuare le aree pubbliche nelle quali imporre il divieto o limitazioni all'esercizio del commercio, per preminenti ragioni di tutela di beni o siti di valenza archeologica, storica, artistica e paesaggistica; nonché i locali da destinare ad attività di artigianato tradizionale ed altre attività commerciali tradizionali, con finalità tutt'altro che impeditive, ma anzi promozionali) risulta «completamente stravolta» dalla norma censurata, che appunto, introduce un ulteriore comma 1-*bis* nell'art. 52 di contenuto diametralmente opposto a quello immediatamente precedente, assegnando una funzione di amministrazione attiva alle Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici ed alle Sovrintendenze, relegando contestualmente i Comuni in un ruolo di interlocutore con funzioni consultive obbligatorie ma non vincolanti.

Ripercorso, analiticamente, l'exkursus normativo che ha regolato la ripartizione delle diverse competenze tra Comuni ed organi statali in subiecta materia - con specifico riferimento a quanto disposto dagli artt. 10 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), 53 del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 (Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352), e 52 del citato d.lgs. n. 42 del 2004; nonché dalle direttive emanate dal Ministero per i beni e le attività culturali, in data 9 novembre 2007 (Esercizio del commercio in aree di valore culturale di cui all'articolo 52 del decreto legislativo



22 gennaio 2004, n. 42) e 10 ottobre 2012 (Esercizio di attività commerciali e artigianali su aree pubbliche in forma ambulante o su posteggio, nonché di qualsiasi altra attività non compatibile con le esigenze di tutela del patrimonio culturale), il contenuto della quale ultima è stato trasfuso nel censurato art. 4-bis - la ricorrente osserva come proprio l'impugnato intervento legislativo, «disgiunto dal necessario, conseguente, riordino ordinamentale ed istituzionale», abbia «creato un affastellamento normativo, fonte di grave incertezza giuridica, precludendo, altresì, il ricorso a quei meccanismi di collaborazione e concertazione posti a presidio della regolazione di ambiti connotati da un rilevante intreccio di una pluralità di interessi pubblici».

Da ciò essa desume, in primo luogo, che la disposizione lede il canone di ragionevolezza, che travalica il mero vizio di tecnica legislativa, incidendo sul corretto esercizio della potestà legislativa regionale che, specialmente in contesti di potestà normativa residuale, quale certamente è quello relativo al commercio, subisce restrizioni così rilevanti da risultarne svuotata. In secondo luogo - poiché la disposizione stessa non offre neppure canoni e parametri omogenei che consentano alle Direzioni regionali per i beni culturali ed alle Sovrintendenze l'esercizio uniforme del potere discrezionale di cui si ritrovano ad essere tributari - la ricorrente ne denuncia il contrasto con l'art. 97 della Costituzione.

Nel merito, la Regione osserva che la finalità espressa della norma (nel cui *incipit* è enunciato il proposito di «contrastare l'esercizio [...] delle attività commerciali e artigianali in forma ambulante o su posteggio, nonché di qualsiasi altra attività non compatibile», allo scopo dichiarato di «assicurare il decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale [...] nonché delle aree a essi contermini») più che ad esigenze di tutela del patrimonio culturale riservata allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., sembrerebbe piuttosto riconducibile alla «valorizzazione dei beni culturali» di cui al successivo comma terzo (conformemente ai criteri distintivi enucleati da questa Corte nelle sentenze n. 212 del 2006 e n. 9 del 2004, secondo cui la valorizzazione è diretta soprattutto alla fruizione del bene culturale, sicché anche il miglioramento dello stato di conservazione attiene a quest'ultima nei luoghi in cui avviene la fruizione e con riferimento ai modi di questa).

Evidenziato come il fulcro della questione consista non tanto nell'apposizione di vincoli all'esercizio di determinate attività, quanto piuttosto nell'individuazione dei soggetti istituzionali a ciò competenti, la Regione osserva che - quanto ai limiti apponibili all'esercizio del commercio, al fine appunto di garantire le esigenze di valorizzazione e migliore fruibilità del patrimonio culturale, nel rispetto del principio della libertà dell'iniziativa economica privata di cui all'art. 41 Cost. - la relativa potestà regolamentare spetta alla amministrazione comunale (ex art. 54 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante «Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali»), cui si aggiunge una potestà legislativa regionale residuale (ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.), come riconosciuto con la sentenza n. 247 del 2010, con riferimento alla legge della Regione Veneto 25 febbraio 2005, n. 7 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa - collegato alla legge finanziaria 2004 in materia di miniere, acque minerali e termali, lavoro, artigianato, commercio e veneti nel mondo). Viceversa, per effetto della censurata novella statale, la portata precettiva delle disposizioni regionali, che avessero trovato puntuale attuazione nelle conseguenti e consequenziali determinazioni comunali, potrebbe subire un'inammissibile compromissione a seguito di un atto provvedimento emanato dal sovrintendente nell'esercizio di potestà amministrative, connotate da un'estensione tale da travolgere qualsiasi competenza costituzionalmente garantita, sino a rasentare l'arbitrio.

La Regione dunque sottolinea che l'odierno ricorso è diretto a sollecitare una pronuncia della Corte, che chiarisca la reale portata legislativa della disposizione impugnata, restituendo certezza giuridica agli operatori economici del settore e ricomponendo in termini di coerenza quello che attualmente è un insieme frammentario e non coordinato di una pluralità di competenze soggettivamente ed oggettivamente simultaneamente interferenti, secondo un «modello di rovesciamento prospettico che emargina le amministrazioni comunali ad un ruolo meramente valutativo, e neppure vincolante, con riverberi decisivi sulla restante e relevantissima attività di governo del territorio, sia pianificatoria che organizzativa».

Per questi motivi, la ricorrente deduce la violazione del terzo comma dell'art. 117 Cost., atteso che, trattandosi di ambito soggetto a potestà legislativa concorrente, esso avrebbe dovuto essere contenuto nei margini che gli sono propri, e cioè nei limiti dell'enucleazione dei principi fondamentali; nonché la violazione dell'art. 118 Cost., in assenza di qualsiasi parametro di valutazione, e di qualsivoglia meccanismo di raccordo istituzionale, che consenta il legittimo esercizio delle predette attribuzioni secondo i noti criteri di economicità, efficacia ed efficienza, senza spreco di risorse, perseguendo quegli obiettivi di valorizzazione del patrimonio culturale che non possono essere disgiunti da metodi di ottimizzazione e finalità di sviluppo.

La Regione Veneto - sul rilievo che «la necessità di una convergenza in questo particolare ambito di legislazione, nel quale i settori del commercio e del turismo si intrecciano con quello afferente la valorizzazione dei beni culturali, appare di indiscutibile pregnanza, attesa la ragionevolezza ed assoluta condivisibilità di interventi regolatori dell'attività imprenditoriale per contemperare le esigenze di salvaguardia del diritto di impresa con quelle afferenti altri valori costituzionalmente garantiti» - sottolinea come lo stesso art. 5 del citato d.lgs. n. 42 del 2004 abbia cristallizzato in



norma il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., che altre disposizioni del medesimo decreto legislativo (artt. 17, comma 1, 18, comma 2) declinano in una multiforme varietà di modelli di intesa e coordinamento tra lo Stato e le Regioni stabiliti per l'esercizio delle rispettive competenze amministrative. Pertanto, la mancata previsione di forme di leale collaborazione determina la violazione dell'art. 120 Cost., nonché - atteso l'intreccio di una pluralità di competenze, che configura come indefettibile un adeguato e fruttuoso confronto tra i vari livelli di governo - del terzo comma dell'art. 118 Cost., ove si impone alla legge statale la disciplina di forme di intesa e di coordinamento tra Stato e Regioni proprio nella materia della tutela dei beni culturali.

1.1.- Con ricorso notificato il 9 dicembre 2013 e depositato il successivo 18 dicembre [iscritto nel registro ricorsi del 2013 al n. 102], la Regione Campania, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, ha proposto questioni di legittimità costituzionale, oltre che dell'art. 4-bis del d.l. n. 91 del 2013, dell'art. 2-bis, anch'esso introdotto dalla legge di conversione n. 112 del 2013. L'art. 2-bis (inserendo il comma 1-bis all'art. 52 del codice dei beni culturali e sostituendone la rubrica) prevede che i Comuni, sentito il sovrintendente, individuino i locali nei quali si svolgono attività di artigianato tradizionale e altre attività commerciali tradizionali, riconosciute quali espressione dell'identità culturale collettiva ai sensi delle convenzioni UNESCO, onde assicurarne apposite forme di promozione e salvaguardia.

Osserva la ricorrente che - poiché la disposizione censurata appare senz'altro ascrivibile alle materie «artigianato» e «commercio», oggetto di competenza legislativa residuale della Regione, cui è attribuita anche l'adozione delle relative misure di promozione, sviluppo e sostegno - essa si pone in contrasto con l'art. 117, quarto comma, Cost.

In subordine, ove anche si ravvisasse un ambito di competenza concorrente in materia di «valorizzazione dei beni culturali», la Regione deduce la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., in quanto la norma non si limita alla individuazione dei principi cui informare la disciplina della materia, ma detta una disciplina di dettaglio.

Inoltre, per la ricorrente, la disposizione viola il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, in quanto oblitera del tutto il coinvolgimento delle Regioni nel delineato procedimento volto alla individuazione delle forme di promozione e salvaguardia da adottarsi, destinate a riverberarsi in ogni caso sulle attività ascritte alla competenza regionale (artigianato e commercio).

A sua volta, il già citato art. 4-bis viene censurato per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., in quanto non compete allo Stato la disciplina delle attività artigianali e commerciali né l'adozione di apposite determinazioni volte a vietare le attività non compatibili con le specifiche esigenze di tutela e di valorizzazione delle aree di valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico. D'altronde, secondo la Regione, la materia della valorizzazione dei beni culturali è affidata alla competenza concorrente regionale, con la conseguenza della illegittimità costituzionale della norma anche sotto il profilo dell'eccedenza del relativo contenuto rispetto ai principi fondamentali nella materia, e del contrasto con la necessità che essi lascino spazio per una attuazione regionale.

1.2.- Con due memorie di contenuto pressoché identico, si è costituito in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità ovvero per la non fondatezza delle questioni.

La difesa dello Stato rileva che le disposizioni censurate rientrano nell'ambito della «tutela dei beni culturali», di competenza esclusiva dello Stato, diretta a preservare siti di particolare pregio culturale dal degrado inevitabilmente arrecato dall'esercizio diffuso e talora incontrollato di attività commerciali e/o ambulanti di varia natura e tipologia. E ciò, sia per l'art. 2-bis, il cui oggetto specifico sarebbe costituito non già dall'artigianato o dalle attività di commercio generalmente intese, ma da quelle particolari forme che - in quanto «tradizionali» e in quanto svolte «nei locali storici tradizionali» - sono considerate «espressione di identità culturale collettiva», ai sensi della Convenzione Unesco per la salvaguardia del patrimonio culturale e per la protezione e la promozione delle diversità culturali, che riconduce l'artigianato tradizionale nel «patrimonio culturale immateriale». Sicché - pur riconoscendo le incertezze e sovrapposizioni derivanti dalla scissione operata dall'art. 117 Cost. - l'Avvocatura ritiene che quella prevista dall'art. 2-bis costituisca misura volta a garantire che le attività di artigianato e commercio tradizionali possano svolgersi con modalità e in condizioni funzionali alla conservazione e protezione (ossia tutela) della loro intrinseca natura di bene culturale, al fine di soddisfare l'interesse della collettività alla loro piena fruizione. Sia per l'art. 4-bis, il quale dispone interventi che mirano a regolamentare attività che, per le loro connaturali forme di esplicazione, appaiono suscettibili di alterare l'integrità di aree pubbliche aventi particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico.

Laddove, poi - ove pure si ritenesse, come osservato dalle stesse ricorrenti, che la materia sia ascrivibile alla valorizzazione dei beni culturali (cioè alla loro fruizione) ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost. - la difesa dello Stato ritiene che l'attribuzione alle Direzioni regionali del potere di individuare specifiche modalità di utilizzazione, che non risultino compatibili con le esigenze di tutela, rientri nella determinazione dei principi fondamentali riservata allo Stato.

1.3.- In una memoria depositata nell'imminenza dell'udienza (relativamente al ricorso della Regione Veneto), la difesa dello Stato ribadisce le conclusioni ed approfondisce le argomentazioni già svolte negli atti di costituzione.



2.- Con ricorso notificato il 29 settembre 2014 e depositato il successivo 7 ottobre (iscritto nel registro ricorsi del 2014 al n. 72), la Regione Veneto, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, ha impugnato l'art. 4, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83 (Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo), come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 29 luglio 2014, n. 106, che ha integrato il rinumerato comma 1-ter dell'art. 52 del d.lgs. n. 42 del 2004, tra l'altro, attribuendo ai competenti uffici territoriali del Ministero, d'intesa con i Comuni, una potestà revocatoria delle autorizzazioni e delle concessioni di suolo pubblico ai fini dell'esercizio di attività commerciali e artigianali.

Confermate le ragioni di illegittimità costituzionale fatte valere nel precedente ricorso, al quale viene chiesta la riunione del presente, la ricorrente deduce, innanzitutto, la violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 120 Cost., in quanto la norma consente di procedere a detta revoca anche in deroga non solo alla disciplina dettata dalle Regioni in materia di commercio (attribuita alla loro competenza residuale), a norma dell'art. 28 del d.lgs. n. 114 del 1998, ma anche ai criteri stabiliti dall'art. 70, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno). La qual cosa - in un ambito materiale che, seppur connotato da sovrapposizione di varie materie (quali la tutela e la valorizzazione dei beni culturali, il commercio ed il turismo), tuttavia, in considerazione del contenuto sostanziale delle attività interessate dalle potestà provvedimentali de quibus, ricade in modo preponderante nella materia concorrente della valorizzazione dei beni culturali - avrebbe dovuto determinare il legislatore statale a dettare esclusivamente una normativa di principio (contenente criteri ed obiettivi), lasciando alle Regioni l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi. Cosa che viceversa non è avvenuta, avendo il legislatore statale previsto una puntuale disciplina incidente non solo nella materia concorrente della valorizzazione dei beni culturali, ma anche nelle materie residuali del commercio e del turismo. E, comunque, anche qualora si ritenesse l'impossibilità, stanti il concorso e la sovrapposizione di competenze, di ascrivere la disciplina impugnata in un ambito materiale prevalente, la ricorrente denuncia la violazione del principio di leale collaborazione in mancanza di previsione di alcuna forma di coordinamento, neppure sotto forma di intesa in sede di conferenze intergovernative.

La Regione Veneto denuncia, altresì, la violazione dell'art. 118 Cost., in quanto la norma attribuisce una potestà amministrativa revocatoria in mancanza di una disciplina legislativa logicamente pertinente e idonea alla regolazione di dette funzioni, tanto più in quanto (come detto) viene prevista la possibilità di agire in deroga alla disciplina regionale in materia di commercio e di relativa concessione dei posteggi per il suo esercizio su aree pubbliche. Da ciò, la ricorrente evince anche la violazione degli artt. 3 e 97 Cost., giacché quello in questione si configura come un non altrimenti regolamentato potere del tutto sui generis, che non involge una mera riconsiderazione dell'interesse pubblico, ma che consente all'autorità designata (al generico fine di tutela e valorizzazione dei beni culturali) di elidere indiscriminatamente gli effetti di un precedente provvedimento amministrativo, anche alterando il quadro normativo di riferimento, con lesione del principio di uguaglianza e del principio di legalità sostanziale dell'azione amministrativa e di buon andamento della pubblica amministrazione.

Infine, la ricorrente denuncia la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in assenza di alcun criterio regolamentare che perimetri detto potere entro limiti che garantiscano il rispetto fondamentale del canone di non discriminazione e di libertà di concorrenza imposti dalla direttiva 12 dicembre 2006, 2006/123/CE (relativa ai servizi nel mercato interno), specificamente attuata dal citato art. 70 del d.lgs. n. 59 del 2010.

2.1.- Con ricorso notificato il 29 settembre 2014 e depositato il successivo 9 ottobre (iscritto nel registro ricorsi del 2014 al n. 73), la Regione Campania, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, ha impugnato gli artt. 4 e 16, commi 5 e 6, del citato d.l. n. 83 del 2014, come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106 del 2014, deducendo, innanzitutto (quanto all'art. 4) la non satisfattività di tale intervento normativo e, pertanto, riproponendo le censure mosse nel precedente ricorso.

In particolare, poi, la ricorrente denuncia la nuova normativa per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost., giacché essa presuppone la perdurante applicabilità dell'art. 28 del d.lgs. n. 114 del 1998, in contrasto con il principio espresso da questa Corte (con la sentenza n. 247 del 2010), sulla base dell'art. 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizione per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), secondo cui tale applicabilità viene meno quando le Regioni (come nella specie per la Campania, con legge regionale 9 gennaio 2014, n. 1, recante «Nuova disciplina in materia di distribuzione commerciale») abbiano emanato una propria legislazione in materia di commercio. E denuncia, inoltre, il contrasto con l'art. 117, secondo, terzo e quarto comma, Cost., in quanto - ricondotta la normativa impugnata nell'ambito della materia concorrente «valorizzazione dei beni culturali» - essa (con disposizioni di dettaglio) sottrae alle Regioni, per determinate zone del loro territorio (e nelle aree contigue), la disciplina del commercio su aree pubbliche, per il generico fine di rafforzare le misure di tutela del decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti.



In via subordinata, ove si ritenesse la parziale riconducibilità della normativa *de qua* alla «tutela dei beni culturali», la Regione ritiene la violazione degli artt. 5, 118, terzo comma, e 120 Cost., in mancanza di previsione di forme di intesa e coordinamento, al fine di assicurare le peculiarità locali delle Regioni, non potendo la legge dello Stato disciplinare unilateralmente, senza ricorso al procedimento partecipativo, le materie oggetto delle intese stipulate ex art. 8, comma 6, della legge n. 131 del 2003. Inoltre, la ricorrente deduce il contrasto delle norme impugnate con gli artt. 117, primo, secondo e quarto comma, e 120, secondo comma, Cost., là dove queste sottraggono alle Regioni, per determinate zone del territorio, la disciplina del commercio al dettaglio su aree pubbliche, anche in relazione al comma 5 dell'art. 70 del d.lgs. n. 59 del 2010, senza che lo Stato abbia previsto intese tra le autorità competenti, con lesione del principio di leale collaborazione, che ridonda necessariamente in violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

Nello stesso ricorso, la Regione Campania impugna, infine, l'art. 16, commi 5 e 6, dello stesso d.l. n. 83 del 2014, come convertito dalla legge n. 106 del 2014, che dispone la trasformazione dell'ENIT in ente pubblico economico, senza prevedere (al comma 5), ai fini dell'approvazione del nuovo statuto, alcuna intesa con le Regioni e le Province autonome, le quali, in ragione del rinvio alla fonte statutaria dell'ente anche per la disciplina dell'Osservatorio nazionale del turismo (comma 6), sono private anche di qualsiasi competenza al riguardo (pur vantando competenza residuale in materia di turismo), con violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., e del principio di leale collaborazione di cui all'art. 5 Cost.

2.2.- Con due memorie, si è costituito in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, concludendo per l'inammissibilità ovvero per la non fondatezza delle questioni.

Sulla base di analoghe considerazioni, la difesa dello Stato - ritenuta la inconferenza delle censure riferite agli artt. 3 e 97 Cost. - ribadisce come oggetto diretto ed immediato del censurato art. 4 del d.l. n. 83 del 2014 è la tutela del patrimonio culturale, materia di sicura iscrizione alla potestà legislativa statale, le cui ricadute indirette sulla disciplina del commercio o del turismo (così come quella di dettaglio in materia di valorizzazione del patrimonio culturale) costituiscono meri riflessi inevitabili della relativa disciplina di tutela, che non realizzano indebito esercizio di potestà normativa da parte dello Stato in una materia regionale, bensì effetto naturale della priorità della suddetta tutela. Sicché, ben si comprende, alla stregua della gerarchia dei valori e interessi disciplinati dall'ordinamento, perché i sopravvenuti provvedimenti revocatori svolgano effetti prevalenti sui titoli amministrativi, pur legittimi, acquisiti e vantati dai singoli, e siano pertanto idonei a travolgerli. Né per la difesa dello Stato risulta violato il principio di leale collaborazione, in quanto la norma impugnata espressamente prevede che i competenti uffici territoriali del Ministero e i Comuni avviano, d'intesa, i procedimenti di riesame delle autorizzazioni e delle concessioni di suolo pubblico che risultino non più compatibili con le menzionate esigenze di tutela.

Quanto all'art. 16, censurato dalla sola Regione Campania, l'Avvocatura generale dello Stato deduce che - considerata la natura di ente pubblico economico dell'ENIT - la disciplina legislativa è riconducibile alle materie dell'«ordinamento ed organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» e dell'«ordinamento civile», riservate alla competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, lettere g) ed l), Cost. Laddove, poi, la competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo non esclude interventi legislativi dello Stato volti a disciplinare l'esercizio unitario di determinate funzioni amministrative nella stessa materia.

Ad ogni modo, la difesa dello Stato rileva che la partecipazione delle Regioni alle attività dell'ente è assicurata dalla possibilità di stipulare convenzioni con esso (comma 3), dalla nomina a componente del consiglio di amministrazione di un membro designato dalla Conferenza Stato-Regioni (che deve essere sentita anche in ordine all'espletamento di varie attività di gestione dell'ente ed al raggiungimento di obiettivi economico-finanziari, ai sensi del comma 7) e dalla istituzione di un consiglio federale rappresentativo delle agenzie regionali per il turismo, o (in mancanza di esse) degli uffici amministrativi competenti per il turismo in ambito regionale.

2.3.- In una memoria di udienza, la Regione Veneto ribadisce le argomentazioni svolte a sostegno dei due propositi ricorsi, e insiste nella richiesta di declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme con gli stessi impugnate.

2.4.- In due memorie di udienza, la difesa dello Stato conclude, da un lato, per la dichiarazione di cessazione della materia del contendere relativamente al ricorso n. 101 del 2013; e, dall'altro lato, per l'inammissibilità o la non fondatezza del ricorso n. 72 del 2014, riportandosi alle argomentazioni già svolte.



Considerato in diritto

1.- I due ricorsi proposti dalla Regione Veneto e dalla Regione Campania, iscritti rispettivamente ai nn. 101 e 102 del registro ricorsi del 2013, riguardano un primo intervento normativo operato dal legislatore statale - con l'adozione dei censurati artt. 2-*bis* e 4-*bis* del decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91 (Disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo), introdotti dalla legge di conversione 7 ottobre 2013, n. 112 - sul testo dell'art. 52 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), che, sotto la rubrica "Esercizio del commercio in aree di valore culturale" disponeva quanto segue: «Con le deliberazioni previste dalla normativa in materia di riforma della disciplina relativa al settore del commercio, i comuni, sentito il soprintendente, individuano le aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico nelle quali vietare o sottoporre a condizioni particolari l'esercizio del commercio».

L'art. 2-*bis* prevede che «All'articolo 52 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, sono apportate le seguenti modificazioni: a) dopo il comma 1 è aggiunto il seguente: "1-*bis*. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 7-*bis*, i comuni, sentito il soprintendente, individuano altresì i locali, a chiunque appartenenti, nei quali si svolgono attività di artigianato tradizionale e altre attività commerciali tradizionali, riconosciute quali espressione dell'identità culturale collettiva ai sensi delle convenzioni UNESCO di cui al medesimo articolo 7-*bis*, al fine di assicurarne apposite forme di promozione e salvaguardia, nel rispetto della libertà di iniziativa economica di cui all'articolo 41 della Costituzione"; b) la rubrica è sostituita dalla seguente: "Esercizio del commercio in aree di valore culturale e nei locali storici tradizionali"».

A sua volta, l'art. 4-*bis* del menzionato decreto-legge dispone che «All'articolo 52 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, dopo il comma 1 è aggiunto il seguente: "1-*bis* [sic]. Al fine di contrastare l'esercizio, nelle aree pubbliche aventi particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico, di attività commerciali e artigianali in forma ambulante o su posteggio, nonché di qualsiasi altra attività non compatibile con le esigenze di tutela del patrimonio culturale, con particolare riferimento alla necessità di assicurare il decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti, nonché delle aree a essi contermini, le Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici e le soprintendenze, sentiti gli enti locali, adottano apposite determinazioni volte a vietare gli usi da ritenere non compatibili con le specifiche esigenze di tutela e di valorizzazione, comprese le forme di uso pubblico non soggette a concessione di uso individuale, quali le attività ambulanti senza posteggio, nonché, ove se ne riscontri la necessità, l'uso individuale delle aree pubbliche di pregio a seguito del rilascio di concessioni di posteggio o di occupazione di suolo pubblico."».

A seguito, dunque, delle addizioni apportate, il testo dell'art. 52 del codice dei beni culturali (sotto la nuova rubrica "Esercizio del commercio in aree di valore culturale e nei locali storici tradizionali", così sostituita dall'art. 2-*bis*, lettera b, del d.l. n. 91 del 2013, introdotto dalla legge di conversione n. 112 del 2013) era il seguente: «1. Con le deliberazioni previste dalla normativa in materia di riforma della disciplina relativa al settore del commercio, i comuni, sentito il soprintendente, individuano le aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico nelle quali vietare o sottoporre a condizioni particolari l'esercizio del commercio». «1-*bis*. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 7-*bis*, i comuni, sentito il soprintendente, individuano altresì i locali, a chiunque appartenenti, nei quali si svolgono attività di artigianato tradizionale e altre attività commerciali tradizionali, riconosciute quali espressione dell'identità culturale collettiva ai sensi delle convenzioni UNESCO di cui al medesimo articolo 7-*bis*, al fine di assicurarne apposite forme di promozione e salvaguardia, nel rispetto della libertà di iniziativa economica di cui all'articolo 41 della Costituzione» (comma aggiunto dall'art. 2-*bis*, lettera a, del d.l. n. 91 del 2013, introdotto dalla legge di conversione n. 112 del 2013). «1-*bis*. [sic] Al fine di contrastare l'esercizio, nelle aree pubbliche aventi particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico, di attività commerciali e artigianali in forma ambulante o su posteggio, nonché di qualsiasi altra attività non compatibile con le esigenze di tutela del patrimonio culturale, con particolare riferimento alla necessità di assicurare il decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti, nonché delle aree a essi contermini, le Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici e le soprintendenze, sentiti gli enti locali, adottano apposite determinazioni volte a vietare gli usi da ritenere non compatibili con le specifiche esigenze di tutela e di valorizzazione, comprese le forme di uso pubblico non soggette a concessione di uso individuale, quali le attività ambulanti senza posteggio, nonché, ove se ne riscontri la necessità, l'uso individuale delle aree pubbliche di pregio a seguito del rilascio di concessioni di posteggio o di occupazione di suolo pubblico» (comma aggiunto dall'art. 4-*bis* del d.l. n. 91 del 2013, introdotto dalla legge di conversione n. 112 del 2013).



1.1.- La sola Regione Campania impugna l'art. 2-*bis* del d.l. n. 91 del 2013, introdotto dalla legge di conversione n. 112 del 2013, deducendone il contrasto: *a)* con l'art. 117, quarto comma, Cost., in quanto ascrivibile alle materie «artigianato» e «commercio», oggetto di competenza legislativa residuale della Regione, cui compete anche l'adozione delle relative misure di promozione, sviluppo e sostegno; *b)* con l'art. 117, terzo comma, Cost., poiché - ove si ravvisasse la competenza concorrente in materia di «valorizzazione dei beni culturali» - essa non si limita ad individuare i principi cui informare la disciplina della materia, ma ne detta una di dettaglio; *c)* con il principio di leale collaborazione, in quanto oblitera il coinvolgimento delle Regioni nel delineato procedimento volto alla individuazione delle forme di promozione e salvaguardia da adottarsi, destinate a riverberarsi in ogni caso sulle attività ascritte alla competenza regionale (artigianato e commercio).

Entrambe le Regioni Veneto e Campania censurano (sulla base di argomentazioni sotto diversi profili coincidenti) l'art. 4-*bis* del medesimo d.l. n. 91 del 2013, come introdotto dalla citata legge di conversione, assumendone rispettivamente il contrasto: *a)* con l'art. 3 Cost., giacché - rilevato che la nuova formulazione dell'art. 52 del d.lgs. n. 42 del 2004, da essa modificato, presenta un doppio comma 1-*bis* - travalica il mero vizio di tecnica legislativa, incidendo sul corretto esercizio della potestà legislativa regionale che, specialmente in contesti di potestà normativa residuale, quale certamente è quello relativo al commercio, subisce restrizioni così rilevanti da risultarne svuotata (Regione Veneto); *b)* con l'art. 97 Cost., poiché non offre neppure canoni e parametri omogenei che consentano alle Direzioni regionali per i beni culturali ed alle Sovrintendenze l'esercizio uniforme del potere discrezionale di cui si ritrovano ad essere tributari (Regione Veneto); *c)* con gli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost., non competendo allo Stato la disciplina delle attività artigianali e commerciali, né l'adozione di apposite determinazioni volte a vietare le attività non compatibili con le specifiche esigenze di tutela e di valorizzazione delle aree di valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico (Regione Campania); *d)* con l'art. 117, terzo comma, Cost., incidendo in un ambito soggetto a potestà legislativa concorrente, in materia di «valorizzazione dei beni culturali», che avrebbe dovuto essere contenuto nei limiti dell'enucleazione dei principi fondamentali (Regioni Veneto e Campania); *e)* con l'art. 118 Cost., non contenendo alcun parametro di valutazione, e di qualsivoglia meccanismo di raccordo istituzionale, che consenta il legittimo esercizio delle predette attribuzioni secondo i noti criteri di economicità, efficacia ed efficienza, senza spreco di risorse, perseguendo quegli obiettivi di valorizzazione del patrimonio culturale che non possono essere disgiunti da metodi di ottimizzazione e finalità di sviluppo (Regione Veneto); *f)* con l'art. 120 Cost., non contemplando la previsione di forme di leale collaborazione, nonostante la necessità di una convergenza in questo particolare ambito di legislazione, nel quale i settori del commercio e del turismo si intrecciano con quello afferente la valorizzazione dei beni culturali (Regione Veneto); *g)* con l'art. 118, terzo comma, Cost. (secondo cui la legge statale disciplina forme di intesa e di coordinamento tra Stato e Regioni nella materia della tutela dei beni culturali) atteso l'intreccio di una pluralità di competenze, che configura come indefettibile un adeguato e fruttuoso confronto tra i vari livelli di governo (Regione Veneto).

2.- I due successivi ricorsi, iscritti rispettivamente ai nn. 72 e 73 del registro ricorsi del 2014, riguardano il secondo intervento normativo sul testo dell'art. 52 del d.lgs. n. 42 del 2004 (già modificato dagli artt. 2-*bis* e 4-*bis* del d.l. n. 91 del 2013, introdotti dalla legge di conversione n. 112 del 2013), attuato dal legislatore statale con l'art. 4, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83 (Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo), come convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 29 luglio 2014, n. 106.

Il censurato art. 4, comma 1, dispone che «Il comma 1-*bis* dell'articolo 52 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, aggiunto dall'articolo 4-*bis* del decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge di conversione 7 ottobre 2013, n. 112, è rinominato a partire dalla data di entrata in vigore del presente decreto "1-*ter*". Al fine di rafforzare le misure di tutela del decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti e anche in relazione al comma 5 dell'articolo 70 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, di attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno, al comma 1-*ter* dell'articolo 52 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, come rinominato dal presente articolo, al primo periodo, le parole: "di contrastare l'esercizio, nelle aree pubbliche aventi particolare valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico, di attività commerciali e artigianali in forma ambulante o su posteggio, nonché di qualsiasi altra attività non compatibile con le esigenze di tutela del patrimonio culturale, con particolare riferimento alla necessità" sono soppresse e le parole: "le Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici e le soprintendenze, sentiti gli enti locali" sono sostituite dalle seguenti: "i competenti uffici territoriali del Ministero, d'intesa con i Comuni", ed è aggiunto, in fine, il seguente periodo: "In particolare, i competenti uffici territoriali del Ministero e i Comuni avviano, d'intesa, procedimenti di riesame, ai sensi dell'articolo 21-*quinquies* della legge 7 agosto 1990, n. 241, delle autorizzazioni e delle concessioni di suolo pubblico, anche a rotazione, che risultino non più compatibili con le esigenze di cui al presente comma, anche in deroga a eventuali disposizioni regionali adottate



in base all'articolo 28, commi 12, 13 e 14, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e successive modificazioni, nonché in deroga ai criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche e alle disposizioni transitorie stabilite nell'intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, prevista dall'articolo 70, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 recante attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno. In caso di revoca del titolo, ove non risulti possibile il trasferimento dell'attività commerciale in una collocazione alternativa potenzialmente equivalente, al titolare è corrisposto da parte dell'amministrazione precedente l'indennizzo di cui all'articolo 21-*quinquies*, comma 1, terzo periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241, nel limite massimo della media dei ricavi annui dichiarati negli ultimi cinque anni di attività, aumentabile del 50 per cento in caso di comprovati investimenti effettuati nello stesso periodo per adeguarsi alle nuove prescrizioni in materia emanate dagli enti locali»».

A seguito di tali modifiche, il testo attuale dell'art. 52 del codice dei beni culturali (sotto la rubrica "Esercizio del commercio in aree di valore culturale e nei locali storici tradizionali") dispone quanto segue: «1. Con le deliberazioni previste dalla normativa in materia di riforma della disciplina relativa al settore del commercio, i comuni, sentito il soprintendente, individuano le aree pubbliche aventi valore archeologico, storico, artistico e paesaggistico nelle quali vietare o sottoporre a condizioni particolari l'esercizio del commercio. 1-*bis*. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 7-*bis*, i comuni, sentito il soprintendente, individuano altresì i locali, a chiunque appartenenti, nei quali si svolgono attività di artigianato tradizionale e altre attività commerciali tradizionali, riconosciute quali espressione dell'identità culturale collettiva ai sensi delle convenzioni UNESCO di cui al medesimo articolo 7-*bis*, al fine di assicurarne apposite forme di promozione e salvaguardia, nel rispetto della libertà di iniziativa economica di cui all'articolo 41 della Costituzione. 1-*ter*. Al fine di assicurare il decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti, nonché delle aree a essi contermini, i competenti uffici territoriali del Ministero, d'intesa con i Comuni, adottano apposite determinazioni volte a vietare gli usi da ritenere non compatibili con le specifiche esigenze di tutela e di valorizzazione, comprese le forme di uso pubblico non soggette a concessione di uso individuale, quali le attività ambulanti senza posteggio, nonché, ove se ne riscontri la necessità, l'uso individuale delle aree pubbliche di pregio a seguito del rilascio di concessioni di posteggio o di occupazione di suolo pubblico. In particolare, i competenti uffici territoriali del Ministero e i Comuni avviano, d'intesa, procedimenti di riesame, ai sensi dell'articolo 21-*quinquies* della legge 7 agosto 1990, n. 241, delle autorizzazioni e delle concessioni di suolo pubblico, anche a rotazione, che risultino non più compatibili con le esigenze di cui al presente comma, anche in deroga a eventuali disposizioni regionali adottate in base all'articolo 28, commi 12, 13 e 14, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114, e successive modificazioni, nonché in deroga ai criteri per il rilascio e il rinnovo della concessione dei posteggi per l'esercizio del commercio su aree pubbliche e alle disposizioni transitorie stabilite nell'intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, prevista dall'articolo 70, comma 5, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 recante attuazione della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno. In caso di revoca del titolo, ove non risulti possibile il trasferimento dell'attività commerciale in una collocazione alternativa potenzialmente equivalente, al titolare è corrisposto da parte dell'amministrazione precedente l'indennizzo di cui all'articolo 21-*quinquies*, comma 1, terzo periodo, della legge 7 agosto 1990, n. 241, nel limite massimo della media dei ricavi annui dichiarati negli ultimi cinque anni di attività, aumentabile del 50 per cento in caso di comprovati investimenti effettuati nello stesso periodo per adeguarsi alle nuove prescrizioni in materia emanate dagli enti locali».

2.1.- Sul presupposto della mancata portata satisfattiva delle disposizioni sopravvenute rispetto alle ragioni della impugnazione della normativa introdotta dagli artt. 2-*bis* e 4-*bis* del d.l. n. 91 del 2013 (oggetto dei precedenti ricorsi e nei confronti delle quali vengono ribadite le censure di incostituzionalità) e richiesta la riunione dei nuovi giudizi ai precedenti, le ricorrenti propongono (in sintesi) le seguenti questioni (anche in questo caso con motivazioni parzialmente coincidenti).

Per la Regione Veneto, l'art. 4, comma 1, del d.l. n. 83 del 2014, come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106 del 2014, si pone in contrasto: *a)* con gli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost., in quanto tale norma si colloca in un ambito materiale che, seppur connotato da sovrapposizione di varie materie (quali la tutela e la valorizzazione dei beni culturali, il commercio ed il turismo), tuttavia ricade in modo preponderante nella materia concorrente della valorizzazione dei beni culturali, che consente al legislatore statale di dettare esclusivamente una normativa di principio; mentre il legislatore statale ha previsto una puntuale disciplina incidente, non solo nella materia concorrente della valorizzazione dei beni culturali, ma anche nelle materie residuali del commercio e del turismo; *b)* con l'art. 120 Cost., poiché, anche a ritenere l'impossibilità, stante il concorso e la sovrapposizione di competenze, di ascrivere la disciplina impugnata in un ambito materiale prevalente, sarebbe violato il principio di leale collaborazione in mancanza di previsione di alcuna forma di coordinamento, neppure sotto forma di intesa in sede di conferenze intergovernative; *c)* con



l'art. 118 Cost., in quanto la norma attribuisce una potestà amministrativa revocatoria in mancanza di una disciplina legislativa logicamente pertinente e idonea alla regolazione di dette funzioni, tanto più in quanto viene prevista la possibilità di agire in deroga alla disciplina regionale in materia di commercio e di relativa concessione dei posteggi per il suo esercizio su aree pubbliche; *d*) con gli artt. 3 e 97 Cost., giacché quello in questione si configura come un non regolamentato potere del tutto sui generis, che non involge una mera riconsiderazione dell'interesse pubblico, ma che consente all'autorità designata (al generico fine di tutela e valorizzazione dei beni culturali) di elidere indiscriminatamente gli effetti di un precedente provvedimento amministrativo, anche alterando il quadro normativo di riferimento; *e*) con l'art. 117, primo comma, Cost., in assenza di alcun criterio regolamentare che perimetri detto potere derogatorio entro limiti che garantiscano il rispetto fondamentale del canone di non discriminazione e di libertà di concorrenza imposti dalla direttiva 2006/123/CE, specificamente attuata dalla disciplina di cui all'art. 70 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno).

A sua volta, la Regione Campania deduce che il censurato art. 4, comma 1, si pone in contrasto: *a*) con l'art. 117, quarto comma, Cost., giacché essa presuppone la perdurante applicabilità dell'art. 28 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 (Riforma della disciplina relativa al settore del commercio, a norma dell'articolo 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59), in contrasto con il principio espresso dalla Corte (con la sentenza n. 247 del 2010), sulla base dell'art. 1, comma 2, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizione per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), secondo cui tale applicabilità viene meno quando le Regioni (come nella specie per la Campania, con la legge regionale 9 gennaio 2014, n. 1, recante «Nuova disciplina in materia di distribuzione commerciale») abbiano emanato una propria legislazione in materia di commercio; *b*) con l'art. 117, secondo, terzo e quarto comma, Cost. in quanto - nell'ambito della materia concorrente «valorizzazione dei beni culturali» - essa (con disposizioni di dettaglio) sottrae alle Regioni, per determinate zone del loro territorio (e nelle aree contermini), la disciplina del commercio su aree pubbliche, per il generico fine di rafforzare le misure di tutela del decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti; *c*) con gli artt. 5, 118, terzo comma, e 120 Cost., in quanto non prevede forme di intesa e coordinamento, al fine di assicurare le peculiarità locali delle Regioni, non potendo la legge dello Stato disciplinare unilateralmente, senza ricorso al procedimento partecipativo, le materie oggetto delle intese stipulate ex art. 8, comma 6, della legge n. 131 del 2003; *d*) con gli artt. 117, primo, secondo e quarto comma, e 120, secondo comma, Cost., là dove la norma sottrae alle Regioni, per determinate zone del territorio, la disciplina del commercio al dettaglio su aree pubbliche, anche in relazione al comma 5 dell'art. 70 del d.lgs. n. 59 del 2010 (di attuazione della direttiva 2006/123/CE), senza che lo Stato abbia previsto intese tra le autorità competenti, con lesione del principio di leale collaborazione, che ridonda necessariamente in violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

2.2.- La sola Regione Campania impugna, infine, anche l'art. 16, commi 5 e 6, del d.l. n. 83 del 2014, come modificato, in sede di conversione, dalla legge n. 106 del 2014, che - nell'ambito della trasformazione dell'ENIT in ente pubblico economico - regola i tempi e le modalità di approvazione del nuovo statuto dell'ente e di nomina del presidente (comma 5); rinvia allo statuto per la definizione dei compiti dell'ente, l'istituzione di un consiglio federale rappresentativo delle agenzie regionali per il turismo o (in assenza) degli uffici amministrativi competenti per il turismo in ambito regionale, la composizione del consiglio di amministrazione e la disciplina delle funzioni e delle competenze degli organismi sopra indicati e della loro durata, nonché dell'Osservatorio nazionale del turismo (comma 6).

Detti commi sono impugnati in quanto non prevedono, per l'approvazione del nuovo statuto, alcuna intesa con le Regioni e le Province autonome, le quali, dato il rinvio alla fonte statutaria dell'ente anche per la disciplina dell'Osservatorio nazionale del turismo, sono private di qualsiasi competenza al riguardo (pur vantando competenza residuale in materia di turismo), così violando gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., ed al principio di leale collaborazione di cui all'art. 5 Cost.

3.- I ricorsi vertono, in gran parte, sulle medesime disposizioni e pongono questioni analoghe, sicché ne appare opportuna la riunione (come anche richiesto dalle Regioni) ai fini di una decisione congiunta.

4.- Preliminarmente, va rilevato che entrambe le ricorrenti, nonostante la sopravvenuta modifica della normativa originariamente impugnata, hanno ritenuto il nuovo intervento legislativo, di cui all'art. 4, comma 1, del d.l. n. 83 del 2014, non solo non soddisfacente delle ragioni azionate, ma anzi peggiorativo delle stesse, a causa della ulteriore previsione, in capo ai competenti uffici ministeriali ed ai Comuni (d'intesa fra loro), di un potere di riesame e di revoca delle autorizzazioni e delle concessioni di suolo pubblico ai fini dell'esercizio di attività commerciali e artigianali. Sicché le Regioni medesime nei ricorsi n. 72 e n. 73 del 2014, oltre a formulare le nuove censure sullo *ius superveniens*, hanno esplicitamente mantenuto e ribadito tutte quelle proposte nei ricorsi n. 101 e n. 102 del 2013.



Tali considerazioni non consentono di accogliere la richiesta di declaratoria di cessazione della materia del contendere (proposta dalla difesa dello Stato nella memoria di udienza, con riferimento peraltro al solo ricorso n. 101 del 2013 della Regione Veneto). Mancano, infatti, i due requisiti richiesti da questa Corte per pervenire a siffatta pronuncia: ciò, sia per la portata, come detto, non soddisfacente della novella rispetto al contenuto delle originarie censure mosse dalle ricorrenti, sia per il rilevante arco di tempo trascorso tra i due successivi interventi normativi (circa dieci mesi), a fronte del quale non risultano elementi da cui dedurre la non intervenuta applicazione medio tempore delle norme allora censurate (*ex plurimis*, sentenze n. 17, n. 8 e n. 2 del 2015).

5.- Sempre in via preliminare, va dichiarata l'inammissibilità della questione proposta dalla Regione Veneto, la quale (con il ricorso n. 101 del 2013) impugna l'art. 4-*bis* del d.l. n. 91 del 2013 (nella parte in cui erroneamente introduce un secondo comma 1-*bis* nell'art. 52 del d.lgs. n. 42 del 2004), in primo luogo, per violazione del canone di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., poiché l'errore travalicherebbe il mero vizio di tecnica legislativa, incidendo sul corretto esercizio della potestà legislativa regionale che, specialmente in contesti di potestà normativa residuale in materia di «commercio», subirebbe restrizioni così rilevanti da risultarne svuotata; e, in secondo luogo, per contrasto con l'art. 97 Cost., poiché la disposizione non offrirebbe neppure canoni e parametri omogenei che consentano alle Direzioni regionali per i beni culturali ed alle Sovrintendenze l'esercizio uniforme del potere discrezionale di cui si ritrovano ad essere tributari.

La giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che, nei giudizi in via principale, le Regioni sono legittimate a censurare le leggi dello Stato esclusivamente in riferimento a parametri relativi al riparto delle rispettive competenze legislative; potendo esse evocare altri parametri soltanto qualora la violazione di questi comporti una compromissione delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, tale cioè da provocare la ridondanza delle asserite violazioni sul relativo riparto, e la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione (*ex plurimis*: sentenze n. 79, n. 44 e n. 36 del 2014).

Nel caso di specie, la Regione lamenta la cattiva redazione della norma, deducendo (del tutto assertivamente) come dal refuso redazionale potesse derivare una incidenza negativa sul concreto esercizio della potestà legislativa regionale. A fronte di una così formulata doglianza, è evidente, viceversa, che la lesione di tali competenze non potrebbe derivare di per sé dalla mera numerazione, seppure errata, data al comma (poi correttamente rinominato comma 1-*ter* dall'art. 4, comma 1, del d.l. n. 83 del 2014), ma solo dalla portata normativa di questo. La questione, pertanto, risulta carente di una adeguata motivazione in ordine ai profili di una possibile ridondanza della lamentata violazione del corretto ordine numerico dei commi sul riparto di competenze, oltre che incompiuta quanto alla indicazione delle attribuzioni considerate lese e delle ragioni dell'asserita lesione.

5.1.- Altrettanto priva di motivazione in tal senso appare la diversa questione, proposta nel ricorso n. 72 del 2014 sempre dalla Regione Veneto, riguardante l'art. 4, comma 1, del d.l. n. 83 del 2014, censurato - là dove attribuisce ai competenti uffici territoriali del Ministero, d'intesa con i Comuni, una potestà revocatoria delle autorizzazioni e delle concessioni di suolo pubblico ai fini dell'esercizio di attività commerciali e artigianali - per violazione degli artt. 3 e 97 Cost., giacché quello in questione si configurerebbe come un non regolamentato potere del tutto sui generis, che non involgerebbe una mera riconsiderazione dell'interesse pubblico, consentendo all'autorità designata di elidere indiscriminatamente gli effetti di un precedente provvedimento amministrativo, alterando il quadro normativo di riferimento.

Anche in questo caso, la censura viene riferita dalla ricorrente agli artt. 3 e 97 Cost., senza alcuna argomentazione a sostegno della ridondanza dello specifico vizio paventato sul riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni; peraltro, la lamentata violazione degli evocati parametri sembrerebbe piuttosto riguardare, non già l'assetto delle attribuzioni regionali, bensì la latitudine e la portata della attribuita potestà amministrativa revocatoria, nonché la sua indiscriminata incidenza sulle pregresse situazioni soggettive dei destinatari dei provvedimenti.

6.- Nel merito, con riguardo alle censure rispettivamente mosse dalle due Regioni ricorrenti ai due interventi con cui, in successione, il legislatore statale ha ampliato e rimodulato la portata precettiva dell'art. 52 del codice dei beni culturali, occorre, in primo luogo, individuare l'ambito materiale nel quale ascrivere la complessa disciplina in esame. Ciò nel rispetto del consolidato orientamento di questa Corte, secondo cui l'identificazione della materia nella quale si colloca la disposizione censurata richiede di fare riferimento all'oggetto e alla disciplina stabiliti dalla medesima, tenendo conto della sua *ratio*, e tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato (*ex plurimis*, sentenze n. 167 e n. 119 del 2014).

Orbene, dal contenuto del modificato art. 52 del codice dei beni culturali, emerge con chiarezza il fine (esplicitato dal legislatore statale ed attuato mediante specifica regolamentazione dell'«esercizio del commercio in aree di valore culturale e nei locali storici tradizionali») di assicurare la tutela, la salvaguardia ed il decoro, da un lato, dei «locali, a chiunque appartenenti, nei quali si svolgono attività di artigianato tradizionale e altre attività commerciali tradizionali, riconosciute quali espressione dell'identità culturale collettiva ai sensi delle convenzioni UNESCO di cui al medesimo



articolo 7-*bis*» (art. 52, comma 1-*bis*); e, dall'altro lato, «dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici particolarmente rilevanti, nonché delle aree a essi contermini», attraverso «apposite determinazioni», che i competenti uffici territoriali del Ministero, d'intesa con i Comuni, adottano «volte a vietare gli usi da ritenere non compatibili con le specifiche esigenze di tutela e di valorizzazione» (art. 52, comma 1-*ter*).

Risulta, pertanto, evidente come alle specifiche esigenze di “tutela” si accompagnino contestualmente anche quelle di “valorizzazione” dei beni culturali de quibus, comprensive della attività di “promozione” del patrimonio culturale, ai sensi dell'art. 6 del d.lgs. n. 42 del 2004.

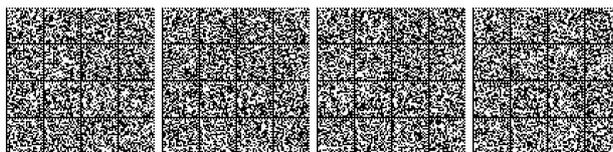
6.1.- Ciò premesso, va (sotto altro profilo) riaffermato come la tutela dei beni culturali, inclusa nel secondo comma dell'art. 117 Cost., sotto la lettera *s*), tra quelle di competenza legislativa esclusiva dello Stato, sia materia dotata di un proprio ambito, ma nel contempo contenente l'indicazione di una finalità da perseguire in ogni campo in cui possano venire in rilievo beni culturali. Essa costituisce quindi una materia-attività (sentenza n. 26 del 2004), in cui assume pregnante rilievo il profilo teleologico della disciplina (sentenza n. 232 del 2005).

D'altro canto, è però significativo come lo stesso art. 1 del codice dei beni culturali, nel dettare i principi della relativa disciplina, sancisca (al comma 2) che «la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale concorrono a preservare la memoria della comunità nazionale e del suo territorio e a promuovere lo sviluppo della cultura». Ciò implica, per un verso, il riferimento a un “patrimonio” intrinsecamente comune, non suscettibile di arbitrarie o improponibili frantumazioni ma, nello stesso tempo, naturalmente esposto alla molteplicità e al mutamento e, perciò stesso, affidato, senza specificazioni, alle cure della “Repubblica”; per altro verso, una sorta di ideale contiguità, nei limiti consentiti, fra le distinte funzioni di “tutela” e di “valorizzazione” di questo “patrimonio” medesimo, ciascuna identificata nel proprio ambito competenziale fissato dall'art. 117, secondo comma, lettera *s*), e terzo comma, Cost. (sentenza n. 194 del 2013).

All'interno di questo sistema, appare indubbio che “tutela” e “valorizzazione” esprimano - per esplicito dettato costituzionale e per disposizione del codice dei beni culturali (artt. 3 e 6, secondo anche quanto riconosciuto sin dalle sentenze n. 26 e n. 9 del 2004) - aree di intervento diversificate. E che, rispetto ad esse, è necessario che restino inequivocabilmente attribuiti allo Stato, ai fini della tutela, la disciplina e l'esercizio unitario delle funzioni destinate alla individuazione dei beni costituenti il patrimonio culturale nonché alla loro protezione e conservazione; mentre alle Regioni, ai fini della valorizzazione, spettino la disciplina e l'esercizio delle funzioni dirette alla migliore conoscenza, utilizzazione e fruizione di quel patrimonio (sentenza n. 194 del 2013). Tuttavia, nonostante tale diversificazione, l'ontologica e teleologica contiguità delle suddette aree determina, nella naturale dinamica della produzione legislativa, la possibilità (come nella specie) che alla predisposizione di strumenti concreti di tutela del patrimonio culturale si accompagnino contestualmente, quali naturali appendici, anche interventi diretti alla valorizzazione dello stesso; ciò comportando una situazione di concreto concorso della competenza esclusiva dello Stato con quella concorrente dello Stato e delle Regioni.

6.2.- Inoltre, nella specie, il legislatore statale - sempre per i menzionati fini di tutela e valorizzazione - ha fatto ricorso anche ad ulteriori previsioni riguardanti le concrete modalità di individuazione dei locali di artigianato e commercio tradizionali da parte dei Comuni, sentito il sovrintendente, ovvero l'adozione da parte dei competenti uffici territoriali del Ministero, d'intesa con i Comuni, di apposite determinazioni volte a vietare gli usi da ritenere non compatibili con le specifiche esigenze di tutela e di valorizzazione, comprese le forme di uso pubblico non soggette a concessione di uso individuale, quali le attività ambulanti senza posteggio, nonché il rilascio di concessioni di occupazione di suolo pubblico; previsioni tutte che incidono direttamente sulla regolamentazione di attività riconducibili alle materie del «commercio» ed «artigianato», appartenenti alla competenza residuale delle Regioni (sentenze n. 49 del 2014, n. 251 del 2013 e n. 203 del 2012). Rispetto alle quali (con specifico riguardo alla attività del commercio in forma itinerante) questa Corte ha sottolineato come vada ricompresa anche la possibilità per il legislatore regionale di disciplinarne nel concreto lo svolgimento, nonché quella di vietarne l'esercizio in ragione della particolare situazione di talune aree metropolitane, di modo che l'esercizio del commercio stesso avvenga entro i limiti qualificati invalicabili della tutela dei beni ambientali e culturali, allo scopo di garantire, indirettamente, attraverso norme che ne salvaguardino la ordinata fruizione, la valorizzazione dei maggiori centri storici delle città d'arte a forte vocazione turistica (sentenza n. 247 del 2010).

Contrariamente, dunque, a quanto affermato dalla difesa dello Stato, le indiscutibili ricadute della normativa censurata sulle predette materie di competenza residuale non costituiscono meri riflessi della predisposta disciplina di tutela del bene culturale. Le previsioni de quibus posseggono, infatti, un contenuto strumentale per il conseguimento degli specifici fini di tutela e di valorizzazione, predisponendo (nel dettaglio) i mezzi per il conseguimento degli stessi, attraverso limitazioni aventi ricadute dirette su attività e su rapporti, anche concessorii, altrimenti oggetto della competenza residuale delle Regioni.



6.3.- Nella specie, va dunque ravvisata una situazione di “concorrenza di competenze”, comprovata dalla constatazione che le norme censurate si prestano ad incidere contestualmente su una pluralità di materie, ponendosi all’incrocio di diverse competenze («tutela dei beni culturali», «valorizzazione dei beni culturali», «commercio», «artigianato») attribuite dalla Costituzione rispettivamente, o alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, ovvero a quella concorrente dello Stato e delle Regioni, ovvero infine a quella residuale delle Regioni, senza che (in termini “qualitativi” o “quantitativi”) sia individuabile un ambito materiale che possa considerarsi prevalente sugli altri (sentenze n. 237 del 2009 e n. 219 del 2005).

Orbene, in tale contesto, l’impossibilità di comporre il concorso di competenze statali e regionali mediante l’applicazione del principio di prevalenza, in assenza di criteri contemplati in Costituzione e avendo riguardo alla natura unitaria delle esigenze di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, giustifica l’applicazione del principio di leale collaborazione, che deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (*ex plurimis*, sentenze n. 44 del 2014, n. 273 del 2013 e n. 50 del 2008).

Ciò tanto più in quanto, nel modificare il quadro costituzionale delle competenze di Stato e Regioni per la parte che qui interessa, è significativo che il legislatore costituzionale del 2001 ha tenuto conto delle caratteristiche diffuse del patrimonio storico-artistico italiano, disponendo espressamente, al novellato terzo comma dell’art. 118 Cost., che la legge statale disciplini forme di intesa e coordinamento tra Stato e Regioni proprio nella materia della tutela dei beni culturali (sentenza n. 232 del 2005). Norma, quest’ultima, di cui questa Corte ha, peraltro, auspicato un’applicazione che, attribuendo allo Stato la salvaguardia delle esigenze primarie della tutela che costituisce il fondamento di tutta la normativa sui beni culturali, non trascuri le peculiarità locali delle Regioni (sentenza n. 9 del 2004).

6.4.- Ne consegue, pertanto, che gli artt. 2-bis e 4-bis del d.l. n. 91 del 2013, introdotti dalla legge di conversione n. 112 del 2013, e l’art. 4, comma 1, del d.l. n. 83 del 2014, come convertito dalla legge n. 106 del 2014 (che rispettivamente aggiungono e successivamente modificano i commi 1-bis e 1-ter dell’art. 52 del d.lgs. n. 42 del 2004), devono essere dichiarati costituzionalmente illegittimi nella parte in cui non prevedono l’intesa a garanzia della leale collaborazione fra Stato e Regioni.

6.5.- Restano assorbiti gli ulteriori motivi di censura.

7.- La Regione Campania censura, infine, l’art. 16, commi 5 e 6, del d.l. n. 83 del 2014.

Gli impugnati commi sanciscono, rispettivamente, che «Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto si provvede all’approvazione del nuovo statuto dell’ENIT. Lo statuto, adottato in sede di prima applicazione dal Commissario di cui al comma 4, è approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo. Il presidente dell’ENIT è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo» (comma 5). E che «Lo statuto dell’ENIT definisce i compiti dell’ente nell’ambito delle finalità di cui al comma 2 e prevede, tra l’altro, senza alcun nuovo o maggiore onere per la finanza pubblica, l’istituzione di un consiglio federale rappresentativo delle agenzie regionali per il turismo e, in assenza di queste ultime, degli uffici amministrativi competenti per il turismo in ambito regionale, con funzioni progettuali e consultive nei confronti degli organi direttivi di cui al comma 3. I componenti del predetto consiglio non hanno diritto ad alcun compenso, emolumento, indennità o rimborso di spese. Lo statuto stabilisce, altresì, che il consiglio di amministrazione sia composto, oltre che dal presidente dell’ENIT, da due membri nominati dal Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, di cui uno su designazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, e l’altro sentite le organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative, nel rispetto della disciplina in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni di cui al decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39. Lo statuto provvede alla disciplina delle funzioni e delle competenze degli organismi sopra indicati e della loro durata, nonché dell’Osservatorio nazionale del turismo. L’ENIT può avvalersi del patrocinio dell’Avvocatura dello Stato, ai sensi dell’articolo 43 del testo unico approvato con regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611, e successive modificazioni».

La Regione ricorrente deduce che detti commi si pongono in contrasto con gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., e con il principio di leale collaborazione di cui all’art. 5 Cost., poiché non prevedono, per l’approvazione del nuovo statuto, alcuna intesa con le Regioni e le Province autonome, le quali, dato il rinvio alla fonte statutaria dell’ente anche per la disciplina dell’Osservatorio nazionale del turismo, sono private di qualsiasi competenza al riguardo, pur vantando competenza residuale in materia di turismo.

7.1.- La questione non è fondata.

Il comma 1 del medesimo art. 16 dispone che «Al fine di assicurare risparmi della spesa pubblica, di migliorare la promozione dell’immagine unitaria dell’offerta turistica nazionale e favorirne la commercializzazione, anche in occasione della Presidenza italiana del semestre europeo e di EXPO 2015, l’ENIT - Agenzia nazionale del turismo è trasformata in ente pubblico economico, sottoposto alla vigilanza del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo».



La normativa in esame interviene nuovamente sull'assetto dell'Ente nazionale per il turismo (ENIT), cui era già stata attribuita personalità giuridica di diritto pubblico ed autonomia statutaria e regolamentare, dall'art. 1 della legge 11 ottobre 1990, n. 292 (Ordinamento dell'Ente nazionale italiano per il turismo) e che, successivamente, era stato trasformato in Agenzia nazionale del turismo dall'art. 12, comma 2, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano d'azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale), convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, che, al comma 3, dotava l'Agenzia di personalità giuridica di diritto pubblico, e di autonomia statutaria, regolamentare, organizzativa, patrimoniale, contabile e di gestione.

7.2.- Orbene, rispetto alla denunciata violazione della competenza residuale delle Regioni in materia di «turismo», va innanzitutto ribadito che l'intervento del legislatore statale appare giustificato in virtù del rilievo del turismo nell'ambito dell'economia italiana e dell'estrema varietà dell'offerta turistica italiana, la cui valorizzazione presuppone un'attività promozionale unitaria, perché essa scaturisce solamente dalla combinazione delle offerte turistiche delle varie Regioni (sentenze n. 88 del 2007 e n. 214 del 2006).

Inoltre, la preminenza della portata prettamente ordinamentale e organizzativa della modifica della personalità e struttura dell'Ente (espressamente finalizzata, oltre che a «migliorare la promozione dell'immagine unitaria dell'offerta turistica nazionale e favorirne la commercializzazione, anche in occasione della Presidenza italiana del semestre europeo e di EXPO 2015», anche ad «assicurare risparmi della spesa pubblica») porta a ritenere che alla natura pubblica di esso se ne accompagna il carattere nazionale (sentenza n. 153 del 2011).

Pertanto, rispetto alla non contestata esigenza promozionale unitaria del turismo, interventi di riassetto ed organizzativi del tipo di quello prefigurato - incidendo profondamente in un settore dominato da soggetti che realizzano finalità dello Stato - devono essere ascritti alla materia «ordinamento e organizzazione amministrativa [...] degli enti pubblici nazionali», di competenza esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lettera g), Cost.

7.3.- Ne consegue, pertanto, l'infondatezza di tutte le censure mosse dalla ricorrente.

Ciò non senza, peraltro, sottolineare che la normativa in esame prevede espressamente forme di partecipazione, quali le convenzioni che l'Ente potrà stipulare con le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano, gli enti locali e altri enti pubblici (art. 16, comma 3); l'istituzione di un consiglio federale rappresentativo delle agenzie regionali per il turismo e, in assenza di queste ultime, degli uffici amministrativi competenti per il turismo in ambito regionale (art. 16, comma 6); la previsione che uno dei due membri del consiglio di amministrazione sia nominato su designazione della Conferenza permanente Stato-Regioni (art. 16, comma 6); la definizione, sentita la Conferenza medesima, degli obiettivi, finanziamenti, strategie e modalità di verifica dei risultati di gestione (art. 16, comma 7).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4-bis del decreto-legge 8 agosto 2013, n. 91 (Disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali), introdotto dall'art. 1, comma 1, della legge di conversione 7 ottobre 2013, n. 112, proposta - in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione - dalla Regione Veneto, con il ricorso notificato il 9 dicembre 2013 e depositato il successivo 17 dicembre (iscritto nel registro ricorsi del 2013 al n. 101);

2) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, del decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83 (Disposizioni urgenti per la tutela del patrimonio culturale, lo sviluppo della cultura e il rilancio del turismo), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 29 luglio 2014, n. 106, proposta - in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost. - dalla Regione Veneto, con il ricorso notificato il 29 settembre 2014 e depositato il successivo 7 ottobre (iscritto nel registro ricorsi del 2014 al n. 72);

3) dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 2-bis e 4-bis del citato decreto-legge n. 91 del 2013, introdotti dalla legge di conversione n. 112 del 2013, nella parte in cui non prevedono l'intesa fra Stato e Regioni;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, del citato decreto-legge n. 83 del 2014, come convertito dalla legge n. 106 del 2014, nella parte in cui non prevede alcuno strumento idoneo a garantire una leale collaborazione fra Stato e Regioni;



5) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 16, commi 5 e 6, del citato decreto-legge n. 83 del 2014, come convertito dalla legge n. 106 del 2014, proposta - in riferimento agli artt. 5, 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost. - dalla Regione Campania, con il ricorso notificato il 29 settembre 2014 e depositato il successivo 9 ottobre (iscritto nel registro ricorsi del 2014 al n. 73).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2015.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Paolo GROSSI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150140

N. 141

Sentenza 8 giugno - 9 luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Concorso delle autonomie territoriali al risanamento della finanza pubblica - Misure di contenimento della spesa - Obbligo di versare al bilancio dello Stato i relativi risparmi.

– Legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), art. 1, commi 138, 141, 142, 143 e 146.

–

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 138, 141, 142, 143 e 146 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), promossi dalle Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e Friuli-Venezia Giulia con ricorsi notificati il 19-22 e il 27 febbraio 2013, depositati in cancelleria il 25 febbraio e il 4 marzo 2013, rispettivamente iscritti ai nn. 24 e 32 del registro ricorsi 2013.



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

udito nell'udienza pubblica del 24 marzo 2015 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi gli avvocati Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste, Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e l'avvocato dello Stato Stefano Varone per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Alcune Regioni ad autonomia speciale e le Province autonome dubitano della legittimità costituzionale di alcune disposizioni dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013); in particolare hanno impugnato, tra gli altri, i commi 138, 141 e 143 (la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste); i commi 138, 141, 142, 143 e 146 (la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e Bolzano); i commi 138, 141, 142, 143, 145 e 146 (la Regione Sardegna), denunciandone il contrasto con i rispettivi statuti nonché con gli artt. 3, 117, terzo comma, e 119 della Costituzione.

2.- La Regione Sardegna, la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome di Trento e Bolzano, con atti depositati in cancelleria, rispettivamente, in data 23, 28, 27 gennaio e 3 marzo 2015, hanno rinunciato, ciascuna, al proprio ricorso. A seguito di accettazione delle rinunce da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, con atti depositati in cancelleria in data 5, 17 e 19 marzo 2015, previa riunione dei predetti ricorsi, questa Corte ha dichiarato estinto il processo con ordinanza n. 68 del 2015.

3.- La Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste ha proposto questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto, tra gli altri, i commi 138, 141 e 143 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e degli artt. 2, comma 1, lettera a), e 3, comma 1, lettera f), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta).

A parere della ricorrente, le censurate disposizioni si spingerebbero a disciplinare in modo specifico singole voci di spesa regionale, eccedendo la competenza statale e violando gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., i quali garantiscono, in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, la sfera di autonomia finanziaria della Regione. Del resto, questa Corte avrebbe in più occasioni ribadito che non possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica le norme statali che intervengono, come nel caso di specie, a fissare vincoli puntuali a singole voci di spesa dei bilanci delle Regioni. A tal proposito si rimanda altresì all'affermazione del principio secondo cui la legge dello Stato potrebbe legittimamente fissare solo un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa. Le disposizioni censurate, lungi dal fissare un limite complessivo alla spesa regionale, vincolerebbero in modo stringente la Regione, privandola illegittimamente della libertà di allocazione delle proprie risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa. Rispetto a tale prospettiva - prosegue la ricorrente - non assumerebbe alcun rilievo il fatto che le previsioni oggetto di gravame si presentino come temporalmente limitate.

Stante l'incidenza della disciplina statale su ambiti competenziali riservati, la ricorrente lamenta la violazione della propria potestà legislativa nelle materie «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione» e «finanze regionali e comunali», tutelate in capo alla medesima Regione, rispettivamente dall'art. 2, comma 1, lettera a), e dall'art. 3, comma 1, lettera f), dello statuto.

3.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri si è costituito con atto depositato il 2 aprile 2013 deducendo l'infondatezza delle censure prospettate.

Si argomenta che le norme impuginate recherebbero misure di contenimento di talune spese delle Amministrazioni pubbliche e che tali misure, nel complesso, sarebbero strumentali al perseguimento di obiettivi di finanza pubblica tesi a garantire anche una maggior riqualificazione della spesa pubblica complessiva.

Si sostiene che la normativa statale potrebbe considerarsi espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica nel senso di limite globale e complessivo, al punto che ciascuna Regione dovrebbe ritenersi libera di darvi attuazione, nelle varie leggi di spesa, relativamente ai diversi comparti, in modo graduato e differenziato, purché il risultato complessivo sia pari a quello indicato nella legge statale.



4.- La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha proposto in via principale questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto, tra gli altri, i commi 138, 141, 142, 143 e 146 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012, per violazione (con riferimento al comma 138) dell'art. 117, terzo comma, Cost., oltre che dell'autonomia finanziaria della Regione delineata dal Titolo IV della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) e dal d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale) e dell'autonomia organizzativa fissata dall'art. 4, numero 1, dello statuto (o dall'art. 117, quarto comma, Cost., se ritenuto più favorevole) e della competenza regionale in materia di finanza locale, risultante dall'art. 4, numero 1-bis, dello statuto e dall'art. 9 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), nonché della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2011) e del relativo principio dell'accordo in materia finanziaria; e per violazione (con riferimento ai restanti commi) dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. oltre che degli artt. 4, 5 e 49 dello statuto, dell'art. 9 del d.lgs. n. 9 del 1997 e della legge n. 220 del 2010.

La Regione si sofferma su una preliminare riflessione sulla portata della clausola di salvaguardia di cui al comma 554 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012, rimettendo alla Corte il dubbio sull'effettiva applicabilità delle disposizioni censurate alle Regioni ad autonomia speciale.

Argomenta, poi, le specifiche censure con riferimento alle disposizioni impugnate, per l'ipotesi in cui la Corte affermi la non operatività della predetta clausola di salvaguardia.

Quanto al comma 138, a parere della ricorrente esso violerebbe i parametri costituzionali e statutari sopra ricordati e lederebbe il principio dell'accordo in materia finanziaria, in quanto la legge n. 220 del 2010, adottata sulla base di un accordo tra Stato e Regione Friuli-Venezia Giulia, regola (con le disposizioni dell'art. 1, commi 154 e 155) in modo esaustivo le modalità di concorso della Regione al risanamento della finanza pubblica e le procedure di definizione del patto di stabilità interno e attribuisce poteri di coordinamento della finanza pubblica alla Regione in relazione alle aziende sanitarie locali e agli enti locali che costituiscono il «sistema regionale integrato». In particolare, poi, la previsione della necessità che l'Agenzia del demanio attesti la congruità del prezzo, «previo rimborso delle spese», lederebbe sia l'autonomia amministrativa che l'autonomia finanziaria regionale.

Con riferimento ai commi 141, 143 e 146, la ricorrente sostiene che essi conterrebbero norme dettagliate di coordinamento finanziario, atte a disciplinare «voci ultra-minute di spesa», direttamente applicabili e, nel caso del comma 146, non temporanee. Essi sarebbero, quindi, illegittimi per le medesime ragioni esposte con riferimento al comma 138.

In ordine al comma 142, la Regione valorizza il dettato normativo, che ne esclude l'applicazione «agli enti e agli organismi vigilati dalle regioni, dalle province autonome di Trento e di Bolzano e dagli enti locali», per dedurne, anche alla luce della clausola di salvaguardia contenuta nel citato comma 554, l'inapplicabilità alla Regione Friuli-Venezia Giulia e agli enti locali del suo territorio. Nel caso in cui, invece, tale comma venisse inteso come rivolto anche ad essi, si dovrebbe censurare l'obbligo di versare «le somme derivanti dalle riduzioni di spesa di cui al comma 141 [...] ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato», in quanto esso si tradurrebbe in un ulteriore contributo a carico dei bilanci della Regione e degli enti locali. La previsione di tale contributo contrasterebbe, da un lato, con l'art. 49 dello statuto, in quanto parte delle risorse affluite alla Regione in base a tale norma statutaria sarebbe unilateralmente avocata dal legislatore statale; dall'altro lato, con la legge n. 220 del 2010, che regola in modo compiuto i modi in cui la Regione concorre agli obiettivi di finanza pubblica, e con il principio dell'accordo in materia finanziaria. Inoltre, sarebbe violata l'autonomia regionale di spesa in quanto il comma 142 verrebbe ad impedire alla Regione di utilizzare liberamente le risorse frutto dei risparmi per altri scopi, da essa individuati nell'esercizio della propria autonomia organizzativa e delle proprie competenze di settore. Quanto agli enti locali, poi, la previsione del contributo ne violerebbe l'autonomia finanziaria e lederebbe la competenza della Regione in materia di finanza locale, in quanto le risorse risparmiate, affluite agli enti locali dalla Regione, non tornerebbero alla Regione o non sarebbero spese nell'ambito della propria autonomia dagli enti locali ma dovrebbero essere versate al bilancio statale. Ciò rappresenterebbe anche violazione del principio di ragionevolezza, con evidente ripercussione di tale vizio sulla competenza regionale. Inoltre, il comma 142 violerebbe l'art. 1, commi 154 e 155, della legge n. 220 del 2010, che attribuisce alla Regione poteri di coordinamento della finanza pubblica in relazione agli enti locali.

4.1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri si è costituito con atto depositato l'8 aprile 2013 deducendo l'infondatezza delle censure prospettate.

Con riferimento al comma 138 viene evidenziato che le disposizioni impugnate, nell'introdurre specifici vincoli alle autonomie territoriali in ordine ad operazioni immobiliari a titolo oneroso, si configurerebbero, al pari delle altre disposizioni contenute nella legge di stabilità, quali misure di contenimento della spesa pubblica che legittimamente



il legislatore statale può imporre agli enti autonomi al fine di garantire l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, sia per il perseguimento di obiettivi nazionali (riduzione del debito), sia per il perseguimento di obblighi comunitari. Con la conseguenza che lo spessore finanziario sarebbe destinato a prevalere - tanto più nell'attuale contesto economico finanziario emergenziale, improntato ad assoluto rigore - anche su profili più prettamente «patrimoniali», consentendo al legislatore statale di dettare previsioni, più o meno puntuali, anche sulla gestione di beni di proprietà delle Regioni, in un'ottica di necessaria uniformità sull'intero territorio nazionale.

Con riferimento ai commi 141, 142, 143 e 146, si rileva che il complesso di norme in esame sarebbe strumentale al perseguimento di obiettivi di finanza pubblica e alla riqualificazione della spesa pubblica complessiva.

Si segnala altresì che le disposizioni in esame potrebbero essere qualificate norme di principio e ben potrebbero, quindi, in quanto disposizioni statali di principio adottate in materia di coordinamento della finanza pubblica, incidere su una o più materie di competenza regionale, anche di tipo residuale, e determinare una, sia pure parziale, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative e amministrative delle Regioni. Viene ricordato che, come precisato dalla Corte, con la sentenza n. 430 del 2007, la specificità delle previsioni, di per sé, non esclude il carattere e la natura di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione. D'altro canto, il legislatore statale potrebbe imporre vincoli alle politiche regionali di bilancio - anche se questi ultimi, indirettamente, vengono a incidere sull'autonomia regionale di spesa - per ragioni di coordinamento finanziario volte a salvaguardare, proprio attraverso il contenimento della spesa corrente, l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari.

La legittimità costituzionale delle disposizioni censurate sarebbe confermata dalla recente giurisprudenza della Corte (da ultimo con la sentenza n. 36 del 2013), la quale avrebbe chiarito che l'indicazione, da parte del legislatore nazionale di puntuali misure di riduzione parziale o totale di singole voci di spesa non esclude che da esse possa desumersi un limite complessivo, nell'ambito del quale le Regioni restano libere di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa. In altri termini la normativa statale potrebbe considerarsi espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica nel senso di limite globale e complessivo, al punto che ciascuna Regione deve ritenersi libera di darvi attuazione, nelle varie leggi di spesa, relativamente ai diversi comparti, in modo graduato e differenziato, purché il risultato complessivo sia pari a quello indicato nella legge statale.

4.2.- In data 23 dicembre 2013, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha depositato memoria, ribadendo le argomentazioni già svolte nel ricorso ed evidenziando l'irrelevanza dello *jus superveniens* per le disposizioni modificate nel corso del giudizio.

Quanto a quest'ultimo profilo, in particolare viene segnalato che il comma 141 è stato solo marginalmente modificato dall'art. 18, comma 8-*septies*, del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 (Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 9 agosto 2013, n. 98 (dal limite di spesa fissato dalla norma sono esclusi gli arredi «destinati all'uso scolastico e dei servizi all'infanzia»), rilevando come tale modifica non faccia cessare la materia del contendere, e che il comma 143 è stato modificato dall'art. 1, comma 1, del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 101 (Disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 ottobre 2013, n. 125, con la proroga del divieto di acquisto di autovetture dal 31 dicembre 2014 al 31 dicembre 2015, con conseguente aggravamento della lesione arrecata dalla norma.

Nel merito si ribadisce la natura di dettaglio delle norme censurate e la loro conseguente illegittimità costituzionale, in quanto solo le norme di principio adottate in materia di coordinamento della finanza pubblica possono incidere su una o più materie di competenza regionale. Si reputa, inoltre, non percorribile la lettura adeguatrice offerta dal Presidente del Consiglio dei ministri, secondo la quale le disposizioni impugnate vincolerebbero non singolarmente considerate ma in relazione al «limite complessivo» da esse ricavabile. E ciò in quanto tale tentativo, da un lato, è impedito dalla natura puntuale e di dettaglio delle disposizioni e, dall'altro lato, è in contraddizione con la sostenuta natura di principio delle stesse.

4.3.- In data 24 settembre 2014, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha depositato nuova memoria sostanzialmente ricognitiva delle modifiche normative intervenute nel corso del giudizio con riferimento alla legge n. 228 del 2012, estranee ai commi qui esaminati, relativamente ai quali vi è un rinvio alle argomentazioni già svolte nel ricorso e nella memoria integrativa.

4.4.- In data 3 marzo 2015, la medesima Regione ha depositato ulteriore memoria, evidenziando che alcune delle disposizioni censurate sono state modificate nel periodo successivo alla memoria da ultimo depositata.

In particolare, viene segnalato che l'art. 10, comma 6, del decreto-legge 31 dicembre 2014, n. 192 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 27 febbraio 2015, n. 11, in data successiva al deposito della memoria, ha modificato il comma 141, prevedendo che il limite posto da tale disposizione riguarda anche il 2015, e si insiste per l'accoglimento del ricorso.



Considerato in diritto

1.- Le Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste (reg. ric. n. 24 del 2013), Friuli-Venezia Giulia (reg. ric. n. 32 del 2013), Trentino-Alto Adige/Südtirol (reg. ric. n. 33 del 2013) e Sardegna (reg. ric. n. 41 del 2013), nonché le Province autonome di Trento (reg. ric. n. 35 del 2013) e di Bolzano (reg. ric. n. 30 del 2013), con distinti ricorsi, hanno impugnato, tra gli altri, i commi 138, 141, 142, 143, 145 e 146 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), denunciandone il contrasto con i rispettivi statuti nonché con gli artt. 3, 117, terzo e quarto comma, e 119 della Costituzione.

2.- A seguito di rinuncia al ricorso ad opera delle Regioni autonome Sardegna e Trentino-Alto Adige/Südtirol e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, e relativa accettazione da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, previa riunione dei ricorsi medesimi, è stato dichiarato estinto il processo con ordinanza n. 68 del 2015.

3.- L'esame della Corte è quindi limitato alle censure mosse dalle Regioni Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e Friuli-Venezia Giulia.

4.- Le prime hanno ad oggetto il comma 138 - nella parte in cui introduce il comma 1-*quater* nell'art. 12 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111 - e i commi 141 e 143 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012, per violazione degli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., in combinato disposto con l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e degli artt. 2, comma 1, lettera *a*) e 3, comma 1, lettera *f*), della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta).

In particolare la ricorrente lamenta che ciascuna delle disposizioni censurate - che vietano l'acquisto a titolo oneroso e la stipula di contratti di locazione passiva aventi ad oggetto beni immobili (comma 138), limitano le spese per l'acquisto di mobili e arredi (comma 141) e impediscono l'acquisto e la stipula di contratti di locazione finanziaria aventi ad oggetto autovetture (comma 143) - disciplina in modo specifico singole voci di spesa regionale, eccedendo la competenza statale e violando gli artt. 117, terzo comma, e 119 Cost., i quali garantiscono, in combinato disposto con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, la sfera di autonomia finanziaria della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste.

La Regione rammenta che questa Corte ha in più occasioni ribadito che non possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica le norme statali che intervengono, come nel caso di specie, a fissare vincoli puntuali a singole voci di spesa dei bilanci delle Regioni e ha fissato il principio secondo cui la legge dello Stato può legittimamente fissare solo un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa.

La ricorrente reputa violata altresì - stante l'incidenza della disciplina statale su ambiti competenziali riservati - la propria potestà legislativa nelle materie «ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione» e «finanze regionali e comunali», tutelate in capo alla medesima Regione rispettivamente dall'art. 2, comma 1, lettera *a*), e dall'art. 3, comma 1, lettera *f*), dello statuto.

5.- Le censure mosse dalla Regione autonome Friuli-Venezia Giulia hanno ad oggetto il comma 138 - nella parte in cui introduce i commi 1-*ter* e 1-*quater* nell'art. 12 del decreto-legge n. 98 del 2011 - e i commi 141, 142, 143 e 146 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012, per violazione (con riferimento al comma 138) dell'art. 117, terzo comma, Cost., oltre che dell'autonomia finanziaria della Regione delineata dal Titolo IV della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia) e dal d.P.R. 23 gennaio 1965, n. 114 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale), dell'autonomia organizzativa fissata dall'art. 4, numero 1, dello statuto (o dall'art. 117, quarto comma, Cost., se ritenuto più favorevole) e della competenza regionale in materia di finanza locale, risultante dall'art. 4, numero 1-*bis*, dello statuto e dall'art. 9 del decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Friuli-Venezia Giulia in materia di ordinamento degli enti locali e delle relative circoscrizioni), nonché della legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2011) e del relativo principio dell'accordo in materia finanziaria; e (con riferimento ai restanti commi) dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., oltre che degli artt. 4, 5 e 49 dello statuto, dell'art. 9 del d.lgs. n. 9 del 1997 e della legge n. 220 del 2010.

5.1.- La Regione, preliminarmente alla trattazione delle censure mosse avverso le singole disposizioni della legge n. 228 del 2012, argomenta sulla clausola di salvaguardia prevista dal comma 554 dell'art. 1 della medesima legge. La ricorrente sostiene che tale clausola possa essere intesa nel senso di «un generale rinvio al meccanismo delle norme di attuazione - quale meccanismo generale previsto dagli Statuti speciali - e ad eventuali meccanismi differenziati previsti dalle stesse norme di attuazione per specifici ambiti», con la conseguente non lesività delle disposizioni censurate.

5.2.- Tuttavia, per l'ipotesi in cui non si dovesse condividere tale conclusione, ritenendo quindi applicabili le impuginate disposizioni anche alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, vengono avanzate specifiche censure sud-



divisibili sotto due distinti profili: il contrasto con i parametri costituzionali, statutari e interposti, invocati a garanzia della propria autonomia finanziaria, della propria autonomia organizzativa e della propria competenza in materia di finanza locale e la lesione del principio dell'accordo in materia finanziaria.

Con specifico riferimento al comma 138, la ricorrente rileva che esso violerebbe i parametri costituzionali e statutari sopra ricordati e che lederebbe il principio dell'accordo in materia finanziaria, in quanto la legge n. 220 del 2010, adottata sulla base di un accordo tra Stato e Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, regolerebbe (con le disposizioni dell'art. 1, commi 154 e 155) in modo esaustivo le modalità di concorso della Regione al risanamento della finanza pubblica e le procedure di definizione del patto di stabilità interno, e attribuirebbe poteri di coordinamento della finanza pubblica alla Regione in relazione alle aziende sanitarie locali e agli enti locali che costituiscono il «sistema regionale integrato».

Oggetto di censura è, poi, in particolare la previsione della necessità che l'Agenzia del demanio attesti la congruità del prezzo, «previo rimborso delle spese», in considerazione della correlata violazione sia dell'autonomia amministrativa che dell'autonomia finanziaria regionale.

Quanto alle restanti norme impugnate, la ricorrente evidenzia che i commi 141, 143 e 146 conterrebbero disposizioni dettagliate di coordinamento finanziario che disciplinano «voci ultra-minute di spesa», direttamente applicabili e, nel caso del comma 146, non temporanee. Essi sarebbero, quindi, illegittimi per le medesime ragioni esposte con riferimento al comma 138.

Con riferimento al comma 142, la Regione, ricordando che, secondo quanto previsto nello stesso comma, esso «non si applica agli enti e agli organismi vigilati dalle regioni, dalle province autonome di Trento e di Bolzano e dagli enti locali», deduce che, a maggior ragione, tenendo conto anche della clausola di salvaguardia contenuta nel citato comma 554, non dovrebbe applicarsi alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e agli enti locali del suo territorio.

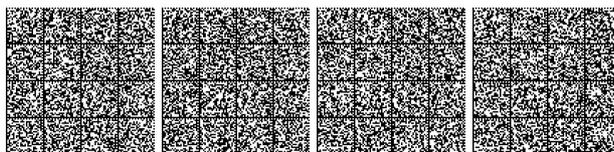
Nel caso in cui dovesse ritenersi rivolto anche a questa Regione e agli enti locali situati nel suo territorio, viene comunque rilevato che l'obbligo di versare «le somme derivanti dalle riduzioni di spesa di cui al comma 141 [...] ad apposito capitolo dell'entrata del bilancio dello Stato» si tradurrebbe in un ulteriore contributo a carico dei bilanci della Regione e degli enti locali, da reputarsi, da un lato, lesivo dell'art. 49 dello statuto, in quanto parte delle risorse affluite alla Regione in base a tale norma statutaria sarebbe unilateralmente avocata dal legislatore statale; dall'altro lato, in contrasto con la legge n. 220 del 2010, che regola in modo compiuto i modi in cui la Regione concorre agli obiettivi di finanza pubblica, e con il principio dell'accordo in materia finanziaria. Inoltre, sarebbe violata l'autonomia regionale di spesa in quanto il comma 142 verrebbe ad impedire alla Regione di utilizzare liberamente le risorse frutto dei risparmi per altri scopi, da essa individuati nell'esercizio della propria autonomia organizzativa e delle proprie competenze di settore. In relazione agli enti locali, poi, la previsione del contributo violerebbe la loro autonomia finanziaria oltre che la competenza della Regione in materia di finanza locale, perché le risorse risparmiate, affluite agli enti locali dalla Regione, non tornerebbero alla Regione o non sarebbero spese nell'ambito della propria autonomia dagli enti locali ma dovrebbero essere versate al bilancio statale. Ciò rappresenterebbe anche violazione del principio di ragionevolezza, con evidente ripercussione di tale vizio sulla competenza regionale. Inoltre, il comma 142 violerebbe l'art. 1, commi 154 e 155, della legge n. 220 del 2010, il quale attribuisce alla Regione poteri di coordinamento della finanza pubblica in relazione agli enti locali.

6.- In considerazione della parziale identità delle norme impugnate e delle censure proposte, i giudizi possono essere riuniti per essere decisi congiuntamente.

7.- Come giustamente rilevato dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la loro trattazione comporta l'esame in via preliminare della clausola di salvaguardia presente nel comma 554 dell'art. 1 della medesima legge n. 228 del 2012, a norma del quale «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano attuano le disposizioni di cui alla presente legge nelle forme stabilite dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione». L'esito delle questioni in oggetto dipende, infatti, dai margini di operatività della clausola *de qua* e dal valore che ad essa si attribuisce.

7.1.- Questa Corte si è già più volte pronunciata su clausole di analogo tenore, affermando che escludono l'immediata efficacia delle disposizioni da esse presidiate.

Secondo la pacifica interpretazione della clausola «[l]a previsione di una procedura "garantita" al fine di applicare agli enti ad autonomia speciale la normativa introdotta esclude [...] l'automatica efficacia della disciplina prevista [...] per le Regioni a statuto ordinario (sentenza n. 178 del 2012). Le norme [...], dunque, non sono immediatamente applicabili alle Regioni ad autonomia speciale, ma richiedono il recepimento tramite le apposite procedure prescritte dalla normativa statutaria e di attuazione statutaria. La partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alla procedura impedisce che possano introdursi norme lesive degli statuti e determina l'infondatezza delle questioni sollevate [...] (sentenze n. 178 del 2012 e n. 145 del 2008).» (sentenza n. 236 del 2013).



7.2.- Tali affermazioni di principio, se sono state sufficienti a concludere per l'infondatezza delle questioni sottoposte al vaglio di costituzionalità, richiedono tuttavia un approfondimento in casi come quello in esame, nei quali la mancata attuazione comporta il prodursi di conseguenze negative in capo alla Regione. La vicenda, che è stata già presa in considerazione da questa Corte (ci si riferisce alla sentenza n. 23 del 2014), ricorre, anche nel caso di specie, in cui l'attuazione di alcune delle disposizioni citate (i commi 141, 142, 143 e 144) è, ai sensi del comma 145 dello stesso articolo, «condizione per l'erogazione da parte dello Stato dei trasferimenti erariali di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174» (norma non impugnata dalle Regioni).

7.3.- Emerge dalla giurisprudenza costituzionale che le clausole di salvaguardia costituiscono una garanzia del rispetto del sistema delle fonti e, in particolare, del potere legislativo delle Regioni a statuto speciale. Si tratta di un'esigenza incontestabile, essendo espressione di un principio fondante del rapporto Stato - Regioni a statuto speciale, alla cui stregua è da escludere l'esistenza, in capo alle Regioni, di una situazione di doverosità di attuazione di norme puntuali quali quelle in esame.

Questo, tuttavia, non toglie che sia ravvisabile, comunque, un vincolo comportamentale, atteso che, come è dato desumere dalla stessa giurisprudenza sopra richiamata, il fatto che le disposizioni statali non siano "immediatamente applicabili" non comporta che esse non si rivolgano anche a queste Regioni "mediatamente".

Del rispetto di tale vincolo è garante lo Stato, a cui compete il potere di avvio delle procedure di attuazione alle quali le Regioni non possono sottrarsi: e il dialogo che anche in questo caso deve svilupparsi tra le istituzioni si basa su di un rapporto tra soggetti che non sono in posizione di assoluta parità, sicché, sperimentati inutilmente tutti i tentativi per pervenire alla stesura di un testo condiviso, alla mancata attuazione può far seguito la perdita di finanziamenti, di cui ovviamente lo Stato abbia la disponibilità (sentenza n. 23 del 2014), come appunto è previsto nella fattispecie in esame.

7.4.- Le disposizioni statali della cui attuazione si tratta manifestano, infatti, la necessità che, in un momento difficile per la finanza pubblica, l'attenzione sia rivolta, oltre che alla quantità, alla qualità della spesa; e non si vede perché solo i cittadini delle Regioni a statuto speciale dovrebbero sottrarsi ad una responsabilità che incombe su tutti gli italiani, a prescindere dalle istituzioni che li rappresentano, nel rispetto delle previste garanzie e forme costituzionali.

Del resto, una tale pretesa non trova giustificazione nella clausola di salvaguardia, la cui formulazione letterale induce, anzi, alla conclusione opposta: l'uso del presente indicativo riferito al comportamento dei soggetti destinatari della norma («attuano»), secondo le ordinarie regole ermeneutiche, esprime, infatti, un «dover essere», e quindi un vincolo ad adeguare la disciplina regionale della materia a quella nazionale.

7.5.- Ciò potrebbe apparire contraddittorio rispetto al dato acquisito, e già evidenziato, che si è in presenza di un potere regionale, anzi del potere per antonomasia, quale è quello legislativo, non suscettibile in quanto tale di coercizione, ma va invece considerato che questa situazione soggettiva non è ontologicamente incompatibile con il carattere "necessitato" del suo esercizio.

Questa Corte ha affermato in proposito, in una fattispecie pressoché identica, che «[o]ccorre, però, tenere presente la struttura della norma censurata, che è ispirata alla logica premiale e sanzionatoria [...]. Il censurato art. 2, comma 1, infatti, pur contenendo alcune previsioni puntuali, le configura non come obblighi bensì come oneri. Esso non utilizza, dunque, la tecnica tradizionale d'imposizione di vincoli alla spesa ma un meccanismo indiretto che lascia alle Regioni la scelta se adeguarsi o meno, prevedendo, in caso negativo, la conseguenza sanzionatoria del taglio dei trasferimenti erariali.» (sentenza n. 23 del 2014, cit.).

Ebbene, la definizione della situazione soggettiva come «onere» si ataglia in modo particolare al caso di specie in cui l'esercizio del potere, nei sensi indicati dal legislatore, è «condizione» (come si esprime il comma 145) per evitare il danno della perdita dei trasferimenti statali, ma vale più in generale a qualificare una situazione che, se non è definibile in termini di doverosità, espone tuttavia la Regione a subire, o rischiare di subire, gli effetti negativi della sua scelta.

8.- Nei sensi fin qui precisati, deve quindi concludersi per la non fondatezza della questione per erroneità della premessa interpretativa da cui muovono le ricorrenti, affermando l'idoneità della clausola di salvaguardia di cui al comma 554 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012 a garantire le competenze costituzionali delle Regioni a statuto speciale.



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,

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 138, 141, 142, 143 e 146, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2013), promosse per violazione degli artt. 117, terzo e quarto comma, e 119 della Costituzione, nonché dei rispettivi statuti, dalle Regioni autonome Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste e Friuli-Venezia Giulia, con i ricorsi, rispettivamente, n. 24 e n. 32 del 2013.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 giugno 2015.

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150141

N. 142

Sentenza 27 maggio - 9 luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Servizio idrico integrato - Attribuzione alla Giunta regionale del compito di definire i modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto e alla fognatura.

- Legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 30 giugno 2014, n. 5, recante «Modificazioni alle leggi regionali 27 maggio 1994, n. 18 (Deleghe ai Comuni della Valle d'Aosta di funzioni amministrative in materia di tutela del paesaggio), 6 aprile 1998, n. 11 (Normative urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta), e 8 settembre 1999, n. 27 (Disciplina dell'organizzazione del servizio idrico integrato). Proroga straordinaria dei termini di inizio e di ultimazione dei lavori dei titoli abilitativi edilizi», art. 5.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, 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. 5 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 30 giugno 2014, n. 5, recante «Modificazioni alle leggi regionali 27 maggio 1994, n. 18 (Deleghe ai Comuni della Valle d'Aosta di funzioni amministrative in materia di tutela del paesaggio), 6 aprile 1998, n. 11 (Normative urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta), e 8 settembre 1999, n. 27 (Disciplina dell'organizzazione del servizio idrico integrato). Proroga straordinaria dei termini di inizio e di ultimazione dei lavori dei titoli abilitativi edilizi», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 15-25 settembre 2014, depositato in cancelleria il 23 settembre 2014 ed iscritto al n. 71 del registro ricorsi 2014.

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

udito nell'udienza pubblica del 27 maggio 2015 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi l'avvocato dello Stato Giovanni Palatiello per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Francesco Saverio Marini per la Regione autonoma Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notifica il 15 settembre 2014 e depositato il successivo 23 settembre 2014, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in via principale, questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 30 giugno 2014, n. 5, recante «Modificazioni alle leggi regionali 27 maggio 1994, n. 18 (Deleghe ai Comuni della Valle d'Aosta di funzioni amministrative in materia di tutela del paesaggio), 6 aprile 1998, n. 11 (Normative urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta), e 8 settembre 1999, n. 27 (Disciplina dell'organizzazione del servizio idrico integrato). Proroga straordinaria dei termini di inizio e di ultimazione dei lavori dei titoli abilitativi edilizi», in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), della Costituzione.

La norma impugnata ha sostituito il comma 2 dell'art. 5 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta n. 27 del 1999 con il seguente: «La Giunta regionale, sentite le Commissioni consiliari competenti e d'intesa con il Consiglio permanente degli enti locali (CPEL), definisce i modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto e alla fognatura, tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito nonché della copertura dei costi diretti d'investimento e di esercizio, nel rispetto dei principi europei e statali vigenti in materia.».

1.1.- Secondo il Governo, l'attribuzione alla Giunta regionale del compito di definire i modelli tariffari del ciclo idrico, violerebbe le competenze dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» e di «tutela dell'ambiente», previste dall'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost., per i seguenti motivi.

Dall'interpretazione letterale e sistematica degli artt. 154, 155 e 161 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) si evincerebbe che la determinazione delle tariffe per i servizi idrici deve essere ricondotta alle materie, di competenza esclusiva statale, «tutela della concorrenza» e «tutela dell'ambiente» (si citano, al riguardo, le sentenze della Corte n. 67 del 2013, n. 142 e n. 29 del 2010, n. 307 e n. 246 del 2009). Tale riparto di competenze si imporrebbe anche alle Regioni a statuto speciale, con la sola esclusione delle Province autonome di Trento e di Bolzano (come sancito dalla Corte con sentenze n. 137 del 2014, n. 233 del 2013 e n. 412 del 1994). Difatti, nello statuto della Regione autonoma Valle d'Aosta e nelle relative norme di attuazione, fra le molteplici disposizioni afferenti alle acque pubbliche non se ne rinverrebbe alcuna idonea a fondare la competenza legislativa esclusiva (*recte*: primaria) della Regione per la disciplina della materia tariffaria.

Il Governo aggiunge che i poteri statali di regolazione tariffaria (esercitati a mezzo dell'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico) sono dettati da norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, in quanto tali vincolanti per la Regione autonoma Valle d'Aosta ai sensi dell'art. 2 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta).



A quest'ultimo riguardo, vengono invocate, quali norme interposte: l'art. 10, comma 11 e seguenti, del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70 (Semestre Europeo - Prime disposizioni urgenti per l'economia), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 12 luglio 2011, n. 106; l'art. 21, comma 19, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, che, nell'attribuire all'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico «le funzioni attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici», ha precisato che tali funzioni vengono esercitate con i medesimi poteri attribuiti all'Autorità stessa dalla legge 14 novembre 1995, n. 481 (Norme per la concorrenza e la regolazione dei servizi di pubblica utilità. Istituzione delle Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità); l'art. 1, comma 1, della legge n. 481 del 1995, che configura l'esercizio dei poteri di regolazione delle Autorità indipendenti come funzionale a garantire i livelli minimi delle prestazioni e dei servizi pubblici «in modo omogeneo sull'intero territorio nazionale».

L'impossibilità di applicare queste previsioni sul territorio della Valle d'Aosta priverebbe gli utenti di quella Regione autonoma delle tutele e dei livelli minimi delle prestazioni previsti per tutti gli utenti nel resto d'Italia, anche tenuto conto che, come chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 41 del 2013, «l'istituzione di un'Autorità indipendente è tesa a ridurre le criticità che potrebbero derivare dalla commistione, in capo alle medesime amministrazioni, di ruoli tra loro incompatibili, introducendo una distinzione tra soggetti regolatori e soggetti regolati».

Alla luce di quanto esposto, il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che venga dichiarato che spetta allo Stato e, in particolare, all'Autorità per l'energia elettrica il gas e il sistema idrico, la funzione di predisporre il metodo tariffario per la determinazione, con riguardo a ciascuna delle quote in cui tale corrispettivo si articola, della tariffa del servizio idrico integrato (art. 10, comma 14, lettera d, del d.l. n. 70 del 2011), nonché il compito di approvare le tariffe predisposte dalle autorità competenti (art. 10, comma 14, lettera e, del d.l. n. 70 del 2011), verificando ex post il rispetto dei criteri tariffari così definiti.

2.- Costituitasi in giudizio l'8 ottobre 2014, la Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste eccepisce in limine l'inammissibilità del ricorso per errata individuazione del parametro e per genericità delle censure.

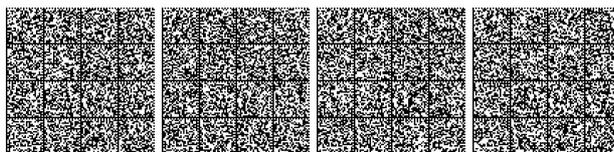
Sotto il primo profilo, il Governo avrebbe ommesso di specificare le ragioni per cui, pur trattandosi dell'impugnativa della legge di una regione speciale, dovrebbero prendersi in considerazione soltanto i parametri costituzionali di cui all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost., in luogo di quelli ricavabili dal relativo statuto speciale. In particolare, il ricorrente non avrebbe menzionato le ampie e numerose competenze legislative attribuite alla Regione nella materia dell'organizzazione del servizio idrico, le quali comprenderebbero anche le attribuzioni concernenti l'individuazione dei criteri di determinazione delle tariffe ad esso inerenti.

Quanto al secondo aspetto, la censurata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), Cost., sarebbe generica e indeterminata, dal momento che il Governo si sarebbe sostanzialmente limitato a indicare il parametro che ritiene violato, omettendo di specificare le ragioni che militerebbero a favore della tesi della illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

2.1.- Nel merito, la resistente replica che le censure stesse sarebbero comunque infondate.

La difesa regionale premette che lo statuto speciale per la Valle d'Aosta attribuisce alla Regione competenza legislativa primaria in materia di «lavori pubblici di interesse regionale» (art. 2, primo comma, lettera f), di «urbanistica» (art. 2, primo comma, lettera g), di «acque minerali e termali» (art. 2, primo comma, lettera i) e di «acque pubbliche destinate ad irrigazione ed uso domestico» (art. 2, primo comma, lettera m), mentre attribuisce alla competenza concorrente (*recte*: integrativo-attuativa) le materie «igiene e sanità» (art. 3, primo comma, lettera l) e «assunzione di pubblici servizi» (art. 3, primo comma, lettera o). Inoltre, la normativa di attuazione statutaria contenuta nel decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 89 (Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione Valle d'Aosta in materia di acque pubbliche) trasferisce «al demanio della Regione tutte le acque pubbliche utilizzate ai fini irrigui o potabili» e prevede che la Regione stessa eserciti «tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità di tale demanio e in particolare quelle concernenti la polizia idraulica e la difesa delle acque dall'inquinamento» (art.1, commi 1 e 2).

Sulla base di queste attribuzioni, si dovrebbe concludere che, contrariamente a quanto affermato dal Governo, sussiste la competenza primaria della Regione in materia di organizzazione del servizio idrico integrato regionale. Tale competenza riguarderebbe sia l'organizzazione e la programmazione del servizio, che l'individuazione dei criteri di determinazione delle tariffe ad esso inerenti, e, in virtù del principio ricavabile dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), non potrebbe ritenersi sostituita da quella statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e di tutela della concorrenza. La riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione non avrebbe ristretto la sfera di autonomia già spettante agli enti ad autonomia speciale (sul punto, la Regione resistente cita le sentenze della Corte Costituzionale n. 233 del 2013 e n. 357 del 2010).



A ulteriore conferma dell'infondatezza del ricorso, sottolinea come nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012, di «individuazione delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici», adottato in attuazione dell'art. 21, comma 19, del d.l. n. 201 del 2011, l'attribuzione all'Autorità delle competenze relative alla determinazione dei criteri di definizione della tariffa relativa ai servizi idrici sia stata delimitata con un'apposita clausola di salvaguardia (art. 4), a norma della quale «Sono in ogni caso fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione».

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 30 giugno 2014, n. 5, recante «Modificazioni alle leggi regionali 27 maggio 1994, n. 18 (Deleghe ai Comuni della Valle d'Aosta di funzioni amministrative in materia di tutela del paesaggio), 6 aprile 1998, n. 11 (Normative urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta), e 8 settembre 1999, n. 27 (Disciplina dell'organizzazione del servizio idrico integrato). Proroga straordinaria dei termini di inizio e di ultimazione dei lavori dei titoli abilitativi edilizi», nella parte in cui, modificando l'art. 5 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta n. 27 del 1999, prevede che «La Giunta regionale, sentite le Commissioni consiliari competenti e d'intesa con il Consiglio permanente degli enti locali (CPEL), definisce i modelli tariffari del ciclo idrico relativi all'acquedotto e alla fognatura, tenendo conto della qualità della risorsa idrica e del servizio fornito nonché della copertura dei costi d'investimento e di esercizio, nel rispetto dei principi europei e statali vigenti in materia».

Secondo il Governo, l'attribuzione alla Giunta regionale del compito di definire i modelli tariffari del ciclo idrico violerebbe le competenze dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» e di «tutela dell'ambiente», previste dall'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), della Costituzione.

2.- Vanno pregiudizialmente esaminate le eccezioni di inammissibilità.

2.1.- Secondo la Regione autonoma Valle d'Aosta, il Governo avrebbe errato nell'individuazione dei parametri, essendosi limitato a richiamare l'art. 117, secondo comma, lettere e) e s), Cost. senza menzionare le competenze statutarie e di attuazione statutaria attribuite alla Regione nella materia dell'organizzazione del servizio idrico.

L'eccezione non è fondata.

È vero che, in base alla giurisprudenza di questa Corte, la mancanza, nel corpo dell'atto introduttivo, di una valutazione che espliciti «quanto meno, in quale rapporto si pongono i parametri costituzionali desumibili, rispettivamente, dal suddetto statuto e dalla Costituzione», comporta l'inammissibilità della questione proposta (*ex multis*, sentenze n. 38 del 2007, n. 202 e n. 65 del 2005, n. 8 del 2004 e n. 213 del 2003). Nel caso concreto, tuttavia, il ricorso del Governo non è sfornito degli elementi argomentativi minimi richiesti. Nel corpo dell'impugnazione, infatti, la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta) e le relative norme di attuazione contenute nel decreto legislativo 16 marzo 1999, n. 89 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta in materia di acque pubbliche) sono prese in considerazione innanzitutto per escludere che contengano alcuna disposizione idonea, fra le molteplici che afferiscono alle acque pubbliche, a fondare la competenza legislativa esclusiva (*recte*: primaria) della Regione in materia tariffaria, e in secondo luogo per richiamare il vincolo posto alla competenza legislativa regionale, di origine esclusivamente statutaria (art. 2 dello statuto), che deriva dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica. Proprio in considerazione della radicalità della prospettazione operata dal Governo con riguardo alla censurata incompetenza della Regione, le ragioni a sostegno della richiesta dichiaratoria di incostituzionalità della legge regionale appaiono sufficientemente delineate in relazione all'assetto statutario delle attribuzioni regionali, senza che si debba ritenere necessaria una più minuta disamina del rapporto tra le norme della Costituzione e quelle, anch'esse di rango costituzionale, contenute nello statuto speciale.

2.2.- Lamenta ancora la Regione che il Governo non avrebbe specificato le ragioni che militerebbero a favore della tesi della illegittimità costituzionale della disposizione impugnata.

Nemmeno questo rilievo può essere accolto.

Effettivamente il ricorso in via principale non può limitarsi a indicare «le norme costituzionali e ordinarie, la definizione del cui rapporto di compatibilità o incompatibilità costituisce l'oggetto della questione di costituzionalità» (sentenza n. 450 del 2005), ma deve contenere, per superare lo scrutinio di ammissibilità, anche una argomentazione di merito, sia pure sintetica, a sostegno della richiesta dichiaratoria di incostituzionalità, posto che l'impugnativa deve fondarsi su una motivazione adeguata e non meramente assertiva (sentenze n. 315 del 2009, n. 322 del 2008, n. 38 del 2007 e n. 233 del 2006). Tale esigenza di motivazione si pone inoltre «in termini perfino più pregnanti nei giudizi diretti che non in quelli incidentali» (sentenze n. 139 del 2006 e n. 450 del 2005).



La questione sollevata dal Governo nel presente giudizio, tuttavia, non risulta proposta esclusivamente nei suoi termini normativi, ma è delineata con una sufficiente argomentazione per quanto attiene al rapporto di incompatibilità tra le norme costituzionali e le norme (ordinarie) regionali. In particolare, nel ricorso vengono enunciati, sia pure sinteticamente, gli elementi che identificano la materia della regolazione tariffaria (del servizio idrico integrato) e le ragioni che militerebbero a favore della sua sussunzione nell'ambito competenziale esclusivo dello Stato.

3.- Nel merito la questione non è fondata.

3.1.- La disciplina della tariffa del servizio idrico integrato, come più volte statuito da questa Corte, «è ascrivibile alla materia della tutela dell'ambiente e a quella della tutela della concorrenza, ambedue di competenza legislativa esclusiva dello Stato» (sentenze n. 67 del 2013, n. 29 del 2010 e n. 246 del 2009), ma tale giurisprudenza, riferita al riparto delle attribuzioni fra lo Stato e le Regioni ad autonomia ordinaria, non è immediatamente trasponibile nell'odierno giudizio di costituzionalità, nel quale vengono in evidenza le speciali competenze spettanti statutariamente alla Regione autonoma Valle d'Aosta.

In particolare, lo statuto speciale attribuisce alla Regione competenza primaria in materia di «lavori pubblici di interesse regionale» (art. 2, primo comma, lettera *f*), «urbanistica» (art. 2, primo comma, lettera *g*), «acque minerali e termali» (art. 2, primo comma, lettera *i*), «acque pubbliche destinate ad irrigazione ed uso domestico» (art. 2, primo comma, lettera *m*). Assegna inoltre alla sua potestà integrativo-attuativa le materie «igiene e sanità» (art. 3, primo comma, lettera *l*) e «assunzione di pubblici servizi» (art. 3, primo comma, lettera *o*).

A sua volta, la normativa di attuazione statutaria contenuta nel d.lgs. n. 89 del 1999 - la quale possiede un sicuro ruolo interpretativo e integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle regioni ad autonomia speciale (sentenza n. 51 del 2006) - trasferisce «al demanio della Regione tutte le acque pubbliche utilizzate ai fini irrigui o potabili» e prevede che la Regione stessa eserciti «tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità di tale demanio e in particolare quelle concernenti la polizia idraulica e la difesa delle acque dall'inquinamento» (art. 1, commi 1 e 2). Tale previsione, in ragione dello speciale procedimento di formazione delle norme di attuazione statutaria, posto a garanzia dell'autonomia delle regioni speciali (per la Valle d'Aosta, l'art. 48-*bis* dello statuto), costituisce un limite anche alla potestà legislativa statale ordinaria, che non può derogarvi.

Sulla base della verifica complessiva e sistematica delle attribuzioni statutarie e delle relative norme di attuazione appena passate in rassegna (mutuando, in ciò, l'approccio seguito da questa Corte nell'analogo precedente relativo alla Provincia autonoma di Trento, deciso con la sentenza n. 233 del 2013), deve riconoscersi in capo alla Regione autonoma Valle d'Aosta una competenza primaria in materia di organizzazione del servizio idrico, comprensiva della sua organizzazione e della sua programmazione, come anche dell'individuazione dei criteri di determinazione delle tariffe ad esso inerenti, che ne costituiscono il corrispettivo. Tale competenza, in quanto spettante alla Regione in base alla normativa statutaria e di attuazione statutaria preesistente alla riforma del Titolo V Cost., a seguito di quest'ultima non è stata sostituita dalla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza e di tutela dell'ambiente, considerato che «la suddetta riforma, in forza del principio ricavabile dall'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, non restringe la sfera di autonomia» già spettante alle regioni o province ad autonomia speciale (sentenza n. 357 del 2010, con riferimento alla Provincia autonoma di Trento).

In coerenza con questi principi, «nel decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 20 luglio 2012, recante l'«Individuazione delle funzioni dell'Autorità per l'energia elettrica ed il gas attinenti alla regolazione e al controllo dei servizi idrici», adottato in attuazione dell'art. 21, comma 19, del decreto-legge 6 dicembre 2011 n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011 n. 214, che ha disposto l'attribuzione all'Autorità per l'energia elettrica ed il gas (AEEG), fra l'altro, delle competenze relative alla determinazione dei criteri di definizione della tariffa relativa ai servizi idrici, all'art. 4 è stabilito che «Sono in ogni caso fatte salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano ai sensi dei rispettivi statuti speciali e delle relative norme di attuazione»» (sentenza n. 233 del 2013).

3.2.- Non coglie nel segno, infine, la tesi del Governo secondo cui la legge regionale valdostana avrebbe comunque violato i limiti generali che lo stesso statuto speciale appone alle competenze regionali anche primarie (art. 2, comma 1), e in particolare il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, nel cui novero, secondo lo Stato, andrebbero ricondotte le disposizioni statali che riservano all'Autorità per l'energia il gas e il sistema idrico, non solo la definizione delle componenti di costo per la determinazione della tariffa relativa ai servizi idrici, ma anche la redazione del metodo tariffario.

Sul punto, è sufficiente osservare che la norma regionale impugnata si limita a precisare che la competenza regolatoria in materia tariffaria (già prevista in capo alla Regione nella formulazione originaria della legge regionale n. 27 del 1999) deve essere esercitata dalla Giunta «nel rispetto dei principi europei e statali vigenti in materia». L'organo regionale è dunque tenuto a conformarsi alle direttrici della metodologia tariffaria statale, con la conseguenza che, per tale via, risulta salvaguardato l'interesse statale a una regolazione stabile e idonea a garantire gli investimenti necessari, un servizio efficiente e di qualità, nonché la tutela degli utenti finali.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste 30 giugno 2014, n. 5, recante «Modificazioni alle leggi regionali 27 maggio 1994, n. 18 (Deleghe ai Comuni della Valle d'Aosta di funzioni amministrative in materia di tutela del paesaggio), 6 aprile 1998, n. 11 (Normative urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta), e 8 settembre 1999, n. 27 (Disciplina dell'organizzazione del servizio idrico integrato). Proroga straordinaria dei termini di inizio e di ultimazione dei lavori dei titoli abilitativi edilizi», promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed s), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

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

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

T_150142

N. 143

Sentenza 9 giugno - 9 luglio 2015

Giudizio su conflitto di attribuzione tra Enti.

Bilancio e contabilità pubblica - Controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari della Regione Liguria per l'esercizio 2012.

- Deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, 8 aprile 2014, n. 21, e deliberazioni della Corte dei conti, sezione delle autonomie, 5 aprile 2013, n. 12 e 5 luglio 2013, n. 15.

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, 8 aprile 2014, n. 21, e delle deliberazioni della Corte dei conti, sezione delle autonomie, 5 aprile 2013, n. 12 e 5 luglio 2013, n. 15, promosso dalla Regione Liguria con ricorso notificato l'11 giugno 2014, depositato in cancelleria il 13 giugno 2014 ed iscritto al n. 5 del registro conflitti tra enti 2014.

Udito nell'udienza pubblica del 9 giugno 2015 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;
udito l'avvocato Gigliola Benghi per la Regione Liguria.

Ritenuto in fatto

1.- La Regione Liguria, con ricorso notificato in data 11 giugno 2014, depositato il successivo 13 giugno ed iscritto al n. 5 del registro conflitti tra enti 2014, ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione alle seguenti deliberazioni della Corte dei conti: 1) sezione regionale di controllo per la Liguria, 8 aprile 2014, n. 21; 2) sezione delle autonomie, 5 aprile 2013, n. 12; 3) sezione delle autonomie, 5 luglio 2013, n. 15.

Secondo la ricorrente tali deliberazioni sarebbero lesive degli artt. 114, secondo comma, e 117 della Costituzione, in relazione alla sua autonomia istituzionale e legislativa, degli artt. 121 e 123 Cost., in relazione all'autonomia statutaria e del Consiglio regionale, dello statuto regionale, nella parte in cui prevede e garantisce l'autonomia del Consiglio e dei suoi gruppi assembleari, della legislazione regionale, ed in particolare della legge della Regione Liguria 16 febbraio 1987, n. 3 (Testo unico concernente il trattamento economico e il fondo mutualistico interno dei Consiglieri regionali) e della legge della Regione Liguria 19 dicembre 1990, n. 38 (Testo unico delle norme in materia di funzionamento e di assegnazione di personale ai Gruppi consiliari), del principio di leale collaborazione e, da ultimo, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213.

1.1.- Premette la ricorrente che, nell'ambito delle misure di rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni, previste dall'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012, i commi 9, 10, 11 e 12 dettano disposizioni relative alla redazione, approvazione e controllo da parte delle sezioni regionali di controllo dei rendiconti di esercizio annuale di ciascun gruppo consiliare dei consigli regionali, con la previsione, in caso di mancata trasmissione o di loro irregolarità, della sanzione della decadenza dal diritto all'erogazione di risorse, con annesso obbligo di restituzione.

A mente del comma 9, prosegue la ricorrente, il rendiconto di esercizio annuale di ciascun gruppo consiliare va «strutturato secondo linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri», al fine di «assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità, nonché per definire la documentazione necessaria a corredo del rendiconto». Le linee guida sono state deliberate dalla Conferenza nella seduta del 6 dicembre 2012 e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 2012, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 28 del 2 febbraio 2013 ed entrato in vigore il 17 febbraio seguente.

La Regione Liguria evidenzia come la stessa Corte dei conti, sezione delle autonomie, nel prendere atto del nuovo sistema di controllo introdotto dall'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012, si sia posta il problema «se le norme in esame debbano trovare applicazione con riferimento all'anno 2012, oppure se debba essere rinviata l'applicazione al successivo esercizio, trattandosi di normativa intervenuta solo alla fine dell'anno e completata con il d.P.C.m. 21 dicembre 2012, pubblicato in *G.U.* il 2 febbraio 2013». In ragione della preesistenza al decreto di un obbligo di rendicontazione «sulla base delle leggi regionali che nel tempo ne hanno regolato la materia» e della «assenza di una norma che differisca al successivo esercizio l'operatività dei controlli», la sezione delle autonomie, con la deliberazione 5 aprile 2013, n. 12, ha ritenuto che il controllo dovesse essere esercitato sin dal 2012.

Stante l'impossibilità di applicare retroattivamente i criteri recati dal d.P.C.m. entrato in vigore nel febbraio 2013, la Corte dei conti avrebbe quindi ritenuto la necessità di individuare parametri diversi, «desunti dalle norme regionali e dai provvedimenti attuativi vigenti nel 2012, integrati però con i contenuti essenziali, cui fa riferimento la nuova disciplina, ossia con l'indicazione delle risorse trasferite al Gruppo dal Consiglio regionale, della corretta rilevazione dei fatti di gestione e della regolare tenuta della contabilità».



Sulla base di tali indicazioni le sezioni regionali di controllo avrebbero tenuto comportamenti non univoci, talora limitandosi ad una ricognizione della regolarità formale dei procedimenti di controllo sui rendiconti già svolti dagli organismi regionali, in altri casi sovrapponendosi a quest'ultimi.

La sezione delle autonomie, con la successiva deliberazione 5 luglio 2013, n. 15, avrebbe quindi affermato l'applicabilità del nuovo sistema di controllo a decorrere dall'esercizio 2013, ma avrebbe anche confermato la tesi, quanto al 2012, di un controllo a soli fini «ricognitivi» della regolarità dei documenti contabili, senza applicazione dell'impianto sanzionatorio previsto dal predetto decreto, «in un percorso finalizzato alla integrale applicazione dei nuovi controlli a decorrere dal 2013».

Nella Regione Liguria, aggiunge la ricorrente, il controllo sulla verifica delle spese effettuate nel 2012 si era già svolto nei primi mesi del 2013 sulla base della legislazione regionale vigente, ad opera dell'apposita commissione rendiconti, con esclusione dei nuovi criteri dettati dalla legge della Regione Liguria 20 dicembre 2012, n. 48, recante «[Disposizioni di adeguamento dell'ordinamento regionale al decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti locali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012) convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213]», applicabili solo a decorrere dall'esercizio 2013.

Ciò nonostante, la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, aveva esercitato il controllo sui rendiconti dell'anno 2012, sindacando il merito delle spese e dichiarandone l'irregolarità.

Di lì a poco, prosegue la ricorrente, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 130 del 2014, avrebbe affermato l'insussistenza, in capo alla Corte dei conti, del potere di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari in relazione all'esercizio finanziario 2012.

1.2.- La Regione Liguria si duole, in primo luogo, che la Corte dei conti, in violazione della sua autonomia legislativa, statutaria, organizzativa e contabile, abbia esercitato per l'anno 2012 un potere non attribuito dalla legge, perché il controllo delineato dall'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012 non potrebbe che operare a partire dal 2013, essendo esercitabile solo secondo i criteri previsti nelle linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con d.P.C.m.

Il controllo, poi, si sarebbe svolto sulla base di criteri individuati dalla stessa Corte dei conti ex post rispetto ai fatti di gestione e senza il contributo partecipativo delle autonomie, disapplicando le leggi regionali vigenti e surrogandosi alle competenze proprie dei consigli regionali.

La ricorrente, infine, censura l'illegittima modalità di esercizio del controllo, tradottosi, a mezzo del criterio dell'inerenza, «in un sindacato pieno sulla ammissibilità delle spese».

2.- Il Presidente del Consiglio dei ministri e la Corte dei conti non si sono costituiti in giudizio.

Considerato in diritto

1.- La Regione Liguria ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione alle deliberazioni assunte dalla Corte dei conti, sezione delle autonomie, 5 aprile 2013, n. 12, e 5 luglio 2013, n. 15, nonché a quella della sezione regionale di controllo per la Liguria, 8 aprile 2014, n. 21, con cui, in forza dell'art. 1, commi 9, 10, 11 e 12, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, è stato esercitato il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali relativi all'esercizio finanziario 2012.

La ricorrente si duole che la Corte dei conti, in violazione della sua autonomia legislativa, statutaria, organizzativa e contabile, abbia svolto per l'esercizio in questione un potere non attribuito dalla legge, perché il controllo delineato dal d.l. n. 174 del 2012 non potrebbe che operare a partire dall'anno 2013, a seguito dell'entrata in vigore dei criteri individuati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e recepiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 2012.

Lamenta, poi, che la Corte dei conti abbia operato il controllo sulla base di criteri da essa stessa individuati ex post rispetto ai fatti di gestione e senza il contributo partecipativo delle autonomie, disapplicando le leggi regionali vigenti e surrogandosi alle competenze proprie dei consigli regionali.

Le deliberazioni impugnate, infine, sarebbero illegittime anche a causa delle concrete modalità del controllo esercitato, tradottosi, a mezzo del criterio dell'inerenza, in un inammissibile sindacato di merito delle spese sostenute dai gruppi consiliari.

2.- Il ricorso è in parte inammissibile e in parte fondato.



Questa Corte, con la sentenza n. 130 del 2014, decidendo su analoghi ricorsi per conflitto di attribuzione sollevati dalle Regioni Emilia-Romagna, Veneto e Piemonte, ha annullato le deliberazioni della Corte dei conti, sezione delle autonomie, oggetto dell'odierno giudizio, unitamente a quelle delle rispettive sezioni regionali di controllo, statuendo «che non spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione delle autonomie e sezioni regionali di controllo [...] adottare le deliberazioni impugnate con cui si è, rispettivamente, indirizzato ed esercitato il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari in relazione all'esercizio 2012».

Ne consegue che rispetto alle deliberazioni della sezione delle autonomie, già annullate al momento della proposizione del ricorso, la Regione Liguria difetta di interesse ad agire, con conseguente inammissibilità *in parte qua* del conflitto.

Esso, invece, è fondato con riferimento alla deliberazione della sezione regionale di controllo per la Liguria.

Questa Corte, con la citata sentenza n. 130 del 2014, nell'accogliere la censura di violazione dell'autonomia organizzativa e contabile delle Regioni ricorrenti e dei rispettivi Consigli regionali, censura riproposta in termini identici dalla Regione Liguria, ha affermato che, «ai sensi dell'art. 1, comma 9, del d.l. n. 174 del 2012, il rendiconto in esame è “strutturato secondo linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri [...]”. Il comma 11, poi, attribuisce alla sezione regionale di controllo un giudizio di conformità dei rendiconti medesimi alle prescrizioni dettate dall'art. 1, e quindi ai già detti criteri contenuti nelle linee guida. Il dettato normativo configura dunque il potere di controllo in esame come condizionato alla previa individuazione dei criteri per il suo esercizio e ciò sull'evidente presupposto della loro indispensabilità».

Poiché il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che ha recepito le linee guida deliberate dalla Conferenza permanente, è stato adottato il 21 dicembre 2012 ed è entrato in vigore solo il 17 febbraio dell'anno seguente, questa Corte ha dunque escluso la spettanza alla Corte dei conti del potere di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari per l'esercizio 2012.

3.- Deve pertanto concludersi nel senso che non spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, adottare la deliberazione impugnata con cui si è esercitato il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari in relazione all'anno 2012.

La deliberazione in questione, per l'effetto, va annullata.

4.- Restano assorbite le ulteriori censure sollevate dalla ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione sollevato, con riferimento alle deliberazioni della Corte dei conti, sezione delle autonomie, 5 aprile 2013, n. 12, e 5 luglio 2013, n. 15, dalla Regione Liguria nei confronti dello Stato, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara che non spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, adottare la deliberazione 8 aprile 2014, n. 21, con cui si è esercitato il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari in relazione all'esercizio 2012;

3) annulla, per l'effetto, la deliberazione indicata al punto che precede.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2015.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

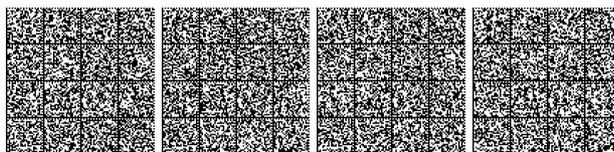
Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 144

Sentenza 10 giugno - 9 luglio 2015

Giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Immunità parlamentare - Ricorso proposto dal Tribunale ordinario di Roma, prima sezione civile, avverso la deliberazione di insindacabilità del Senato della Repubblica.

– Deliberazione del Senato della Repubblica del 20 dicembre 2012 (Atti Senato, XVI legislatura, Doc. IV-ter, n. 30-A).

–

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione del Senato della Repubblica del 20 dicembre 2012 (Atti Senato, XVI legislatura, Doc. IV-ter, n. 30-A), relativa alla insindacabilità, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dall'on. Maurizio Gasparri nei confronti di Marco Travaglio, promosso dal Tribunale ordinario di Roma, prima sezione civile, con ricorso notificato il 14 febbraio 2014, depositato in cancelleria l'11 marzo 2014 ed iscritto al n. 10 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2013, fase di merito.

Visti l'atto di costituzione del Senato della Repubblica, nonché l'atto di intervento di Marco Travaglio;

udito nell'udienza pubblica del 9 giugno 2015 il Giudice relatore Giuseppe Frigo;

uditi gli avvocati Francesco Saverio Marini per il Senato della Repubblica e Paola Rizzo per Marco Travaglio.

Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza-ricorso depositata il 2 agosto 2013, il Tribunale ordinario di Roma, in composizione monocratica, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in ordine alla deliberazione del Senato della Repubblica del 20 dicembre 2012 (Atti Senato, XVI legislatura, Doc. IV-ter, n. 30-A), con cui l'Assemblea ha affermato che le dichiarazioni in relazione alle quali, nel giudizio civile pendente davanti a detto giudice, è stata avanzata domanda risarcitoria da parte di Marco Travaglio nei confronti del senatore Maurizio Gasparri, concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni e sono pertanto insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.

Il giudice ricorrente premette che Marco Travaglio ha proposto domanda di risarcimento dei danni derivanti dalle affermazioni, lesive della propria immagine e diffamatorie, rilasciate dal convenuto senatore nel corso dei programmi televisivi RAI "Rainews24" (25 settembre 2009) e "Porta a porta" (15 ottobre 2009), nonché in successive pubbliche dichiarazioni riprodotte dalle agenzie di stampa (28 settembre, 1°, 9 e 17 ottobre 2009): in particolare, secondo l'attore, il senatore Gasparri avrebbe aspramente criticato la moralità di Travaglio, accusandolo di essere andato in vacanza in Sicilia a spese di un ex maresciallo della Guardia di finanza, condannato per reati di mafia.



Le frasi che sarebbero state pronunciate dal senatore Gasparri - riprendendo, a suo dire, i fatti in questione da un'inchiesta giornalistica di Giuseppe D'Avanzo sul quotidiano "La Repubblica" - come riportate dall'attore e oggetto della delibera di insindacabilità ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., sarebbero, tra le altre, del seguente tenore: «io vorrei fare una trasmissione dedicata al fatto che Travaglio anni fa in Sicilia è andato in vacanza a spese di un condannato per mafia [...]. Questo è Travaglio! Andava in vacanza in un posto e il conto lo pagava un signore condannato per mafia. Poi va a parlare di Schifani e altro. La moralità di Travaglio non esiste [...] quindi vorrei fare un'intervista [...] a Travaglio sulle sue frequentazioni di persone in Sicilia condannate per mafia. Questo vorrei discutere, gli italiani ne sanno poco» (25 settembre 2009); «Non prendiamo lezioni di antimafia da chi si faceva pagare le vacanze da un condannato per mafia» (28 settembre 2009); «Leggo divertito un articolo di Marco Travaglio che contiene solo spocchia senza fatti. L'euforia dell'articolista è ben nota, fin dai tempi in cui condannati per mafia provvedevano ad organizzare le sue vacanze in Sicilia» (1° ottobre 2009); «Molto ci sarebbe da dire sulla faziosità della conduzione e sulla pochezza dei contenuti della trasmissione Annozero [...]. Ci limitiamo solo a chiedere: perché [...] durante la puntata in onda ieri sera non si è parlato dei condannati per mafia che hanno organizzato le vacanze in Sicilia di Travaglio?» (9 ottobre 2009); «ognuno si occupa di quello che vuole in questo paese. C'è un editorialista di punta, Marco Travaglio, che è stato un anno e mezzo fa colpito da molti articoli di D'Avanzo, giornalista di Repubblica, che evidenziò che Travaglio andava a fare delle vacanze organizzate da personaggi poi condannati per mafia [...]. La vacanza è stata organizzata da uno condannato poi per mafia. L'ex maresciallo Ciuro [...] È la verità!» (15 ottobre 2009); «In materia di lotta alla mafia, la sinistra ed alcuni suoi addetti stampa hanno ben poco da dire. Per quanto riguarda Marco Travaglio confermo al di là di ogni smentita che, come scrisse D'Avanzo su Repubblica, le sue vacanze in Sicilia alcuni anni fa furono caratterizzate dalla presenza e dalla attività organizzativa di personaggi condannati per concorso in associazioni mafiose» (17 ottobre «2008» [recte: «2009»]).

Il senatore Gasparri si è costituito in giudizio eccependo, in via preliminare, l'improcedibilità del giudizio ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost. e dell'art. 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato) - che, al comma 1, prevede l'applicabilità della norma costituzionale «per ogni altro atto parlamentare, per ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento» - trattandosi di opinioni espresse nell'esercizio delle sue funzioni di parlamentare. A seguito della trasmissione degli atti al Senato della Repubblica, quest'ultimo comunicava che l'Assemblea, nella seduta del 20 dicembre 2012, aveva deliberato che le suddette dichiarazioni costituivano opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni ed erano, perciò, insindacabili, ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.

Poste tali premesse, il Tribunale ordinario di Roma ritiene che la suindicata delibera del Senato della Repubblica, eccedendo la sfera di attribuzioni di quest'ultimo, abbia comportato una compressione della sfera di attribuzioni della magistratura, sottraendo all'autorità giudiziaria il potere di decidere la controversia, atteso che l'insindacabilità delle opinioni espresse da un membro del Parlamento extra moenia sussiste soltanto qualora queste costituiscano la riproduzione sostanziale, ancorché non letterale, di atti tipici nei quali si estrinsecano le diverse funzioni parlamentari, ovvero sostanzialmente riproduttive di un'opinione espressa in sede parlamentare.

A suo avviso, non sussisterebbero, nella specie, i presupposti circa l'applicabilità della prerogativa di insindacabilità deliberata dal Senato della Repubblica, giacché non risulta alcun atto tipico della funzione parlamentare riferibile al senatore Gasparri che possa far ritenere sussistere tra tale funzione e le dichiarazioni extra moenia sopra riportate il «nesso funzionale» richiesto dalla giurisprudenza della Corte costituzionale ai fini dell'applicabilità dell'art. 68, primo comma, Cost. (sentenze n. 11 e n. 10 del 2000; n. 289 del 1998; nonché, tra le tante, n. 334 del 2011; n. 330 e n. 134 del 2008; n. 53 e n. 13 del 2007).

Né i richiami contenuti nella deliberazione della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari alla situazione di contrapposizione politica esistente tra le parti sarebbero conferenti, poiché tale contrapposizione non sarebbe inerente all'attività parlamentare e, conseguentemente, sarebbe palese lo sconfinamento di detta deliberazione dalla sfera di attribuzioni riservata al Senato della Repubblica.

2.- Il conflitto è stato dichiarato ammissibile con l'ordinanza n. 317 del 2013, che, in base all'art. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, ha assegnato al Tribunale ricorrente il termine di sessanta giorni, con decorso dalla comunicazione della stessa, per notificare al Senato della Repubblica il ricorso e l'ordinanza dichiarativa dell'ammissibilità, e il successivo termine di trenta giorni dall'ultima notificazione per il deposito degli stessi atti nella cancelleria di questa Corte.

A seguito di essa, il Tribunale ha notificato il ricorso e l'ordinanza al Senato della Repubblica il 14 febbraio 2014, dando atto, nella missiva di accompagnamento, di aver già notificato «le copie originali degli atti» tramite raccomandata del 21 gennaio 2014. Ha, quindi, spedito il 5 marzo 2014 a mezzo posta a questa Corte la copia notificata del ricorso e dell'ordinanza di ammissione, copia pervenuta in cancelleria l'11 marzo 2014.



3.- Nella presente fase si è costituito il Senato della Repubblica eccependo, in via preliminare, l'improcedibilità del conflitto per mancato rispetto del termine per il deposito del ricorso notificato, e, nel merito, l'infondatezza del conflitto.

In particolare, ha dedotto che la notifica al Senato della Repubblica risulta effettuata con raccomandata il 21 gennaio 2014, termine dal quale decorrono i termini stabiliti per il deposito del ricorso e la costituzione in giudizio delle parti. La seconda notifica, effettuata il 14 febbraio 2014, non potrebbe avere l'effetto di prolungare il termine perentorio di trenta giorni previsto, in virtù dell'art. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, a tutela del notificatario, al quale si garantisce la certezza del fatto che, decorso il termine fissato per il deposito, il giudizio diverrà improcedibile.

D'altronde, non potrebbe evocarsi la giurisprudenza di questa Corte che consente la rinnovazione della notifica in caso di irritualità della stessa: gli effetti processuali della seconda notifica potrebbero difatti realizzarsi solo nell'ipotesi in cui la prima risulti viziata, mentre è improduttiva di effetti là dove la prima sia, come nel caso in esame, priva di vizi.

Nel merito, dopo aver ripercorso la giurisprudenza costituzionale ed il suo fondamento in tema di «nesso funzionale», il Senato della Repubblica rappresenta l'esigenza di un necessario ripensamento di quell'orientamento che tenga conto del fatto che, attualmente, il mandato parlamentare trova all'esterno delle sedi istituzionali la propria sfera di esplicazione. Ciò si è verificato, in particolare, a causa dei nuovi mezzi di comunicazione politica, nonché dell'accentuazione dei poteri dei gruppi parlamentari e della conseguente restrizione degli spazi di espressione individuale, dovuta anche all'utilizzo distorto di alcuni strumenti procedurali (ad esempio, l'utilizzo combinato del maxi emendamento e della questione di fiducia), e allo spostamento della produzione normativa in sede governativa e sovranazionale. D'altronde, il ritenere che costituiscano esercizio della funzione soltanto le espressioni che trovino puntuale ancoraggio in un atto parlamentare potrebbe causare effetti irragionevoli, dal momento che non tutte le opinioni possono essere veicolate in detti atti; che, inoltre, il parlamentare "posticiperà" l'esplicazione della propria funzione al momento in cui potrà riversare i contenuti in un atto parlamentare e che, in definitiva, così configurata, la libertà d'espressione del parlamentare non sarebbe coerente con lo statuto giuridico privilegiato disegnato dalla Costituzione.

Sicché la rimodulazione del perimetro dell'insindacabilità parlamentare dovrebbe ricomprendere non solo gli atti, tipici ed atipici, che il deputato o il senatore ponga in essere nelle sedi istituzionali, ma anche le opinioni imputabili o riconducibili alla carica ricoperta e non riferibili alla propria sfera privata di interessi.

In questa prospettiva, se l'esistenza di un atto parlamentare che riproduce il contenuto della successiva esternazione costituisce un elemento sintomatico privilegiato dell'esercizio della funzione, ulteriori elementi sintomatici potrebbero rinvenirsi, in via esemplificativa, nella lettera di incarico per una missione esterna; nella presenza ad un dibattito radiofonico o televisivo in qualità di portavoce o di esponente di una forza politica; nel nesso di proporzionalità fra opinioni espresse e fine perseguito, secondo un canone di razionalità strumentale accolto, in materia, dalla Corte di giustizia dell'Unione europea e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Nel caso in esame, le dichiarazioni del senatore Gasparri sarebbero insindacabili in quanto espresse non già nell'interesse proprio, bensì per conto della formazione politica della quale era stato eletto capogruppo, essendo volte a difendere il proprio leader Silvio Berlusconi.

4.- La parte privata, Marco Travaglio, ha depositato atto di intervento, con cui - premessa la sussistenza dei presupposti che, alla luce della giurisprudenza di questa Corte, legittimano l'intervento, nel giudizio per conflitto tra poteri dello Stato, delle parti attrici nei giudizi comuni di responsabilità, dal momento che «il presente giudizio [...] incide sulla definitiva affermazione o negazione del [...] diritto della parte interveniente di proseguire il giudizio pendente» - ha ripercorso i fatti della vicenda di cui è causa e ribadito, in diritto, le deduzioni del provvedimento introduttivo del conflitto. Ha chiesto, in accoglimento del ricorso proposto dal Tribunale ordinario di Roma, di dichiarare che non spettava al Senato della Repubblica deliberare che le dichiarazioni in questione costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.

In una successiva memoria, ha contestato l'eccezione di improcedibilità sollevata dal Senato della Repubblica, e, nel merito, ha ribadito le considerazioni già svolte nell'atto di intervento a sostegno dell'accoglimento del ricorso.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale ordinario di Roma, in composizione monocratica, ha promosso conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato ed ha chiesto a questa Corte di dichiarare che non spettava al Senato della Repubblica affermare, con deliberazione del 20 dicembre 2012 (Atti Senato, XVI legislatura, Doc. IV-ter, n. 30-A), che le dichiarazioni in relazione alle quali pende giudizio civile per risarcimento dei danni promosso da Marco Travaglio nei confronti del senatore Maurizio Gasparri concernono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, come tali insindacabili ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione.



Il Tribunale ricorrente premette che Marco Travaglio ha proposto domanda di risarcimento dei danni derivanti dalle affermazioni, lesive della propria immagine e diffamatorie, rilasciate dal convenuto senatore nel corso di diversi programmi televisivi, nonché in successive pubbliche dichiarazioni riprodotte dalle agenzie di stampa: in particolare, secondo l'attore, il senatore Gasparri avrebbe aspramente criticato la sua moralità, accusandolo di essere andato in vacanza in Sicilia a spese di un ex maresciallo della Guardia di finanza, condannato per reati di mafia.

Poste tali premesse, il Tribunale ordinario di Roma ritiene che la delibera di insindacabilità del Senato, eccedendo la sfera di attribuzioni di quest'ultimo, abbia comportato una compressione della sfera di attribuzioni della magistratura, sottraendo all'autorità giudiziaria il potere di decidere la controversia. L'insindacabilità delle opinioni espresse da un membro del Parlamento extra moenia sussiste, difatti, soltanto qualora queste costituiscano la riproduzione sostanziale, ancorché non letterale, di atti tipici nei quali si estrinsecano le diverse funzioni parlamentari, ovvero sostanzialmente riproduttive di un'opinione espressa in sede parlamentare.

Nella specie non risulterebbe alcun atto tipico della funzione parlamentare riferibile al senatore Gasparri che permetta di ravvisare tra tale funzione e le dichiarazioni extra moenia il «nesso funzionale» richiesto da questa Corte.

2.- Il conflitto è stato dichiarato ammissibile con l'ordinanza n. 317 del 2013, comunicata il 18 dicembre 2013, che deve, preliminarmente, essere confermata sussistendo i richiesti presupposti soggettivo ed oggettivo.

3.- Allo stesso modo, va ribadito quanto deciso, con ordinanza letta in udienza ed allegata alla presente sentenza, in ordine all'ammissibilità dell'intervento di Marco Travaglio, parte del giudizio principale che ha originato il conflitto in esame.

4.- In questa fase di giudizio, si è costituito il Senato della Repubblica, il quale ha eccepito, in via preliminare, l'improcedibilità del conflitto per mancato rispetto del termine per il deposito nella cancelleria di questa Corte del ricorso notificato.

Secondo il Senato della Repubblica, difatti, i termini stabiliti per il deposito decorrono dalla prima notifica che la cancelleria del Tribunale ordinario di Roma dichiara di aver effettuato il 21 gennaio 2014. Poiché detto deposito è stato effettuato il 5 marzo successivo, esso risulterebbe tardivo, in quanto avvenuto oltre il termine di trenta giorni dalla notifica del ricorso, previsto dall'art. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Pur avendo il Tribunale ricorrente provveduto ad un'ulteriore notifica il 14 febbraio 2014, quest'ultima non potrebbe avere l'effetto di prolungare il termine perentorio, previsto a tutela del notificatario, al quale si garantisce la certezza del fatto che, decorso il termine fissato per il deposito, il giudizio diverrà improcedibile.

L'eccezione non è fondata.

L'art. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale stabilisce, infatti, che il ricorso per conflitto di attribuzione dichiarato ammissibile, con la prova delle notificazioni agli organi interessati eseguite a norma dell'art. 37, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), è depositato nella cancelleria della Corte entro il termine perentorio di trenta giorni dall'ultima notificazione.

Dalla documentazione depositata, in prossimità dell'udienza pubblica, dall'interveniente emerge che la cancelleria del Tribunale ordinario di Roma ha, una prima volta, «spedit[o] tramite segreteria anzi per raccomandata» il ricorso e l'ordinanza che ne dichiara l'ammissibilità al Senato della Repubblica, invitando quest'ultimo a restituirne una copia con la prova dell'avvenuta notifica.

La spedizione con raccomandata eseguita, senza l'intermediazione dell'ufficiale giudiziario, dalla cancelleria del Tribunale ordinario di Roma non rispetta, tuttavia, le formalità proprie degli atti giudiziari in materia civile: formalità che - in virtù del richiamo operato dall'art. 22 della legge n. 87 del 1953 al regolamento per la procedura innanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, oggi disciplinata dal codice del processo amministrativo, approvato dall'art. 1 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo) - devono osservarsi nel procedimento davanti a questa Corte, secondo il disposto dell'art. 39, comma 2, del menzionato codice.

La successiva notifica del 14 febbraio 2014, al contrario, risulta eseguita, a mezzo posta, ritualmente, dall'ufficiale giudiziario.

L'irritualità della prima notifica comporta, secondo quanto già affermato da questa Corte, un mero vizio sanabile (ordinanza n. 56 del 2013) e che è stato in concreto sanato dalla seconda notificazione.

In applicazione degli enunciati principi il deposito, effettuato tramite spedizione postale il 5 marzo 2014, risulta, quindi, tempestivo in relazione alla notifica del 14 febbraio 2014, l'unica ritualmente effettuata.

Non osta a tale conclusione il fatto che le copie dell'ordinanza con cui questa Corte ha dichiarato ammissibile il conflitto e il ricorso con cui esso è stato sollevato, notificate il 14 febbraio 2014 al Senato della Repubblica, non recano l'attestazione di conformità all'originale da parte della cancelleria di questa Corte, bensì un'attestazione da parte della cancelleria dello stesso Tribunale ricorrente.

Come già affermato da questa Corte nella sentenza n. 452 del 2006, infatti, la certezza in ordine alla corrispondenza della copia notificata all'originale non risulta pregiudicata da tale omissione, ben potendo essere agevolmente conseguita attraverso il confronto con il testo della decisione pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale*, tanto più che tale pubblicazione è avvenuta il 27 dicembre 2013, e cioè anteriormente alla notifica da parte del Tribunale ordinario di Roma dell'ordinanza al Senato.



5.- Nel merito, il ricorso è fondato.

Il conflitto ha ad oggetto le dichiarazioni, in assunto diffamatorie, rese dal senatore Maurizio Gasparri sul conto di Marco Travaglio, al quale viene, in specie, addebitato di aver trascorso una vacanza in Sicilia a spese di una persona condannata per reati di tipo mafioso.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, per l'esistenza di un nesso funzionale tra le dichiarazioni rese extra moenia da un parlamentare e l'espletamento delle sue funzioni di membro del Parlamento - al quale è subordinata la prerogativa dell'insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, Cost. - è necessario che tali dichiarazioni possano essere identificate come espressione dell'esercizio di attività parlamentare (*ex multis*, sentenza n. 55 del 2014). Più in particolare, per la configurabilità del nesso funzionale è necessario il concorso di due requisiti: *a*) un legame di ordine temporale fra l'attività parlamentare e l'attività esterna (sentenze n. 55 del 2014 e n. 305 del 2013, tra le ultime), tale che questa venga ad assumere una finalità divulgativa della prima; *b*) una sostanziale corrispondenza di significato tra le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni e gli atti esterni, al di là delle formule letterali usate (sentenza n. 333 del 2011), non essendo sufficiente né un semplice collegamento tematico o una corrispondenza contenutistica parziale (sentenza n. 334 del 2011), né un mero «contesto politico» entro cui le dichiarazioni extra moenia possano collocarsi (sentenza n. 205 del 2012), né, infine, il riferimento alla generica attività parlamentare o l'inerenza a temi di rilievo generale, seppur dibattuti in Parlamento (sentenza n. 98 del 2011).

Quanto ai parametri di tale indagine, il «contesto politico» o comunque l'inerenza a temi di rilievo generale, anche dibattuti in Parlamento, entro cui le dichiarazioni esterne si possano collocare, non vale in sé a connotarle come espressive della funzione, ove esse, non costituendo la sostanziale riproduzione delle specifiche opinioni manifestate dal parlamentare nell'esercizio delle proprie attribuzioni, siano non già il riflesso del particolare contributo che ciascun deputato e ciascun senatore apporta alla vita parlamentare mediante le proprie opinioni e i propri voti (come tale coperto dall'insindacabilità, a garanzia delle prerogative della Camera, e non di un privilegio personale conseguente alla mera qualità di parlamentare), bensì una ulteriore e diversa articolazione di siffatto contributo, elaborata ed offerta alla pubblica opinione nell'esercizio della libera manifestazione del pensiero assicurata a tutti dall'art. 21 Cost.

Nella specie, nella relazione della Giunta per le autorizzazioni manca qualsiasi riferimento a specifici atti parlamentari del senatore Gasparri cui le esternazioni in discussione sarebbero collegate, venendo espressamente evocata, piuttosto, un'insindacabilità «di ordine generale, individuabile nel diritto di critica e di denuncia politica dei parlamentari anche al di fuori delle attività tipiche». Lo stesso senatore Gasparri ha, del resto, precisato di non avere svolto attività parlamentari inerenti alla specifica questione e di avere rilasciato le dichiarazioni oggetto del processo nell'ambito, per l'appunto, della propria attività di denuncia e critica politica.

Difettano, di conseguenza, i requisiti ai quali, secondo la giurisprudenza di questa Corte, è subordinata la garanzia dell'insindacabilità ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., non essendo individuabile alcun atto parlamentare che possa valere come termine di riferimento per la verifica della sussistenza del nesso funzionale.

Tale conclusione si pone in linea, come già affermato dalla sentenza n. 115 del 2014, anche con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, in base alla quale, nel bilanciamento tra le contrapposte esigenze, si richiede che tra l'atto in ipotesi lesivo e l'esercizio della funzione tipica del parlamentare sussista un «legame evidente» (sentenza n. 313 del 2013), comprovato, cioè, in modo tale da non poter essere disconosciuto da una persona ragionevole.

Va, dunque, ribadita l'inaccogliabilità della tesi sostenuta dal Senato nella memoria di costituzione, secondo la quale il perimetro dell'insindacabilità parlamentare per le opinioni espresse extra moenia andrebbe rimodulato in senso estensivo, in considerazione del mutato atteggiarsi del mandato parlamentare, fino a ricomprendervi tutte quelle occasioni in cui il parlamentare raggiunga il cittadino, illustrando opinioni imputabili o riconducibili alla carica ricoperta e non riferibili alla propria sfera privata di interessi. Tale tesi appare, «proprio per la eccessiva vaghezza dei termini e dei concetti impiegati, non compatibile con il disegno costituzionale: da un lato, infatti, essa si concentra su un'attività (quella «politica») non necessariamente coincidente con la funzione parlamentare, posto che, tra l'altro, questa si esprime, di regola, attraverso atti tipizzati (non è un caso che l'art. 68 Cost. circoscriva l'irresponsabilità dei membri del Parlamento alle «opinioni espresse» ed ai «voti dati» «nell'esercizio delle loro funzioni»); dall'altro, la tesi in questione non mette in collegamento diretto opinioni espresse e atti della funzione, ma semplicemente attribuisce allo stesso parlamentare la selezione dei temi «politici» da divulgare; al punto da rendere, in definitiva, lo stesso parlamentare arbitro dei confini entro i quali far operare la garanzia della insindacabilità» (sentenze n. 115 del 2014 e n. 313 del 2013).

6.- Si deve, di conseguenza, concludere che la delibera del Senato della Repubblica è stata adottata in violazione dell'art. 68, primo comma, Cost., ledendo le attribuzioni dell'autorità giudiziaria ricorrente, e deve essere, pertanto, annullata.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara che non spettava al Senato della Repubblica affermare che le dichiarazioni rese dal senatore Maurizio Gasparri, per le quali pende il procedimento civile davanti al Tribunale ordinario di Roma, di cui al ricorso indicato in epigrafe, costituiscono opinioni espresse da un membro del Parlamento nell'esercizio delle sue funzioni, ai sensi dell'art. 68, primo comma, della Costituzione;

2) annulla, per l'effetto, la deliberazione di insindacabilità adottata dal Senato della Repubblica, nella seduta del 20 dicembre 2012 (Atti Senato, XVI legislatura, Doc. IV-ter, n. 30-A).

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

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*Giuseppe FRIGO, *Redattore*Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

ALLEGATO:
Ordinanza letta all'udienza del 9 giugno 2015

ORDINANZA

Ritenuto che è intervenuta, con atto depositato il 14 aprile 2014, la parte privata, dott. Marco Travaglio, la quale, dopo aver premesso la sussistenza dei presupposti che, alla luce della giurisprudenza di questa Corte, legittimano il proprio intervento, ha concluso per l'accoglimento del ricorso proposto dal Tribunale ordinario di Roma. Considerato che questa Corte ha più volte ritenuto che nei giudizi per conflitto di attribuzione, sebbene di regola non sia ammesso l'intervento di soggetti diversi da quelli legittimati a promuovere il conflitto o a resistervi, tale preclusione non opera quando - come nel caso di specie - l'oggetto del giudizio consista proprio nella affermazione o negazione dello stesso diritto di agire in giudizio di colui che pretende di essere stato lesa dalla condotta in relazione alla quale si controverte nel giudizio costituzionale, se sia o meno coperta dalle immunità previste dalla Costituzione (da ultimo, sentenze n. 222 e n. 221 del 2014); che, alla luce delle considerazioni che precedono, l'intervento del dott. Marco Travaglio, parte del giudizio principale che ha originato il conflitto in esame, è ammissibile.

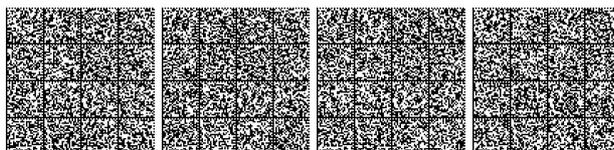
PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara ammissibile l'intervento di Marco Travaglio.

F.to: Marta Cartabia, *Presidente*

T_150144



N. 145

Sentenza 10 giugno - 9 luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte sui redditi - Modifica del regime fiscale degli immobili di interesse storico o artistico - Introduzione in sede di conversione del decreto-legge.

- Decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44 - art. 4, commi 5-*quater*, 5-*sexies* e 5-*septies*.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, 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. 4, commi 5-*quater*, 5-*sexies* e 5-*septies*, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44, promosso dalla Commissione tributaria provinciale di Novara nel procedimento vertente tra F.V. e l'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Novara con ordinanza del 7 ottobre 2014, iscritta al n. 240 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 1, prima serie speciale, dell'anno 2015.

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

udito nella camera di consiglio del 10 giugno 2015 il Giudice relatore Aldo Carosi.

Ritenuto in fatto

Con ordinanza del 7 ottobre 2014 la Commissione tributaria provinciale di Novara ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 5-*quater*, 5-*sexies* e 5-*septies*, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44, in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione.

Il giudice *a quo* riferisce di essere stato adito da F.V., il quale - dopo essersi vanamente rivolto all'Agenzia delle entrate - Direzione provinciale di Novara per ottenere il rimborso delle somme di euro 50.610,00 e di euro 3.470,00, asseritamente non dovute, versate per l'anno d'imposta 2012 rispettivamente a titolo di imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) ed a titolo di addizionale regionale all'IRPEF, tutte relative al reddito derivante dalla locazione di immobili di interesse storico ed artistico di sua proprietà ubicati a Verona - ha impugnato il silenzio rifiuto formatosi su detta istanza. In particolare, il ricorrente lamentava la mancata applicazione del più favorevole regime fiscale dettato



dall'art. 11, comma 2, della legge 30 dicembre 1991, n. 413 (Disposizioni per ampliare le basi imponibili, per razionalizzare, facilitare e potenziare l'attività di accertamento; disposizioni per la rivalutazione obbligatoria dei beni immobili delle imprese, nonché per riformare il contenzioso e per la definizione agevolata dei rapporti tributari pendenti; delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia per reati tributari; istituzioni dei centri di assistenza fiscale e del conto fiscale), sostituito per effetto dell'art. 4, commi 5-*quater*, 5-*sexies*, e 5-*septies*, del d.l. n. 16 del 2012, in violazione degli artt. 3, 9, secondo comma, 53, 77, secondo comma, e 81, quarto comma, Cost.

Il rimettente evidenzia come i commi censurati - tutti introdotti in sede di conversione del decreto-legge - modificano profondamente, ed in senso deteriore per il contribuente, il precedente regime fiscale dettato per gli immobili di interesse storico o artistico dall'art. 11, comma 2, della legge n. 413 del 1991, secondo cui «In ogni caso, il reddito degli immobili riconosciuti di interesse storico o artistico, ai sensi dell'articolo 3 della legge 1° giugno 1939, n. 1089, e successive modificazioni e integrazioni, è determinato mediante l'applicazione della minore tra le tariffe d'estimo previste per le abitazioni della zona censuaria nella quale è collocato il fabbricato». Tale regime, abrogato dall'art. 4, comma 5-*quater*, del d.l. n. 16 del 2012, è stato sostituito da quello dettato dal successivo comma 5-*sexies*, secondo cui, ai fini del calcolo del reddito imponibile degli immobili di interesse storico o artistico, il canone di locazione da prendere in considerazione subirebbe una riduzione forfettaria del trentacinque per cento invece di quella del quindici per cento all'epoca prevista ed il reddito medio ordinario in comparazione sarebbe determinato secondo le tariffe d'estimo per categoria e classe con una riduzione del cinquanta per cento e senza aumento di un terzo in caso di unità immobiliare a disposizione. Tale disciplina, ai sensi del successivo comma 5-*septies*, sarebbe applicabile a partire dall'anno fiscale 2012.

Il rimettente ritiene manifestamente infondata la dedotta violazione degli artt. 3, 9, secondo comma, 53 ed 81, quarto comma, Cost. da parte delle disposizioni poc'anzi menzionate.

Ritiene, invece, che esse contrastino con l'art. 77, secondo comma, Cost., in quanto, introdotte in sede di conversione, tenderebbero ad incrementare il carico fiscale sul contribuente, senza alcun collegamento di sorta con la normativa del provvedimento d'urgenza - analiticamente esaminata - che, lungi dal prevederlo, si sarebbe limitata a disporre misure di semplificazione tributaria e di potenziamento delle procedure di accertamento. In tal modo si sarebbe violato quel necessario nesso di interrelazione tra decreto-legge e legge di conversione che impedirebbe di inserire in quest'ultima qualsivoglia contenuto ulteriore, in modo da evitare che il procedimento semplificato previsto per la sua approvazione possa essere sfruttato per scopi estranei a quelli che giustificano la decretazione d'urgenza a detrimento delle ordinarie dinamiche di confronto parlamentare.

Con atto depositato il 27 gennaio 2015 è intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sollevata sia dichiarata manifestamente infondata.

Ad avviso dell'intervenuto, le disposizioni censurate, eliminando il regime del tutto diverso previsto per gli immobili di interesse storico o artistico e sostituendolo con uno omogeneo a quello generale - seppur introducendo delle agevolazioni al fine di tener conto dei maggiori oneri che gravano sui proprietari di detti beni - da un lato darebbero luogo ad una semplificazione e, dall'altro, renderebbero più efficienti le procedure di accertamento, finalità perseguite dal decreto-legge. Ciò sarebbe reso ancor più evidente dal fatto che, come desumibile dalla sua denominazione, la legge n. 413 del 1991 reca «Disposizioni [...] per razionalizzare, facilitare e potenziare l'attività di accertamento [...]». Non si tratterebbe, dunque, di una normativa eterogenea rispetto alla materia originariamente disciplinata dal decreto.

In data 20 maggio 2015 il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria illustrativa, sottolineando la differenza tra la fattispecie normativa in esame e quelle di recente scrutinate dalla Corte e ribadendo le argomentazioni già svolte nell'atto di intervento.

Considerato in diritto

1.- Con l'ordinanza indicata in epigrafe la Commissione tributaria provinciale di Novara ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 5-*quater*, 5-*sexies* e 5-*septies*, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44, in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione.

In particolare, il giudice *a quo* - chiamato a decidere l'impugnazione del silenzio rifiuto formatosi sull'istanza di rimborso formulata da un contribuente in ordine alle somme versate per l'anno 2012 a titolo di imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) e di addizionale regionale all'IRPEF in relazione al reddito derivante dalla locazione di immobili di interesse storico ed artistico di sua proprietà - dubita della legittimità costituzionale del regime fiscale introdotto dall'art. 4, commi 5-*quater*, 5-*sexies* e 5-*septies*, del d.l. n. 16 del 2012, che ha dato luogo all'esborso in considerazione.



Ad avviso del rimettente, le citate disposizioni, introdotte in sede di conversione del decreto-legge, non presenterebbero collegamento di sorta con la normativa ivi originariamente contenuta, violando il nesso di interrelazione che deve necessariamente astringere il provvedimento d'urgenza e la legge di conversione.

2.- Prima di affrontare il merito della questione sollevata, occorre evidenziare come le norme censurate abbiano sostituito il regime fiscale degli immobili di interesse storico o artistico previsto dall'art. 11, comma 2, della legge 30 dicembre 1991, n. 413 (Disposizioni per ampliare le basi imponibili, per razionalizzare, facilitare e potenziare l'attività di accertamento; disposizioni per la rivalutazione obbligatoria dei beni immobili delle imprese, nonché per riformare il contenzioso e per la definizione agevolata dei rapporti tributari pendenti; delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia per reati tributari; istituzioni dei centri di assistenza fiscale e del conto fiscale), secondo cui «In ogni caso, il reddito degli immobili riconosciuti di interesse storico o artistico, ai sensi dell'articolo 3 della legge 1° giugno 1939, n. 1089, e successive modificazioni e integrazioni [ora in base all'art. 10 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, recante «Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137»], è determinato mediante l'applicazione della minore tra le tariffe d'estimo previste per le abitazioni della zona censuaria nella quale è collocato il fabbricato».

Sino al periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2011 per tutti gli immobili di interesse storico o artistico ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. n. 42 del 2004 - senza distinzione di destinazione o di classificazione catastale ed indipendentemente dal loro concreto utilizzo (locati o meno) e con l'eccezione di quelli che costituiscono beni strumentali per l'esercizio dell'attività d'impresa o di produzione o scambio finalizzati a tale attività - il regime d'imposizione fiscale risultava completamente scollegato dal valore locativo o fondiario dell'immobile, in quanto il reddito derivante dal suo possesso veniva determinato sulla base della minore tra le tariffe d'estimo previste per le abitazioni della zona censuaria di appartenenza, in relazione alla cosiddetta rendita figurativa.

L'art. 4 del d.l. n. 16 del 2012 - come integrato in sede di conversione - ha ridisegnato il peculiare regime fiscale degli immobili vincolati. Tale disposizione, abrogando l'art. 11, comma 2, del d.lgs. n. 413 del 1991 (art. 4, comma 5-*quater*), ha eliminato la possibilità di determinare il reddito imponibile secondo il criterio della rendita figurativa, in cui era irrilevante il canone di locazione, ed ha al contempo statuito con riferimento agli immobili di interesse storico o artistico non posseduti in regime di impresa e locati (art. 4, comma 5-*sexies*, lettera *a*) - ipotesi che si attaglia al caso oggetto del giudizio principale - che il reddito imponibile ai fini IRPEF sia rappresentato dal maggiore fra il canone di locazione ridotto del trentacinque per cento e la rendita catastale rivalutata del cinque per cento calcolata applicando la tariffa d'estimo propria dell'immobile.

In tal modo, dal periodo d'imposta 2012 (art. 4, comma 5-*septies*), il beneficio fiscale accordato risulta notevolmente ridimensionato e, rispetto al regime degli immobili non vincolati, la differenza si rinviene solo nella maggiore riduzione forfettaria del canone di raffronto, ordinariamente stabilita nel quindici per cento, portato al cinque per cento dal 2013.

Alla luce della ricostruzione normativa che precede, si evince come le norme censurate abbiano sostituito il regime fiscale speciale precedentemente previsto per gli immobili riconosciuti di interesse storico o artistico con uno meramente agevolato.

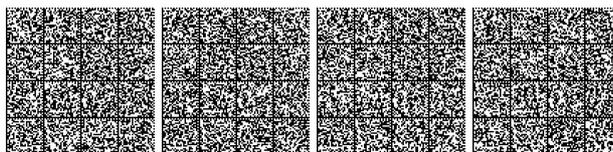
3.- Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 5-*quater*, 5-*sexies* e 5-*septies*, del d.l. n. 16 del 2012 in riferimento all'art. 77, secondo comma, Cost. non è fondata.

Questa Corte ha avuto modo di precisare che la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. si ravvisa «in caso di evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione tra le disposizioni incorporate nella legge di conversione e quelle dell'originario decreto-legge (sentenze n. 32 del 2014 e n. 22 del 2012). Pertanto, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost. per difetto di omogeneità si determina solo quando le disposizioni aggiunte siano totalmente «estrane» o addirittura «intruse», cioè tali da interrompere, *in parte qua*, ogni correlazione tra il decreto-legge e la legge di conversione» (sentenza n. 251 del 2014).

Nella fattispecie in esame la descritta situazione non si verifica.

Anzitutto, le norme censurate rientrano tutte nella materia tributaria, richiamata nella premessa del d.l. n. 16 del 2012, che dunque costituisce un punto di correlazione tra la disciplina introdotta in sede di conversione e quella dell'originario decreto.

In secondo luogo, si evidenzia che il precedente regime fiscale era previsto dalla legge n. 413 del 1991, recante «Disposizioni per ampliare le basi imponibili, per razionalizzare, facilitare e potenziare l'attività di accertamento; disposizioni per la rivalutazione obbligatoria dei beni immobili delle imprese, nonché per riformare il contenzioso e per la definizione agevolata dei rapporti tributari pendenti; delega al Presidente della Repubblica per la concessione di amnistia per reati tributari; istituzioni dei centri di assistenza fiscale e del conto fiscale», il cui nomen iuris appare del tutto assimilabile a quello della novella in esame, intitolata «Disposizioni urgenti di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento».



Considerato che, ai sensi dell'art. 15, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400 (Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri), il contenuto del decreto-legge «deve essere [...] corrispondente al titolo», si deve ritenere che, abrogando e sostituendo il regime precedente, le norme censurate abbiano trovato nel contesto normativo in cui sono state inserite una sede idonea, in tal modo identificandosi un ulteriore profilo di omogeneità oggettiva.

Nel decreto-legge, inoltre, sono rinvenibili altre norme che riguardano la fiscalità immobiliare, quali, in particolare, quelle espresse dall'art. 8, comma 16, lettere e), f) e g), in tema di immobili situati all'estero.

Infine, l'art. 4, comma 4, del d.l. n. 16 del 2012 sin dall'origine prevede l'abrogazione delle disposizioni che sospendevano il potere di aumentare le aliquote, le addizionali e le tariffe dei tributi regionali e locali e, dunque, reca in sé le potenzialità di un incremento della pressione fiscale, smentendo l'assunto su cui s'incentra l'ordinanza di rimesione, secondo cui, diversamente da quella introdotta in sede di conversione, la disciplina contenuta nel decreto-legge non avrebbe determinato simile effetto.

Alla luce di quanto precede, nella fattispecie non si verte in un caso di evidente o manifesta mancanza di ogni nesso di interrelazione fra le disposizioni aggiunte e quelle originarie contenute nel decreto-legge.

Il rilievo deve considerarsi assorbente anche rispetto alla circostanza che il Governo, nonostante la delicatezza e l'innovatività delle modifiche apportate al regime fiscale degli immobili di interesse storico o artistico, abbia fatto ricorso ad un maxiemendamento in sede di conversione, su cui ha posto la questione di fiducia (sentenza n. 251 del 2014).

4.- La procedura parlamentare seguita non comporta l'illegittimità delle disposizioni impugnate in ragione della specificata correlazione oggettiva e da ciò consegue la non fondatezza della questione sollevata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 5-quater, 5-sexies e 5-septies, del decreto-legge 2 marzo 2012, n. 16 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 26 aprile 2012, n. 44, sollevata, in riferimento all'art. 77, secondo comma, della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Novara con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 146

Sentenza 24 giugno - 9 luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Successione ereditaria - Chiamata all'eredità dei parenti "naturali" (legge n. 219 del 2012) - Applicazione retroattiva.

- Decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154 (Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219), art. 104, commi 2 e 3.
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;*Giudici:* 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. 104, commi 2 e 3, del decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154 (Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219), promosso dal Tribunale ordinario di Genova nel procedimento vertente tra B.C.M. e M.F. ed altri, con ordinanza del 15 maggio 2014, iscritta al n. 225 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 52, prima serie speciale, dell'anno 2014.

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

udito nella camera di consiglio del 24 giugno 2015 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

Ritenuto in fatto

1.- Nel corso di un giudizio di petizione di eredità, promosso nel marzo 2011 e relativo ad una successione apertasi nel novembre 2004, l'adito Tribunale ordinario di Genova - rilevato, in premessa, che la pretesa avanzata dall'attore «presuppone il riconoscimento in capo allo stesso dello status di chiamato a pieno titolo alla successione legittima di una parente "naturale" collaterale in quarto grado, ai sensi delle disposizioni di cui agli artt. 74 e 258 C.C.», come innovate dalla legge 10 dicembre 2012, n. 219 (Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali), ed applicabili retroattivamente, ai giudizi pendenti, solo in virtù delle disposizioni, sopravvenute in corso di causa, di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 104 del decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154 (Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219) - ha ritenuto, di conseguenza, rilevante, al fine del decidere, e non manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 2, 3 e 77 della Costituzione, la questione, che ha perciò sollevato con l'ordinanza in epigrafe, di legittimità costituzionale delle suddette disposizioni del d.lgs. n. 154 del 2013.



Secondo il rimettente, la normativa censurata contrasterebbe, infatti, con gli artt. 2 e 3 Cost. «sotto il profilo della ragionevolezza [...] e della sua conseguente idoneità a dirigersi verso la generalità dei consociati», a causa della sua portata retroattiva non giustificata dalla natura di norma di interpretazione autentica; e violerebbe, altresì, l'art. 77 Cost. «sotto il profilo del mancato rispetto dei limiti imposti dalla legge delega» [id est: della delega di cui all'art. 2, comma 1, lettera *f*), della citata legge n. 219 del 2012].

2.- È intervenuta, in questo giudizio, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha contestato la fondatezza della questione, in ogni suo prospettato profilo.

Considerato in diritto

1.- L'art. 74 del codice civile - recante la definizione della "parentela" come «il vincolo tra le persone che discendono da uno stesso stipite» - è stato, come è noto, integrativamente modificato dall'art. 1, comma 1, della legge 10 dicembre 2012, n. 219 (Disposizioni in materia di riconoscimento dei figli naturali), a tenore del quale (e per quanto qui rileva) un tal vincolo sussiste «sia nel caso in cui la filiazione è avvenuta all'interno del matrimonio, sia nel caso in cui è avvenuta al di fuori di esso».

2.- In ossequio al principio generale per cui la legge regolatrice della successione è quella vigente al momento della apertura della stessa - osserva il rimettente - la nuova disciplina della «parentela» avrebbe dovuto applicarsi «soltanto alle successioni apertesesi dopo il 1° gennaio 2013 [data di entrata in vigore della legge n. 219 del 2012], ritenendosi precluso ogni diritto dei parenti "naturali" con riferimento alle successioni [...] apertesesi in precedenza».

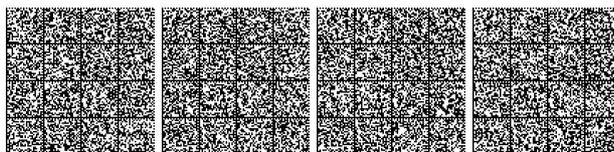
Viceversa, lo *ius superveniens* di cui all'art. 104, commi 2 e 3, del decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154, recante «Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione a norma dell'articolo 2 [id est: della delega di cui all'art. 2] della legge 10 dicembre 2012 n. 219», ha previsto, con specifico riferimento all'azione di petizione di eredità, che gli effetti successori della parentela naturale, di cui al novellato art. 74 cod. civ., siano riferibili anche a successioni apertesesi anteriormente alla indicata data del 1° gennaio 2013 ed oggetto di giudizi tutt'ora pendenti al momento dell'entrata in vigore del predetto decreto legislativo.

Da qui la rilevanza, nel processo *a quo* (introdotto nel 2011 e relativo a successione risalente al 2004), della questione di legittimità costituzionale dell'art. 104, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 154 del 2013, e la sua non manifesta infondatezza, secondo il Tribunale rimettente, in riferimento agli artt. 2 e 3 della Costituzione - per irragionevolezza della deroga apportata in materia al divieto di retroattività della legge - ed all'art. 77 Cost., per eccesso di delega.

3.- La censura di violazione dell'art. 77 (*rectius*: 76) Cost. - che, in quanto logicamente preliminare, va esaminata con carattere di priorità - non è fondata.

3.1.- In linea di principio, va ribadito che l'art. 76 Cost. non riduce la funzione del legislatore delegato ad una mera scansione linguistica delle previsioni stabilite dal legislatore delegante, poiché consente l'emanazione di norme che rappresentino un coerente sviluppo e completamento dei contenuti di indirizzo della delega, nel quadro della fisiologica attività di riempimento che lega i due livelli normativi (*ex plurimis*, sentenze n. 229 del 2014, n. 98 del 2008, n. 163 del 2000).

3.2.- Nella specie, l'applicabilità retroattiva, ai giudizi pendenti, del novellato art. 74 cod. civ. - introdotta dall'art. 104, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 154 del 2013 - riflette una scelta del legislatore delegato compatibile con la *ratio* della delega (sub art. 2, comma 1, lettera *l*, della legge n. 219 del 2012) e in linea con i criteri direttivi della stessa. Tra i quali vi è, infatti, l'espressa previsione che l'obiettivo dell'«adeguamento della disciplina delle successioni e delle donazioni al principio di unicità dello stato di figlio» si realizzi assicurando appunto, «anche in relazione ai giudizi pendenti», una disciplina che consenta «la produzione degli effetti successori riguardo ai parenti anche per gli aventi causa del figlio naturale premorto o deceduto nelle more del riconoscimento e conseguentemente l'estensione delle azioni di petizione di cui agli artt. 533 e seguenti del codice civile».



Ciò che, del resto, ammette poi lo stesso rimettente, là dove, «dalla lettura dei lavori parlamentari», testualmente desume che «il profilo centrale della scelta del legislatore del 2012 sia la volontà di rimuovere definitivamente, sul piano sostanziale e terminologico, le differenze che residuano nel trattamento successorio dei figli, tenendo conto anche delle situazioni in fase di accertamento, nell'ambito dei giudizi pendenti».

4.- Anche il sospetto di violazione degli artt. 2 e 3 Cost. è privo di fondamento.

4.1.- Con riguardo al principio di irretroattività delle leggi in materia civile - sancito dall'art. 11 delle preleggi, e che non ha valenza costituzionale a differenza di quanto espressamente previsto in materia penale dall'art. 25, secondo comma, Cost. - questa Corte ha reiteratamente chiarito come al legislatore non sia, quindi, precluso di emanare norme retroattive (sia innovative che di interpretazione autentica), «purché la retroattività trovi adeguata giustificazione nella esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, che costituiscono altrettanti "motivi imperativi di interesse generale" ai sensi della giurisprudenza della Corte EDU» (sentenze n. 156 del 2014 e n. 264 del 2012).

4.2.- Nella specie, la normativa denunciata dal rimettente è volta alla tutela di un valore di rilievo costituzionale - quello della completa parificazione dei figli naturali ai figli nati all'interno del matrimonio - specificamente riconducibile all'art. 30, primo comma, Cost.: un valore coerente anche al bene della «vita familiare», di cui all'art. 8 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, come interpretato dalla Corte di Strasburgo, nel senso della sua tutelabilità anche con riguardo alla famiglia costruita fuori dal matrimonio (sentenza 13 giugno 1979, Marckx contro Belgio, e successive conformi).

E ciò, appunto, esclude la violazione dei parametri evocati dal rimettente.

5.- La questione sollevata è sotto ogni profilo, pertanto, non fondata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 104, commi 2 e 3, del decreto legislativo 28 dicembre 2013, n. 154 (Revisione delle disposizioni vigenti in materia di filiazione, a norma dell'articolo 2 della legge 10 dicembre 2012, n. 219), sollevata, in riferimento agli artt. 2, 3 e 76 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Genova, con l'ordinanza in epigrafe.

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

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 147

Ordinanza 26 maggio - 9 luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Imposte e tasse - Remunerazione del servizio di riscossione delle imposte - Previsione di un aggio in misura percentuale, integralmente o parzialmente a carico del debitore a seconda che il pagamento delle somme avvenga o meno entro il sessantesimo giorno dalla notifica della cartella.

- Decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), art. 17, come sostituito dall'art. 32, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 28 gennaio 2009, n. 2.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Marta CARTABIA;

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

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 1, del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), come sostituito dall'art. 32, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 28 gennaio 2009, n. 2, promossi dalla Commissione tributaria provinciale di Torino con ordinanza del 18 dicembre 2012 e dalla Commissione tributaria provinciale di Latina con ordinanza del 29 gennaio 2013, iscritte ai nn. 152 e 206 del registro ordinanze 2013 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 27 e 40, prima serie speciale, dell'anno 2013.

Visti gli atti di costituzione di Equitalia Nord spa (quale incorporante di Equitalia Nomos spa), di Equitalia Sud spa, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 26 maggio 2015 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

uditi l'avvocato Marcello Cecchetti per Equitalia Nord spa (quale incorporante di Equitalia Nomos spa) e per Equitalia Sud spa e l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto che la Commissione tributaria provinciale di Torino - nel corso di un giudizio avente ad oggetto l'annullamento di una cartella di pagamento per tributi IRAP e IRPEF - con ordinanza depositata il 18 dicembre 2012 ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), come sostituito dall'art. 32, comma 1, lettera *a*), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 28 gennaio 2009, n. 2;



che nell'ordinanza di rimessione si riferisce che il ricorrente ha dedotto diversi motivi di impugnazione, tutti reputati infondati, e ha sollecitato il promovimento dell'incidente di costituzionalità con riferimento all'art. 17 del d.lgs. n. 112 del 1999 per violazione degli artt. 3, 53 e 97 Cost.;

che il giudice *a quo*, facendo parzialmente proprie le argomentazioni della parte ricorrente, ritenuta la rilevanza della questione di illegittimità costituzionale avente ad oggetto il citato art. 17, ne sostiene la non manifesta infondatezza, reputando che il criterio di calcolo dell'aggio ivi disciplinato comporterebbe la violazione dell'art. 3 Cost. sotto il profilo del canone della ragionevolezza, in quanto risulta sganciato dal costo del servizio svolto dall'agente di riscossione e include, nella base di calcolo, anche gli interessi dovuti all'ente impositore titolare del credito di imposta;

che, con memoria depositata il 23 luglio 2013, è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, il quale sostiene la non fondatezza della questione sollevata, essendo dimostrato che il tasso proporzionale del 9 per cento, applicato su tutte le esecuzioni fruttuose, sia eccedentario rispetto all'obiettivo di remunerazione dell'intero sistema di riscossione, posto che, tra l'altro, la finalità cui tende l'aggio non implicherebbe una necessaria correlazione tra la sua misura e la singola operazione condotta dal concessionario;

che, con memoria depositata il 23 luglio 2013, è intervenuta Equitalia Nord spa, sostenendo l'inammissibilità e l'infondatezza della questione sollevata;

che in particolare vengono eccepiti i seguenti profili di inammissibilità:

- difetto assoluto di rilevanza e di motivazione sulla rilevanza per carenza del nesso di pregiudizialità necessaria, in quanto il giudice *a quo* non si pronuncerebbe, se non apparentemente, su due dei tredici motivi di ricorso;

- sempre in punto di rilevanza, ipoteticità della questione sollevata, posto che la disciplina sarebbe censurata in quanto in grado, potenzialmente, di obbligare il debitore al pagamento di un aggio sproporzionato rispetto al costo della procedura di riscossione, mancando però specifica motivazione sulla ricorrenza di tale eventualità nel caso concreto, anzi non essendo rinvenibile nell'ordinanza l'affermazione che la somma dovuta dal debitore ricorrente nel giudizio *a quo* - pari a 566,88 euro - sia effettivamente sproporzionata rispetto al costo del servizio della riscossione;

- contraddittorietà tra il *petitum* e la motivazione posta a sostegno della non manifesta infondatezza della questione sollevata, in quanto il giudice rimettente chiederebbe una pronuncia di accoglimento cosiddetta «secca», volta a caducare nella sua interezza la disposizione legislativa che prevede l'aggio, ma la motivazione dell'ordinanza sarebbe integralmente incentrata sulla irragionevolezza della disciplina (e sulla conseguente violazione del parametro costituzionale invocato) nella (sola) parte in cui impone al debitore di pagare un aggio determinato mediante percentuale fissa e dunque potenzialmente slegato dall'effettivo costo del servizio della riscossione;

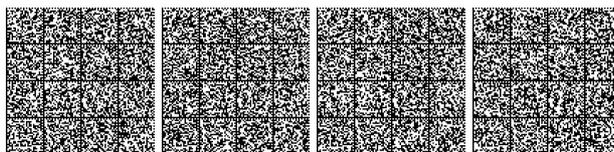
che, nel merito, viene sostenuta l'infondatezza del primo profilo di irragionevolezza della disciplina censurata, e ciò in quanto, in maniera assolutamente ragionevole, la fissazione del compenso sarebbe stata effettuata dal legislatore in misura fissa e unitaria, ancorandola alle rilevazioni storicamente disponibili (ovvero le misure degli aggi diversificati a livello provinciale previsti dalla normativa previgente, determinati sulla base dei costi di riscossione) e demandando a successivi decreti ministeriali il suo eventuale adeguamento, in aumento o in diminuzione, in base all'andamento della riscossione ed ai costi del sistema;

che, sempre nel merito, viene sostenuta l'infondatezza anche del secondo profilo, posto che il ragionamento del rimettente sarebbe viziato dall'erroneo presupposto secondo cui la quota di aggio percepita sugli interessi riscossi sarebbe acquisita da Equitalia «a titolo di interesse», e non, invece, quale parte dell'aggio sulle somme complessivamente riscosse per conto degli enti creditori;

che, in data 5 maggio 2015, Equitalia Nord spa ha depositato memoria, ribadendo le proprie argomentazioni a sostegno della inammissibilità e infondatezza della questione, ed evidenziando, per l'ipotesi di accoglimento della stessa, l'opportunità di considerare l'esigenza di disporre quantomeno una limitazione della retroattività degli effetti della declaratoria di incostituzionalità della norma censurata;

che la Commissione tributaria provinciale di Latina - nel corso di un giudizio avente ad oggetto l'annullamento di una cartella di pagamento per tributi IRAP, IVA e ritenute alla fonte - con ordinanza depositata il 29 gennaio 2013 ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 97 Cost., questione di legittimità costituzionale del medesimo art. 17 del d.lgs. n. 112 del 1999;

che nell'ordinanza di rimessione si riferisce che nel giudizio principale la ricorrente, oltre a richiedere in via pregiudiziale di verificare la costituzionalità della normativa richiamata dal concessionario, ha dedotto, in merito alla notifica dell'intimazione, l'assenza della relata di notifica, del numero del registro cronologico sulla busta e della sottoscrizione; in merito ai compensi dovuti per la riscossione e delle altre spese nonché agli interessi di mora, la nullità dell'avviso per difetto di motivazione per non aver, il concessionario, indicato l'articolazione dei servizi resi con i relativi costi sostenuti, nonché l'illegittimità del compenso per sproporzione rispetto al tipo di prestazione resa o da rendere;



che il giudice *a quo*, dopo aver affermato la rilevanza della questione di illegittimità costituzionale, ne sostiene la non manifesta infondatezza, con riferimento ai parametri di cui agli artt. 3 e 97 Cost., sulla base delle seguenti argomentazioni:

- il contrasto del citato art. 17 con il principio di eguaglianza ex art. 3 Cost. emergerebbe per differenza di trattamento tra il cittadino in grado di pagare «immediatamente» (e cioè entro il termine per la presentazione del ricorso), essendo, in tal caso, l'aggio dovuto dal contribuente pari al 4,65 per cento delle somme iscritte a ruolo, e quello privo dei mezzi sufficienti per effettuare tale pagamento entro il predetto termine, il quale è tenuto a versare l'aggio interamente nella misura del 9 per cento;

- altro profilo di violazione del citato parametro costituzionale deriverebbe dalla fissazione di un diverso compenso a parità dei servizi offerti dall'agente di riscossione, peraltro in assenza della fissazione di un importo massimo prestabilito dello stesso;

- irragionevole risulterebbe l'applicazione dell'aggio di riscossione anche sugli interessi di mora, sulla base della considerazione che l'agente della riscossione, in relazione agli importi non pagati tempestivamente dal contribuente, non ha anticipato alcuna somma all'erario;

che, con memoria depositata in cancelleria il 22 ottobre 2013, è intervenuto nel giudizio di costituzionalità il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità della questione sollevata nonché la sua non fondatezza;

che, sotto il primo profilo viene argomentata la mancanza del nesso di pregiudizialità della stessa rispetto alla definizione della controversia sulla base dell'impugnazione dell'intimazione di pagamento per plurimi vizi dell'atto medesimo;

che, nel merito, viene sostenuto, innanzitutto, che resterebbe del tutto indimostrato che la determinazione del compenso nella misura del 9 per cento degli importi da riscuotere determini una sovracompensazione del servizio di riscossione, considerando che la remunerazione dei costi sostenuti dall'agente della riscossione non implica una necessaria correlazione tra la misura dell'aggio e la singola operazione condotta dal concessionario e che, del resto, del tutto ragionevole si dimostrerebbe la scelta di determinare la misura dell'aggio in misura proporzionale rispetto all'importo del debito, comprensivo degli interessi, che ha dato causa all'esecuzione, e, di contro, la fissazione di un limite massimo all'aggio finirebbe per riversare sulla platea dei contribuenti il cui inadempimento è minore la parte maggiore del costo delle esecuzioni infruttuose;

che, sempre nel merito, parimenti infondata sarebbe la questione posta in relazione all'art. 3 Cost., per la radicale diversità di situazioni che determinano il pagamento integrale del costo dell'aggio (la mora rispetto ai termini di adempimento) o il suo pagamento solo parziale (la tempestività del pagamento);

che, con memoria depositata in cancelleria il 22 ottobre 2013, è intervenuta nel giudizio di costituzionalità Equitalia Sud spa, eccependo, in primo luogo, l'inammissibilità della questione sollevata sotto i seguenti profili:

- difetto assoluto di motivazione sulla rilevanza, in quanto il giudice rimettente non avrebbe in alcun modo argomentato sul punto, limitandosi ad affermazioni meramente assertive e apodittiche;

- difetto assoluto di rilevanza e, comunque, difetto di motivazione sulla rilevanza, sotto il profilo della mancata decisione degli altri motivi di ricorso che avrebbero potuto consentirne l'integrale accoglimento prescindendo dall'incidente di costituzionalità, in quanto, a fronte delle domande formulate nel ricorso principale, il giudice rimettente avrebbe dovuto esaminare e giudicare in via definitiva innanzitutto il primo motivo di impugnazione, con il quale il ricorrente lamentava la radicale nullità della notifica dell'avviso di pagamento impugnato;

- difetto assoluto di rilevanza e, comunque, difetto di motivazione sulla rilevanza, sotto il profilo della carente descrizione della fattispecie e della conseguente impossibilità di verificare l'applicabilità al caso in esame della disciplina legislativa censurata, in quanto l'ordinanza sarebbe priva degli elementi (tra cui la data di iscrizione a ruolo) necessari per stabilire se la norma censurata sia rilevante o meno ai fini della definizione del giudizio *a quo*;

- difetto assoluto di rilevanza e, comunque, difetto di motivazione sulla rilevanza per inapplicabilità al caso *de quo* della disciplina legislativa censurata, in quanto la norma applicabile (e concretamente applicata dall'agente della riscossione al momento dell'emissione dell'intimazione di pagamento oggetto del giudizio *a quo*) non sarebbe l'art. 17 del d.lgs. n. 112 del 1999, nel testo modificato dall'art. 32, comma 1, lettera a), del d.l. n. 185 del 2008 (oggetto della questione di costituzionalità), bensì lo stesso art. 17, commi 1 e 3, nella formulazione precedente;

che, nel merito, viene sostenuta la manifesta infondatezza della questione, in quanto la disciplina della misura dell'aggio - applicabile *ratione temporis* al giudizio *a quo* - sarebbe fondata su criteri razionali ed oggettivi tali da garantire l'ancoraggio del compenso ai costi del sistema di riscossione, anche considerando che l'aggio - per la cui determinazione il legislatore avrebbe comunque avuto cura di conservare il collegamento con i costi del sistema di



riscossione come storicamente rilevati in ciascun ambito territoriale provinciale - sarebbe destinato a remunerare l'attività dell'agente della riscossione non in relazione alle singole attività compiute, ma alla complessiva attività di istituzione e mantenimento in efficienza del sistema nazionale della riscossione;

che viene, infine, eccepita l'inammissibilità della questione per inidoneità del decreto ministeriale 4 agosto 2000 (Remunerazione del Servizio nazionale della riscossione tramite ruolo ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112) - cui viene demandata, ai sensi dell'art. 17 (nella versione che sarebbe stata applicata al caso di specie), la concreta fissazione dell'aggio - a formare oggetto di sindacato dinanzi la Corte costituzionale, in quanto fonte di rango secondario;

che, in data 5 maggio 2015, Equitalia Sud spa ha depositato memoria, sostanzialmente ribadendo le proprie argomentazioni a sostegno della inammissibilità e infondatezza della questione ed evidenziando, come Equitalia Nord spa, l'opportunità, in caso di accoglimento della questione prospettata, di disporre quantomeno una limitazione della retroattività degli effetti della declaratoria di incostituzionalità della norma censurata.

Considerato che la Commissione provinciale tributaria di Torino e quella di Latina dubitano della legittimità costituzionale dell'art. 17 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), come sostituito dall'art. 32, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 28 gennaio 2009, n. 2, nella parte in cui addebita l'aggio in misura fissa del 9 per cento e include nella base di calcolo dello stesso anche gli interessi dovuti all'ente impositore titolare del credito di imposta;

che, a parere del primo giudice rimettente, esso violerebbe l'art. 3 della Costituzione, in quanto, da un lato, non ancorando in alcun modo la remunerazione dell'agente di riscossione ai costi del servizio, esporrebbe i contribuenti a pretese di rimborso di costi non giustificati, indimostrati ed esorbitanti, addizionando di fatto al debito per imposte una «pseudo sanzione» estranea «alla asserita funzione remunerativa del costo del servizio di riscossione»; dall'altro lato, includendo, nella somma relativamente alla quale tale percentuale viene calcolata, anche gli interessi di mora, riconoscerebbe, in maniera irragionevole, all'agente di riscossione «un sovrappiù a titolo di interessi, su somme da quest'ultimo non anticipate né sborsate»;

che il secondo giudice rimettente reputa che esso violerebbe gli artt. 3 e 97 Cost., in quanto: a) determinerebbe, a parità di servizio offerto, un'irragionevole disparità di trattamento tra il cittadino in grado di pagare immediatamente la pretesa (per il quale l'aggio dovuto è pari al 4,65 per cento, mentre il restante 4,35 per cento è dovuto dall'ente creditore) e colui che non adempie al pagamento delle somme dovute entro il termine di sessanta giorni dalla notifica della cartella di pagamento (il quale deve versare l'aggio nella misura del 9 per cento); b) prevedrebbe in maniera ingiustificata un compenso nella percentuale fissa del 9 per cento, non ancorato ai costi del servizio di riscossione, senza fissazione di alcun tetto minimo e massimo; c) includerebbe immotivatamente, nella somma relativamente alla quale tale percentuale viene calcolata, anche gli interessi di mora, pur non avendo, l'agente della riscossione, anticipato alcuna somma all'erario;

che, data la comunanza di oggetto delle questioni sollevate, va disposta la riunione dei relativi giudizi;

che le questioni sono manifestamente inammissibili, per una pluralità di ragioni concomitanti;

che ciascuna delle ordinanze di rimessione è carente sia nella descrizione della concreta fattispecie cui si riferisce, sia nella motivazione in punto di rilevanza, e che dunque resta inibita, a questa Corte, la necessaria verifica circa l'influenza della questione di legittimità sulle decisioni richieste ai rimettenti;

che, infatti, la Commissione tributaria provinciale di Latina si limita a esporre che il ricorrente ha impugnato un'intimazione di pagamento «per importi iscritti a ruolo conseguenti alla cartella di pagamento n. 057 2007 0017869402/000, notificata il 10 maggio 2007, emessa a seguito di imposte IRAP, IVA e ritenute alla fonte sui redditi per l'anno 2002»;

che da tale scarna descrizione della fattispecie non emergono una serie di elementi - tra i quali, in particolare, la data di iscrizione a ruolo dei suddetti importi - necessari per verificare se la normativa censurata sia rilevante o meno ai fini della definizione del giudizio *a quo*;

che, nel caso in esame, la carente descrizione della fattispecie risulta tanto più determinante in quanto la disposizione censurata ha subito diversi interventi normativi e solo un'adeguata esposizione di tutti gli elementi essenziali del caso in esame avrebbe consentito di individuare con certezza la versione dell'art. 17 applicabile *ratione temporis*;

che analoghe carenze sono ravvisabili nell'ordinanza di rimessione della Commissione tributaria provinciale di Torino, la quale si limita a riferire la data del ricorso avente ad oggetto la cartella di pagamento per tributi IRAP ed IRPEF, nonché la data di notifica dell'avviso di accertamento;



che l'omessa o insufficiente descrizione della fattispecie, per consolidata giurisprudenza della Corte, si risolve in un difetto di motivazione sulla rilevanza che induce alla declaratoria di inammissibilità della questione (tra le tante, sentenza n. 301 del 2012; ordinanze n. 249 e n. 93 del 2012);

che, inoltre, la Commissione tributaria provinciale di Torino censura l'art. 17 in quanto in grado, potenzialmente, di obbligare il debitore al pagamento di un aggio sproporzionato rispetto al costo della procedura di riscossione, senza, però, offrire alcuna motivazione sulla ricorrenza di tale eventualità nel caso concreto, non essendo rinvenibile nell'ordinanza di rimessione l'affermazione che la somma dovuta dal ricorrente - pari a 566,88 euro - sia effettivamente sproporzionata rispetto al costo del servizio della riscossione;

che va negata la rilevanza della questione di legittimità quando è proposta relativamente ad un vizio che, pur concernendo la disposizione censurata, non troverebbe riscontro nel giudizio *a quo*;

che tali carenze argomentative e descrittive si traducono in altrettanti vizi di carente motivazione sulla rilevanza della questione (sentenza n. 360 del 2010 ed ordinanza n. 306 del 2009) e di insufficiente descrizione della fattispecie concreta (ordinanze n. 363 e n. 338 del 2010), che impediscono a questa Corte di vagliare l'effettiva applicabilità della norma denunciata al caso dedotto in giudizio (sentenza n. 101 del 2011).

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara la manifesta inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 17 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (Riordino del servizio nazionale della riscossione, in attuazione della delega prevista dalla legge 28 settembre 1998, n. 337), come sostituito dall'art. 32, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185 (Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 28 gennaio 2009, n. 2, sollevate, in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, dalla Commissione tributaria provinciale di Torino e dalla Commissione tributaria provinciale di Latina, con le ordinanze indicate in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 maggio 2015.

F.to:

Marta CARTABIA, *Presidente*

Giancarlo CORAGGIO, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI



N. 148

Ordinanza 24 giugno - 9 luglio 2015

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Radiotelevisione e servizi radioelettrici - Codice delle comunicazioni elettroniche - Violazioni delle condizioni poste dall'autorizzazione generale - Trattamento sanzionatorio.

- Decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), come modificato dall'art. 2, comma 136, lettera *d*), del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 novembre 2006, n. 286 - art. 98, comma 9.
-

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Alessandro CRISCUOLO;

Giudici: 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 dell'art. 98, comma 9, del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), come modificato dall'art. 2, comma 136, lettera *d*), del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 novembre 2006, n. 286, promosso dal Tribunale ordinario di Livorno nel procedimento vertente tra l'impresa individuale A.H. di A.L. e il Ministero dello sviluppo economico - Ispettorato territoriale della Toscana con ordinanza del 9 settembre 2010, iscritta al n. 224 del registro ordinanze 2014 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 52, prima serie speciale, dell'anno 2014.

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

udito nella camera di consiglio del 24 giugno 2015 il Giudice relatore Daria de Pretis.

Ritenuto che, con ordinanza del 9 settembre 2010, il Tribunale ordinario di Livorno ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 98, comma 9, del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), come modificato dall'art. 2, comma 136, lettera *d*), del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 novembre 2006, n. 286, secondo cui «Fermo restando quanto stabilito dall'articolo 32, ai soggetti che commettono violazioni gravi o reiterate più di due volte nel quinquennio delle condizioni poste dall'autorizzazione generale, il Ministero commina una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 30.000,00 ad euro 600.000,00; ai soggetti che non provvedono, nei termini e con le modalità prescritti, alla comunicazione dei documenti, dei dati e delle notizie richiesti dal Ministero o dall'Autorità, gli stessi, secondo le rispettive competenze, comminano una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 15.000,00 ad euro 1.150.000,00»;

che la questione è sorta nel corso di un giudizio di opposizione a ordinanza-ingiunzione, promosso dall'impresa individuale A.H. di A.L. nei confronti del Ministero dello sviluppo economico - Ispettorato territoriale della Toscana;

che, ad avviso del rimettente, il legislatore ha irragionevolmente elevato gli importi minimi e massimi della sanzione prevista per l'omessa comunicazione dei documenti, dei dati e delle notizie richiesti dal Ministero o dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, decuplicandoli rispetto alle misure originariamente previste nel d.lgs. n. 259 del 2003 e sottoponendo a uguale trattamento, sia le grandi imprese che forniscono le reti o i servizi di comunicazione elet-



tronica (come i grandi gestori della telefonia), sia le piccole imprese che offrono servizi di comunicazione elettronica in luoghi presidiati quali negozi o altri esercizi aperti al pubblico (phone center, internet point e simili);

che la norma, non consentendo trattamenti sanzionatori diversificati in ragione delle diverse capacità organizzative e reddituali degli autori della violazione, contrasterebbe con il canone di ragionevolezza e proporzionalità che deve guidare il legislatore nella determinazione delle condotte punibili e delle relative sanzioni, nonché con il principio di uguaglianza sostanziale, finendo anche per frustrare la propria stessa funzione deterrente, in quanto il minimo edittale sarebbe eccessivo per i piccoli imprenditori, mentre il massimo sarebbe irrisorio e inadeguato per le grandi società di telecomunicazione;

che è intervenuto nel giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, eccependo l'inammissibilità della questione per omessa motivazione sulla rilevanza, in quanto il giudice *a quo* non avrebbe descritto la fattispecie sottoposta alla sua cognizione, limitandosi a censurare la norma per l'abnormità della sanzione nel minimo e per l'insufficienza nel massimo, ed inoltre perché non terrebbe conto delle dimensioni e della rilevanza delle imprese operanti nel settore delle telecomunicazioni, senza lasciare comprendere se il caso al quale è chiamato ad applicarla si riferisce a un'impresa di modeste dimensioni o a una di grandi, né per quali ragioni l'importo delle sanzioni dovrebbe essere considerato eccessivo nel minimo e insufficiente nel massimo, non consentendo così di stabilire se il sindacato della Corte debba riguardare l'abnormità del limite minimo o l'inadeguatezza del limite massimo edittale;

che l'intervenuto ha eccepito l'inammissibilità della questione anche perché essa attiene alla materia della quantificazione delle sanzioni amministrative, la quale rientra nell'ambito della discrezionalità del legislatore, sindacabile solo per manifesta violazione del canone della ragionevolezza, che tuttavia è esclusa nel caso concreto, considerato che la lesività delle condotte sanzionate non dipende dalle dimensioni dell'impresa di comunicazioni, trattandosi di omesse comunicazioni al Ministero e all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni di dati e notizie richiesti all'operatore economico, e che si dovrebbe tenere conto, altresì, della possibilità di adeguare la sanzione alla gravità della condotta, consentita dall'ampio perimetro dei limiti edittali.

Considerato che il Tribunale ordinario di Livorno dubita, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 98, comma 9, del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), come modificato dall'art. 2, comma 136, lettera *d*), del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 novembre 2006, n. 286, secondo cui «Fermo restando quanto stabilito dall'articolo 32, ai soggetti che commettono violazioni gravi o reiterate più di due volte nel quinquennio delle condizioni poste dall'autorizzazione generale, il Ministero commina una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 30.000,00 ad euro 600.000,00; ai soggetti che non provvedono, nei termini e con le modalità prescritti, alla comunicazione dei documenti, dei dati e delle notizie richiesti dal Ministero o dall'Autorità, gli stessi, secondo le rispettive competenze, comminano una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 15.000,00 ad euro 1.150.000,00»;

che nel dispositivo dell'ordinanza di rimessione la questione è sollevata con riferimento all'intero testo del comma 9, come modificato, ma dalla motivazione si desume con sufficiente chiarezza che l'oggetto della censura è limitato alla parte di esso che riguarda l'omessa comunicazione dei documenti, dei dati e delle notizie richiesti dal Ministero o dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, con specifico riferimento alla misura della sanzione amministrativa, che il legislatore ha decuplicato con la novella del 2006, elevandola da 1.500 a 15.000 euro nel minimo e da 115.000 a 1.150.000 euro nel massimo;

che il giudice *a quo*, dopo avere affermato che la norma denunciata costituisce il fondamento di un'ordinanza-ingiunzione contro la quale il ricorrente nel giudizio principale ha proposto opposizione, espone che, a suo avviso, tale norma contrasterebbe con i canoni di ragionevolezza e proporzione, perché la sanzione pecuniaria in essa prevista sarebbe eccessiva e perché sottoporrebbe a uguale trattamento, sia le grandi imprese che forniscono le reti o i servizi di comunicazione elettronica, sia le piccole imprese che offrono servizi di comunicazione elettronica in luoghi presidiati, quali negozi o altri esercizi aperti al pubblico, e violerebbe, altresì, il principio di uguaglianza sostanziale, finendo per frustrare la propria stessa funzione deterrente, in quanto il minimo edittale sarebbe eccessivo per i piccoli imprenditori e il massimo, invece, sarebbe irrisorio e inadeguato per le grandi imprese di telecomunicazione;

che il giudice *a quo* non precisa, né per quale specifica condotta sia stata emessa l'ordinanza-ingiunzione, né quale sanzione sia stata concretamente applicata, né quali siano l'attività esercitata dal ricorrente e le dimensioni della sua impresa;

che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, l'omessa o insufficiente descrizione della fattispecie oggetto del giudizio principale - non emendabile tramite la lettura diretta degli atti di tale giudizio, ostandovi il principio della necessaria autosufficienza dell'ordinanza di rimessione - impedisce la verifica della rilevanza della questione



e ne determina, di conseguenza, l'inammissibilità (*ex plurimis*, sentenze n. 128 del 2014, n. 301 del 2012 e n. 338 del 2011; ordinanze n. 183, n. 176, n. 84 e n. 20 del 2014, n. 295 del 2013, n. 93 del 2012 e n. 260 del 2011);

che la descrizione del tutto insufficiente della fattispecie rende impossibile verificare finanche se la norma denunciata, nel testo attualmente in vigore, debba essere effettivamente applicata per definire il giudizio principale e se le ragioni esposte a sostegno del dubbio di costituzionalità abbiano una qualche attinenza con il caso concreto oggetto del medesimo giudizio, e si traduce in una incolmabile lacuna della motivazione sulla rilevanza della questione;

che il rimettente, inoltre, assume che la sanzione sarebbe inadeguata e sproporzionata sia nel minimo che nel massimo edittale, ritenendo eccessivo il primo per le piccole imprese che offrono servizi di comunicazione elettronica al pubblico e irrisorio il secondo per le grandi imprese di telecomunicazione, con la conseguenza che l'insufficiente descrizione della fattispecie nemmeno fa comprendere se il sindacato della Corte debba riguardare, senza eccedere dalle esigenze del caso concreto, l'abnormità del limite minimo o l'inadeguatezza del limite massimo o entrambi questi profili;

che quanto esposto comporta, altresì, che il petitum formulato dal rimettente manchi dei necessari requisiti di chiarezza e univocità, ciò che costituisce, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, un'altra ragione di inammissibilità della questione (*ex plurimis*, sentenza n. 186 del 2011, ordinanze n. 21 del 2011, n. 91 del 2010 e n. 269 del 2009);

che, pertanto, la questione sollevata deve essere dichiarata manifestamente inammissibile.

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

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 98, comma 9, del decreto legislativo 1° agosto 2003, n. 259 (Codice delle comunicazioni elettroniche), come modificato dall'art. 2, comma 136, lettera d), del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 (Disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 novembre 2006, n. 286, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dal Tribunale ordinario di Livorno, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

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

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, *Presidente*

Daria de PRETIS, *Redattore*

Gabriella Paola MELATTI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 9 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

n. 58

*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 29 maggio 2015
(della Regione Lombardia)*

Banche e istituti di credito - Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti - Banche popolari - Limite di 8 miliardi di euro all'attivo - Obbligo di riduzione dell'attivo o di trasformazione in Spa, in caso di superamento - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata previsione di una disciplina statale contenente disposizioni di dettaglio in materia di casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale rientrante nella competenza legislativa concorrente - Mancanza di forme di concertazione con le Regioni.

- Decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 33, art. 1.
- Costituzione, art. 117, comma terzo.

Banche e istituti di credito - Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti - Banche popolari - Limite di 8 miliardi di euro all'attivo - Obbligo di riduzione dell'attivo o di trasformazione in Spa, in caso di superamento - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata violazione dei canoni di proporzionalità e ragionevolezza con riferimento all'esercizio della potestà legislativa esclusiva statale nelle materie relative a moneta, tutela del credito e mercati finanziari, tutela della concorrenza e sistema valutario - In via gradata, denunciata violazione del principio di leale collaborazione, in ragione della omessa considerazione nel procedimento legislativo *de quo* delle attribuzioni, prerogative e interessi regionali.

- Decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 33, art. 1.
- Costituzione, artt. 117, comma secondo, lett. e), 3, 5 e 120.

Banche e istituti di credito - Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti - Banche popolari - Limite di 8 miliardi di euro all'attivo - Obbligo di riduzione dell'attivo o di trasformazione in Spa, in caso di superamento - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata imposizione di forme giuridiche e regole tipicamente speculative e lucrative - Contrasto con il riconoscimento costituzionale della funzione sociale della cooperazione - Lesione della tutela del credito e del risparmio - Incidenza sulla libertà contrattuale e di iniziativa economica - Violazione del principio di sussidiarietà orizzontale.

- Decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 33, art. 1.
- Costituzione, art. 118, comma quarto, in combinato disposto con gli artt. 45 e 47, nonché in combinato disposto con gli artt. 2, 18 e 41.

Banche e istituti di credito - Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti - Banche popolari - Ricorso della Regione Lombardia - Denunciata introduzione di una disciplina organica mediante decreto-legge - Insussistenza dei presupposti per la decretazione di urgenza - Incidenza sulla sfera di competenza regionale nelle materie di legislazione concorrente.

- Decreto-legge 24 gennaio 2015, n. 3, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2015, n. 33, art. 1.
- Costituzione, artt. 77 e 117, anche in combinato disposto con l'art. 3.

Ricorso della Regione Lombardia (C.F. 80050050154), con sede in Milano (20124), Piazza Città di Lombardia, n. 1, in persona del Presidente pro tempore, Roberto Maroni, rappresentata e difesa, in forza di procura a margine del presente atto ed in virtù della Deliberazione di Giunta regionale n. X/3565 del 14 maggio 2015 dagli avv.ti Piera Pujatti (PJTPRI62C51C722G) e Pio Dario Vivone (VVNPDR58A28H981N) ed elettivamente domiciliato presso lo studio del Prof. Avv. Francesco Saverio Marini del foro di Roma (CF. MRNFNC73D28HSO1U; pec:francescosaveriomarini@ordineavvocatiroma.orgfax. 06.36001570), presso il cui studio in Roma, via dei Monti Parioli, 48, ha eletto domicilio, ricorrente;

Contro il Governo della Repubblica, in persona del Presidente del Consiglio dei ministri *pro tempore*, con sede in Roma (00187), Palazzo Chigi — Piazza Colonna, 370, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio in Roma (00186), via dei Portoghesi, 12, resistente;



Per la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1 del DL 24 gennaio 2015, n. 3, «Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti», pubblicato su *G.U.* 24 gennaio 2015, n. 19 e convertito con modificazioni nella legge 24 marzo 2015, n. 33, pubblicata su *GU Serie Generale* n. 70 del 25 marzo 2015 - Suppl. Ordinario n. 15

1. Il DL 24 gennaio 2015, n. 3, «Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti», pubblicato su *G.U.* 24 gennaio 2015, n. 19 e convertito con modificazioni nella legge 24 marzo 2015, n. 33, pubblicata su *GU Serie Generale* n. 70 del 25 marzo 2015 - Suppl. Ordinario n. 15, riforma il sistema bancario italiano, prevedendo, per quanto di interesse per il presente ricorso, una penetrante modifica dell'assetto delle banche popolari.

2. L'art. 1, appunto, reca la rubrica «Banche popolari» e risulta così formulato:

«Al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia, di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'art. 28, dopo il comma 2-*bis*, è aggiunto il seguente:

«2-*ter*. Nelle banche popolari il diritto al rimborso delle azioni nel caso di recesso, anche a seguito di trasformazione o di esclusione del socio, è limitato secondo quanto previsto dalla Banca d'Italia, anche in deroga a norme di legge, laddove ciò è necessario ad assicurare la computabilità delle azioni nel patrimonio di vigilanza di qualità primaria della banca. Agli stessi fini, la Banca d'Italia può limitare il diritto al rimborso degli altri strumenti di capitale emessi.»;

b) all'art. 29:

1) dopo il comma 2, sono inseriti i seguenti:

«2-*bis*. L'attivo della banca popolare non può superare 8 miliardi di euro. Se la banca è capogruppo di un gruppo bancario, il limite è determinato a livello consolidato.

2-*ter*. In caso di superamento del limite di cui al comma 2-*bis*, l'organo di amministrazione convoca l'assemblea per le determinazioni del caso. Se entro un anno dal superamento del limite l'attivo non è stato ridotto al di sotto della soglia né è stata deliberata la trasformazione in società per azioni ai sensi dell'art. 31 o la liquidazione, la Banca d'Italia, tenuto conto delle circostanze e dell'entità del superamento, può adottare il divieto di intraprendere nuove operazioni ai sensi dell'art. 78, o i provvedimenti previsti nel titolo IV, capo I, sezione I, o proporre alla Banca centrale europea la revoca dell'autorizzazione all'attività bancaria e al Ministro dell'economia e delle finanze la liquidazione coatta amministrativa. Restano fermi i poteri di intervento e sanzionatori attribuiti alla Banca d'Italia dal presente decreto legislativo.

2-*quater*. La Banca d'Italia detta disposizioni di attuazione del presente articolo.»;

2) il comma 3 è abrogato;

c) l'art. 31 è sostituito dal seguente:

«Art. 31 (*Trasformazioni e fusioni*). — 1. Le trasformazioni di banche popolari in società per azioni o le fusioni a cui prendano parte banche popolari e da cui risultino società per azioni le relative modifiche statutarie nonché le diverse determinazioni di cui all'art. 29, comma 2-*ter*, sono deliberate:

a) in prima convocazione, con la maggioranza dei due terzi dei voti espressi, purché all'assemblea sia rappresentato almeno un decimo dei soci della banca;

b) in seconda convocazione, con la maggioranza di due terzi dei voti espressi, qualunque sia il numero dei soci intervenuti all'assemblea.

2. In caso di recesso resta fermo quanto previsto dall'art. 28, comma 2-*ter*.

3. Si applicano gli articoli 56 e 57.»;

d) all'art. 150-*bis*:

1) al comma 1, le parole: «banche popolari e alle» sono soppresse;

2) il comma 2 è sostituito dal seguente: «2. Alle banche popolari non si applicano le seguenti disposizioni del codice civile: 2349, secondo comma, 2512, 2513, 2514, 2519, secondo comma, 2522, 2525, primo, secondo, terzo e quarto comma, 2527, secondo e terzo comma, 2528, terzo e quarto comma, 2530, primo, secondo, terzo, quarto e quinto comma, 2538, secondo comma, secondo periodo, e quarto comma, 2540, secondo comma, 2542, secondo e quarto comma, 2543, primo e secondo comma, 2545-*bis*, 2545-*quater*, 2545-*quinqies*, 2545-*octies*, 2545-*decies*, 2545-*undecies*, terzo comma, 2545-*terdecies*, 2545-*quinqiesdecies*, 2545-*sexiesdecies*, 2545-*septiesdecies* e 2545-*octiesdecies*.»;

3) il comma 2-*bis* è sostituito dal seguente: «2-*bis*. In deroga a quanto previsto dall'art. 2539, primo comma, del codice civile, gli statuti delle banche popolari determinano il numero massimo di deleghe che possono essere conferite ad un socio; in ogni caso, questo numero non è inferiore a 10 e non è superiore a 20.»;



2. In sede di prima applicazione del presente decreto, le banche popolari autorizzate al momento dell'entrata in vigore del presente decreto si adeguano a quanto stabilito ai sensi dell'art. 29, commi 2-*bis* e 2-*ter*, del decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, introdotti dal presente articolo, entro 18 mesi dalla data di entrata in vigore delle disposizioni di attuazione emanate dalla Banca d'Italia ai sensi del medesimo art. 29.

2-*bis*. Gli statuti delle società per azioni risultanti dalla trasformazione delle banche popolari di cui al comma 2 o da una fusione cui partecipino una o più banche popolari di cui al medesimo comma 2 possono prevedere che fino al termine indicato nello statuto, in ogni caso non successivo a ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, nessun soggetto avente diritto al voto può esercitarlo, ad alcun titolo, per un quantitativo di azioni superiore al 5 per cento del capitale sociale avente diritto al voto, salva la facoltà di prevedere limiti più elevati. A tal fine, si considerano i voti espressi in relazione ad azioni possedute direttamente e indirettamente, tramite società controllate, società fiduciarie o interposta persona e quelli espressi in ogni altro caso in cui il diritto di voto sia attribuito, a qualsiasi titolo, a soggetto diverso dal titolare delle azioni; le partecipazioni detenute da organismi di investimento collettivo del risparmio, italiani o esteri, non sono mai computate ai fini del limite. Il controllo ricorre nei casi previsti dall'art. 23 del testo unico di cui al decreto legislativo 1° settembre 1993, n. 385, e successive modificazioni. In caso di violazione delle disposizioni del presente comma, la deliberazione assembleare eventualmente assunta è impugnabile ai sensi dell'art. 2377 del codice civile, se la maggioranza richiesta non sarebbe stata raggiunta senza tale violazione. Le azioni per le quali non può essere esercitato il diritto di voto non sono computate ai fini della regolare costituzione dell'assemblea»

3. In sostanza, la novella legislativa attua una penetrante riforma della disciplina delle banche popolari, portando così a snaturare la loro attuale configurazione e funzione. Le banche popolari hanno rappresentato sino ad oggi lo schema tipico del credito cooperativo, finalizzato — proprio grazie al peculiare sistema di voto e delle maggioranze - allo svolgimento di attività bancaria con carattere mutualistico. Attività che, come è noto e meglio si dirà oltre, si colloca tradizionalmente nel contesto geografico delle comunità locali a beneficio di famiglie, PMI e consumatori.

4. Tutto ciò premesso, con il presente ricorso, la Regione Lombardia, come in atti rappresentata e difesa, impugna il DL n. 3/2015, convertito in L n. 33/2015 e in particolare l'art. 1, in quanto lesivo delle proprie attribuzioni e comunque del proprio interesse, costituzionalmente garantito, alla partecipazione al procedimento finalizzato all'approvazione di una legislazione che incide grandemente su ambiti di propria spettanza e sugli interessi della comunità amministrata e del territorio regionale.

DIRITTO

Prima di esporre i singoli motivi di gravame, appare opportuno formulare brevi cenni sulla storia e la peculiarità dell'istituzione bancaria oggetto dell'avversata riforma prendendo spunto dal documento redatto da Assopopolari (doc. n. 2)

Le banche popolari nascono nella seconda metà del XIX secolo in Lombardia - con la fondazione della prima Banca Popolare a Lodi nel 1864 - sul modello della Volksbank tedesca, introdotto in Italia da Luigi Luzzatti e successivamente si rafforzano con la fondazione della Banca Popolare di Milano nel 1865 e la Banca Popolare di Sondrio nel 1871.

Grazie al caratteristico assetto cooperativo e alla particolare attenzione rivolta al territorio ed in particolare alla piccola imprenditoria e alle famiglie, le banche popolari conoscono, fin dal momento della loro costituzione, un successo immediato, conquistando nell'arco di pochi anni un quarto del mercato creditizio italiano.

Le banche popolari hanno superato difficoltà e congiunture economiche negative per 150 anni, compresa la crisi finanziaria del 2008 causata da operazioni sui derivati da parte di operatori finanziari internazionali e di banche S.p.A. Anche in questo frangente infatti le banche popolari sono riuscite a resistere e a garantire la loro opera e missione di banche territoriali, finalizzate alla raccolta del risparmio, da destinare principalmente al credito verso le famiglie e le imprese, specie medio piccole, del medesimo territorio.

Attualmente sono 70 le banche popolari in Italia e più di 1 milione di soci, con più di 12 milioni di clienti; danno lavoro a 81.700 dipendenti (dati al 30 giugno 2014), hanno un totale attivo complessivo di 450 miliardi di euro, provviste per 425 miliardi di euro, impieghi per 385 miliardi di euro; hanno 9.300 sportelli in Italia al servizio di PMI e famiglie per una percentuale del 28 per cento del sistema bancario italiano così suddivisa: 25,3 per cento per provviste, 24,6 per cento per impieghi e ben il 29,3 per cento per sportelli.



Per quanto riguarda la presenza e le attività delle banche popolari in Lombardia, esse sono ancora più incidenti, in percentuale, rispetto al quadro italiano: i crediti ricoprono il 35 per cento del totale delle quote di mercato in Lombardia e ben il 43 per cento della quota di mercato relativa ai crediti alle PMI. I depositi coprono il 34 per cento del totale. E infine gli sportelli delle banche popolari in Lombardia, che sono 2.531 su un totale di 6.100, coprono il 41 per cento del totale.

Le banche popolari distribuiscono utili al territorio in misura considerevole per lodevoli finalità di carattere socio-sanitario, scientifico e culturale: donazioni a strutture sanitarie pubbliche e private, contributi alla ricerca medico scientifica, interventi per la difesa e il recupero del patrimonio artistico; interventi di interesse

collettivo quali la partecipazione alla realizzazione, ripristino, ampliamento di infrastrutture di pubblica utilità come ospedali, università, strade e altri; contributi per manifestazioni e avvenimenti, sponsorizzazioni sportive e di altri eventi sociali, culturali, artistici; iniziative legate alla tradizione dei territori di insediamento quali feste patronali e religiose; altri interventi come borse di studio ed altri riconoscimenti ai giovani meritevoli, contributi all'associazionismo sociale e culturale, contributi alla ricerca ed alla formazione in campi diversi. L'ammontare di tali interventi è di 140 milioni di euro in Italia, dei quali ben 85 milioni sono destinati ad attività e opere in Lombardia e rappresentano quindi per il territorio regionale una risorsa insostituibile anche per materie, quali la sanità, che sono di competenza regionale.

Il Consiglio dei ministri ha deliberato il decreto-legge del 24 gennaio 2015, n. 3 (Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti) che stabilisce tra l'altro che le banche popolari che rientrano nel parametro dell'attivo superiore agli 8 miliardi di euro dovranno abbandonare il principio del «voto capitano» e dovranno trasformarsi in S.p.A..

Con la l. 33/2015, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* il 25 marzo 2015 (SO n. 15, *G.U.* 25 marzo 2015, n. 70), il Parlamento ha convertito in legge il d.l. 3/2015, dettando una disciplina che può essere applicata da questi istituti per un periodo transitorio, in ordine a limitazioni del diritto di voto, permettendo di superare temporaneamente l'articolo più contestato, quello relativo al «voto capitano» e garantendo quindi al Governo di chiudere con l'operazione di riforma, calata dall'alto, delle banche popolari.

Le principali banche popolari presenti in Lombardia sono: UBI, Banca Popolare di Milano, Banca Popolare di Sondrio, Credito Valtellinese.

Tanto esposto a meri fini di inquadramento, si procede all'esposizione dei motivi di ricorso.

1) *Illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, terzo comma Cost.: per violazione della competenza legislativa regionale concorrente in materia di casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale.*

La competenza regionale concorrente in materia di casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale è stata, come noto, individuata solo dalla novella del 2001 (L Cost n. 3/2001).

La novella è intervenuta dopo che, il Dlgs 385/93 ha introdotto nel nostro ordinamento creditizio il modello della cd banca universale a quegli stessi fini ora posti a base dal governo del DL 3/15: limitare la frammentazione dei regimi giuridici a favore della formazione di società per azioni o società cooperative per azioni.

La riforma costituzionale del 2001, invece, ha attribuito *ex novo* alle regioni ordinarie la competenza legislativa relativa alle casse di risparmio, rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario agrario a carattere regionale.

In verità il nostro ordinamento conosceva già la competenza delle regioni, ma a statuto speciale, in materia di aziende di credito a carattere regionale. Non solo, ma il DPR n. 616/77 aveva affidato anche alle regioni a statuto ordinario alcune funzioni amministrative in materia di agevolazioni per l'accesso al credito e disciplina dei rapporti con gli istituti di credito.

La novella del 2001 interviene ad armonizzare le competenze fra le regioni a statuto speciale e quelle a statuto ordinario, anche in ossequio ad un richiamo di codesta Ecc.ma Corte (Corte Cost. n. 525/1990). Tra l'altro quest'ultima sentenza individua la ripartizione di competenza per le — all'epoca sole — autonomie speciali, «in base alla quale, mentre la competenza dell'ente autonomo si esercita nella pienezza della sua consistenza costituzionale soltanto nei confronti degli istituti crediti aventi carattere regionale, al contrario, rispetto agli altri istituti, le competenze si esprimono in atti di collaborazione (essenzialmente in pareri) rispetto all'esercizio di attribuzioni che spettano allo Stato in quanto in esse domina l'interesse nazionale»: La medesima sentenza delimita il concetto di istituto di credito di interesse regionale, in assenza di norme legislative o statutarie definitorie, secondo un criterio meramente e rigorosamente spaziale, ritenendoli naturalmente delimitati dai confini dell'interesse regionale o provinciale sotteso alle competenze legislative e amministrative delle stesse e, dunque, in via di principio, con i limiti del rispettivo territorio.

Le competenze regionali vengono rese omogenee, sotto il profilo in esame, dalla L Cost. n. 3/2001, che introduce, fra le materie di legislazione concorrente, «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale».



Le difficoltà interpretative concernenti i limiti entro i quali un'attività creditizia possa ritenersi di carattere regionale sono state affrontate dalla L. n. 171/2006 «Ricognizione dei principi fondamentali in materia di casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale».

L'art. 2 della L. n. 171/06 definisce le Banche a carattere regionale. In particolare, sono indici della «regionalità» di una banca: l'ubicazione della sede e delle succursali nel territorio della stessa regione (pur se una limitata presenza in altre regioni non esclude il carattere regionale); la localizzazione regionale della sua operatività; ove la banca appartenga ad un gruppo bancario, la circostanza che anche le altre componenti bancarie del gruppo e la capogruppo presentino carattere regionale in base ai precedenti indicatori.

In sostanza, dopo la L. n. 171/06, l'esercizio di operatività al di fuori del territorio regionale non fa venir meno la regionalità, che si connota per l'operatività dell'istituto prevalentemente nel territorio di una stessa regione.

Le disposizioni della novella legislativa statale non sono relative a «moneta, tutela del credito e mercati finanziari; tutela della concorrenza, sistema valutario», materie rientranti nella potestà esclusiva dello Stato; ma costituiscono la disciplina di banche di interesse regionale, dunque rientranti nella potestà concorrente della regione. La gran parte delle banche popolari, oggetto della disciplina, infatti (Ubi, Banco Popolare, Bpm, Bper, Creval, Popolare di Sondrio, Banca Etruria, Popolare di Vicenza, Veneto Banca, Popolare di Bari) si connotano per la regionalità.

Fra quelle sopra indicate la Banca Popolare di Milano e la Banca Popolare di Sondrio hanno la gran parte delle filiali in Lombardia ed operano prevalentemente in territorio lombardo oltre ad avere la sede, rispettivamente, a Milano e a Sondrio. E ciò a tacere del gruppo UBI, del quale fanno parte la Banca della Valle Camonica, la Banca Popolare di Bergamo, il Banco di Brescia, la Banca Popolare Commercio e Industria. Trattasi di istituti di credito aventi un fortissimo radicamento regionale come può evincersi da una semplice ricerca online:

La Banca popolare di Milano (con sede in Milano) su 641 filiali ne ha 396 in Lombardia;

La Banca Popolare di Sondrio (con sede in Sondrio) su 327 filiali ne ha 250 in Lombardia;

La Banca Popolare Commercio e Industria (con sede in Milano) su 210 filiali ne ha 158 in Lombardia;

La Banca della Valle Camonica (con sede in Breno) su 66 filiali ne ha 66 in Lombardia.

L'interpretazione dell'esatto riparto di competenze tra Stato e Regioni, così come emerge dalla giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte, si serve di alcuni strumenti tra i quali, soprattutto, quello che discerne tra i vari livelli di interesse, nazionale o regionale.

Si veda, a tale proposito, la pronuncia della Corte Cost. n. 14/04.

Orbene in considerazione di quanto sopra e in considerazione dell'esistenza di un ambito legislativo regionale in materia di istituti di credito di interesse regionale, non si può non rilevare come il legislatore statale abbia previsto una disciplina che semplicemente dimentica l'esistenza delle regioni, non sottoponendone l'applicazione alla benchè minima forma di concertazione con le regioni medesime, senza neppure una ricognizione circa il carattere regionale di alcune di essi.

Si consideri che il comma 1 lettera b), n. 1 della norma impugnata, dopo aver previsto la riduzione dell'attivo della banca popolare entro il limite degli otto miliardi di euro ovvero la trasformazione in società per azioni, prevede che le disposizioni di attuazione saranno dettate dalla Banca d'Italia.

Né è prevista, in alcuna parte della norma, alcuna forma di concertazione con le regioni.

La norma prevede delle disposizioni di dettaglio, stabilendo il limite di attivo ovvero la trasformazione giuridica dell'istituto; in pratica, il regime cooperativo è totalmente cancellato. È pur vero che le banche popolari potranno fissare un tetto del 5% del diritto di voto in assemblea — con ciò mantenendo quel principio democratico di rappresentanza che ne costituisce una delle caratteristiche e che comportava che nessun socio potesse detenere più dell'1 per cento del capitale — ma ciò potrà essere solo per i prossimi ventiquattro mesi (comma 2-bis).

Inoltre non prevede alcuna concertazione con le regioni circa le disposizioni di attuazione.

Per i motivi sopra esposti, pertanto, si chiede che l'art. 1 del DL n. 3/2015, convertito in legge n. 33/2015, venga dichiarato incostituzionale per contrasto con l'art. 117, comma 3, Cost.

2) *Illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, secondo comma, Cost. lett. E), e dell'art. 3 Cost. per violazione del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Costituzione.*

Col primo motivo si è sostenuto che la disciplina delle banche popolari, aziende di credito a carattere regionale, non compete allo Stato in via esclusiva. Il carattere regionale degli istituti bancari deve desumersi, secondo l'insegnamento di codesta Ecc.ma Corte da due elementi: l'ubicazione territoriale e la natura degli interessi perseguiti (sentenze nn. 525/90 e 1147 e 1141/1988). Peraltro dobbiamo notare come l'ubicazione territoriale ha nel tempo visto diminuire la sua rilevanza per effetto dell'erogazione dei servizi bancari con modalità telematiche. Resta dunque il secondo crite-



rio declinato dalla giurisprudenza costituzionale nello svolgimento dell'attività creditizia prevalentemente nei confronti di una specifica comunità territoriale, venendosi così a determinare un legame, non solo di fatto, tra l'attività bancaria e le attribuzioni e i fini istituzionali delle regioni (cfr Corte Cost. nn. 50 e 58 del 1958).

E questo è certamente il caso che ci occupa, ove solo si consideri l'attività della Banca Popolare di Milano, di Sondrio etc.

Ne consegue che, anche a prescindere dalla pur sussistente lesione di competenze proprie delle regioni, in ogni caso la competenza statale in subiecta materia abbia chiara natura trasversale, incidendo sulla competenza regionale in materia di «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale».

Lo Stato, dunque, avrebbe dovuto non solo attenersi ai canoni di proporzionalità e ragionevolezza (del tutto violati: per quale ragione, ad es. si è fissato il limite di 8 miliardi di conservazione dell'attuale status giuridico?), ma anche garantire alle regioni, in sede di formazione del decreto o almeno in sede di conversione, una utile partecipazione al procedimento.

In via gradata, nel caso in cui non si dovesse aderire a tale prospettazione, si sottopone al vaglio di codesta Ecc.ma Corte la violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., in ragione della omessa considerazione nel procedimento legislativo *de quo* delle attribuzioni, prerogative e interessi regionali.

Il vigente art. 118 Cost., di impronta federalista, opera un riparto delle competenze ispirato dal principio di sussidiarietà, in forza del quale le funzioni amministrative vengono assegnate agli enti direttamente e immediatamente esponenziali degli interessi e delle idealità delle comunità insediate su un determinato territorio.

Per poter operare concretamente tale principio deve declinarsi sia in senso orizzontale — concorso di enti e soggetti equi ordinati - sia verticalmente, con riguardo ad enti e soggetti operanti a livelli differenti di potestà e responsabilità e l'operatività da moduli concertativi quali le intese e gli accordi.

La concertazione non è finalizzata solo a prevenire possibili controversie amministrative, ma anche e forse soprattutto, a costruire interventi, anche legislativi, nel massimo grado efficaci in quanto adeguati alle specifiche esigenze rilevate.

La cooperazione non è, ai sensi dell'art. 120 Cost., una mera possibilità, una facoltà, bensì un vero e proprio obbligo che giustifica e legittima un'organizzazione pluralistica dello Stato, qual è quello italiano.

Uno dei «luoghi» deputati alla ricerca di intese ed accordi è la Conferenza unificata Stato-regioni e Autonomie locali, in specie di quegli (accordi) finalizzati all'armonizzazione delle finalità della programmazione statale, di cui la politica creditizia e del risparmio è da parte non insignificante, con quella regionale e degli enti locali.

Necessità di un raccordo nel caso di specie reso palese dalla ridondanza della introdotta disciplina a regime su attribuzioni e interessi locali e regionali. Nella sentenza 22/2012 (p.3.1 del Considerato in diritto) la Corte costituzionale ha, sulla base di una giurisprudenza costante «ritenuto ammissibili le questioni di legittimità costituzionale prospettate da una regione, nell'ambito di un giudizio principale, in riferimento a parametri diversi da quelli, contenuti nel titolo V della parte seconda della Costituzione, riguardanti il riparto delle competenze tra lo stato e le regioni, quando sia possibile rilevare la ridondanza delle asserite violazioni su tale riparto e la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione».

Ora, non pare dubitabile che la disciplina impugnata incida in modo notevole su plurime attribuzioni regionali:

a. sia in materie (valorizzazione beni culturali e ambientali e organizzazione attività culturali, sostegno dell'innovazione per i settori produttivi, welfare, etc.) nelle quali il sostegno economico e promozionale delle banche popolari è stato ed è notevole e legato proprio a quella vocazione localistica che la riforma stravolge;

b. sia in materie (armonizzazione bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, aziende di credito a carattere regionale) che hanno più diretta connessione sull'attività creditizia legata al territorio, alla promozione del risparmio da parte delle famiglie, al sostegno delle PMI e dunque e complessivamente all'economia reale di una regione.

La scelta dello Stato di imporre, di fatto, un modello unico di sistema bancario, contrasta con la storia e la realtà plurale del sistema bancario italiano e lombardo in particolare, dove il modello mutualistico, prevalente o meno, rilascia cospicue quote dei propri profitti a favore di investimenti sui territori di insediamento, come giustamente osservato dai rappresentanti della federazione italiana bancari assicurativi nel corso della audizione alla camera dei deputati: le banche popolari erogano il 66% del credito alla piccola e media impresa e, anche dopo la crisi globale del 2008, hanno garantito il credito a famiglie e piccole imprese (+15%), mentre le banche spa retrocedevano (-4,9%) (doc.4).

Il rischio, denunciato nel corso di quella audizione, che «speculatori e operatori stranieri si impossessino di una parte rilevante del sistema bancario, riducendone la vocazione al sostegno delle economie locali», non può che preoccupare un ente, come la Regione Lombardia, che ha la responsabilità di governo su un territorio in cui fortissima è la presenza delle PMI e delle famiglie produttrici. «il modello di credito cooperativo è incardinato in tali comunità, raccoglie e reinveste in esse, opera in prevalenza coi soci, predilige conseguentemente rapporti stabili fondati sulla conoscenza reciproca e la continuità...».



3) *Illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 118, quarto comma Cost in combinato disposto con gli artt 45 e 47 Cost., nonchè in combinato disposto con gli artt 2, 18 e 41 Cost. per violazione del principio di sussidiarietà orizzontale*

Il vigente art 118 Cost. opera un riparto delle competenze ispirato al principio di sussidiarietà, in base al quale le funzioni amministrative vengono assegnate agli enti direttamente e immediatamente esponenziali degli interessi e anche idealità delle comunità insediate su un determinato territorio.

Il IV comma dell'art. 118 definisce la cd sussidiarietà orizzontale, attribuendo funzioni promozionali non solo allo Stato, ma anche alle Regioni e agli Enti locali.

Tutti i predetti enti sono pertanto legittimati ad operare per l'attuazione delle attività di interesse generale; e nel contempo a non impedire il dispiegarsi delle attività di sostegno da parte degli enti diversi dallo Stato.

In virtù di tale principio il Legislatore non potrebbe sottrarre attività di interesse generale agli enti individuati dalla Costituzione, in particolare dall'art. 118, IV comma, Cost.

«L'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli o associati per lo svolgimento di attività di interesse generale», si svolge dunque, ai sensi del citato art 118, IV comma, in base al principio di sussidiarietà.

Fra le attività di interesse generale tutelate dalla Costituzione vi è la cooperazione, riconosciuta dall'art 45 Cost. come attività di carattere sociale. Si noti che l'art. 45 afferma che la «Repubblica» favorisce la cooperazione; il che significa che tutti i livelli istituzionali sono chiamati a realizzare la previsione costituzionale.

Ugualmente, come si vedrà in seguito, dispone l'art. 47 Cost. per il risparmio.

Dunque la cooperazione mutualistica, l'accesso al credito popolare, le forme di organizzazione di piccoli risparmiatori e delle PMI sono attività appartenenti anche e soprattutto alla sfera dello spontaneismo sociale, esplicabili sotto le guarentigie incrociate di molteplici libertà costituzionali (di associazione, di iniziativa economica, contrattuale) e tutte espressive del fondamentale spirito solidaristico che permea l'intera Carta costituzionale e, segnatamente, l'art. 118, comma 4, che consacra il principio della sussidiarietà orizzontale. La Carta, dunque, conferma l'incomprimibile diritto di autoorganizzazione dei singoli e della società civile per lo svolgimento di attività di interesse generale, e pone espressamente in capo a tutti gli enti costitutivi della Repubblica il compito di promuovere siffatte iniziative.

Le banche popolari italiane sono delle società cooperative e sono enti creditizi, destinatarie di specifica legislazione che ne ha confermato (cfr L n. 385/1993, nonché il d.lgs. n. 6/03 e 310/04) la natura cooperativa e mutualistica (oltre che l'assoggettamento ad una gestione di mercato e trasparente).

La cancellazione della forma cooperativa, con un colpo di spugna, porterà a cancellare, in pratica, l'istituto della cooperazione nel nostro sistema bancario o a limitarlo fortemente alle aziende creditizie con un capitale al di sotto di otto miliardi di euro.

Siffatta scelta appare arbitraria e irrazionale, considerata anche l'eterogeneità delle situazioni disciplinate dalla legge, ed è in contrasto con il riconoscimento costituzionale della funzione sociale della cooperazione sancito dall'art 45.

Non solo, ma la Costituzione, all'art. 47 prevede che la Repubblica, incoraggi e tuteli il risparmio e il credito.

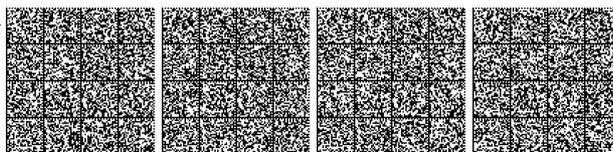
Anche sotto questo profilo il principio va messo in relazione con l'art. 118, IV comma, e con il principio di sussidiarietà. Attraverso le banche popolari, come si è detto fortemente radicate nel territorio regionale, le regioni e gli enti locali, in attuazione del citato principio di sussidiarietà orizzontale, favoriscono iniziative dei cittadini per attività di interesse generale.

Si è detto nelle premesse come l'attività della banche popolari distribuisca utili al territorio in misura considerevole per finalità di carattere socio-sanitario, scientifico e culturale. L'ammontare di tali interventi rappresenta per il territorio regionale una risorsa insostituibile per materie, quali la sanità, che sono di competenza regionale.

Consentono così alla regione e gli enti locali di attuare concrete politiche di attuazione degli artt. 45 e 47 Cost.

Su questo contesto, virtuoso e radicato, lo Stato è dunque intervenuto in modo unilaterale, irragionevole e sproporzionato, in un ambito, s'è detto, la cui cura spetta a tutti gli enti costitutivi della Repubblica.

Non solo. Tale intervento ha imposto l'impiego di schemi giuridici (quello squisitamente lucrativo delle società per azioni) ed ha eliminato i tratti essenziali della precedente disciplina (voto capitarlo, limiti alle quote detenibili da ogni socio, vocazione mutualistico-cooperativa dell'attività, largo impiego di maggioranze qualificate), che consentivano di preservare sia la dimensione territoriale della banca popolare sia il suo diretto rapporto con la comunità di riferimento. Si produce, così, un vero e proprio sradicamento degli enti creditizi interessati dalla nuova disciplina rispetto al proprio tradizionale contesto operativo e alla fitta rete di relazioni intessute col territorio, con la conseguenza di privare le Regioni e gli enti locali di un fondamentale motore di sviluppo economico e sociale.



In totale violazione delle prescrizioni costituzionali, il legislatore nazionale ha imposto alle banche popolari — che ai sensi dei previgenti artt. 29 ss.T.U.B. e dell'art. 2545 cod.civ. hanno carattere mutualistico, ancorchè non necessariamente prevalente — l'assunzione di forme giuridiche e regole tipicamente speculative e lucrative.

Ugualmente, attraverso la promozione di modelli e regole tipicamente speculative, lo Stato ha frustrato la finalità di cui all'art. 47 Cost., cancellando le principali strutture mediante cui avviene «l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese».

Infine, le norme impugnate conculcano i diritti di libertà, le iniziative solidaristiche e le legittime aspettative dei cittadini-investitori.

Come è evidente, infatti, l'intervento statale: *i)* incide sulla libertà contrattuale e di iniziativa economica, le quali comprendono anche la libertà di scegliere il modello organizzativo attraverso cui svolgere l'impresa economica; *ii)* frustra gli scopi solidaristici dei soggetti che si erano associati per perseguire legittime finalità mutualistiche, obbligandoli a trasformare natura e finalità dell'ente collettivo cui hanno dotato vita o partecipano; *iii)* lede il legittimo affidamento dell'ampia platea dei piccoli soci che contraddistinguono l'azionariato diffuso delle banche popolari, i quali hanno inteso sottoscrivere le azioni di una banca cooperativa fidando nella peculiare stabilità e garanzia della situazione giuridica del socio.

La riforma del Testo Unico Bancario in tal modo limita l'iniziativa economica privata e contraddice anche il secondo comma del citato art. 41, nella parte in cui vuole l'iniziativa economica privata soggetta ai fini sociali: la novella legislativa, infatti, non solo non va nella direzione di dirigere l'iniziativa economica ai fini sociali, ma, anzi, si obbligano praticamente le banche cooperative, che hanno per statuto e tradizione proprio i fini sociali, a diventare società di capitale con fini prevalentemente di profitto.

Le disposizioni impugnate si riverberano necessariamente sulla competenza regionale in merito alla possibilità di favorire quelle iniziative economiche di interesse generale da parte dei cittadini, in ossequio al principio di sussidiarietà consacrato dall'art. 118, IV comma, Cost.

Per tutti i motivi sopraesposti si chiede a codesta Ecc.ma Corte di voler dichiarare illegittime le norme impugnate per contrasto con gli artt. 2, 18, 41, 45, 47 e 118, comma 4, della Costituzione

4) Illegittimità costituzionale della legge 33/2015, di conversione del DL n. 3/2015, per violazione degli artt. 77 e 117 Cost., anche in combinato disposto con l'art. 3 Cost., per l'insussistenza dei presupposti per la decretazione di urgenza, causativa di una invasione della sfera di attribuzioni costituzionalmente riservata alle regioni.

Il preambolo del DL 24 gennaio 2015, n. 3 recita: «Ritenuta la straordinaria necessità ed urgenza di avviare il processo di adeguamento al sistema bancario agli indirizzi europei per renderlo competitivo ed elevare il livello di tutela dei consumatori e di favorire lo sviluppo dell'economia del paese, promovendo una maggior patrimonializzazione delle imprese italiane ed il concorso delle piccole e medie imprese nei processi di innovazione del sistema produttivo».

Se, ora, gli indirizzi europei di cui si fa gratuita menzione si fossero effettivamente sostanziate in atti vincolanti, in termini di recepimento o causativi di obblighi di disapplicazione di norme interne incompatibili, l'urgenza generante la necessità di intervenire mediante decretazione si sarebbe potuta capire.

Niente di tutto ciò è però evidenziato nell'atto, e neppure era evocabile. Gli indirizzi europei in materia si svolgono, anzi, nel senso opposto a quello assunto dal governo, vale a dire nel senso della salvaguardia e promozione della struttura pluralista del mercato bancario.

A titolo di esempio si menzionano:

a. la Risoluzione del Parlamento europeo del 5 giugno 2008 («la struttura pluralista del mercato bancario europeo... permette agli istituti finanziari di assumere varie forme giuridiche in funzione dei loro obiettivi commerciali, rappresenta una grande risorsa per l'economia sociale di mercato europea»);

b. la Risoluzione del Parlamento europeo del 19 febbraio 2009 sull'economia sociale;

c. la Risoluzione del Parlamento europeo sulla crisi finanziaria del 2010 («essenziale che l'Unione europea tenga conto, nel definire nuove norme, della necessità di mantenere e sviluppare la diversità strutturale del suo settore finanziario... l'economia europea necessita di una solida rete di banche regionali e locali, come le casse di risparmio e le banche cooperative... Rileva [il Parlamento] che la pluralità si è dimostrata utile nella crisi finanziaria ed ha apportato stabilità, e che l'uniformità può condurre ad una fragilità sistemica»).

d. La Risoluzione del Parlamento europeo del 3 luglio 2013, che incita gli stati membri a favorire le imprese cooperative, anche al fine di incoraggiare il credito di relazione.



Trattasi, dunque e in realtà, di una libera e non ponderata iniziativa del Governo che finisce per incidere in un settore strategico nazionale (non a caso il T.U.B. fu definito dalla Corte Costituzionale nel 2004 legge di «grande riforma economico sociale») con un'azione che avrebbe dovuto consentire una seria ponderazione degli interessi istituzionali coinvolti, ad iniziare da quelli pertinenti all'azione di governo delle comunità locali, e ai risparmiatori, del tutto pretermesse, realizzandosi quel vulnus descritto dalla Corte costituzionale nella sentenza 22/2012: «l'approvazione di una nuova disciplina a "regime", attraverso la corsia accelerata della legge di conversione, pregiudicherebbe la possibilità per le regioni di rappresentare le proprie esigenze nel procedimento legislativo».

Col DL impugnato, poi convertito, insomma si introduce una normativa a «regime» del tutto slegata da contingenze particolari, non potendo certo considerarsi una contingenza tale da determinare uno stato di necessità, il generico rinvio a supposti «indirizzi» europei o alla tutela dei consumatori e della economia generale, evocazione che assume un palese carattere programmatico e di principio.

Peraltro gli scopi enunciati dal governo a giustificazione del suo intervento d'urgenza sono connessi a problematiche di cui si dibatte da decenni e che dunque si sarebbero ben potute affrontare con la via della legge ordinaria. Senza dire che l'intero decreto è caratterizzato da disposizioni non auto applicative, bensì necessitanti di interventi futuri, peraltro in assenza di termini e con «trasferimenti» di poteri integrativi a soggetti estranei al potere legislativo: ad es. l'art. 1, comma 1, lettera a) «2-ter. Nelle banche popolari il diritto al rimborso delle azioni nel caso di recesso, anche a seguito di trasformazione o esclusione del socio, è limitato secondo quanto previsto dalla Banca d'Italia, anche in deroga a norme di legge, laddove ciò è necessario ad assicurare la computabilità delle azioni nel patrimonio di vigilanza di qualità primaria della banca».

Una vera e propria delega in bianco, derogatoria peraltro della legge, che concretizza un abnorme caso di delegificazione operata con decreto legge, una vera e propria contraddizione in termini. Contraddizioni e limiti, peraltro, puntualmente rilevate dalla commissione Affari Costituzionali della Camera in sede di esame della legge di conversione (seduta del 4 marzo 2015): «trattandosi di una disciplina organica che incide, con effetti differiti nel tempo, sulla natura degli enti (banche popolari) non limitandosi a correggere alcune gravi e puntuali distorsioni, la fonte del decreto-legge in cui è contenuta non appare la più ragionevole e coerente con la natura stessa della decretazione d'urgenza così come configurata dall'art. 77 della Cost.».

Forti dubbi, inoltre, possono nutrirsi anche riguardo al rispetto del canone di omogeneità delle disposizioni contenute nel DL poi convertito (cfr. Corte costituzionale 171/2007 e 22/2012) rinvenendosi nel testo le norme più disparate (dal sostegno alle PMI innovative al trasferimento dei servizi a pagamento, dal prestito indiretto per investitori istituzionali esteri alla riforma, appunto delle banche popolari).

La «evidente mancanza» dei presupposti di necessità ed urgenza consente il relativo sindacato nonostante l'avvenuta conversione in legge del decreto (Corte Cost. n. 341/2003, 299/2004 e 272/2005), secondo i principi contenuti nella sentenza della Corte Cost. n. 171/2007, e a salvaguardia della legittimità della disciplina delle fonti, in quanto tesa anche alla tutela dei valori e dei diritti fondamentali.

L'affermazione della sindacabilità, in concreto, di tale ricorrenza (dei presupposti di contingenza) è stata poi dalla Corte estesa dal caso di assenza di omogeneità delle disposizioni a quello di assenza (in quanto solo apoditticamente affermato nel preambolo, con una mera clausola di stile) dei presupposti di necessità ed urgenza.

Con la sentenza n. 128/2008 (relativa all'esproprio del teatro Petruzzelli di Bari), la Corte ha addirittura accertato direttamente l'insussistenza della contingenza alla stregua delle finalità indicate nella norma.

E tanto con riferimento a tutti i parametri tradizionalmente utilizzati dalla Corte per un tale scrutinio (preambolo, relazione governativa di accompagnamento del disegno di legge di conversione, contesto normativo).

Nel nostro caso, la relazione accompagnatoria apporta argomenti spesso non condivisibili nel merito, in ogni caso nulla che dimostri la contingenza legittimante l'intervento straordinario.

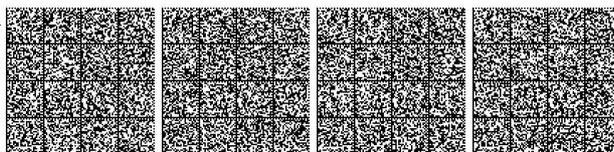
a. Anzitutto non è corretto sostenere — come ha anche sostenuto il direttore generale della Banca d'Italia nella sua audizione alla Camera dei Deputati — che le banche popolari abbiano solo forma ma non la sostanza della cooperativa e che dunque sarebbero incompatibili col regime comunitario.

Sul tema era stata aperta un'apposita procedura di infrazione da parte della Commissione europea che però — come ricordato dal Presidente dell'associazione banche popolari nel corso dell'audizione alla camera dei deputati il 19 febbraio 2015 — ne ha disposto l'archiviazione, attestando:

che le banche popolari sono cooperative de jure e de facto;

che la loro disciplina è compatibile col trattato UE;

che le banche popolari sono legittima espressione di quella forma di libertà di impresa che consiste nella libertà di scegliere liberamente i modelli tra quelli ammessi dall'ordinamento;



che non sussiste incompatibilità tra la forma giuridica di società cooperativa e la dimensione rilevante o la quotazione in borsa.

Parimenti e conseguentemente indivisibile è l'affermazione, contenuta nella relazione accompagnatoria, per la quale le banche popolari non sarebbero tutelate dall'art. 45 Cost., al contrario delle banche di credito cooperativo (a mutualità prevalente). Tale distinzione in realtà opera solo ai fini fiscali, avendo entrambe le categorie di enti medesima funzione sociale (l'impresa mutualistica). Le banche popolari, è stato sempre ricordato nella menzionata audizione, sono tutte regolate da statuti che indirizzano l'attività a favore delle economie locali, «nell'ambito di un disegno di incentivazione e sviluppo delle economie individuali dei soci che ha già in sé i caratteri della mutualità». Le banche popolari destinano mediamente il 5% dell'utile netto a finalità sociali, spesso coincidenti con azioni rientranti nelle attribuzioni regionali (ad es. il welfare).

b. Altra ragione di supposta urgenza è, nella relazione, rinvenuta nella non rispondenza della disciplina delle banche popolari nel «mutato quadro europeo» alle esigenze di finanziamento e adeguata patrimonializzazione delle banche.

In disparte la non comprensione delle ragioni di contingenza, l'assunto è errato in fatto, in quanto, come esposto dall'associazione nel corso dell'audizione, tutte le banche popolari sottoposte agli Asset Quality Review e agli stress test sono risultate adeguatamente patrimonializzate (poco importa se in limine o meno), con eccedenze che variano da un minimo di 30 milioni ad un massimo di 1.750 milioni di euro.

La dimostrazione della funzionalità del modello è attestata da alcuni semplici dati: tra il 2008 e il 2014 le banche popolari hanno erogato alle PMI finanziamenti per 250 miliardi di euro; nello stesso periodo le risorse impiegate sono aumentate del 15%, durante il credit crunch (2011-2013) l'erogazione di credito è aumentata del 15,4% e negli anni della crisi hanno offerto alle comunità locali circa 1 miliardo di euro.

Con ciò non si vuol minimamente sostenere che le banche popolari non possano e debbano essere riformate e la loro disciplina adeguata alle nuove esigenze, ma ciò deve avvenire con strumenti legislativi adeguati, che assicurino il coinvolgimento di tutti i soggetti istituzionali coinvolti, ad iniziare dalle regioni. Con la decretazione d'urgenza e la scorciatoia della legge di conversione una tale auto riforma è stata impedita, per favorire, oggettivamente, mediante le trasformazioni (delle banche popolari più capitalizzate in *Spa*) logiche puramente lucrative che avvantaggiano solo i grandi investitori sui mercati internazionali.

Non a caso ben 163 economisti ed accademici hanno sentito la necessità ed il dovere di intervenire pubblicamente (sui maggiori quotidiani) con un Appello, per segnalare come il governo si stesse muovendo in direzione contraria alla letteratura bancaria, che non identifica alcuna correlazione tra rischiosità di una banca e voto capitaro, essendo la maggiore o minore rischiosità legata ad altri fattori, quali la volatilità degli utili, la diversificazione del portafogli crediti etc. Nei Paesi europei dove è più significativa la presenza di banche cooperative (Olanda, Finlandia, Austria, Germania e Francia) l'abolizione del voto capitaro, effetto della riforma avversata col presente ricorso, non è neppure ipotizzato. Non esiste, concludono gli esperti, un modello di banca superiore ad un altro, ma «il principio di biodiversità stabilisce però che il sistema finanziario, come ogni ecosistema, ha bisogno di modelli diversi che assolvono diverse funzioni, lasciando decidere al mercato quale sistema debba essere più o meno diffuso».

In conclusione, sul punto, si può ritenere che né il contesto normativo, interno e comunitario, né la relazione accompagnatoria al disegno di legge di conversione del DL, né tantomeno il preambolo dello stesso provvedimento di urgenza, rendono minimamente evidenti le ragioni di intervenire con la misura straordinaria della decretazione d'urgenza.

L'atto adottato, con la procedura d'urgenza e la speciale scorciatoia della legge di conversione, incide su varie materie di attribuzione regionale, dal welfare alla cultura allo sport, in ragione del forte sostegno alle relative politiche concesso dalle banche popolari in forza della propria mission cooperativa, nonché sul destino delle aziende di credito a carattere regionale, nel cui alveo non è irragionevole, come detto, ricondurre le banche popolari, stante il fortissimo legame tra tali enti e lo specifico territorio, che ha storicamente favorito, in particolare in Lombardia, la crescita delle comunità di riferimento, dalla P.M.I. alle famiglie.

Quello che qui si fa valere non è un qualsiasi vizio costituzionale, bensì un vizio che incide grandemente sulla salvaguardia della legittimità della disciplina delle fonti, con ridondanza sulle attribuzioni costituzionalmente attribuite alle regioni e, ancor prima, con incidenza diretta sulla competenza concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost..



P. Q. M.

Voglia l'Ecc.ma Corte costituzionale adita, ogni contraria istanza eccezione e deduzione disattesa, accogliere il presente ricorso e per l'effetto dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 del DL 24 gennaio 2015, n. 3, «Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti» pubblicato su G.U. 24 gennaio 2015, n. 19 e convertito con modificazioni nella legge 24 marzo 2015, n. 33, pubblicata su GU Serie Generale n. 70 del 25 marzo 2015 - Suppl. Ordinario n. 15, per violazione degli articoli 117, primo, secondo e terzo comma, 3, 5, 120, 77, 118, quarto comma, 2, 18, 41, 45, 47, della Costituzione, sotto i profili e per le ragioni suesposte.

Milano, 20 maggio 2015

Avv. Piera PUJATTI

Avv. Pio Dario VIVONE

15C00212

N. 136

Ordinanza del 21 aprile 2015 emessa dal Tribunale di Bologna nel procedimento penale a carico di B.F.M.

Processo penale - Divieto di un secondo giudizio - Procedimento per il delitto di omesso versamento dell'IVA - Mancata previsione dell'applicabilità del divieto nel caso in cui all'imputato sia stata comminata per il medesimo fatto nell'ambito di un procedimento amministrativo una sanzione alla quale debba riconoscersi natura penale, ai sensi della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU) e dei relativi Protocolli - Violazione del principio del "ne bis in idem" affermato dall'art. 4 del Protocollo n. 7 alla CEDU - Inosservanza degli obblighi internazionali.

- Codice di procedura penale, art. 649, in relazione all'art. 10-ter del decreto legislativo 10 marzo 2000, n. 74.
- Costituzione, art. 117, primo comma, in relazione all'art. 4 del Protocollo n. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

TRIBUNALE DI BOLOGNA

SEZIONE PRIMA PENALE

Il giudice, sulle questioni sollevate dalla difesa, ha pronunciato la seguente ordinanza:

1. L'imputato B.F.M. è stato rinviato a giudizio, davanti al Tribunale Monocratico di Bologna, per rispondere del reato di cui all'art. 10-ter d.lgs. n. 74/2000 perché quale legale rappresentante della Società «Obiettivo Energia S.r.l.» non versava l'Iva dovuta in base alla dichiarazione annuale 2008 per un importo superiore alla soglia prevista dal presente articolo per ciascun periodo di imposta, ossia per complessivi € 378.180,71 entro il termine per il versamento dell'acconto relativo al periodo di imposta successivo.

Nel corso del procedimento è stato sentito il funzionario dell'Agenzia delle entrate, il quale ha riferito degli accertamenti fatti e della iscrizione a ruolo del debito tributario contestato in via amministrativa e ha confermato che, al momento del processo, l'imputato aveva già provveduto al pagamento rateale dell'imposta, delle sanzioni pari al 30% e degli interessi, non residuando più alcun debito residuo nei confronti di Equitalia.

Dalla documentazione in atti è emerso, inoltre, che l'Agenzia delle entrate, considerata l'entità delle somme in questione, ha provveduto alla segnalazione alla competente Procura della Repubblica per il reato di cui all'art.10-ter d.lgs. n. 74/2000 da cui è scaturito il procedimento penale in epigrafe.

La difesa dell'imputato ha prodotto la documentazione attestante il debito con l'Agenzia delle entrate (comprensivo di capitale, interessi e sanzione), la rateizzazione della somma di 450.797,20 (comprensiva dell'importo di 378.180,71 e di un ulteriore importo) con la concessionaria Equitalia a seguito dell'iscrizione a ruolo della cartella e le quietanze di pagamento da parte della società della somma sopra indicata.



Il difensore ha altresì depositato una memoria difensiva contenente istanza per il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea ex art. 267 T.F.U.E. avente ad oggetto l'art.10-ter d.lgs. n. 74/2000 e, in alternativa, questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 d.lgs. n. 74/2000 in via principale e dell'art. 649 c.p.p. in via subordinata, per violazione dell'art. 117, comma 1 Cost., in relazione all'art. 4 del prot. n. 7 della CEDU.

In particolare:

a) in via principale: la questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 4 del protocollo n. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dell'art. 13 d.lgs. n. 74/2000 nella parte in cui non prevede che l'irrogazione di una sanzione definitiva ex art. 13 d.lgs. n. 471/1997 ad un soggetto per l'omesso versamento dell'I.V.A. determini l'improcedibilità, per violazione del *ne bis in idem*, del successivo procedimento penale per i medesimi fatti (art. 10-ter d.lgs. n. 74/2000) e nei confronti dello stesso soggetto;

b) in via subordinata: la questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 4 del protocollo n. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dell'art. 649 c.p.p., nella parte in cui non prevede l'applicabilità di un divieto di un secondo giudizio al caso in cui all'imputato sia già stata comminata, per medesimo fatto nell'ambito di un procedimento amministrativo una sanzione alla quale debba riconoscersi natura penale ai sensi della Convenzione EDU.

In punto di rilevanza e non manifesta infondatezza delle questioni prospettate,

OSSERVA

2. Quanto alla questione sollevata in via principale, occorre premettere che viene qui in rilievo il particolare rapporto intercorrente, in materia di reati tributari, tra procedimento penale e procedimento tributario.

L'art. 20 del d.lgs. n. 74/2000 stabilisce che il procedimento amministrativo di accertamento e il processo tributario non possono essere sospesi per la pendenza del procedimento penale avente a oggetto i medesimi fatti o fatti dal cui accertamento comunque dipende la relativa definizione. Tale norma, disponendo il superamento della pregiudiziale tributaria, sancisce principio del doppio binario e l'autonomia tra il procedimento amministrativo e quello penale, in quanto il primo non può essere sospeso per la pendenza del secondo e viceversa.

Viene poi in rilievo il rapporto intercorrente tra il procedimento penale ed il pagamento del debito tributario relativo ai fatti costituiti dai medesimi delitti.

In particolare, ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. n. 74/2000, l'estinzione mediante pagamento, avvenuto prima della dichiarazione di apertura del dibattimento di primo grado, dei debiti tributari, anche a seguito delle speciali procedure conciliative o di adesione all'accertamento previste dalle norme tributarie, determina la diminuzione della pena fino ad un terzo.

La norma precisa al comma 2, che, a tale fine, il pagamento deve riguardare anche le sanzioni amministrative previste per la violazione delle norme tributarie, sebbene non applicabili all'imputato a norma dell'art. 19, comma 1.

Quest'ultima norma sancisce il principio di specialità, stabilendo che quando uno stesso fatto è punito da una delle disposizioni del titolo II e da una disposizione che prevede una sanzione amministrativa, si applica la disposizione speciale.

Alla luce di una lettura convenzionalmente orientata, come si osserverà nel prosieguo, deve evidenziarsi, nonostante il tenore letterale della legge, la natura sostanzialmente penale della sanzione amministrativa di cui all'art. 13 d.lgs. n. 471/1997, sicché il doppio binario penale-amministrativo previsto dal legislatore in materia tributaria comporta una violazione del principio del *ne bis in idem* sostanziale.

Orbene, una volta acclarato che la sanzione amministrativa irrogata in caso di omesso versamento dell'IVA assume natura afflittivo-penale, risulta evidente che l'intero impianto normativo del d.lgs. n. 74/2000 si pone in contrasto con il principio convenzionale del *ne bis in idem* e, in particolare, si appalesano incostituzionali le disposizioni di cui agli artt. 20 e 21 dello stesso decreto, posto che tali norme presuppongono la prosecuzione del procedimento amministrativo di accertamento o del processo tributario - culminanti nell'applicazione di una sanzione avente carattere afflittivo-penale - nonostante la pendenza o la definizione del processo penale per lo stesso fatto.

Tuttavia, tali questioni non assumerebbero rilevanza nel presente giudizio, perché entrambe le norme citate hanno ad oggetto specificamente la sanzione definita come amministrativa dall'ordinamento interno - la quale nel caso di specie è già stata eseguita dall'imputato, avendo egli pagato il debito tributario comprensivo anche dell'importo della sanzione amministrativa - mentre il presente giudizio ha ad oggetto la sanzione penale di cui all'art.10-ter d.lgs. n. 74/2000.



La questione di l.c. sollevata in via principale in relazione all'art. 13 del d.lgs. n. 74/2000 non appare rilevante nei termini prospettati dalla difesa.

Infatti, non può condividersi il tentativo di invocare un intervento manipolativo di detta norma per attribuirle una funzione che essa non si proponeva di avere.

Detta disposizione, per comprensibili ragioni, si propone unicamente di stabilire un trattamento sanzionatorio di favore all'imputato che abbia fatto fronte all'integrale pagamento del debito tributario. In questi termini la disposizione del primo comma della norma si sottrae ad ogni possibile censura, prevedendo in linea generale il pagamento dell'imposta evasa e degli interessi di mora.

Ciò che, invece, per quanto si verrà a dire, implica una violazione insanabile del principio del *ne bis in idem*, è la disposizione del secondo comma dell'art. 13, in base al quale ai fini dell'applicazione dell'attenuante occorre il pagamento anche della sanzione amministrativa.

Tuttavia, la questione di l.c. dell'art. 13, comma 2, d.lgs. n. 74/2000 non assume rilevanza in questo giudizio, posto che la declaratoria di illegittimità della norma non modificherebbe il trattamento sanzionatorio da irrogare all'imputato in caso di condanna, il quale potrebbe fruire ugualmente dell'attenuante, avendo pagato il debito tributario consistente nell'imposta evasa e nelle voci accessorie.

2.2. Per contro, la questione sollevata in via subordinata dalla difesa, alla quale deve attribuirsi invece rilievo centrale, è rilevante nel presente giudizio, posto che, in caso di accoglimento, questo Tribunale potrebbe definire il giudizio mediante una pronuncia ai sensi dell'art. 649 c.p.p. così come manipolato dal giudice delle leggi, essendo l'imputato già stato condannato al pagamento di una sanzione, pur se formalmente amministrativa, sostanzialmente penale, per il medesimo fatto.

Si osservi che non sono prospettabili interpretazioni costituzionalmente orientate in relazione alla norma censurata.

L'art. 649 c.p.p. non si presta ad una lettura conforme a Costituzione posto che il legislatore, codificando il principio del *ne bis in idem*, ha inteso garantire che lo stesso soggetto non sia sottoponibile a successivi procedimenti penali che abbiano ad oggetto il medesimo fatto storico per il quale è stato già condannato o prosciolto.

Risulta, infatti, di palmare evidenza il riferimento contenuto nella norma in questione all'autorità giudiziaria penale con la conseguenza che l'interpretazione letterale della norma consentirebbe di estenderne l'ambito di operatività e di ricondurre nel suo alveo le sanzioni irrogate dall'autorità amministrativa.

3. La questione proposta non è manifestamente infondata.

3.1 Giova premettere che la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1995, n. 848, assume il carattere di parametro costituzionale, per via del disposto dell'art. 117 Cost., così come modificato dal legislatore del 2001, in virtù del quale la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

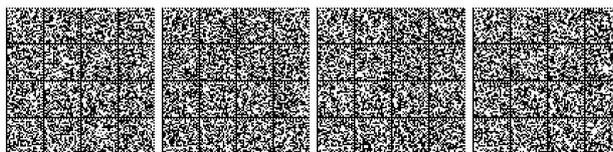
Le norme della CEDU si collocano nella gerarchia delle fonti nel nostro ordinamento immediatamente dopo la Costituzione, ma sono di rango intermedio tra questa e la legge ordinaria e possono, dunque, definirsi come fonti interposte o norme subcostituzionali. Esse, di conseguenza, sono dotate di una forza maggiore rispetto a quella dell'atto con cui sono state ratificate, ovvero la legge ordinaria.

Dunque, la CEDU pur essendo dotata di una particolare natura che la distingue dagli obblighi nascenti da altri Trattati internazionali non assume, in forza dell'art. 11 Cost., il rango di fonte costituzionale né può essere parificata, a tali fini, all'efficacia del diritto comunitario nell'ordinamento interno.

La Corte costituzionale con le sentenze n. 348 e 349 del 2007 ha affermato che le disposizioni della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, nell'interpretazione che ad esse attribuisce la Corte europea dei diritti dell'uomo, integrando uno degli obblighi internazionali, cui si riferisce il precetto costituzionale, possono assumere il rango di fonte integrativa del parametro di costituzionalità di cui all'art. 117 Cost., primo comma, determinando l'incostituzionalità della legge ordinaria con essa contrastante.

A ciò consegue l'incostituzionalità, per violazione indiretta della Costituzione, di tutte le norme di diritto nazionale contrastanti con tali norme pattizie. Anche quest'ultime, tuttavia, devono superare il vaglio di conformità ai principi costituzionali, per fungere da parametro indiretto di incostituzionalità.

Pertanto, ove si profili un eventuale contrasto tra norma interna e una norma della CEDU, il giudice comune deve verificare anzitutto la praticabilità di un'interpretazione della prima in senso conforme alla Convenzione, avvalendosi di ogni strumento ermeneutico a sua disposizione; e, ove tale verifica di esito negativo - non potendo ciò rimediare tramite la semplice non applicazione della norma interna contrastante - egli deve denunciare la rilevata incompatibilità, proponendo questione di legittimità costituzionale in riferimento all'indicato parametro.



A sua volta, la Corte costituzionale, investita dello scrutinio, pur non potendo sindacare l'interpretazione della CEDU data dalla Corte europea, resta legittimata a verificare se la norma della Convenzione - la quale si colloca pur sempre a livello sub-costituzionale - si ponga eventualmente in conflitto con altre norme della Costituzione: ipotesi nella quale dovrà essere esclusa la idoneità nella norma convenzionale a integrare il parametro considerato (cfr. C. cost. n. 113/2011).

La struttura dell'art. 117 Cost., dunque, viene integrata e resa operativa dalle norme della CEDU, la cui funzione è quindi di concretizzare nella fattispecie la consistenza degli obblighi internazionali dello Stato.

Nel caso in esame, il parametro convenzionale interposto è costituito dall'art. 4 del protocollo n. 7 alla CEDU intitolato «Diritto di non essere giudicato o punito due volte» il quale dispone «1. nessuno può essere perseguito o condannato penalmente dalla giurisdizione dello stesso Stato per un reato per il quale è già stato assolto o condannato a seguito di una sentenza definitiva conformemente alla legge e dalla procedura penale di tale Stato. 2. Le disposizioni del paragrafo precedente non impediscono la riapertura del processo, conformemente alla legge e dalla procedura penale dello stato interessato, se fatti sopravvenuti o nuove rivelazioni o un servizio fondamentale nella procedura antecedente sono in grado di inficiare la sentenza intervenuta. 3. Non è autorizzata alcuna deroga al presente articolo ai sensi dell'articolo 15 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950».

3.2. Il principio del doppio binario sanzionatorio previsto dalla legislazione italiana per gli illeciti tributari e l'applicabilità cumulativa in relazione allo stesso fatto delle sanzioni previste dall'art. 13 del d.lgs. n. 471/1997 violano, a parere di questo Tribunale, il parametro costituzionale e, conseguentemente, l'art. 117, primo comma, Cost. per via della natura penale dell'illecito amministrativo in questione, secondo l'interpretazione fatta propria dalla Corte Edu.

Non possono, infatti, disattendersi i criteri interpretativi delineati dalla Corte di Strasburgo sin dalla sentenza Engel e altri c. Paesi Bassi dell'8 giugno 1976 al fine di individuare la natura «penale» o meno di una sanzione tributaria.

In particolare, con tale sentenza la Corte ha stabilito che il primo criterio da adottare consiste nella qualificazione della misura da parte del legislatore nazionale; tuttavia, se per la legge nazionale la sanzione non ha natura penale, occorre fare riferimento agli altri due Engel criteria che sono tra loro alternativi, ovvero alla natura sostanziale della violazione e la gravità della sanzione comminata.

L'approccio sostanziale adottato dalla Corte Edu, il quale è svincolato dal *nomen iuris* attribuito dallo stato dell'Unione, è stato recentemente ribadito dalla sentenza della Corte EDU del 10 febbraio 2009, Zolotukhin c. Russia, nonché dalla sentenza del 4 marzo 2014 Grande Stevens e altri c. Italia.

Con la prima la Corte ha elaborato una interpretazione uniforme del concetto di «same offence». Per stabilire se ci trova al cospetto dell'*idem factum*, infatti, non occorre fare riferimento alla «legal characterisation» ovvero alla fattispecie astratta, ma al fatto concreto.

Con la seconda decisione, la Corte Edu ha rilevato l'incompatibilità con il divieto convenzionale del *bis in idem* del regime del «doppio binario» sanzionatorio previsto dalla legislazione italiana per gli abusi di mercato. La pronuncia in esame si fonda su due consolidati orientamenti della giurisprudenza di Strasburgo: quanto al riconoscimento della natura sostanzialmente penale della sanzione amministrativa comminata dal T.U.F. per gli abusi di mercato, la sentenza valorizza i criteri interpretativi ormai consolidati nella giurisprudenza convenzionale ovvero i cc.dd. criteri di Engel; quanto allo scrutinio dell'identità del fatto, la sentenza fa riferimento alla rilevanza di un accertamento in concreto della disamina degli elementi costitutivi delle fattispecie astratte.

Tale interpretazione è stata fatta propria anche dal nostro giudice delle leggi, il quale con la sentenza n. 196 del 2010 ha affermato che tutte le misure di carattere punitivo-afflittivo, al di là della loro qualificazione formale, devono essere soggette alla medesima disciplina della sanzione penale in senso stretto.

3.3. Per una completa ricostruzione del quadro normativo appare opportuno richiamare le norme sanzionatorie in questione e l'interpretazione datane dalla Corte di Cassazione.

Con riferimento alla disciplina dell'illecito amministrativo, l'art. 13 d.lgs. n. 471/1997 stabilisce che «Chi non esegue, in tutto in parte, alle prescritte scadenze, i versamenti in acconto, i versamenti periodici, il versamento di conguaglio o a saldo dell'imposta risultante dalla dichiarazione, detratto in questi casi l'ammontare dei versamenti periodici e in acconto, ancorché non effettuati, è soggetto a sanzione amministrativa pari al 30% di ogni importo non versato, anche quando, in seguito alla correzione degli errori materiali o di calcolo rilevati in sede di controllo della dichiarazione annuale, risulti una maggiore imposta o una minore eccedenza detraibile. Per i versamenti effettuati con ritardo non superiore a quindici giorni, la sanzione di cui al primo periodo, oltre a quanto previsto dal comma 1 dell'articolo 13 del d.lgs. 18 dicembre 1997, n. 472, è ulteriormente ridotta ad un importo pari ad un quindicesimo per ciascuno giorno di ritardo(..)».



Quanto all'illecito penale, l'art. 10-ter del d.lgs. n. 74/2000 stabilisce che «la disposizione di cui all'articolo 10-bis si applica, nei limiti ivi previsti, anche a chiunque non versa l'imposta sul valore aggiunto, dovuta in base alla dichiarazione annuale, entro il termine per il versamento dell'acconto relativo al periodo di imposta successivo».

Appare evidente che il reato di omesso versamento annuale di cui all'articolo 10-ter d.lgs. n. 74/2000 implica necessariamente il passaggio attraverso l'illecito amministrativo, ovvero attraverso l'omesso versamento periodico mensile o trimestrale dell'imposta.

Come osservato, l'intero impianto del d.lgs. n. 74/2000 appare orientato al principio del doppio binario sanzionatorio.

L'art. 13 d.lgs. n. 74/2000 prevede espressamente la possibilità di cumulo della sanzione penale (pur se diminuita) e di quella amministrativa, subordinando l'applicazione della circostanza attenuante al pagamento del debito tributario comprensivo della sanzione. L'art. 13, comma 2-bis, subordina altresì l'accesso al giudizio di applicazione della pena su richiesta (artt. 444 e segg. c.p.p.) alla ricorrenza della circostanza attenuante di cui al primo comma.

Il doppio binario emerge, poi, dalla previsione dell'autonomia del procedimento amministrativo di accertamento e del processo tributario in pendenza di quello penale avente ad oggetto i medesimi fatti o fatti dal cui accertamento comunque dipende la relativa definizione (art. 20 d.lgs. n. 74/2000).

Il problema del cumulo delle sanzioni dovrebbe essere risolto nel nostro ordinamento dal principio di specialità così come sancito, con specifico riferimento alla materia tributaria, dall'art. 19 del decreto legislativo, norma in base alla quale «quando uno stesso fatto è punito da una delle disposizioni del titolo II del decreto in esame e da una che prevede una sanzione amministrativa, si applica la disposizione speciale».

Tuttavia le Sezioni Unite della Cassazione, chiamate a dirimere il contrasto sorto in relazione al rapporto tra l'illecito amministrativo di cui all'art. 13 d.lgs. n. 471/1997 e quello penale di cui all'art. 10-bis del d.lgs. n. 74/2000, hanno escluso che tra le due norme sussista un rapporto di specialità e hanno ritenuto, invero, sussistente un rapporto di progressione criminosa.

In particolare, la Cassazione ha affermato che «Il reato di omesso versamento dell'imposta sul valore aggiunto (art. 10-ter d.lgs. n. 74 del 2000), che si consuma con il mancato pagamento dell'imposta dovuta in base alla dichiarazione annuale, per un ammontare superiore ad euro cinquantamila, entro la scadenza del termine per il pagamento dell'acconto relativo al periodo di imposta dell'anno successivo, non si pone in rapporto di specialità ma di progressione illecita con l'art. 13, comma primo, d.lgs. n. 471 del 1997, che punisce con la sanzione amministrativa l'omesso versamento periodico dell'imposta entro il mese successivo a quello di maturazione del debito mensile IVA, con la conseguenza che al trasgressore devono essere applicate entrambe le sanzioni (cfr. Cass. S.U., 28 marzo 2013, n. 37424).

Non può negarsi che rientri nella discrezionalità del legislatore prevedere per le medesime violazioni di obblighi dichiarativi in materia di IVA, una combinazione di sovrattasse e sanzioni penali, al fine di assicurare la riscossione delle entrate provenienti dall'IVA e tutelare in tal modo gli interessi finanziari dell'Unione.

Tale principio è stato ribadito anche dalla Grande Sezione della Corte di giustizia nella decisione *Aklagaren c. Hans Akerberg Fransson* del 26 febbraio 2013, la quale ha, tuttavia, precisato che «qualora la sovrattassa sia di natura penale, ai sensi dell'articolo 50 della Carta, e sia divenuta definitiva, tale disposizione osta a che procedimenti penali per gli stessi fatti siano avviati nei confronti di una stessa persona».

Tale natura deve attribuirsi, a parere di questo Tribunale, alla sanzione amministrativa di cui all'art. 13 d.lgs. n. 471/1997, come di seguito si preciserà.

3.4. È pur vero che il legislatore italiano ha previsto un meccanismo idoneo in astratto a scongiurare il cumulo della sanzione amministrativa con quella penale.

In particolare, l'art. 21 d.lgs. n. 74/2000 rubricato «Sanzioni amministrative per le violazioni ritenute penalmente rilevanti» stabilisce che «1. L'ufficio competente irroga comunque le sanzioni relative alle violazioni tributarie fatte oggetto di notizia di reato. 2. Tali sanzioni non sono eseguibili nei confronti dei soggetti diversi da quelli indicati dall'articolo 19, comma 2, salvo che il procedimento penale sia definito con provvedimento di archiviazione o sentenza irrevocabile di assoluzione o di proscioglimento con formula che esclude la rilevanza penale del fatto. In quest'ultimo caso, i termini per la riscossione decorrono dalla data in cui il provvedimento di archiviazione o la sentenza sono comunicati all'ufficio competente;(.)».

Dunque, per evitare il cumulo delle sanzioni penali e amministrative in capo al responsabile, l'ordinamento prevede un meccanismo di sospensione della riscossione della sanzione amministrativa fino alla definizione del giudizio penale.

In sostanza, l'amministrazione può premunirsi di un titolo nei confronti del contribuente, dovendo tuttavia attendere l'esito del giudizio penale per eseguirlo.



L'eseguibilità della sanzione amministrativa è consentita nel solo caso in cui sia pronunciata l'assoluzione dell'imputato con formula «che esclude la rilevanza penale del fatto» (il fatto non sussiste o l'imputato non lo ha commesso), non per altre ipotesi di proscioglimento per motivi di merito o per estinzione del reato.

Orbene, se, nell'interpretazione datane dalla CEDU, le sanzioni amministrative tributarie assumono natura sostanzialmente penale, è proprio quest'ultimo meccanismo che si pone in evidente contrasto con la logica garantistica del divieto del *bis in idem* di cui all'art. 4, Prot. VII CEDU, dal momento che, proprio a seguito di una sentenza definitiva di assoluzione in sede penale, riprende vigore l'esecuzione di una sanzione che ha carattere sostanzialmente penale e che viene irrogata in relazione alle medesime condotte.

Anche a prescindere da tale osservazione, in ogni caso, è riscontrabile una violazione del medesimo principio del *ne bis in idem* in chiave processuale, laddove si consente che si determini aprioristicamente - al culmine di un procedimento amministrativo di accertamento o eventualmente di un contenzioso tributario - una sanzione di natura afflittiva avente natura analoga a quella penale.

In altri termini, per quanto l'eseguibilità della sanzione sia sospesa sino all'esito del giudizio penale, essa viene formalmente «irrogata», con la sua iscrizione a ruolo, come pare essere avvenuto nel caso di specie.

Dunque, in concreto si possono verificare ipotesi, come quella in esame, in cui la sanzione penale si aggiunge a quella di cui all'art. 13 d.lgs. n. 471/1997 già inflitta.

D'altra parte, è lo stesso legislatore, nell'art. 13, comma 2 d.lgs. n. 74/2000, a subordinare la concessione di una circostanza attenuante al pagamento del debito tributario comprensivo di sanzione amministrativa, sollecitando così il contribuente al pagamento anche di quest'ultima prima della definizione del processo penale e generando altresì una contraddizione interna del sistema.

3.5. Facendo applicazione dei criteri cd. Engel sopra richiamati non può che pervenirsi alla conclusione che la sanzione amministrativa prevista dall'art. 13 d.lgs. n. 471/1997 abbia natura penale, in quanto volta alla punizione del colpevole, trattandosi di una sanzione avente natura non compensativa, bensì deterrente e punitiva, caratteri questi tipici della sanzione penale.

Né tale natura può escludersi per via del fatto che la sanzione in questione possa essere irrogata all'esito di un procedimento amministrativo, dal momento che ciò che rileva, secondo la Corte Edu, è la natura della sanzione. D'altra parte, se la predetta osservazione fosse realistica, si porrebbe un ulteriore dubbio di legittimità costituzionale, tenuto conto che il suddetto procedimento sarebbe privo delle garanzie difensive previste invece nel processo penale.

Non può, infatti, disattendersi la portata delle recenti pronunce della Corte Edu in relazione al cumulo delle sanzioni amministrative e penali in materia tributaria.

In particolare, nella sentenza *Nikanen c. Finlandia* del 20 maggio 2014 la Corte si è pronunciata sul cumulo sanzionatorio delle sanzioni tributarie affermando che l'avvenuta irrogazione al contribuente, con provvedimento definitivo, di una sanzione amministrativa tributaria - nella specie una soprattassa di importo pure assai contenuto (1.700,00 euro) ma avente, in ogni caso, una connotazione punitiva - impedisce di avviare o di proseguire un procedimento penale per la medesima violazione, qualificata, nel caso specifico, come frode fiscale.

Tali principi sono stati ribaditi nella sentenza *Lucky Dev c. Svezia* del 27 novembre 2014 e riguardano un caso sostanzialmente analogo a quello che si presenta innanzi a questo Tribunale, posto che anche nell'ordinamento svedese alle violazioni di natura tributaria consegue sia l'applicazione di una sanzione amministrativa, definita dalla Corte tax surcharge, sia una sanzione di carattere penale, denominata tax offence.

Inoltre, anche nell'ordinamento svedese, così come in quello italiano, il procedimento amministrativo-tributario e quello penale sono indipendenti, non essendo previsto alcun meccanismo di raccordo tra essi.

La Corte Edu ha ribadito il proprio approccio analitico e concreto in relazione alla qualificazione dello stesso fatto che porta i Giudici di Strasburgo a considerare sostanzialmente unitaria l'*idem factum* quando le due condotte previste dalle norme sanzionatorie «costituiscono un insieme di circostanze fattuali che coinvolgono lo stesso imputato e che sono inestricabilmente avvinte nel tempo e nello stesso spazio». La Corte ha poi precisato che si ha violazione del principio stabilito dall'art. 4 del protocollo n. 7 della Convenzione solo quando uno dei due procedimenti previsti per la medesima condotta punita con l'irrogazione di due sanzioni sostanzialmente penali si sia concluso con una decisione definitiva.

In particolare, con la sentenza indicata la Corte ha affermato che a rendere non conforme la disciplina svedese alla convenzione sia l'assenza di una connessione tra i due procedimenti ovvero una «close connection in subitanee and in time» con la conseguenza che i due procedimenti, in quanto autonomi, costituiscono duplicazioni sanzionatorie per il medesimo fatto illecito e non una forma di tutela predisposta dall'ordinamento in un'ottica complessiva ed unitaria (*cf.* par. 61 e 62).



Le stesse osservazioni valgono, a parere di questo Tribunale, nell'ordinamento interno. Difatti, nel caso sottoposto all'attenzione del Tribunale ci si trova di fronte a due procedimenti scaturenti dagli stessi fatti, in quanto medesima è la violazione posta in essere dall'imputato che ha dato luogo, da un lato, al procedimento amministrativo di accertamento e, dall'altro, al procedimento penale.

Viene in rilievo, inoltre, la consecutività dei due procedimenti, posto che la sanzione penale verrebbe applicata, nel caso in questione, dopo che procedimento amministrativo si è concluso con una decisione definitiva.

Invero, il *ne bis in idem* non può che ritenersi ulteriormente violato dalla previsione dell'autonomia attribuita dal legislatore ai due procedimenti alla luce della previsione dell'art. 20 sopra citato. Difatti, secondo la Corte Edu, l'art. 4 prot. n. 7 CEDU non preclude la contemporanea apertura e celebrazione di procedimenti paralleli per lo stesso fatto, bensì l'eventualità che uno dei procedimenti non venga interrotto nel momento in cui l'altro è divenuto definitivo.

Alla luce della natura effettiva della violazione prevista dall'art. 13 d.lgs. n. 471/1997 e della finalità repressiva della sanzione ivi comminata la condanna in sede penale porterebbe alla violazione del *ne bis in idem* sostanziale e quindi dell'art. 4 del protocollo sopra citato.

Le due sanzioni infatti verrebbero comminate in relazione allo stesso periodo ed allo stesso comportamento per fatti identici.

L'omesso versamento dell'imposta, in concreto, già sanzionato in via amministrativa, viene nuovamente sanzionato in via penale, solo perché protratto nel tempo.

La previsione di un termine diverso di scadenza, al fine di individuare il diverso momento di consumazione della sanzione amministrativa e del reato, non vale a differenziare il fatto nella sua concretezza; né la mera previsione di una soglia di punibilità penale appare capace di distinguere il fatto oggetto delle due previsioni sanzionatorie, che resta il medesimo.

Ci si trova con palmare evidenza di fronte alla medesimezza del fatto secondo i principi sopra richiamati e fatti propri dalla Corte Edu.

Il meccanismo sopra delineato prescritto dal nostro legislatore all'art. 21 del d.lgs. n. 74/2000, pur se concepito in astratto al fine di scongiurare il cumulo sanzionatorio, non è in grado di evitare che in concreto si creino, come nel caso in esame, delle vicende in cui il contribuente abbia già pagato, prima dell'instaurazione del processo penale, la sanzione amministrativa comminatagli.

3.6. In conclusione, alla luce di quanto precede, appare non manifestamente infondata la q.l.c. proposta in via subordinata, in relazione all'art. 649 c.p.p. nella parte in cui detta disposizione non prevede l'applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio al caso in cui l'imputato sia stato giudicato, con provvedimento irrevocabile, per il medesimo fatto nell'ambito di un procedimento amministrativo per l'applicazione di una sanzione, alla quale debba riconoscersi natura penale ai sensi della CEDU e dei relativi protocolli.

La pronuncia manipolativa invocata, appare l'unico rimedio idoneo a scongiurare l'incompatibilità del regime del doppio binario previsto dal legislatore italiano in materia tributaria con il divieto convenzionale di *bis in idem*.

Difatti, come osservato, può verificarsi che un soggetto si trovi sottoposto a procedimento penale pur dopo che, per il medesimo illecito fiscale, gli sia già stata comminata in via definitiva una sanzione amministrativa.

In ogni caso, quand'anche l'imputato non avesse provveduto al pagamento della sanzione amministrativa per via del disposto dell'art. 21, permarrrebbe una violazione del *ne bis in idem* processuale e, conseguentemente, dell'art. 4 del protocollo n. 7 così come stabilito dalla Corte Edu nelle sentenze sopra riportate.

Tale violazione determina un *vulnus* costituzionale attinente ad un diritto fondamentale dell'individuo sanabile solo attraverso la pronuncia additiva richiesta, che consentirebbe di rimuovere gli effetti pregiudizievoli conseguenti alla violazione del divieto di *bis in idem* qualora l'imputato sia stato giudicato, in via definitiva, per il medesimo fatto nell'ambito di un procedimento amministrativo per l'applicazione di una sanzione alla quale debba riconoscersi natura penale ai sensi della normativa convenzionale.

P.Q.M.

Dichiara irrilevante la questione di legittimità costituzionale proposta dalla difesa in via principale.

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata:

la questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'art. 4 del protocollo n. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, dell'art. 649 c.p.p., in relazione all'art. 10-ter d.lgs. n. 74/2000, nella parte in cui non prevede l'applicabilità



della disciplina del divieto di un secondo giudizio al caso in cui all'imputato sia già stata comminata, per il medesimo fatto nell'ambito di un procedimento amministrativo, una sanzione alla quale debba riconoscersi natura penale ai sensi della Convenzione EDU e dei relativi protocolli.

Sospende il giudizio in corso e dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei ministri e sia comunicata ai Presidenti delle camere del Parlamento.

Visto l'art. 159, comma 1, n. 2) c.p., sospende il corso della prescrizione.

Dell'ordinanza è data lettura alle parti in udienza.

Così deciso in Bologna il 21 aprile 2015.

Il giudice: DOTT. Massimiliano CENNI

L'ordinanza in data 21 aprile 2015 è stata redatta con la collaborazione della M.O.T. dott.ssa Gabriella Logozzo.

Bologna, 21 aprile 2015

Il giudice: DOTT. Massimiliano CENNI

15C00205

N. 137

*Ordinanza del 25 marzo 2015 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per la Toscana
sul ricorso proposto da Del Medico Marco contro Comune di Firenze*

Edilizia ed urbanistica - Norme della Regione Toscana - Segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA) - Previsione che l'amministrazione comunale possa adottare provvedimenti inibitori e sanzionatori anche dopo la scadenza del trentesimo giorno dalla presentazione della SCIA sul presupposto della riscontrata difformità dell'intervento che ne è oggetto dalle norme urbanistiche o dalle previsioni degli strumenti urbanistici generali, degli atti di governo del territorio o dei regolamenti urbanistici - Violazione dei livelli essenziali delle prestazioni stabiliti in materia di SCIA dalla legislazione statale (art. 19 legge n. 241/1990) - Lesione dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materia di governo del territorio.

- Legge della Regione Toscana 3 gennaio 2005, n. 1, art. 84-bis, comma 2, lett. b).
- Costituzione, art. 117, commi secondo, lett. m), e terzo.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER LA TOSCANA

(SEZIONE TERZA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 823 del 2014, proposto da:

Marco Del Medico, rappresentato e difeso dall'avv. Alessandro Cecchi nel cui studio in Firenze, via Masaccio 172 è elettivamente domiciliato;

contro Comune di Firenze, rappresentato e difeso per legge dagli avv. Antonella Pisapia, Annalisa Minucci, Francesca De Santis, domiciliato in Firenze presso l'Ufficio legale in Palazzo Vecchio - piazza Signoria;

per l'annullamento

— dell'ordinanza n. 130/2014 del 28.2.2014, notificata in data 8 marzo 2014, con la quale è stata dichiarata l'inefficacia della D.I.A./S.C.I.A. n. 6319/2012 presentata dal ricorrente, con contestuale ordine di rimessa in pristino ex art. 135, comma 2, L.R.T. n. 1/2005;



— di tutti i provvedimenti comunque connessi, anche se incogniti, compresi gli atti istruttori e la comunicazione di avviso del procedimento prot. n. 28116 del 25.6.2013.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Comune di Firenze in Persona del Sindaco P.T.;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 gennaio 2015 il dott. Raffaello Gisoni e uditi per le parti i difensori A. Cecchi e A. Pisapia;

1. Il ricorrente, proprietario di una unità immobiliare ad uso civile abitazione ricadente in zona urbanisticamente classificata come agricola nel comune di Firenze, intendendo avvalersi dei benefici dalla normativa regionale sul cd. "piano casa" (L.R. 08 maggio 2009 n. 24), ha presentato in data 10 settembre 2012 una SCIA finalizzata alla realizzazione di un ampliamento della predetta abitazione mediante chiusura di un preesistente loggiato.

Successivamente alla presentazione della segnalazione nessuna comunicazione ostativa è pervenuta da parte del Comune di Firenze; sicché i lavori sono stati eseguiti e ne è stata comunicata l'ultimazione in data 25 febbraio 2013.

Con nota del 25 giugno 2013 il Comune di Firenze ha comunicato l'avvio di un procedimento di accertamento edilizio ai sensi dell'art. 84 bis della L.R. 1/2005 in quanto l'ampliamento non rientrerebbe fra quelli consentiti dalla L.R. 24 del 2009. In particolare, poiché l'intera superficie della abitazione del Sig. Del Medico sarebbe stata originariamente legittimata mediante condono edilizio, la stessa, giusto il disposto dell'art. 5 comma 4 della citata L.R. 24/09, non sarebbe ammessa a beneficiare degli incrementi straordinari previsti dalla normativa regionale sul "piano casa".

Con successivo provvedimento in data 28 febbraio 2014 il Responsabile della direzione urbanistica del Comune di Firenze dichiarava inefficace la s.c.i.a. n. 6319/2012 ed ordinava al ricorrente ai sensi dell'art. 135 comma 2 della L.R. 1/05 la rimessione in pristino mediante rimozione del tamponamento della loggia.

Avverso tale atto l'interessato ha proposto ricorso innanzi a questo Tribunale amministrativo affermando con il terzo e quarto motivo che l'ampliamento realizzato rientrerebbe fra quelli ammessi dall'art. 5 della L.R. 24/2009 e, comunque sarebbe conforme alle previsioni degli strumenti urbanistici del comune di Firenze. Entrambi i motivi sono stati dichiarati infondati con sentenza parziale emessa in Camera di consiglio contestualmente alla presente ordinanza.

Con il primo motivo di ricorso il Sig. Del Medico afferma che l'art. 84 bis della legge regionale toscana 3 gennaio 2005 n. 1 nella parte in cui consente alle amministrazioni comunali di adottare provvedimenti inibitori e sanzionatori anche dopo la scadenza del termine di trenta giorni dalla presentazione della s.c.i.a. in tutti i casi in cui venga riscontrata una difformità dell'intervento dalle norme urbanistiche o dalle prescrizioni degli strumenti urbanistici generali, degli atti di governo del territorio o dei regolamenti edilizi, non sarebbe conforme ai principi fondamentali previsti in materia di segnalazione certificata di inizio attività dalla legge dello Stato in base ai quali, dopo il decorso del termine di trenta giorni dalla presentazione della s.c.i.a. le amministrazioni potrebbero esercitare i propri poteri sanzionatori solo in presenza di un pericolo per gli interessi "sensibili" di cui al comma 4° dell'art. 19 della L. 241 del 1990 o nel caso in cui la segnalazione certificata di inizio attività sia basata su dichiarazioni sostitutive di atto di notorietà false o mendaci.

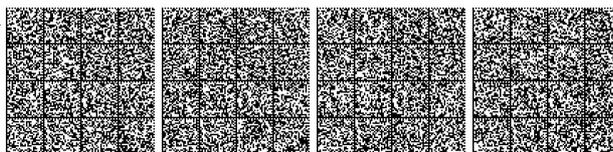
Con il secondo motivo di ricorso viene denunciata la violazione dell'art. 19 comma 3 della L. 241/90 in quanto con il provvedimento impugnato l'amministrazione avrebbe dichiarato inefficace la s.c.i.a. presentata in data 10 settembre 2012 senza dar conto nella motivazione dei presupposti previsti dall'art. 21 nonies della predetta legge per l'esercizio del potere di autotutela.

2. Ritiene il Collegio che la questione di costituzionalità posta con il secondo motivo di ricorso non sia manifestamente infondata.

Ritiene altresì il Collegio, per le ragioni che appresso verranno specificate, che la decisione sul secondo motivo di ricorso sia subordinata al giudizio relativo alla legittimità costituzionale dell'art. 84 bis della L.R. 1/2005.

3. Premesso che l'art. 84 bis della L.R. 1/2005 è stato introdotto dall'art. 22 della L.R. 5 agosto 2011, n. 40, occorre muovere dalla ricostruzione di quale fosse il quadro normativo nazionale alla data di entrata in vigore della predetta legge regionale.

In proposito va ricordato che l'art. 19 della L. 241 del 1990 è stato integralmente riscritto dal comma 4 bis dell'art. 49 del D.L. 31 maggio 2010 n. 78, convertito in L. legge 30 luglio 2010, n. 122, il quale ha sostituito l'istituto della dichiarazione di inizio attività con quello della segnalazione certificata di inizio attività.



Per quanto qui interessa il testo dell'art. 19 introdotto dalla predetta norma prevede che la segnalazione debba essere corredata:

a) da dichiarazioni sostitutive (di certificazione e di atto di notorietà) attestanti la sussistenza dei fatti stati e delle qualità personali "autocertificabili" ai sensi degli artt. 46 e 47 del d.P.R. 445 del 2000;

b) dalle attestazioni e asseverazioni di tecnici abilitati "relative alla sussistenza dei requisiti e dei presupposti" "richiesti dalla legge o da atti amministrativi a contenuto generale" per "il rilascio" delle autorizzazioni, licenze, concessioni, permessi o nulla osta sostituiti dalla s.c.i.a. Attestazioni ed asseverazioni che devono, peraltro, essere "corredate dagli elaborati tecnici necessari per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione".

Ai sensi del comma terzo della norma l'amministrazione deve accertare l'eventuale "carezza dei requisiti e dei presupposti di cui al comma 1" entro il termine di sessanta giorni dalla presentazione della s.c.i.a. (ridotto a trenta nel caso di s.c.i.a. edilizia).

La scadenza di tale termine, ancorché priva di valenza provvedimentoale, costituisce un evento decadenziale che preclude la adozione di provvedimenti di divieto di prosecuzione dell'attività e di rimozione dei suoi effetti, salvo che le "dichiarazioni sostitutive" attestanti i fatti, le qualità e gli stati personali posti alla base della s.c.i.a. si rivelino, successivamente, essere "false o mendaci", oppure nel caso in cui l'attività intrapresa in assenza dei requisiti e dei presupposti previsti dalla legge metta in pericolo il patrimonio artistico e culturale, l'ambiente, la salute, la sicurezza pubblica o la difesa nazionale.

Ove non ricorrano le due ipotesi in cui il termine per l'adozione dei provvedimenti di divieto di prosecuzione e rimozione degli effetti della attività non opera, l'amministrazione non perde ogni possibilità di intervento tardivo, ma il potere che essa può esercitare non è più correlato alla semplice verifica della assenza dei requisiti ed ai presupposti previsti dalla legge o da atti amministrativi generali per l'esercizio della attività ma alle valutazioni di opportunità ed al bilanciamento degli interessi proprie della attività di "autotutela" così come codificate dagli artt. 21 quinquies e nonies della L. 241 del 1990.

La disciplina della s.c.i.a. introdotta con il D.L. 78 del 2010 effettua, quindi, un preciso riparto fra gli oneri certificativi che ricadono sul privato autore della segnalazione e gli obblighi istruttori che competono alla p.a. in ordine alla verifica dei requisiti e presupposti sostanziali per l'intrapresa della attività, riparto dal quale sono fatte derivare puntuali conseguenze in ordine al limite entro cui l'affidamento del privato riceve protezione.

Dalla lettura del testo della norma appare chiaro che il corredo di dichiarazioni sostitutive e di asseverazioni che devono accompagnare la s.c.i.a. non esime l'amministrazione dall'obbligo di effettuare entro il termine di sessanta (o trenta) giorni le verifiche sulla sussistenza dei requisiti e dei presupposti per l'esercizio della attività né riducono tali verifiche ad un controllo meramente formale.

Se da un lato, infatti, l'amministrazione è dispensata dall'effettuare entro il termine predetto accertamenti in ordine alla verità dei fatti, degli stati e delle qualità personali attestati nelle dichiarazioni sostitutive ad essa allegate, altrettanto non può tuttavia affermarsi in relazione al contenuto delle asseverazioni ed attestazioni dei tecnici abilitati le quali, invece, non possono essere *sic et simpliciter* essere prese per buone, ma devono essere verificate entro il termine all'uopo previsto.

Ciò si evince sia dal comma 3 dell'art. 19, nella parte in cui riconnette la inoperatività del termine per disporre la cessazione della attività e della rimozione dei suoi effetti alla sola scoperta della falsità o mendacità delle dichiarazioni sostitutive e non anche delle attestazioni e delle asseverazioni tecniche (che il comma secondo della norma ha cura di distinguere), sia dal comma 2 del medesimo articolo laddove viene prescritto che le attestazioni e le asseverazioni debbano essere corredate dagli elaborati tecnici "per consentire le verifiche di competenza dell'amministrazione".

Dalla analisi della norma emerge, quindi, un sistema equilibrato nel quale il principio di autoresponsabilità del privato autore della segnalazione non si spinge fino al punto di addossare allo stesso anche il rischio che i giudizi tecnici o le qualificazioni giuridiche derivanti dalla interpretazione di testi legislativi e regolamentari (spesso locali), che formano oggetto di asseverazione da parte dei tecnici abilitati, risultino, a posteriori, disattese dalle amministrazioni anche a notevole distanza di tempo dalla presentazione della s.c.i.a. Tali giudizi e tali qualificazioni devono, quindi, essere verificate dall'amministrazione entro il termine previsto dalla legge la cui scadenza fa, pertanto, insorgere in capo al privato il ragionevole affidamento sulla conformità della attività intrapresa ai requisiti ed i presupposti che la legittimano; affidamento che, a quel punto, l'amministrazione può disattendere solo nel caso di messa in pericolo degli interessi sensibili di cui al comma 4 dell'art. 19 della L. 241/90 o esercitando le prerogative proprie dell'autotutela.



Del resto se fosse consentito alle amministrazioni fare appello alla inesattezza o alla erroneità dei giudizi espressi nelle asseverazioni tecniche per intervenire anche dopo la scadenza del termine, qualora ritenga insussistenti i requisiti per l'esercizio della attività, sia la previsione di cui al comma 4 dell'art. 19 sia quella relativa all'esercizio del potere di autotutela (contenuta nel comma 2) sarebbero private di ogni senso e pratica utilità.

Sul punto occorre, infine, osservare che seppure anche la falsità delle asseverazioni tecniche sia penalmente punita (art. 10 comma 6 L. 241/90), ciò non significa che tali atti abbiano una efficacia fidefacente che esoneri l'amministrazione a cui essi sono diretti dall'effettuare le prescritte verifiche in ordine alla sussistenza dei requisiti tecnici e giuridici asseverati.

Prova ne è che tali asseverazioni devono essere allegate anche alla domanda di permesso di costruire (art. 20 comma 1 DPR 380/01) il cui rilascio presuppone senza dubbio alcuno l'effettuazione di autonome verifiche da parte del responsabile del procedimento.

4. Il sistema dei controlli sulla s.c.i.a. sancito dai commi 2, 3 e 4 dell'art. 19 della L. 241/90 risulta, peraltro, pacificamente applicabile nella sua integralità alla materia edilizia.

Infatti, l'art. 5 comma 2 lett. b) del citato D.L. 78/2010 ha aggiunto al testo dell'art. 19 il comma 6 bis in base al quale l'istituto della scia viene dichiarato applicabile anche alla predetta materia con la sola differenza consistente nel fatto che il termine per l'intervento inibitorio o repressivo della p.a. è ridotto da 60 a 30 giorni.

Successivamente, il comma 6 bis dell'art. 19 è stato modificato dall'art. 6, comma 1, lettera b), del D.L. 13 agosto 2011, n. 138 con il quale il legislatore ha voluto precisare che l'esercizio dei poteri sanzionatori e di vigilanza previsti dal d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 e dalle leggi regionali, già fatti salvi dal testo precedente della norma, debba avvenire entro i limiti in cui il comma 4 del medesimo articolo consente l'intervento tardivo della p.a. a tutela di interessi sensibili.

5. Al fine di vagliare la conformità al quadro normativo nazionale della disciplina regionale toscana relativa ai "poteri di vigilanza in caso di scia" contenuta nell'art. 84 bis della L.R. 1/05 (legge oggi abrogata ma che risulta comunque applicabile ai fini della decisione sul ricorso in quanto vigente al momento della adozione del provvedimento impugnato), occorre preliminarmente offrirne una ricostruzione ermeneutica.

Le previsioni contenute nell'art. 84 bis della L.R. 1/05 si differenziano a seconda delle diverse tipologie di intervento edilizio che possono essere oggetto di s.c.i.a.

Il primo comma stabilisce, infatti, che "con riferimento agli interventi di cui all'articolo 79, comma 1, lettera a) e a quelli di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 79, comma 2, lettera d), decorso del termine di cui all'articolo 84, comma 6, non preclude la potestà di controllo, anche a campione, del comune nell'ambito dell'attività di vigilanza di cui all'articolo 129", mentre il secondo comma si riferisce agli interventi di cui "all'articolo 79, comma 1, lettere b), d), e) ed f) e di cui all'articolo 79, comma 2, lettere a), b), c) ed e)", prevedendo che, in tali ipotesi, "decorso il termine di trenta giorni di cui all'articolo 84, comma 6, possono essere adottati provvedimenti inibitori e sanzionatori qualora ricorra uno dei seguenti casi: a) in caso di falsità o mendacia delle asseverazioni, certificazioni, dichiarazioni sostitutive di certificazioni o degli atti di notorietà allegati alla SCIA medesima; b) in caso di difformità dell'intervento dalle norme urbanistiche o dalle prescrizioni degli strumenti urbanistici generali, degli atti di governo del territorio o dei regolamenti edilizi; c) qualora dall'esecuzione dell'intervento consegua pericolo di danno per il patrimonio storico-artistico, culturale e paesaggistico, per l'ambiente, per la salute, per la sicurezza pubblica o la difesa nazionale.

La norma consente, quindi, all'amministrazione di esercitare i poteri sanzionatori previsti per la repressione degli abusi edilizi anche oltre il termine di trenta giorni dalla presentazione della s.c.i.a. in un numero di ipotesi molto più ampio di quello previsto dai commi 3 e 4 dell'art. 19 della L. 241/90.

Nel caso degli interventi di cui all'articolo 79, comma 1, lettera a) e di quelli di ristrutturazione edilizia di cui all'articolo 79, comma 2, lettera d), la possibilità di intervento tardivo è praticamente illimitata, mentre con riguardo agli interventi di cui all'articolo 79, comma 1, lettere b), d), e) ed f) e di cui all'articolo 79, comma 2, lettere a), b), c) ed e), l'intervento repressivo tardivo è ammesso non solo al fine di prevenire un pregiudizio a determinati interessi sensibili (coincidenti con quelli tipizzati nel comma 4 dell'art. 19 della L. 241/90), o in caso di falsità o mendacio delle dichiarazioni sostitutive, ma anche in ipotesi non contemplate dall'art. 19 della L. 241/90, fra le quali rientrano la "falsità e la mendacia" delle asseverazioni tecniche e, soprattutto, la riscontrata difformità dell'intervento oggetto di s.c.i.a. dalle norme urbanistiche o dalle prescrizioni degli strumenti urbanistici generali, degli atti di governo del territorio o dei regolamenti edilizi.

Peraltro, nei predetti casi, l'adozione dei provvedimenti sanzionatori oltre il termine di trenta giorni dalla presentazione della s.c.i.a. non è subordinata ad un bilanciamento di interessi che tenga conto dell'affidamento del privato.

L'art. 84 bis della L.R. 1/05 non contiene, infatti, alcun richiamo al potere di autotutela.



Manca, inoltre, nell'impianto della legge regionale, lo stesso presupposto affinché possa insorgere in capo all'autore della segnalazione un affidamento in ordine alla sua conformità sostanziale alla legge; presupposto che, come si è sopra evidenziato, consiste nel dovere dell'amministrazione di effettuare entro il trentesimo giorno dalla presentazione della s.c.i.a. un controllo sostanziale sulla sussistenza dei requisiti e dei presupposti legali per l'esercizio della attività. L'art. 84 comma 6 della citata legge prevede, infatti, che la p.a. debba farsi carico nei trenta giorni che seguono alla presentazione della segnalazione di una verifica puramente formale sulla completezza della documentazione ad essa allegata (verifica della "l'assenza di uno o più degli atti di cui al comma 2").

Nel contesto della legge regionale non vi può quindi essere alcun affidamento su un tempestivo controllo pubblico dei requisiti ed i presupposti della attività segnalata perché non è previsto che un siffatto controllo debba avvenire entro trenta giorni dalla presentazione della s.c.i.a.

L'inizio della attività avviene, quindi, "a rischio e pericolo" del suo autore che può trovarsi esposto anche a notevole distanza di tempo ad un accertamento di segno opposto della p.a. ed ai conseguenti provvedimenti di ripristino.

Queste considerazioni inducono il Collegio a ritenere che il richiamo al potere di autotutela contemplato dall'art. 3 dell'art. 19 della L. 241 del 1990 non sia trasponibile in via interpretativa nell'ambito della disciplina della s.c.i.a. dettata dalla legge toscana n. 1/05 la quale è il frutto di una scelta di politica legislativa autonoma irriducibilmente diversa rispetto a quella compiuta dal legislatore nazionale che il giudice non ha il potere di disattendere dovendo limitarsi a prospettare la possibile incostituzionalità che spetta, in ultima analisi alla Corte costituzionale accertare.

6. Tutto ciò chiarito occorre ancora osservare, in punto di rilevanza della questione di costituzionalità dell'art. 84 bis della L.R. 1/05, che il provvedimento impugnato appare del tutto legittimo se vagliato alla luce del disposto della sopra richiamata norma regionale.

Infatti, il Comune di Firenze ha ritenuto — senza che sul punto vi sia stata contestazione alcuna — che l'intervento contemplato dalla s.c.i.a. presentata dal ricorrente rientrasse nella tipologia del restauro e risanamento conservativo prevista dall'art. 79 comma 2 lett. c) della L.R. 1/05 (cfr. doc. 6 dei documenti prodotti in data 23 maggio 2014) ed ha, quindi, applicato la sanzione della rimessione in pristino a cura e spese del contravventore prevista dall'art. 135 comma 2 della medesima legge per l'esecuzione di tale categoria di interventi "in difformità dalle norme urbanistiche o dalle prescrizioni degli strumenti urbanistici generali, degli atti di governo del territorio, o dei regolamenti edilizi".

L'applicazione della predetta sanzione, che l'art. 135 della L.R. prevede per il caso di "interventi eseguiti in assenza di SCIA o in difformità da essa", anche ad una ipotesi in cui l'intervento era, invece, conforme alla s.c.i.a. presentata è stata resa possibile proprio dal disposto del comma 2 lettera b) dell'art. 84 bis in base al quale i poteri repressivi degli abusi edilizi rientranti nella categoria del risanamento e restauro conservativo possono essere esercitati senza limiti di tempo anche nel caso in cui i lavori contemplati dalla segnalazione certificata non risultino conformi norme urbanistiche o alle prescrizioni degli strumenti urbanistici generali, degli atti di governo del territorio o dei regolamenti edilizi.

Ove alla fattispecie fosse stata applicata la normativa nazionale il risultato sarebbe stato diverso atteso che:

a) la mera constatazione della non conformità urbanistica dell'intervento (anche alla luce della LR. 24/09) non avrebbe potuto di per sé legittimare un intervento repressivo successivo alla scadenza del trentesimo giorno dalla presentazione della s.c.i.a.;

b) la s.c.i.a. non si basava su dichiarazioni false o mendaci né su omissioni fraudolente (cosa, peraltro, mai contestata dal Comune) ma, anzi, del tutto correttamente evidenziava (come può evincersi dai documenti depositati dal Comune in data 17 giugno 2014) che la superficie dell'immobile era stata legittimata urbanisticamente mediante rilascio di una concessione in sanatoria (permettendo così al Comune di vagliare immediatamente la rilevanza di tale circostanza in ordine alla ammissibilità dell'intervento di ampliamento);

c) non risulta agli atti la sussistenza di un pericolo per interessi sensibili, avendo, anzi, l'intervento ottenuto la prescritta autorizzazione paesaggistica.

7. Acclarata la sussistenza di una difformità fra l'art. 19 della L. 241/90 e l'art. 84 bis comma 2 della L.R. 1/05 e messa in evidenza la rilevanza della stessa ai fini della decisione sul ricorso, rimane da esaminare la questione se il contrasto fra le due fonti comporti una non manifestamente infondata questione di incostituzionalità della legge regionale per violazione con l'art. 117 secondo o terzo comma della Costituzione.

Ritiene il collegio che la questione di costituzionalità non sia manifestamente infondata con riferimento sia alla possibile violazione dei principi fondamentali della materia edilizia (rientrante in quella più generale del governo del territorio oggetto di competenza concorrente ai sensi dell'art. 117 comma 2 Cost.) sia al mancato rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali stabiliti con legge dello Stato ai sensi dell'art. 117 comma 2 lett. m) Cost.



Con riguardo al primo profilo occorre innanzitutto rammentare che la disciplina statale dei titoli edilizi è pacificamente ritenuta dalla Corte Costituzionale essere norma di principio (Corte Cost. 203/2003).

La regolamentazione dei titoli edilizi è, inoltre, strettamente connessa con profili della disciplina edilizia attinenti ai poteri di vigilanza, sul corretto uso del territorio.

In particolare, come ha osservato la Corte costituzionale nella sentenza 188 del 2012, il comma 6 bis dell'art. 19 della L. 241 del 1990 è stato introdotto proprio allo scopo di raccordare la "configurazione normativa dei poteri amministrativi di repressione dell'abuso edilizio" previsti dalla legislazione edilizia nazionale e da quelle regionali con "la riforma dei titoli abilitativi all'edificazione, culminata con l'introduzione della segnalazione certificata di inizio attività".

"L'interesse costituzionale al controllo pubblico volto a preservare l'armonico sviluppo e l'integrità del territorio" necessitava, infatti, essere temperato con "l'affidamento ingenerato dalla SCIA stessa" e tale temperamento è avvenuto da un lato fissando un termine perentorio per la verifica della conformità urbanistica della s.c.i.a. edilizia dopo il quale gli interventi conformi alla segnalazione certificata non sono più sanzionabili e dall'altro attribuendo alla p.a. rimedi che consentano, nei "casi di più grave sacrificio del bene pubblico", di "compensare il potenziale pregiudizio insito nella contrazione dei modi e dei tempi dell'attività amministrativa" inerente la vigilanza.

Tali rimedi non sono, peraltro, limitati al solo potere finalizzato a prevenire i pericoli che possono riguardare interessi pubblici particolarmente sensibili, previsto dal comma 4 dell'art. 19 della L. 241/90, ma comprendono anche il generale potere di autotutela contemplato dal comma 3 del medesimo articolo il quale, anche se non espressamente richiamato nel comma 6 bis, "si adatta compiutamente alla materia dell'edilizia, alla quale non vi è ragione per ritenere che non si riferisca"; anche perché "si esporrebbe a censura di manifesta irragionevolezza una interpretazione contraria, che venisse a sottrarre gli interessi implicati dal governo del territorio all'applicabilità di un generale istituto del diritto amministrativo, la cui compatibilità con la SCIA è stata riconosciuta dallo stesso legislatore con il citato comma 3".

L'equilibrio raggiunto dall'art. 19 della L. 241/90 fra l'interesse pubblico al corretto uso del territorio e l'affidamento del privato assume a, giudizio, del Collegio rango di principio fondamentale che deve essere rispettato da parte delle legislazioni regionali che intervengano nell'ambito della materia di competenza concorrente del governo del territorio.

Il carattere "fondamentale" dei principi è dato dall'essere gli stessi il risultato di una precisa scelta di politica attinente il bilanciamento dei diversi interessi in gioco che, costituendo momenti chiave della disciplina di una determinata materia, sono inderogabili da parte delle legislazioni regionali.

L'art. 84 bis comma 2 lettera b. della L.R. 1/05 nel momento in cui consente l'esercizio dei poteri sanzionatori relativi a determinate categorie di interventi edilizi che hanno formato oggetto di s.c.i.a. anche oltre il termine di 30 giorni dalla sua presentazione sulla base del mero riscontro della difformità dalle norme urbanistiche o dalle prescrizioni degli strumenti urbanistici generali, degli atti di governo del territorio o dei regolamenti edilizi, altera gravemente l'equilibrio fra i due valori sopra menzionati a tutto sfavore della tutela dell'affidamento del privato che la norma non tiene in alcun considerazione, equiparando in tutto e per tutto le opere conformi alla s.c.i.a. a quelle realizzate in modo del tutto abusivo.

Sotto diverso profilo l'art. 84 bis comma 2 lettera b) della L.R. 1/05 incorre in una possibile violazione dell'art. 117 comma 2 lettera m) della Costituzione non osservando i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali dei cittadini nell'ambito del procedimento amministrativo.

Ai sensi del comma 4 ter del D.L. 78/2010, infatti, l'intera disciplina della s.c.i.a. contenuta nel comma 4-bis si inquadra nel predetto titolo di competenza esclusiva dello Stato.

Costituiscono, pertanto, livelli essenziali delle prestazioni tutti i profili della disciplina della s.c.i.a. che riguardano il rapporto fra amministrazione e cittadino ivi compresi quelli afferenti alla posizione in cui si viene a trovare l'autore della segnalazione allo scadere del trentesimo giorno dalla sua presentazione, posizione connotata dalla garanzia che l'amministrazione non possa più adottare i provvedimenti di inibizione della attività e di rimozione dei suoi effetti se non nei casi contemplati dalla norma medesima.

È appena il caso di ricordare che la Corte costituzionale con la sentenza 164 del 2012, nel respingere i ricorsi proposti dalle regioni avverso la suddetta norma, ha stabilito che la disciplina della s.c.i.a. ben si presta ad essere ricondotta al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. che permette una restrizione dell'autonomia legislativa delle Regioni, giustificata dallo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla stessa Costituzione, in quanto l'attività amministrativa può assurgere alla qualifica di "prestazione", della quale lo Stato è competente a fissare un livello essenziale a fronte di uno specifico diritto di individui, imprese, operatori economici e, in genere, soggetti privati.



In particolare, ha affermato la Corte, tutto il meccanismo su cui si basa la segnalazione certificata di inizio attività per cui “al soggetto interessato si riconosce la possibilità di dare immediato inizio all’attività., fermo restando l’esercizio dei poteri inibitori da parte della pubblica amministrazione, ricorrendone gli estremi” e “fatto salvo il potere della stessa pubblica amministrazione di assumere determinazioni in via di autotutela, ai sensi degli artt. 21-*quinquies* e 21-*nonies* della legge n. 241 del 1990”, costituisce “prestazione specifica” anche laddove viene tutelato “il diritto dell’interessato ad un sollecito esame, da parte della pubblica amministrazione competente, dei presupposti di diritto e di fatto che autorizzano l’iniziativa medesima”.

8. Per le suddette ragioni il Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione della legittimità costituzionale dell’art. 84 bis comma 2 lettera *b*) della legge regionale toscana 3 gennaio 2005 n. 1 nella parte in cui consente alla amministrazione comunale di adottare provvedimenti inibitori e sanzionatori anche dopo la scadenza del trentesimo giorno dalla presentazione della s.c.i.a. sulla base del solo presupposto della riscontrata difformità dell’intervento che ne è oggetto dalle norme urbanistiche o dalle prescrizioni degli strumenti urbanistici generali, degli atti di governo del territorio o dei regolamenti edilizi.

In particolare, la Sezione dubita che la predetta norma possa ritenersi conforme ai principi fondamentali della materia contenuti nei commi secondo terzo e quarto dell’art. 19 della L. 241 del 1990 in tema di s.c.i.a. concernenti anche la s.c.i.a. edilizia in forza del disposto del comma 6 ter del predetto articolo, e, quindi, incorra nella violazione dell’art. 117 comma 3 della Costituzione.

La Sezione dubita altresì della costituzionalità della predetta norma sotto il profilo della violazione dell’art. 117 comma 2 lett. *m*) Cost. in quanto non rispetta i livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali stabiliti in materia di segnalazione certificata di inizio attività dai menzioni comma dell’art. 19 della L. 241/90.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana, Sezione III,

Visti gli articoli 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e 1 e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 84 bis comma 2 lett. b) della legge regionale toscana 3 gennaio 2005 n. 1 in riferimento all’art. 117 comma 3 e all’art. 117 comma 2 lett. m) della Costituzione

SOSPENDE IL GIUDIZIO;

Ordina, a cura della Segreteria, la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

Ordina la notifica della presente ordinanza alle parti in causa nonché al Presidente della Giunta regionale della Toscana.

Ordina che della presente ordinanza sia data comunicazione, dalla Segreteria, al Presidente del Consiglio regionale della Toscana.

Così deciso in Firenze nelle camere di consiglio dei giorni 9 gennaio 2015, 17 febbraio 2015, con l’intervento dei magistrati:

Maurizio Nicolosi, Presidente

Rosalia Messina, Consigliere

Raffaello Gisondi, Primo Referendario, Estensore

Il Presidente: NICOLOSI

L’Estensore: GISONDI



N. 138

Ordinanza del 10 marzo 2015 emessa dal Tribunale dei minorenni di Milano sul reclamo proposto da Z.I.C.

Ordinamento penitenziario - Liberazione anticipata speciale - Divieto di concessione del beneficio ai condannati per taluno dei delitti previsti dall'art. 4-bis della legge n. 354 del 1975 - Applicabilità ai condannati minorenni - Denunciato automatismo - Violazione dei principi di protezione dell'infanzia e della finalità rieducativa della pena.

- Decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 10, art. 4, comma 1.
- Costituzione, artt. 3, 27, comma terzo, e 31, comma secondo.

IL TRIBUNALE PER I MINORENNI DI MILANO

In funzione di Tribunale di Sorveglianza riunito in Camera di consiglio nelle persone di dott. Marina Zelante Presidente, dott. Paola Ghezzi giudice relatore, dott. Patrizia Daniela Angeli giudice onorario, dott. Luca Tartaro giudice onorario.

Ha pronunciato la seguente ordinanza nel procedimento di reclamo proposto da Z. I. C. nato a B in Romania il 11.4.1991, attualmente detenuto presso la Casa di Reclusione di Milano-Bollate, in esecuzione della pena di anni 10, mesi 8 di reclusione di cui alla sentenza emessa il 24.9.2009 dalla Corte di Appello di Milano sez. Minori, irr. 13.4.2010 per i reati di cui agli artt. 110, 575, 585, 576 c. 1 n. 1 c.p., 110, 624, 61 n. 5-7, 625 n. 1 c.p., commessi il 27.10.2007 in Cosio Valtellino (i.p. 11.1.2008; f.p. 19.2.2017, tenuto conto della L.A. finora concessa);

Vista l'ordinanza del MS di Milano in data 20.1.2015, che ha concesso al condannato una riduzione di pena pari a giorni 45 con riferimento al periodo dall'11.7.2014 al 10.1.2015, pari ad un semestre; visto il reclamo presentato dal condannato in data 30.5.2014 avverso l'ordinanza del MS di cui sopra, con il quale il condannato ha richiesto la concessione del beneficio;

Letti gli atti;

Sentito il P.M.;

OSSERVA

Il reclamante riferisce, quale motivo a sostegno della concessione del beneficio, così come previsto dall'art. 4 n. 1 del decreto-legge 146/2013 coordinato con la legge di conversione 10/2014 nella misura di 75 giorni per ogni singolo semestre di pena scontata anzicchè di 45, come concesso dal Magistrato di Sorveglianza, che:

1. pur essendo il reclamante recluso per un reato di cui all'art. 4-bis O.P., lo stesso è stato commesso da minorenne, di guisa che si palesa, a detta del reclamante, una violazione degli artt. 3 e 27 della Costituzione, tale da consentire di sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 10/2014.

Orbene ritiene questo Collegio che vi siano i presupposti per sollevare la questione di legittimità costituzionale avanti la Suprema Corte in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione dell'art. 4 n. 1 legge 10/2014.

È noto infatti che l'art. 79 della legge 354 del 1975 consente l'applicazione della normativa relativa all'ordinamento penitenziario anche ai condannati minorenni, in attesa dell'emanazione di una disciplina specifica per l'esecuzione delle pene nei confronti dei soggetti che abbiano commesso il reato non essendo ancora maggiorenni.



In attesa di tale normativa vi sono stati diversi interventi correttivi della Corte Costituzionale (sentenze nn. 403 del 1997, 450 del 1998 e 436 del 1999) che hanno dichiarato l'incostituzionalità di alcune norme dell'ordinamento penitenziario per contrasto con i principi ispiratori del diritto penale minorile, garantiti dalla Costituzione e tutelati dalla Dichiarazione dell'ONU del 1959 e dalla Convenzione sui diritti del fanciullo del 1989.

Nel caso concreto è possibile ritenere, operando un'interpretazione costituzionalmente orientata, un contrasto del dettato normativo di cui all'art. 4 della legge 10/2014 allorchè preclude il beneficio per i condannati per taluno dei reati di cui all'art. 4-*bis* O.P. (lo Z. ha sì subito una condanna per uno dei delitti di cui all'art. 4 O.P., in particolare quello di cui agli artt. 575, 576 e 585 c.p., ma lo ha commesso da minorenni) con l'esigenza di flessibilità e di protezione dell'infanzia e della gioventù (garantite dagli artt. 3 e 31 II co. della Costituzione) che caratterizza il trattamento del detenuto minorenni (che richiede la possibilità di differenziare il trattamento rispetto agli adulti per consentirne il recupero sociale, tenuto conto della parabola evolutiva e della formazione della personalità del minore), come già più volte ribadito dalla Suprema Corte, allorchè è stata chiamata a pronunciarsi in merito all'assoluta parificazione tra minorenni ed adulti in materia di ordinamento penitenziario.

Inoltre si ravvisa un contrasto con il principio di rieducatività della pena di cui all'art. 27 III collima della Costituzione poiché la norma di cui all'art. 4 legge 10/2014 prevede un meccanismo automatico di esclusione della concessione del beneficio della liberazione anticipata speciale, preclusivo della possibilità di una valutazione individualizzata rispondente alle esigenze costituzionali di protezione della personalità del minore.

P. Q. M.

Visti gli artt. 23 e ss. legge n. 87/1953;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 21 febbraio 2014 n. 10 in relazione agli artt. 3, 27 e 31 II co. della Costituzione nella parte in cui si applica ai condannati di età minore.

Dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

Sospende il presente procedimento sino alla decisione della Suprema Corte.

Ordina a cura della propria cancelleria la notifica della presente ordinanza al Presidente del Consiglio dei ministri e la relativa comunicazione ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Manda alla cancelleria per quanto di competenza, in particolare anche: per la notifica al difensore, nonché per la notifica all'interessato.

Si comunichi al P.M., sede, ed al carcere di appartenenza.

Milano, 6 marzo 2015

Il Presidente: ZELANTE

Il Giudice estensore: GHEZZI



N. 139

*Ordinanza del 3 marzo 2014 emessa dal Tribunale di Napoli
nel procedimento di esecuzione nei confronti di M.U.*

Esecuzione - Condannati alla pena dell'ergastolo con sentenza passata in giudicato - Possibilità di ottenere in sede esecutiva la riduzione della pena ex art. 442 cod. proc. pen., come modificato dall'art. 30, comma 1, lett. b), della legge n. 479 del 1999 - Mancata previsione che tale trattamento possa trovare applicazione nei confronti degli imputati cui, nei giudizi di appello già pendenti alla data di entrata in vigore dell'art. 4-ter del decreto-legge n. 82 del 2000 (7 aprile 2000), era stato riconosciuto il diritto di definire con il rito abbreviato la relativa posizione e di beneficiare del trattamento "sostanziale" di cui all'art. 30, comma 1, lett. b), e che hanno potuto esercitare tale diritto solo dopo l'entrata in vigore del decreto-legge n. 341 del 2000 (24 novembre 2000) che, modificando il trattamento sanzionatorio in senso sfavorevole, ha precluso loro di accedere al rito alle condizioni più favorevoli - Deteriore trattamento della pena rispetto a coloro che, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 210 del 2013, per una pura congiuntura casuale, sono stati nella condizione di poter avanzare l'istanza di rito abbreviato, prima del 24 novembre 2000, essendo stata già fissata la prima udienza del giudizio di appello - Violazione del principio convenzionale della retroattività della legge penale meno severa - Inosservanza degli obblighi internazionali.

- Decreto-legge 7 aprile 2000, n. 82, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 giugno 2000, n. 144, art. 4-ter, commi 2 e 3; decreto-legge 24 novembre 2000, n. 341, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 gennaio 2001, n. 4, art. 7, commi 1 e 2.
- Costituzione, artt. 3 e 117, primo comma, in relazione all'art. 7 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

TRIBUNALE DI NAPOLI

UFFICIO DEL GIUDICE PER LE INDAGINI PRELIMINARI

UFFICIO XXIV

Il Giudice dott. Antonio Cairo letti gli atti del procedimento in epigrafe indicato, a carico di M.U. nato a _ il _ incidenti in executivis iscritti:

su richiesta di: interessato proc. 270/2013;

su richiesta di: Procura della Repubblica sede n. 855/12 R.I.E.

istanze del: come in atti.

oggetto: Procura della Repubblica sede (n. 855/12 R.I.E.) determinazione della durata dell'isolamento diurno che accede all'ergastolo;

oggetto: istanza proposta da interessato (proc. 270/2013) sostituzione della pena dell'ergastolo inflitto dalla Corte d'Assise d'appello, all'esito del giudizio, in data 11-3-2002, con rito abbreviato, titolo in cosa giudicata in data 29-11-2002, con quella della reclusione di anni trenta.

A scioglimento della riserva assunta all'udienza del 13-12-2013;

OSSERVA

In via preliminare sussiste la competenza in executivis di questo giudice in virtù della sentenza emessa in data 31-3-2011 irrevocabile il 29-11-2011 n. 815/11, ultimo titolo in cosa giudicata, che radica la legittimazione a conoscere del tema proposto.

Si profila una pregiudiziale di carattere costituzionale nell'incidente di esecuzione n. 270/2013 R.I.E.

La questione condiziona in via pregiudiziale l'esame nel merito dell'istanza proposta nel proc. 855/12 R.I.E. e va risolta in via preliminare.



A) Il caso oggetto d'esame in executivis nel procedimento n. 270/2013 R.I.E.

Insta M.U., alla data odierna collaboratore di giustizia.

Questa la sua prospettazione.

I fatti storici che integrano delitto datano 6-4-1991.

Si è proceduto a suo carico per i seguenti delitti:

- Capo B associazione camorristica pluriaggravata in Napoli dall'aprile 1991 con condotta perdurante;
- Capo D1, concorso in omicidio volontario aggravato di C.L.
- concorso in tentato omicidio aggravato di C.G.
- concorso in lesioni aggravante di F.F. fatti avvinti dal vincolo della continuazione;
- Capo E1 concorso in tentato omicidio aggravato di F.I.
- Capo F1 detenzione e porto illegale di armi in Napoli 6-4-1991.

All'udienza preliminare del 14-5-1993 ha formulato richiesta di definizione con rito abbreviato.

La richiesta è stata dichiarata inammissibile per mancanza di consenso del P.M.

Il 17-10-1999 la Corte d'assise lo ha condannato alla pena dell'ergastolo con isolamento diurno per anni uno, oltre pene accessorie.

All'udienza del giorno 11-10-2001 innanzi alla Corte d'Assise d'Appello l'istante ha formulato richiesta di definizione del processo con rito abbreviato.

La richiesta è stata accolta. Gli era stata, tuttavia, inflitta la pena dell'ergastolo. Non aveva avuto la possibilità di formulare la richiesta di definizione con rito abbreviato prima perché, definito il processo in primo grado, non era ancora iniziato quello di appello.

Assume l'istante che la formulazione dell'art. 442 co. 2 c.p.p. modificato dal d.l. 24-11-2000 n. 341 conv. il L. 19-1-2001 n. 4 alla pena dell'ergastolo - da intendersi senza isolamento diurno - è sostituita quella della reclusione di anni trenta è entrata in vigore nel periodo compreso tra il primo e il secondo grado. Lamenta, dunque, il M. di aver subito una sanzione illegittima potendo beneficiare del trattamento di favore previsto dall'art. 442 co. 2 c.p.p., in virtù di un quadro normativo che la stessa corte costituzionale con sentenza 210/2013 ha dichiarato illegittimo relativamente all'art. 7 co. 1 del d.l. cit.

Le verifiche camerali hanno richiesto alcune acquisizioni.

Tra queste, in particolare, quella del verbale di udienza del giorno 11 ottobre 2001.

Si riscontra che effettivamente il M.U. ha richiesto in quella data il rito abbreviato e che la Corte d'assise d'appello ha ammesso il rito stesso.

Si legge nell'ordinanza quanto segue: la normativa di riferimento va ravvisata nell'art. 4-ter della legge 5-6-2000 n. 144 di conversione del d.l. 7-4-2000 n. 82 entrata in vigore il 22-6-2000 tale normativa opera una distinzione tra reati sanzionati con pena detentiva temporanea (1 comma) e reati puniti con la pena dell'ergastolo (2 comma), prescrivendo per i primi l'applicabilità degli artt. 438 e ss c.p.p. come modificati o sostituiti dalla l. 479/1999 ai processi nei quali non sia ancora iniziata l'istruzione dibattimentale alla data di entrata in vigore della citata legge 5-6-2000 n. 144 per i reati di cui al secondo comma della citata legge, viceversa, (si) rappresenta la possibilità nella prima udienza utile successiva alla data di entrata in vigore della l. 144/2000 di chiedere che il processo, ai fini di cui all'art. 442 comma 2 c.p.p. sia immediatamente definito anche nel giudizio di appello qualora sia stata disposta la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale, prima della conclusione dell'istruzione stessa. In ordine a tale condizione normativa ritiene questa Corte che la disposizione transitoria vada interpretata nel senso che si debba prescindere dalle eventuali richieste di rinnovazione della stessa istruzione in ordine alle quali non sia, come nel caso di specie, intervenuta alcuna disposizione. In altri termini la disposizione transitoria che occupa non presume, in via necessitata, che sia stata disposta la rinnovazione dell'istruzione dibattimentale che l'istanza di applicazione di rito abbreviato sia intervenuta prima dell'esperimento dell'istruzione dibattimentale stessa. Diversamente argomentando si perverrebbe alla conclusione che l'istanza di rito abbreviato sarebbe preclusa per i procedimenti che non vedono né richiesta di rinnovazione della istruttoria .. né disposizioni in tal senso. Pertanto le relative istanze vanno accolte per ... M.U. (estratto da: ordinanza manoscritta allegata al verbale di udienza e letta in data 11-10-2001).

La Corte d'Assise d'appello ha, effettivamente, inflitto al M. all'esito del giudizio, in data 11-3-2002, applicando il rito abbreviato, la pena dell'ergastolo.

Il titolo è in cosa giudicata dal 29-11-2002.

M.U. chiede in sede esecutiva che sia sostituita la pena dell'ergastolo con quella di anni trenta di reclusione.



In difetto, assume, si realizzerebbe una violazione degli artt. 3, 117 Cost e la violazione dell'art. 7 della CEDU.
B) - Cronologia. Questioni logico-giuridiche e temi rilevanti.

1. Inquadramento.

La Corte di cassazione, S.U. penali, in data 10 settembre 2012, ha sollevato questione di legittimità costituzionale - in riferimento agli articoli 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali - degli articoli 7 e 8 del decreto-legge 24 novembre 2000, n. 341, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 gennaio 2001, n. 4, nella parte in cui tali disposizioni operano retroattivamente e, più specificamente, in relazione alla posizione di coloro che, pur avendo formulato richiesta di giudizio abbreviato nella vigenza della sola legge 16 dicembre 1999, n. 479, sono stati giudicati successivamente, quando cioè, a far data dal pomeriggio del 24 novembre 2000 (pubblicazione della *Gazzetta Ufficiale*), era entrato in vigore il citato decreto-legge, con conseguente applicabilità del più sfavorevole trattamento sanzionatorio previsto da tale decreto.

La questione era legata alla sentenza della Corte EDU.

Si era, invero, rilevata la violazione da parte dello Stato italiano dell'art. 7, paragrafo 1, della CEDU, provocata dall'applicazione dell'art. 7 del decreto-legge n. 341 del 2000. Ne era conseguita l'affermazione del dovere da parte dello Stato italiano di intervenire per assicurare che la pena dell'ergastolo, inflitta al ricorrente, fosse sostituita con una pena non superiore a quella della reclusione di anni trenta.

Secondo le sezioni unite, la sentenza della Corte EDU aveva rilevato nel nostro ordinamento un problema strutturale.

La decisione conteneva una «regola di giudizio di portata generale, che, in quanto tale, era astrattamente applicabile a fattispecie identiche a quella esaminata».

Le sezioni unite hanno osservato come all'applicazione della regola contenuta nella sentenza cd. Scoppola si opponesse l'art. 7 del decreto-legge n. 341 del 2000, che, per i motivi indicati nella stessa sentenza della Corte EDU, appariva al Supremo collegio costituzionalmente illegittimo, in base all'art. 30, quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, recante «Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale» (il quale dispone che quando in applicazione della norma dichiarata costituzionalmente illegittima è stata pronunciata sentenza irrevocabile di condanna ne cessano l'esecuzione e tutti gli effetti penali), la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 7 consentirebbe l'applicazione dell'art. 442, comma 2, cod. proc. pen. nel testo anteriore alla modificazione operata con il decreto-legge n. 341 del 2000 e, dunque, la richiesta sostituzione della pena. L'art. 30, quarto comma, della legge n. 87 del 1953 avrebbe operato con un duplice effetto, per superare sia il limite del giudicato sia quello del quarto comma dell'art. 2 del codice penale, il quale esclude l'applicabilità di disposizioni «più favorevoli al reo» sopravvenute, qualora «sia stata pronunciata sentenza irrevocabile».

2. Il quadro normativa interno di riferimento nella successione temporale.

L'art. 442, comma 2, cod. proc. pen. prevedeva, originariamente ed al momento dell'introduzione del codice di rito, nel caso di giudizio abbreviato, la sostituzione della pena dell'ergastolo con quella di trenta anni di reclusione. La norma era stata dichiarata costituzionalmente illegittima per eccesso di delega (Corte costituzionale: sentenza n. 176 del 1991). Per effetto della decisione indicata, tra il 1991 ed il 1999, l'accesso al rito abbreviato, sulla base degli artt. 438 e 442 cod. proc. pen., era precluso agli imputati per delitti puniti con l'ergastolo.

L'art. 30, comma 1, lettera b), della legge n. 479 del 1999, entrato in vigore 2 gennaio 2000, ha modificato l'art. 442, comma 2, cod. proc. pen., reintroducendo la possibilità di procedere con il giudizio abbreviato per i reati punibili con l'ergastolo; ha previsto la sostituzione della pena con quella di trenta anni di reclusione.

Il decreto-legge n. 341 del 24 novembre 2000, entrato in vigore lo stesso 24 novembre 2000, e convertito dalla legge 19 gennaio 2001, n. 4, all'art. 7, ha modificato nuovamente l'art. 442 cod. proc. pen., stabilendo, in via di interpretazione autentica della precedente modifica, che «nell'art. 442, comma 2, del codice di procedura penale, l'espressione "pena dell'ergastolo" è riferita all'ergastolo senza isolamento diurno» (art. 7, comma 1), e aggiungendo alla fine del comma 2 dell'art. 442 cod. proc. pen. la proposizione: «Alla pena dell'ergastolo con isolamento diurno, nei casi di concorso di reati e di reato continuato, è sostituita quella dell'ergastolo» (art. 7, comma 2). In via transitoria, l'art. 8 del medesimo decreto-legge ha consentito a chi avesse formulato una richiesta di giudizio abbreviato nel vigore della legge n. 479 del 1999 di revocarla entro trenta giorni dall'entrata in vigore del decreto-legge con l'effetto che il processo sarebbe proseguito con il rito ordinario.

Medio tempore, tuttavia, con il d.l. 7-4-2000 n. 82 conv. l. 5-6-2000 n. 144 si era operata cd. riapertura dei termini nei giudizi di appello. In particolare, era intervenuto in funzione della segnalata estensione l'art. 4-ter del d.l. cit.

La norma contempla essenzialmente due ipotesi distinte.



La prima concerne la fattispecie di cui al comma 1 e recita: 1. Salvo quanto previsto dai commi seguenti, le disposizioni di cui agli articoli 438 e seguenti del codice di procedura penale come modificate o sostituite dalla legge 16 dicembre 1999, n. 479, si applicano ai processi nei quali, ancorché sia scaduto il termine per la proposizione della richiesta di giudizio abbreviato, non sia ancora iniziata l'istruzione dibattimentale alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. La fattispecie contempla i casi in cui pur scaduto il termine per la proposizione della richiesta di giudizio abbreviato, non sia ancora iniziata l'istruzione dibattimentale alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto.

La seconda enuclea i casi del comma secondo e terzo. Questo il tenore: 2. Nei processi penali per reati puniti con la pena dell'ergastolo, in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e nei quali prima della data di entrata in vigore della legge 16 dicembre 1999, n. 479, era scaduto il termine per la proposizione della richiesta di giudizio abbreviato, l'imputato, nella prima udienza utile successiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, può chiedere che il processo, ai fini di cui all'art. 442, comma 2, del codice di procedura penale, sia immediatamente definito, anche sulla base degli atti contenuti nel fascicolo di cui all'art. 416, comma 2, del medesimo codice.

3. La richiesta di cui al comma 2 è ammessa se è presentata:

- a) nel giudizio di primo grado prima della conclusione dell'istruzione dibattimentale;
- b) nel giudizio di appello, qualora sia stata disposta la rinnovazione dell'istruzione ai sensi dell'art. 603 del codice di procedura penale, prima della conclusione della istruzione stessa;
- c) nel giudizio di rinvio, se ricorrono le condizioni di cui alle lettere a) e b).

4. La volontà dell'imputato è espressa personalmente o per mezzo di procuratore speciale e la sottoscrizione è autenticata nelle forme previste dall'art. 583, comma 3, del codice di procedura penale.

5. Sulla richiesta il giudice provvede con ordinanza, disponendo l'acquisizione del fascicolo di cui all'art. 416, comma 2, del codice di procedura penale.

6. Ai fini della deliberazione, il giudice utilizza, oltre agli atti contenuti nel fascicolo di cui al comma 5, le prove assunte in precedenza.

7. Per quanto non previsto nel presente articolo, si applicano le disposizioni di cui agli articoli 441, escluso il comma 3, e 442 del codice di procedura penale, nonché l'art. 443 del medesimo codice se la sentenza è pronunciata nel giudizio di primo grado.

Il decreto è entrato in vigore (Art. 5) il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

3. L'esame incidentale del quadro normativo interno da parte della sentenza della Grande Camera della Corte EDU 17.9.2009 Scoppola c/Italia.

Con la sentenza del 17 settembre 2009, nel giudizio Scoppola contro Italia, si è anticipato, la Grande Camera della Corte EDU ha scrutinato il quadro normativo interno e la vicenda relativa alla successione tra la legge n. 479 del 1999 ed il decreto-legge n. 341 del 2000, ravvisando una violazione degli artt. 6 e 7 della CEDU.

In particolare, la Corte EDU ha ritenuto che l'art. 442, comma 2, cod. proc. pen. ancorché contenuto in una legge processuale, è norma di diritto penale sostanziale, in quanto, «se è vero che gli articoli 438 e 441-443 del c.p.p. descrivono il campo di applicazione e le fasi processuali del giudizio abbreviato, rimane comunque il fatto che il paragrafo 2 dell'art. 442 è interamente dedicato alla severità della pena da infliggere quando il processo si è svolto secondo questa procedura semplificata». La norma, pertanto, rientra nel campo di applicazione dell'art. 7, paragrafo 1, della Convenzione, che, secondo una innovativa interpretazione della Corte di Strasburgo, comprende anche il diritto dell'imputato di beneficiare della legge penale successiva alla commissione del reato che prevede una sanzione meno severa di quella stabilita in precedenza: nel caso di specie la sanzione di trenta anni di reclusione, pure nel caso di reati puniti con l'ergastolo con isolamento diurno, poi sostituita retroattivamente con quella del semplice ergastolo.

4. Il tema costituzionalmente scrutinato nella sentenza 210/2013 della Corte costituzionale.

Il tema di legittimità costituzionale, è stato circoscritto all'art. 7 comma 1 del decreto-legge n. 341 del 2000.

In virtù della pretesa natura interpretativa la norma ha determinato la sua applicazione retroattiva.

L'art. 7, comma 2, dello stesso decreto-legge, di modifica dell'art. 442, comma 2, cod. proc. pen., si era limitato a dettare la nuova disciplina del rito abbreviato per i reati puniti con l'ergastolo, da applicarsi "a regime" e, dunque, nelle fattispecie successive alla sua entrata in vigore, che non riguardavano il caso oggetto del giudizio di costituzionalità e prospettato alla Corte.

4.1 Le questioni "accessorie" in nesso di connessione logico-giuridica affrontate nella decisione.



La prima concerne il se alla sentenza della Corte EDU, emessa nel caso Scoppola, dovesse darsi applicazione anche nei casi, che presentavano le medesime caratteristiche, senza che occorresse per gli stessi una specifica pronuncia della Corte EDU.

Si è richiamata la norma fondamentale in tema di esecuzione delle sentenze della Corte EDU. Si tratta, appunto, dell'art. 46, paragrafo 1, della CEDU, che impegna gli Stati contraenti «a conformarsi alle sentenze definitive della Corte sulle controversie nelle quali sono parte». All'art. 46 si affianca l'art. 41 della CEDU, a norma del quale, «se la Corte dichiara che vi è stata violazione della Convenzione o dei suoi Protocolli e se il diritto interno dell'Alta parte contraente non permette che in modo imperfetto di rimuovere le conseguenze di tale violazione, la Corte accorda, se del caso, un'equa soddisfazione alla parte lesa» (sentenza n. 113 del 2011).

In generale era inizialmente invalso l'argomento che valesse la regola della natura "essenzialmente dichiarativa" delle sentenze extradomestiche e quella della libertà degli Stati nella scelta dei mezzi da utilizzare per conformarsi ad esse.

Dalla sentenza della Corte EDU del 13 luglio 2000, Scozzari e Giunta contro Italia, l'ecc.ma Corte costituzionale ha sottolineato che si è affermato principio secondo cui «quando la Corte constata una violazione, lo Stato convenuto ha l'obbligo giuridico non solo di versare agli interessati le somme attribuite a titolo dell'equa soddisfazione previste dall'art. 41, ma anche di adottare le misure generali e/o, se del caso, individuali necessarie» (Corte EDU, Grande Camera, 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia; Corte EDU, Grande Camera, 1° marzo 2006, Sejdovic contro Italia; Corte EDU, Grande Camera, 8 aprile 2004, Assanidze contro Georgia.).

Lo Stato convenuto è, pertanto, tenuto anche a rimuovere gli impedimenti che, nella legislazione nazionale, si frappongono al conseguimento dell'obiettivo.

Obblighi particolari di conformazione, alle pronunce della Corte EDU sono posti dalle cosiddette sentenze pilota.

La categoria enuclea fattispecie in cui si evidenzia un problema di carattere strutturale nell'ordinamento dello Stato convenuto.

La Corte, cioè, non si limita ad individuare il problema che il caso presenta, ma si spinge ad indicare le misure più idonee per risolverlo. Secondo le sezioni unite della Corte di cassazione, la sentenza della Corte EDU, Grande Camera, 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia, presentava i connotati sostanziali di una "sentenza pilota".

Essa evidenziava l'esistenza, all'interno dell'ordinamento giuridico italiano, di un problema strutturale dovuto alla non conformità rispetto alla CEDU dell'art. 7 del decreto-legge n. 341 del 2000, nella interpretazione datane dalla giurisprudenza interna.

Sarebbe spettato al legislatore rilevare il conflitto verificatosi tra l'ordinamento nazionale e il sistema della Convenzione e rimuovere le disposizioni che lo avevano generato.

In caso di omissione del legislatore sarebbe sorto il problema relativo alla eliminazione degli effetti già definitivamente prodotti in fattispecie uguali, che, tuttavia, non erano state denunciate innanzi alla Corte EDU ed erano divenute inoppugnabili.

Scriva sul punto la Corte costituzionale: Esiste infatti una radicale differenza tra coloro che, una volta esauriti i ricorsi interni, si sono rivolti al sistema di giustizia della CEDU e coloro che, al contrario, non si sono avvalsi di tale facoltà, con la conseguenza che la loro vicenda processuale, definita ormai con la formazione del giudicato, non è più suscettibile del rimedio convenzionale. Da ciò discende che il valore del giudicato non è estraneo alla Convenzione, al punto che la stessa sentenza Scoppola vi ha ravvisato un limite all'espansione della legge penale più favorevole. In linea di principio, l'obbligo di adeguamento alla Convenzione, nel significato attribuitole dalla Corte di Strasburgo, non concerne i casi, diversi da quello oggetto della pronuncia, nei quali per l'ordinamento interno si è formato il giudicato, e che le deroghe a tale limite vanno ricavate, non dalla CEDU, che non le esige, ma nell'ambito dell'ordinamento nazionale.

Nel sistema la regola "d'ordine" dell'intangibilità del giudicato, può flettere in casi eccezionali e solo quando si debbano ritenere prevalenti opposti valori, di dignità costituzionale, ai quali il legislatore intende assicurare un primato. Ciò accade al cospetto della libertà personale, laddove essa venga ristretta sulla base di una norma incriminatrice successivamente abrogata oppure modificata in favore del reo: «per il principio di eguaglianza, infatti, la modifica mitigatrice della legge penale e, ancor di più, l'abolitio criminis, disposte dal legislatore in dipendenza di una mutata valutazione del disvalore del fatto tipico, devono riverberarsi anche a vantaggio di coloro che hanno posto in essere la condotta in un momento anteriore, salvo che, in senso opposto, ricorra una sufficiente ragione giustificativa» (sentenza n. 236 del 2011).

La Corte costituzionale conclude con l'affermazione che: Nell'ambito dell'odierno incidente di legittimità costituzionale, tale rilievo è sufficiente per concludere che, con riferimento al procedimento di adeguamento dell'ordinamento interno alla CEDU, originato dalla pronuncia della Grande Camera della Corte EDU nel caso Scoppola, il giudicato non costituisce un ostacolo insuperabile che, come invece accade di regola, limiti gli effetti dell'obbligo conformativo



ai soli casi ancora sub iudice. Nella prospettiva adottata dalle sezioni unite rimettenti, non vi sono perciò ostacoli che si frappongano alla estensione degli effetti della Convenzione in fattispecie uguali a quella relativa a Scoppola, sulle quali si sia già formato il giudicato.

- La seconda è relativa al procedimento da seguire per conformarsi.

L'interrogativo è se il giudice dell'esecuzione abbia "competenza" al riguardo. Qui si addivene alla conclusione che occorre incidere solo sul titolo esecutivo, in modo da sostituire la pena inflitta con quella conforme alla CEDU e determinata nella misura dalla legge.

È, pertanto, sufficiente un intervento del giudice dell'esecuzione.

- La terza questione è legata all'interrogativo se l'obbligo di conformazione alla sentenza della Corte EDU, ostacolato dall'illegittimità costituzionale di una norma nazionale, imponga o meno l'incidente di costituzionalità.

La conclusione cui si addivene è che in mancanza di una pronuncia specifica della Corte Europea rispetto al singolo ricorrente occorre sollevare una questione di legittimità costituzionale della norma convenzionalmente illegittima.

4.2 Il merito. La Corte costituzionale ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, del decreto-legge n. 341 del 2000, sollevata in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 7 della CEDU.

La norma impugnata, ha osservato la Corte, si colloca al termine di una successione di tre distinte discipline.

La relativa successione è stata già indicata.

La sentenza della Corte EDU, 17 settembre 2009, ha in sintesi affermato che l'art. 442, comma 2, cod. proc. pen. costituisce «una disposizione di diritto penale materiale riguardante la severità della pena da infliggere in caso di condanna secondo il rito abbreviato» e che l'art. 7, comma 1, del decreto-legge n. 341 del 2000, nonostante la formulazione, non è in realtà una norma interpretativa, perché «l'art. 442, comma 2, cod. proc. pen. non presentava alcuna ambiguità particolare; esso indicava chiaramente che la pena dell'ergastolo era sostituita da quella della reclusione di anni trenta, e non faceva distinzioni tra la condanna all'ergastolo con o senza isolamento diurno».

Inoltre, aggiunge la sentenza Scoppola, «il Governo non ha prodotto esempi di conflitti giurisprudenziali ai quali l'art. 442 sopra citato avrebbe presumibilmente dato luogo». Si tratta di valutazioni ineccepibili anche in base all'ordinamento interno.

La Corte costituzionale ha, dunque, aderito all'impostazione osservando che l'art. 7, comma 1, del decreto-legge n. 341 del 2000 costituisce solo formalmente una norma interpretativa.

Quella qualificazione non risponderrebbe, di converso, alla realtà.

A partire dalle sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, la giurisprudenza della Corte costituzionale è costante nel ritenere che «le norme della CEDU - nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, specificamente istituita per dare a esse interpretazione e applicazione (art. 32, paragrafo 1, della Convenzione) - integrano, quali norme interposte, il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali» (sentenze n. 236, n. 113, n. 80 - che conferma la validità di tale ricostruzione dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 - e n. 1 del 2011; n. 196 del 2010; n. 311 del 2009), e deve perciò concludersi che, costituendo l'art. 7 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, rispetto all'art. 117, primo comma, Cost., una norma interposta, la sua violazione, riscontrata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo con la sentenza della Grande Camera del 17 settembre 2009, Scoppola contro Italia, comporta l'illegittimità costituzionale della norma impugnata.

Alla luce delle premesse indicate la Corte costituzionale ha; a) dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, del decreto-legge 24 novembre 2000, n. 341 convertito, con modificazioni, dalla legge 19 gennaio 2001, n. 4; b) dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 1, del decreto-legge 24 novembre 2000, n. 341, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 gennaio 2001, n. 4, sollevata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione; c) dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 del decreto-legge 24 novembre 2000, n. 341 convertito, con modificazioni, dalla legge 19 gennaio 2001, n. 4, sollevata, in riferimento agli articoli 3 e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 7 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Il caso oggetto d'esame in executivis.

Due sono essenzialmente le questioni da affrontare.

La prima è se il caso sottoposto, nell'odierno incidente di esecuzione, sia "formalmente identico" a quelli già esaminati nella giurisprudenza passata in rassegna ovvero se presenti i profili di analogia strutturale che permettono di procedere alla applicazione in via diretta ed immediata dei principi che sono stati già enucleati dalla Corte EDU, dalle SS.UU della Suprema Corte di cassazione e, da ultimo, dalla ecc.ma Corte costituzionale con la parziale declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 7 co. 1 d.l. cit..



La seconda è se, escluso che si versi nell'ipotesi indicata di identità «formale e strutturale» e, dunque, escluso che in sede esecutiva, secondo il quadro di riferimento enucleato, il M. abbia diritto ad ottenere una modifica del giudicato a suo carico, si prospetti, in via di ipotesi, una lesione della sua sfera giuridica ed una possibile frizione del quadro normativo di riferimento, così delineato e da applicare, con i principi costituzionali e convenzionali, secondo il doppio modello di cd. circolarità concentrica.

L'esame delle questioni va operato alla luce di quello che parrebbe il tracciato consolidato in giurisprudenza, che si omologa al cd. diritto vivente e che può essere così sintetizzato: A seguito della sentenza della Grande Chambre della Corte EDU n. 10249 del 17 settembre 2009 nel caso Scoppola c. Italia, condannato alla pena dell'ergastolo con sentenza passata in giudicato può ottenere in sede esecutiva la riduzione della pena ex art. 442 cod. proc. pen. a condizione che abbia chiesto e sia stato ammesso al rito abbreviato tra il 2 gennaio ed il 24 novembre 2000 (e, cioè, nella vigenza dell'art. 30, comma primo, lett. b., L. 479 del 1999) e la decisione sia stata pronunciata dopo il 24 novembre 2000, con applicazione del D.L. 341 del 2000 che ripristinava l'ergastolo senza isolamento diurno (Cass. Sez. 1, Sentenza n. 23931 del 17/05/2013 Cc. (dep. 03/06/2013) Rv. 256257; conformi parrebbero: N. 4075 del 2012 Rv. 254212, N. 5134 del 2012 Rv. 251857, N. 25227 del 2012 Rv. 253093, N. 34233 del 2012 Rv. 252932, N. 48329 del 2012 Rv. 25).

Il primo tema. L'assunta identità formale e sostanziale dei casi a confronto.

Non si versa, tenuto conto dell'orientamento giurisprudenziale tracciato, al cospetto di ipotesi siffatta, a giudizio del decidente.

Il caso esaminato dalla Corte di cassazione, che ha inteso rimettere la questione di costituzionalità, presenta un profilo di differenziazione netto per l'aspetto processuale.

Quel dato diventa di non poco momento nella soluzione della vicenda e rende non estensibile ipso facto il principio di diritto su cui si è già intrattenuta la Suprema Corte di cassazione e l'ecc.ma Corte costituzionale.

Quel caso può essere così riassunto.

Il soggetto era stato condannato con sentenza della Corte di assise, in data 18 luglio 1998, alla pena dell'ergastolo con isolamento diurno.

Il condannato aveva proposto appello.

Nel corso del giudizio di secondo grado era entrata in vigore (2 gennaio 2000) la legge 16 dicembre 1999, n. 479. L'art. 30, comma 1, lettera b), aveva aggiunto alla fine del comma 2 dell'art. 442 cod. proc. pen. il seguente periodo: «Alla pena dell'ergastolo è sostituita quella della reclusione di anni trenta», reintroducendo così la possibilità per la persona imputata di reati punibili con la pena perpetua di accedere al rito abbreviato. L'imputato il 12 giugno 2000, nel corso del giudizio di appello, proprio avvalendosi della riapertura dei termini, disposta dall'art. 4-ter del decreto-legge 7 aprile 2000, n. 82, convertito, con modificazioni, dalla legge 5 giugno 2000, n. 144, aveva chiesto di procedere con il rito abbreviato. Dalla richiesta sarebbe derivata, in virtù dell'art. 442, comma 2, cod. proc. pen. (nel testo vigente in quel momento), la sostituzione della pena dell'ergastolo, con o senza isolamento, con quella di anni trenta di reclusione. Era, tuttavia, prima della conclusione del giudizio d'appello, entrato in vigore il decreto-legge n. 341 del 2000, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 4 del 2001, l'art. 7, nell'intento dichiarato di dare una interpretazione autentica al secondo periodo dell'art. 442, comma 2, cod. proc. pen., come modificato dalla legge n. 479 del 1999. Aveva stabilito che l'espressione «pena dell'ergastolo» ivi contenuta dovesse intendersi riferita all'ergastolo senza isolamento diurno ed aveva inserito alla fine della stessa disposizione un terzo periodo, secondo il quale «Alla pena dell'ergastolo con isolamento diurno, nei casi di concorso di reati e di reato continuato, è sostituita quella dell'ergastolo».

In applicazione del citato art. 7 la Corte di assise di appello, con sentenza del 10 luglio 2001 (diventa irrevocabile il 14 novembre 2003), aveva inflitto al ricorrente la pena dell'ergastolo.

Sulla scorta di quadro fattuale siffatto la Corte di cassazione ha condiviso la prospettazione secondo cui il rigetto del Tribunale, in funzione di giudice dell'esecuzione, non era conforme a Costituzione e Convenzione e le sezioni unite hanno sollevato la questione di legittimità, accolta nei termini enucleati dalla Corte costituzionale.

La Corte costituzionale, in definitiva, conformando l'ordinamento interno al principio affermato dalla Corte EDU, (17 settembre 2009), ha condiviso i seguenti principi: che l'art. 442, comma 2, cod. proc. pen. costituisce «una disposizione di diritto penale materiale riguardante la severità della pena da infliggere in caso di condanna secondo il rito abbreviato» e che l'art. 7, comma 1, del decreto-legge n. 341 del 2000, nonostante la formulazione, non è in realtà una norma interpretativa. Dalla formulazione normativa operata ne derivava una applicazione retroattiva in termini sfavorevoli non conforme a Costituzione e Convenzione.

È seguita la dichiarazione di incostituzionalità.

Nel caso oggetto d'esame nel presente incidente esecutivo vive, tuttavia, un profilo differenziale non marginale.



Opera sul piano del dipanarsi della vicenda processuale nel tempo.

La vicenda, sul piano sostanziale, è esattamente sovrapponibile a quella già descritta.

Se ne differenzia, in relazione alla data in cui l'imputato ha richiesto l'accesso al rito abbreviato.

Qui si apre il profilo che diversifica strutturalmente e giuridicamente le due fattispecie processuali.

Il M. chiede l'accesso al rito abbreviato in pendenza del giudizio di appello e nel processo che lo riguarda dopo l'entrata in vigore dell'art. 7 d.l. cit.

Il decreto-legge entra, invero, in vigore nel pomeriggio del 24 novembre 2000 e l'imputato formalizza la richiesta di abbreviato in data 11.10.2001.

Stricto iure non si pone, dunque, per il M., un problema di applicazione retroattiva di un trattamento penale sfavorevole, tema che aveva interessato il caso Scoppola e quello che ha indotto la stessa Corte costituzionale a dichiarare costituzionalmente illegittimo l'art. 7 co. 1 del d.l. cit (sentenza C. Costituzionale nr. 210/2013).

Alla luce, dunque, del cd. diritto vivente testé evocato si sarebbe fuori dall'applicazione esecutiva del trattamento di favore invocato dall'istante. Tuttavia, sono doverose alcune considerazioni.

È fuori discussione che il M. abbia richiesto la definizione del giudizio pendente a suo carico innanzi la Corte d'Assise d'Appello ed in applicazione dell'art. 4-ter del d.l. 7-4-2000 n. 82.

In particolare anche in quella circostanza aveva trovato applicazione la norma entrata in vigore prima del decreto di cd. interpretazione autentica e che aveva avuto come termine di riferimento sostanziale una serie di imputati che erano nella seguente condizione:

a) aver commesso un delitto qualificato, punito con l'ergastolo (era indifferente nella previsione normativa se accompagnato da isolamento o meno);

b) trovarsi nella posizione processuale di cui all'art. 4-ter del d.l. 82/2000 e, cioè, 1) imputati in processo penale, per reati puniti con la pena dell'ergastolo, in corso alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto (l. 5-6-2000 n. 144) ed in cui, prima della data di entrata in vigore della legge 16 dicembre 1999, n. 479, era scaduto il termine per la proposizione della richiesta di giudizio abbreviato; 2) aver avanzato istanza (nella prima udienza utile successiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto 82/2000), di definizione ai sensi dell'art. 442, comma 2, del codice di procedura penale, con impiego immediato anche degli atti contenuti nel fascicolo di cui all'art. 416, comma 2, del medesimo codice. Ancora nel giudizio d'appello era possibile la richiesta qualora fosse stata disposta la rinnovazione dell'istruzione ai sensi dell'art. 603 del codice di procedura penale, prima della conclusione della istruzione stessa; nel giudizio di rinvio nel concorso delle condizioni di cui alle lettere a) e b).

A rigore, pertanto, ed in un procedimento di stretta interpretazione giuridica del quadro normativo di riferimento, attualmente in vigore, nonostante la declaratoria di illegittimità costituzionale anche all'indomani della sentenza 210/2013 della Corte costituzionale, si imporrebbe di escludere la rivisitazione in executivis del giudicato in favore del M.

Nei suoi confronti, invero, non si profila alcun problema di applicazione retroattiva di una norma sfavorevole.

Egli, infatti, ha avanzato istanza di definizione con rito abbreviato allorché era già in vigore la norma di lettura cd. autentica e nel regime di un quadro normativa che aveva già differenziato il trattamento penale per i delitti puniti con ergastolo semplice e con ergastolo aggravato dall'isolamento.

Lo sbarramento temporale, si è visto, data 24 novembre 2000.

Dovrebbe derivare, in prospettiva siffatta, l'esclusione del M. dal ventaglio di ipotesi già scrutinate favorevolmente ed il rigetto dell'istanza presentata in questa sede.

Deve, tuttavia, osservarsi che il quadro così ricostruito ed interpretato potrebbe presentare un profilo lesivo della sfera giuridica dell'istante ed una possibile frizione dell'assetto normativo da applicare nel caso di specie con i principi costituzionali e convenzionali, secondo il doppio modello di cd. circolarità concentrica.

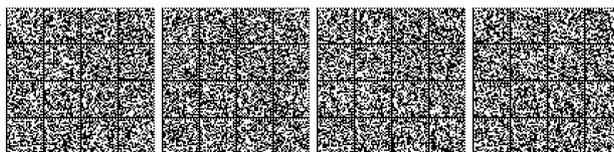
Si introduce, dunque, l'esame del secondo tema cui sopra si è fatto cenno.

Non occorre ritornare sull'assetto normativo in un preciso arco storico-temporale.

Si è già avuto modo di dire che tra l'entrata in vigore della legge cd. Carotti (l. 479/1999) e l'approvazione del d.l. 24.11.2000, il trattamento penale sostanziale, cioè incidente sul diritto sostantivo, era caratterizzato da una particolarità e, cioè, che per reati commessi ovviamente prima o in costanza di disciplina novellata, e pendente il processo relativo, in primo e/o secondo grado, gli imputati avevano la possibilità di accedere ad una pena diversa dall'ergastolo, fruendo del regime di favore introdotto dal rito abbreviato.

Ciò anche per i giudizi in fase di appello, per effetto delle disposizione transitoria introdotta con il d.l. 82/2000.

La *ratio* della riforma normativa va esattamente individuata.



Tra le spinte che avevano indotto la novella vi era anche quella della deflazione processuale. Si intendeva assicurare, tra l'altro, anche nei giudizi pendenti una riduzione sensibile di pena a chi avesse rinunciato al contraddittorio pieno sulla formazione della prova, accettando il rito allo stato degli atti.

Anche in ciò stava la ragione di ammettere i processi pendenti in appello al rito nella forma neointrodotta. La condizione era che non si fosse esaurita la rinnovazione dell'istruttoria dibattimentale.

In caso diverso, era evidente, non vi sarebbe stato alcun risparmio di energie processuali e non avrebbe avuto significato "razionale" il riconoscimento del beneficio che caratterizzava la pena del rito abbreviato, per definizione tradizionale "allo stato degli atti".

Ciò spiega anche perché era escluso l'accesso al rito nel giudizio di legittimità e perché, al contrario, era possibile in fase di giudizio di rinvio, nel concorso delle condizioni sopra enunciate e fissate dall'art. 4-ter del D.l. 82/2000.

Dato siffatto traccia, dunque, un profilo sensibilmente diverso della presente questione rispetto a quella già decisa da: Corte costituzionale ord. 23-7-2013 n. 235,

Quello indicato, pertanto, appare lo statuto logico-strutturale della disposizione transitoria di cui all'art. 4-ter del d.l. 82/2000.

Essa, dunque, trattandosi di norma generale ed astratta aveva come referenti di destinazione tutti gli imputati che erano nella condizione relativa.

Si trattava di norma processuale (art. 4-ter cit.), che, in definitiva, si abbinava ad altra disposizione (art. 30 co 1 lett. b) l. 479/1999). Quest'ultima norma era solo formalmente processuale e presentava, tuttavia, natura anche di diritto sostantivo incidendo, in definitiva, sul trattamento penale del fatto.

Attraverso l'abbinamento normativo indicato (dell'art. 4-ter e dell'art. 30 l. 479/1999, con il rinvio al modello del rito abbreviato di cui all'art. 442 c.p.p.) si era inteso permettere agli imputati, pendente iudicio, di poter fruire del nuovo trattamento penale migliorativo.

Qui la questione si intreccia con la necessità di affrontare il tema centrale che afferisce la natura giuridica del potere normativamente riconosciuto dall'art. 4-ter d.l. 82/2000 all'imputato, già condannato in primo grado, di definire la sua posizione in abbreviato, anche nel pendente giudizio di appello.

Ciò perché la norma contiene un riferimento temporale chiaro e riconosce l'esercizio di quel potere e delle modalità per formalizzare l'istanza di giudizio abbreviato, anche in appello, fruendo del trattamento sostanziale di favore previsto dall'art. 30 co. 1 lett. b) della legge 479/1999. La disposizione assicurava ciò all'imputato prescrivendo che dovesse farlo nella prima udienza utile successiva alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.

La particolarità che qui contraddistingue il caso oggetto d'esame è che nel processo specifico la prima udienza utile risulterebbe fissata dopo l'entrata in vigore del decreto di interpretazione autentica e, dunque, allorquando era "a regime" una nuova disciplina.

Essa, tuttavia, finiva per incidere sensibilmente sul profilo di diritto sostanziale e andava a caratterizzare diversamente l'istanza di rito abbreviato.

La novità era che il delitto punito con ergastolo ed isolamento avrebbe ricevuto, dal pomeriggio del 24 novembre 2000, un trattamento processuale più severo, rispetto alla disciplina previgente ed introdotta dall'art. 30 co. 1 lett. b) l. 479/1999.

Questo è il punto centrale della questione.

Non serve qui ricostruire il rapporto teorico-concettuale che esiste tra gli effetti di diritto sostantivo ed il meccanismo di struttura processuale che è scritto nell'art. 442 c.p.p.

Va detto, indubbiamente, che affinché esso operi occorre la coesistenza di una serie di elementi.

Il primo è il fatto storico che integra delitto; il secondo è che penda processo in cui trova applicazione l'art. 442 c.p.p., sede in cui va formalizzato l'esercizio del diritto processuale di definire la posizione relativa alla regiudicanda dedotta nel processo.

È, dunque, vero che il processo e la volontà dell'imputato di definirlo con rito alternativo rendono concretamente applicabile la fattispecie complessa del trattamento sanzionatorio favorevole "sostanziale" scritto nell'art. 442 c.p.p.

Tuttavia, è altrettanto vero che, pur essendo condizionato lo "statuto penale" finale del fatto-reato, al processo ed alla legge che regola i diritti potestativi della parte, legge in vigore nel momento in cui si celebra il giudizio, non sempre è possibile ritenere che il criterio di lettura delle potestà processuali sia unicamente e razionalmente quello del *cd. tempus regit actum*.



Ciò specie allorché l'esercizio dei diritti processuali potestativi - che modificano unilateralmente la fattispecie processuale ed incidono sulla condizione della parte secondo la legge in vigore al momento dell'esercizio stesso - è in stretto collegamento con una normativa sostanziale di riferimento che incide sfavorevolmente sulla dosimetria della pena.

Qui non si versa, dunque, al cospetto di figure che modificano il solo processo ed i diritti formali che in esso vivono.

V'è, di converso, coesistenza di posizioni giuridiche soggettive che hanno distinta natura. Da un lato v'è il diritto potestativo di definire il rito con un procedimento alternativo (l'abbreviato) e, dall'altro, v'è la posizione giuridica soggettiva parallela di vedere definito il giudizio stesso, applicando la disciplina sostanziale di riferimento "favorevole" che risulta in vigore nella congiuntura temporale in cui nasce la specifica posizione processuale e si consolida nella sfera giuridica sostanziale della parte, a carico della quale già è instaurato il rapporto processuale.

È, dunque, chiaro come in questi casi sia la pendenza del giudizio a carico dell'imputato a segnare anche lo statuto "sostanziale" cui egli aspira. E ciò non perché si generi una pura aspettativa di diritto, ma perché la posizione giuridica dell'imputato (già condannato in primo grado nel caso di specie) è quella del diritto soggettivo pieno.

Il quadro appare chiaro proprio riflettendo sulla insolita vicenda modificativa-successoria che ha caratterizzato l'art. 442 c.p.p. e l'applicazione della norma parallela di cui all'art. 4-ter del d.l. 82/2000. Qui si comprende come si versi al cospetto di una fattispecie complessa, che cumula profili che afferiscono al diritto penale sostanziale ed all'esercizio di diritti potestativi processuali della parte.

Ciò induce una prima conclusione.

Le modifiche sui diritti processuali potestativi dell'imputato che incidano o abbiano nessi di collegamento con il trattamento penale sostanziale devono essere regolati dalle medesime norme e principi di favore che disciplinano il diritto sostanziale stesso.

Nel caso del rito abbreviato su reati puniti con l'ergastolo si assiste, per vero, ad una vicenda successoria normativa che, per una fase temporale, ha tratti di anomalia strutturale.

È un quadro che la Corte costituzionale ha già in parte ricondotto a razionalità di sistema con la declaratoria di illegittimità indicata (sentenza 210/2013).

Residua, tuttavia, a giudizio del decidente, l'ulteriore profilo di frizione costituzionale che si passa ad esporre e che si fonda su quanto già premesso.

Invero, si è anticipato che la categoria sostanziale soggettiva di riferimento all'indomani dell'entrata in vigore della norma di cui all'art. 4-ter d.l. 82/2000 era indistintamente, per ciò che interessa il caso *de quo*, quella degli imputati che fossero giudicabili in un giudizio già pendente in appello, fase processuale in cui si poteva beneficiare della pena di anni trenta di reclusione, in luogo dell'ergastolo.

Occorre fare istanza richiedendo il giudizio abbreviato nelle condizioni dell'art. 4-ter d.l. cit.

Tuttavia, l'entrata in vigore del d.l. 341/2000 ha modificato le cose.

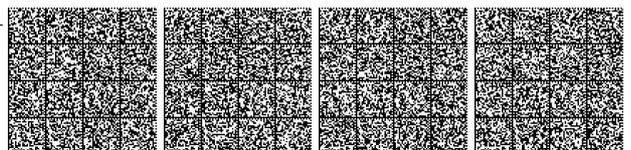
Dalla successione di norme è derivata per l'imputato, che oggi se ne duole, l'impossibilità di richiedere il giudizio abbreviato nella forma di maggior favore che pure il d.l. indicato con l'art. 4-ter gli aveva riconosciuto, essendo già pendente in suo favore il processo d'appello a suo carico ed avendo egli già subito la condanna in primo grado.

Ciò perché la prima udienza utile, per una congiuntura puramente casuale, è caduta in epoca successiva all'entrata in vigore del d.l. di ulteriore modifica e, dunque, dopo il 24 novembre 2000.

Si assiste, cioè, processualmente ad una nuova definizione, in senso peggiorativo, delle posizioni giuridiche soggettive degli imputati condannati in primo grado, cui inizialmente era stato riconosciuto il diritto di accedere ad abbreviato nella forma favorevole degli anni trenta di reclusione, richiamando la disposizione dell'art. 30 co. 1 lett. b) della legge 479/1999, nella prima udienza utile. Lo, si fa, normativamente, modificando, in definitiva dal 24-11-2000, il trattamento sostanziale di riferimento ed operando una differenziazione, ai fini dell'esercizio del diritto potestativo processuale dell'imputato di definire il processo con abbreviato, sul piano sostanziale, tra i delitti puniti con ergastolo e quelli puniti con ergastolo ed isolamento.

Tutto ciò ha un fondamento razionale per i fatti successivi al 24-11-2000 e per i processi che non risultino incardinati già a quella data.

Per le posizioni degli imputati, a carico dei quali pendeva il giudizio d'appello, e cui già era stato riconosciuto il diritto di accedere al rito con il trattamento di favore introdotto (e derivante dal combinato disposto di cui agli artt. 4-ter d.l. cit e 30 co. 1 lett. b) l. 479/1999), non appare "razionale" retrocedere e, dunque, legislativamente modificare nuovamente il trattamento "sostanziale" che sarebbe derivato in caso di esercizio delle facoltà processuali relative all'istanza di rito abbreviato. Così operando si sono prodotte differenziazioni processuali e sostanziali non ragionevoli.



Invero si è finito per diversificare una serie di soggetti.

Si tratta di coloro cui era stato riconosciuto il diritto potestativo processuale di accedere al rito abbreviato e di fruire della pena sostanzialmente applicabile a quel caso processuale, per effetto dell'entrata in vigore dell'art. 4-ter cit.

In questa categoria unitaria, composta da soggetti già condannati in primo grado per delitti puniti con ergastolo, anche aggravato, si sono finiti per differenziare proprio coloro che erano riusciti a chiedere il giudizio abbreviato prima dell'entrata in vigore del d.l. cd. di interpretazione autentica (24-11-2000) e coloro che, per una pura congiuntura del caso ed essenzialmente legata ad un fattore temporale, legato alla data di fissazione della prima udienza utile in grado d'appello, non avevano potuto esercitare in concreto quel diritto potestativo, già riconosciuto loro dall'art. 4-ter d.l. 82/2000 nella "consistenza sostanziale" che derivava dal rinvio che operava lo stesso art. 4-ter d.l. cit alla formulazione dell'art. 442 c.p.p. vigente all'indomani della modifica operata dall'art. 30 co. 1 lett. b della l. 479/1999.

Costoro, infatti, non avevano avuto in concreto la possibilità di esercitare un diritto che era entrato a far già parte del rispettivo patrimonio processuale. Quel diritto gli era attribuito, per norma di legge dopo l'entrata in vigore del d.l. 82/2000 più volte indicato. Era un diritto non solo formale e processuale, ma una prerogativa che caratterizzava già lo statuto sostanziale del condannato in primo grado all'ergastolo con isolamento, nella cui sfera giuridica l'ordinamento aveva già istituito il diritto di chiedere l'abbreviato e di vedersi riconosciuto, nel concorso delle relative condizioni, lo statuto sostanziale favorevole introdotto a far data dal 4 aprile 2000. Qui occorre attenzione. Non basta operare attraverso un ragionamento che induca a ritenere che non avendo chiesto il giudizio entro il 24 novembre 2000 non si concretizza a favore della parte processuale il diritto al trattamento sostanziale di favore, introdotto dalla normativa più favorevole, per così dire, "vigente a tempo". Si rischia la semplificazione. Il diritto di ottenere la definizione del processo, con riduzione di pena si attualizza, indubbiamente, con l'esercizio della potestà processuale. Si tratta di potestà che governa i diritti processuali dell'imputato già condannato e che, pendente il giudizio, non può essere sottratta o modificata senza una valida ragione giustificativa.

Non si può prima attribuire: una determinata posizione giuridica (che già amplia la sfera giuridica del condannato, riconoscendogli il diritto ad un certo trattamento) e, successivamente, senza una ragione valida, annullare quel trattamento "sostanziale" modificandone la portata e privando, dunque, attraverso quella modifica la parte stessa di un beneficio accordato.

Il "diritto" al trattamento penale non si crea, dunque, per effetto dell'esercizio del potere processuale di accedere all'abbreviato nel caso di specie. Nasce, piuttosto, per effetto dell'entrata in vigore della norma ed entra, nella precisa congiuntura temporale del giudizio, nel patrimonio processuale del condannato. Quel diritto non è più modificabile, in senso peggiorativo, almeno a favore di coloro cui sia stato riconosciuto e nella parte in cui si collega ad un trattamento sostanziale di favore.

Vale osservare come qui non si sia al cospetto d'un decreto legge non convertito contenente norma penale di favore. Quel caso era stato anche esaminato dalla Corte costituzionale e risolto in senso negativo (Corte cost. sent. 51/85), facendo, appunto, leva sulla considerazione che il decreto non convertito non aveva ricevuto l'avallo necessario del Parlamento ex art. 77 Cost.

Non sarebbe stato, dunque, possibile ipotizzarne un'applicazione quale fonte "intermedia" favorevole, succedutasi nel tempo.

Nel caso di specie la questione è diversa.

Il diritto deriva da un decreto (82/2000) regolarmente convertito in legge. Il diritto "processuale-sostanziale" nella forma assegnata dall'evocato art. 4-ter è entrato a far parte del patrimonio del condannato in primo grado. Da quel momento sarebbe spettata a costui la sola facoltà relativa all'esercizio del potere nella forma attribuitagli.

Non si ritiene che si possa retrocedere modificando il trattamento di favore senza una valida ragione che giustifichi quel mutamento.

L'ecc.ma Corte costituzionale ha già avuto modo di dichiarare illegittimo l'art. 7 co. 1 del d.l. cit nella parte in cui applica retroattivamente la sua disciplina. Si è visto.

Ai soggetti condannati è stato, pertanto, riconosciuto il diritto a far rivedere il giudicato sfavorevole.

In questa sede, dunque, e proprio all'indomani della decisione della Corte costituzionale, si apre un possibile ed ulteriore profilo che la ecc.ma Corte stesa deve scrutinare.

Si profila, invero, una irrazionale differenziazione tra imputati condannati.

La diversificazione è tra le due categorie di imputati-condannati in primo grado cui si è fatto cenno.

La prima accomuna coloro che hanno avuto la concreta possibilità di manifestare, in virtù dell'art. 4-ter d.l. 82/2000 la volontà di definire il processo con il rito abbreviato prima della modifica normativa introdotta dall'art. 7 co. 1 del d.l. 341/2000 e che possono, oggi, per effetto della recente declaratoria di illegittimità costituzionale beneficiare della sostituzione della pena dell'ergastolo con quella di anni trenta di reclusione.



La seconda unifica coloro che, al contrario, nella stessa situazione astratta processuale e, dunque, titolari del medesimo diritto potestativo processuale alla definizione del rito abbreviato, nella forma e con la pena introdotta dalla legge 479/1999, perché condannati in primo grado ed in attesa della prima udienza di appello (ex art. 4-ter d.l. 82/2000), non hanno potuto esercitare il diritto stesso, per una ragione di pura accidentalità processuale, legata alla fissazione della prima udienza utile del giudizio d'appello.

Costoro sono stati costretti, per un verso, all'epoca, ad accedere ad un rito alternativo con pena più severa (quella introdotta dal d.l. 341 /2000) e, per altro, alla data odierna, non possono richiedere la rettifica della sanzione alla luce della lettura giurisprudenziale, prodottasi anche all'esito delle osservazioni della Corte Europea dei diritti dell'uomo e della Corte costituzionale stessa.

Non v'è dubbio che le due categorie sostanziali astratte di imputati-condannati siano in una situazione strutturalmente non differente.

Si trattava di imputati, a carico dei quali pendeva il giudizio relativo e che potevano beneficiare dell'istituto del rito abbreviato nella forma di favore introdotta. Il diritto esisteva in maniera identica. È il suo esercizio concreto che risulta essere stato precluso in maniera irrazionale, per effetto del d.l. 341/2000.

La differenziazione sta, invero, nella congiuntura storica che, mentre in favore di alcuni era stato già calendarizzato giudizio d'appello, prima del d.l. 341, per altri la data d'udienza è stata fissata solo dopo il 24 novembre 2000 e l'entrata in vigore del d.l. citato.

Non vale, a giudizio del decidente, razionalmente, differenziare due categorie soggettive di imputati, che vivano la medesima situazione processuale, impiegando l'argomento che in ogni caso una parte di costoro (l'ultima) sia stata consapevole di accedere ad un rito che garantiva una riduzione di pena diversa da quella inizialmente prevista. Non aiuta argomento siffatto.

Ciò perché la questione, si è detto, è che attraverso la norma successiva (art. 7 d.l. 341/2000) si è modificato, in definitiva, un diritto potestativo processuale dell'imputato di cui egli era già titolare, in un certo arco temporale (tra il 2 gennaio 2000 e il 24 novembre 2011) e si è preclusa la possibilità di esercitarlo con gli effetti sostanziali di favore che da esso sarebbero dovuti derivare.

Quel diritto alla definizione della relativa posizione processuale con il rito abbreviato, non era una pura potestà processuale. Piuttosto era un diritto in inscindibile collegamento, nell'arco temporale, in cui era pendente il processo stesso, con trattamento "sostanziale" di maggior favore scritto nell'art. 442 c.p.p. per il fatto punito con la pena dell'ergastolo aggravato. Ed era una posizione giuridica entrata nella sfera del condannato, non suscettibile di nuova modifica peggiorativa, senza una ragione sostanziale valida nella pendenza del giudizio a suo carico. Avrebbe avuto ragionevolmente valore ed efficacia il trattamento modificativo in *peius* per i nuovi giudizi; non per quelli in corso ai cui imputati-condannati era stato già riconosciuto in astratto, con l'entrata in vigore della norma.

Ciò perché il diritto si era consolidato in quei termini nella sfera processuale di ciascuno. Era il solo «esercizio» ad essere differito non oltre la prima udienza utile.

Non è, dunque, l'esercizio della facoltà che fa nascere il diritto.

La posizione giuridica soggettiva nel processo a carico del singolo nasce dalla norma e si consolida in quella forma e di per sé a favore del condannato (ex art. 4-ter d.l. cit). È un diritto potestativo unilaterale che diventa reale ed attuale con il suo esercizio nel processo stesso.

Ebbene è possibile differenziare e modificare anche diritti potestativi processuali, inibendone l'esercizio o modificandone le condizioni di attuazione. Tuttavia, quando ciò comporti effetti deteriori per l'imputato, anche sul piano del diritto sostantivo, occorre che la scelta normativa di differenziare il trattamento legislativo stesso, nella pendenza del processo relativo, risponda a criteri logico-razionali.

Analogo principio Corte costituzionale ha avuto modo di affermare nella sentenza 23-11-2006 n. 393.

La scelta di modificare il trattamento penale, per i delitti puniti con ergastolo e isolamento, che siano definiti in abbreviato è di stretta discrezionalità legislativa e fa parte, pertanto, della politica criminale dello Stato.

Non si può, però, là dove si sia inteso intervenire su situazioni processuali in itinere, riconoscendo agli imputati pendente iudicio una potestà processuale che abbia implicazioni sostanziali, e che riconosca un trattamento favorevole in punto di pena, elidere detta facoltà e differenziare gli imputati stessi, senza una valida ragione giustificativa e che risponda a criteri di razionalità sostanziale e di ragionevolezza intrinseca della differenziazione concretizzata.

Ragionare diversamente rischierebbe di intaccare l'art. 3 della Carta Costituzionale.

Qui, e nel caso del M., oggetto del giudizio esecutivo, il problema si pone.



Nella circostanza il mancato esercizio del diritto riconosciuto nei termini di cui all'art. 4-ter d.l. cit si collega ad una modifica processuale e sostanziale della disciplina giuridica, che in concreto ha precluso l'esercizio di un diritto prima riconosciuto.

Infatti, entrato in vigore il d.l. 341/2000 è stata modificata la disciplina di riferimento.

La frizione costituzionale nasce, dunque, in questo specifico segmento.

Quando i diritti processuali degli imputati sono in nesso di inscindibile collegamento con aspetti sostanziali del trattamento sanzionatorio la disciplina che intenda diversificare il trattamento stesso nel tempo deve essere sorretta da attente ponderazioni e valide ragioni, che stiano a fondamento della differente opzione normativa.

Ciò perché si incide su valori superprimari e si toccano i diritti di libertà. Qui, al contrario, il risultato della complessa vicenda ricostruita e la differenziazione tra posizioni non sembra al decidente dipendere da scelte normative razionali, ma, si è già detto, dalla pura casualità della data di fissazione della prima udienza in appello che, per una parte dei casi (indicati dalla norma transitoria di cui all'art. 4-ter d.l. 82/2000) finisce per seguire la disciplina più favorevole e, per altra parte, quella introdotta dal d.l. 341/2000.

Ora è evidente come l'intervenuta declaratoria di incostituzionalità dell'art. 7 co. 1 del d.l. 341/2000 ed il conseguente obbligo di conformare i giudicati a quella pronuncia renda viepiù antinomico il sistema.

Si finisce per differenziare gli imputati sulla base della pura circostanza del destino (la data di fissazione della prima udienza utile per richiedere abbreviato nel giudizio d'appello). La sorte del trattamento penale varia a seconda che la prima udienza utile sia stata anteriore o successiva al 24-11-2000.

Il quadro sembra in contrasto con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della ragionevolezza nella parte in cui non prevede che gli aventi diritto alla definizione con rito abbreviato, in attuazione di quella disposizione, possano fruire della disciplina nella forma e nel trattamento sanzionatorio all'epoca introdotto, comunque, anche in loro favore per effetto dell'art. 4-ter d.l. 82/2000, nel vigore dell'art. 442 c.p.p. come modificato dall'art. 30 co. 1 l. b) della legge 479/1999.

La formulazione letterale della disposizione transitoria, invero, rinviava appunto all'art. 442 co 2 c.p.p.

Ebbene nel caso di specie il giudicato in astratto non sarebbe ostativo all'esame della domanda in executivis.

Si è spiegato perché la regola "d'ordine" del sistema dell'intangibilità del giudicato stesso, può recedere al cospetto di opposti valori, di pari dignità costituzionale, come quello della libertà personale e della regola di ragionevolezza.

Ebbene se il principio da tenere presente è che: laddove essa venga ristretta sulla base di una norma incriminatrice successivamente abrogata oppure modificata in favore del reo: «per il principio di eguaglianza, infatti, la modifica mitigatrice della legge penale e, ancor di più, l'abolitio criminis, disposte dal legislatore in dipendenza di una mutata valutazione del disvalore del fatto tipico, devono riverberarsi anche a vantaggio di coloro che hanno posto in essere la condotta in un momento anteriore, salvo che, in senso opposto, ricorra una sufficiente ragione giustificativa» (sentenza n. 236 del 2011) si comprende come la valutazione si debba spostare sulla ricerca delle ragioni concrete che inducono a differenziare il trattamento penale su fattispecie identiche.

Nel caso di specie, non si è considerato che attraverso l'avvicendamento normativo si è finito per incidere, per un verso, retroattivamente ed in malam partem su chi aveva già avuto la possibilità di chiedere il rito abbreviato e, per altro verso, su chi, nella stessa condizione aveva maturato un diritto identico, ad una certa pena, in virtù della potestà processuale riconosciutagli dall'ordinamento e, di converso, gli è stato precluso, modificando il trattamento sostanziale, l'esercizio relativo del diritto nella forma indicata, in sede processuale.

Del resto, alcun dubbio che la Corte EDU, con la sentenza Scoppola del 17 settembre 2009, abbia ritenuto, mutando il proprio precedente e consolidato orientamento, che «l'art. 7, paragrafo 1, della Convenzione non sancisce solo il principio della irretroattività delle leggi penali più severe, ma anche, e implicitamente, il principio della retroattività della legge penale meno severa», che si traduce «nella norma secondo cui, se la legge penale in vigore al momento della commissione del reato e le leggi penali posteriori adottate prima della pronuncia di una sentenza definitiva sono diverse, il giudice deve applicare quella le cui disposizioni sono più favorevoli all'imputato».

Si tratta, nell'ambito dell'art. 7, paragrafo 1, della CEDU, di un principio analogo a quello contenuto nel quarto comma dell'art. 2 cod. pen., che dalla Corte di Strasburgo è stato elevato al rango di principio della Convenzione.

Ebbene leggendo la complessa successione di leggi nel tempo è fuori discussione che l'art. 30 della legge n. 479 del 1999 si traduca in una disposizione penale posteriore che prevede una pena meno severa e che l'art. 7 della Convenzione (...) imponeva dunque di farne beneficiare tutti coloro ai quali nella pendenza del processo in grado d'appello il legislatore aveva già inteso riconoscere quella potestà introducendo, appunto, l'art. 4-ter con d.l. 80/2000 e garantendo che alla prima udienza utile in appello avrebbero avuto facoltà di richiedere la definizione con il rito alternativo.



L'avvenuta modifica con il d.l. 341/2000 (art. 7 co. 1), oltre a non poter operare retroattivamente, nel senso censurato dalla Corte costituzionale, impone di ritenere anche, che la norma indicata non possa operare per i processi all'epoca già pendenti in appello (o in giudizio di rinvio) alle cui parti processuali - imputate dei delitti qualificati (puniti con ergastolo e isolamento) - il sistema aveva già riconosciuto il diritto al trattamento introdotto dall'art. 30 co. 1 l. b) della l. 479/1999 attraverso la complessa fattispecie della prima udienza utile in giudizio di secondo grado o di rinvio secondo il disposto dell'art. 4-ter del d.l. 82/2000 più volte citato. Diversamente si sottrae ad una categoria di imputati nella stessa condizione (pendenza del processo d'appello) un trattamento di favore e lo si riconosce ad altri, senza alcuna razionale differenziazione o fondamento che possa giustificare la scelta.

La discrezionalità del legislatore rischia di trasformarsi in arbitrio.

Nel caso di specie ed allo stato, si è detto, non è possibile accogliere la domanda del M. ostandovi:

- l'art. 4-ter d.l. 82/2000 e art. 7 co. 1 d.l. 341/2000 (pur all'esito della dichiarazione di incostituzionalità di cui alla sentenza del 3 luglio 2013 della Corte costituzionale)

- l'art. 7 co. 2 d.l. 341/2000;

- l'interpretazione giurisprudenziale che integra diritto vivente sul punto.

Ciò perché il quadro normativo indicato non prevede che il trattamento penale di cui all'art. 7 co. 2 d.l. 341/2000 non si applichi ai processi all'epoca della sua entrata in vigore già pendenti in appello (o in giudizio di rinvio) ed alle parti processuali - imputate dei delitti qualificati (puniti con ergastolo e isolamento) - cui il sistema aveva già riconosciuto il diritto potestativo processuale al trattamento introdotto dall'art. 30 co. 1 l. b) della l. 479/1999 attraverso la complessa fattispecie della prima udienza utile in giudizio di secondo grado o di rinvio secondo il disposto dell'art. 4-ter del d.l. 82/2000 più volte citato.

In particolare le norme sono in contrasto con l'art. 3 Cost., con l'art. 7-1 Convenzione EDU norma che integra, quale disposizione interposta, il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali e, dunque, entra in contrasto diretto con lo stesso art. 117 co. 1 Cost.

Conclusioni su rilevanza e non manifesta infondatezza.

Ebbene la questione è rilevante ai fini del decidere odierno.

Ostano, infatti, all'accoglimento della domanda proposta le norme indicate nella parte in cui non prevedono che il trattamento di maggiore favore introdotto dall'art. 30 co. 1 lett. b) l. 479/1999 possa trovare applicazione nei confronti degli imputati a carico dei quali alla data di entrata in vigore del d.l. 82/2000 (art. 4-ter) era già pendente il giudizio d'appello, e la norma citata aveva riconosciuto loro il diritto, relativo. Costoro, infatti, non hanno potuto avanzare, pur avendone inizialmente diritto, istanza di accesso al rito, perché la prima udienza utile era intervenuta in epoca successiva alla data di entrata in vigore del d.l. 341/2000 (24-11-2000), che ha modificato il trattamento sanzionatorio e, dunque, ha precluso, in fatto, senza una spiegazione razionale, ad una parte della categoria di imputati, di accedere al rito alle condizioni più favorevoli.

Si è così riservato loro un trattamento deteriore sulla pena.

La diversificazione non è imputabile ad inerzia o a volontà delle parti processuali stesse e risulta, piuttosto, frutto di una scelta non razionale del legislatore che, al contrario, oggi finisce per ammettere a beneficiare del trattamento di favore (attraverso la postuma declaratoria di incostituzionalità dell'art. 7 co. 1 del d.l. 341/2000) solo coloro che, per una pura congiuntura casuale, sono stati nella condizione di poter avanzare l'istanza di abbreviato, prima del 24 novembre 2000, essendo stata già fissata la prima udienza del giudizio d'appello, in epoca anteriore all'entrata in vigore del d.l. 341/2000.

Indubbiamente il legislatore può, in dipendenza di una mutata valutazione del disvalore del fatto tipico, o per altre ragioni mutare approccio nella disciplina di un fenomeno processuale e sostanziale.

La regola di ragionevolezza costituzionale impone, tuttavia, che situazioni identiche siano trattate in termini omogenei e che in caso di differenziazione ricorra una sufficiente ragione giustificativa (sentenza n. 236 del 2011).

Ritenuta alla luce di quanto premesso rilevante la questione ai fini del decidere odierno e considerato che la questione presenta profili di non manifesta infondatezza tali da sottoporre alla ecc.ma Corte costituzionale lo scrutinio della questione stessa, anche alla luce dell'orientamento giurisprudenziale indicato (in ultimo espresso da Cass. Sez. 1, Sentenza n. 23931 del 17/05/2013. Cc. (dep. 03/06/2013) Rv. 256257.



P.Q.M.

Visti gli articoli 136 Cost., 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, e l'orientamento consolidatosi nella giurisprudenza di legittimità (da ultimo Cass. Sez. 1, Sentenza n. 23931 del 17/05/2013) dichiara, d'ufficio, rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4-ter co 2 e 3 del d.l. 7-4-2000 nr. 82 conv. in l. 5-6-2000 nr. 144, dell'art. 7 co. 1 (come risultante dalla declaratoria di incostituzionalità del 3-7-2013 della Corte costituzionale) del d.l. 341/2000 conv. in legge 19-1-2001 n. 4 e dell'art. 7 co 2 del d.l. 341/2000 conv. in legge 19-1-2001 n. 4, nella parte in cui non escludono dall'applicazione della disciplina relativa gli imputati cui, nei giudizi di appello, già pendenti alla data di entrata in vigore dell'indicato art. 4-ter d.l. 82/2000 (7 aprile 2000), era stato riconosciuto il diritto di definire con il rito abbreviato la relativa posizione e di beneficiare del trattamento "sostanziale" di cui all'art. 30 co. 1 lett. b) della l. 479/1999 e che hanno potuto esercitare tale diritto solo dopo il 24-11-2000, per contrasto con gli artt. 3, 117 co 1 Cost., in relazione all'art. 7-1 - Convenzione EDU.

Ordina che l'incidente di esecuzione sia sospeso e che gli atti siano trasmessi alla ecc.ma Corte costituzionale.

Ordina che copia della presente ordinanza sia notificata:

- al Presidente del Senato della Repubblica;
- al Presidente della Camera dei Deputati;
- al Presidente del Consiglio dei Ministri.

Comunicazione al Pubblico Ministero e notifica alla parte processuale.

Adempimenti.

Napoli, 13 dicembre 2013

In funzione di g.e.

Il Giudice: DOTT. ANTONIO CAIRO

15C00208

N. 140

Ordinanza del 16 aprile 2015 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte sul ricorso proposto da Comunità montana Alpi del Mare contro Regione Piemonte ed altri

Enti locali - Unioni montane di comuni - Norme della Regione Piemonte - Soppressione e commissariamento delle Comunità montane e trasferimento delle loro funzioni alle Unioni montane di comuni - Violazione del principio della riserva allo Statuto regionale della disciplina degli enti locali - Violazione del principio del procedimento legislativo rafforzato per le modifiche dello Statuto regionale.

- Legge della Regione Piemonte 28 settembre 2012, n. 11, artt. 12, 14 e 16.
- Costituzione, art. 123, commi primo e secondo; Statuto della Regione Piemonte, artt. 3, 4 e 8.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL PIEMONTE

SEZIONE SECONDA

Ha pronunciato la presente Ordinanza,

Sul ricorso numero di registro generale 917 del 2013, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Comunità montana Alpi del Mare, rappresentata e difesa dall'avv. Paolo Scaparone, con domicilio eletto presso il suo studio in Torino, via S. Francesco d'Assisi n. 14;

Contro Regione Piemonte, rappresentata e difesa dagli avv.ti Giovanna Scollo e Piercarlo Maina, con domicilio eletto in Torino, piazza Castello n. 153;

Comunità montana Valle Stura;

Comune di Limone Piemonte;



Nei confronti di Baudino Fabrizio;

Per l'annullamento della deliberazione della Giunta regionale 3 giugno 2013 n. 52-5890, recante: «L.R. n. 11/2012 - Disposizioni organiche in materia di enti locali - Approvazione criteri, requisiti e modalità per la nomina con decreto presidenziale dei Commissari liquidatori delle Comunità montane», pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte del 6 giugno 2013;

della determinazione della Direzione Opere Pubbliche, Difesa del Suolo, Economia Montana e Foreste della Regione Piemonte 18 giugno 2013 n. 1461;

del decreto del Presidente della Giunta regionale 15 aprile 2014 n. 45, pubblicato sul Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte del 17 aprile 2014, recante: «Comunità montana delle Alpi del Mare. Nomina del Commissario (artt. 12 e 14 legge regionale n. 11/2012, come modificata dalla legge regionale n. 3/2014 - art. 13 legge regionale n. 3/2014)»;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Piemonte;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 febbraio 2015 il dott. Savio Picone e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO

Con ricorso notificato il 20 settembre 2013 e con motivi aggiunti notificati il 14 giugno 2014, la Comunità montana Alpi del Mare impugna gli atti in epigrafe, con i quali la Regione Piemonte ha dapprima indetto la procedura selettiva per la nomina dei commissari liquidatori delle Comunità montane, ai sensi degli artt. 12-ss. della legge regionale n. 11 del 2012, ed ha poi nominato il commissario dott. Fabrizio Baudino, conferendogli tutti i poteri dei decaduti organi della Comunità delle Alpi del Mare.

Deduce motivi così riassumibili:

1) incostituzionalità degli artt. 1, 14 e 16 della legge regionale n. 11 del 2012, per contrasto con gli artt. 5, 120 e 123 Cost., anche in relazione agli artt. 3, 4 e 8 dello Statuto della Regione Piemonte;

2) sotto altro profilo, incostituzionalità degli artt. 1 e 12-ss. della legge regionale n. 11 del 2012, per contrasto con gli artt. 3, 44 e 97 Cost.;

3) nullità del decreto regionale di nomina del commissario liquidatore, adottato dal Presidente della Giunta regionale Roberto Cota in assenza dei presupposti di indifferibilità ed urgenza, dopo il definitivo annullamento giurisdizionale delle elezioni regionali del 2010.

Si è costituita la Regione Piemonte, svolgendo difese e chiedendo il rigetto del ricorso.

La ricorrente ha rinunciato all'istanza cautelare.

Alla pubblica udienza del 25 febbraio 2015 la causa è passata in decisione.

DIRITTO

1. La normativa regionale piemontese.

La legge regionale 28 settembre 2012, n. 11 («Disposizioni organiche in materia di enti locali» - pubblicata nel B.U.R.P. del 28 settembre 2012) ha introdotto un'organica disciplina volta al «riassetto dell'associazionismo intercomunale» tenendo conto delle specificità dei territori montani e collinari, prevedendo in tale ambito il superamento delle Comunità montane (art. 1).

Il procedimento di soppressione delle Comunità montane piemontesi è disciplinato dal capo VII della legge regionale (artt. 12- ss.).

In dettaglio, e per quanto qui rileva:

l'assemblea dei Sindaci di ciascuna delle attuali Comunità montane, entro il termine perentorio di novanta giorni dall'entrata in vigore della legge, può chiedere alla Regione che l'ambito territoriale della Comunità montana



sia individuato come ambito ottimale di gestione associata per la costituzione di una o più Unioni montane di Comuni, cui sono trasferite le funzioni ed i servizi da gestire in forma associata (art. 12, commi 1-ss.);

la Giunta regionale prende atto dell'assenso unanime o maggioritario dei Comuni e sancisce l'istituzione dell'Unione montana (art. 12, ottavo comma);

il Presidente della Giunta regionale, decorso l'anzidetto termine perentorio di novanta giorni, nomina con proprio decreto un commissario per ciascuna Comunità montana e contestualmente dichiara la decadenza degli organi della Comunità montana, dei quali il commissario assume ogni potere (art. 14, primo e secondo comma);

al termine della procedura di liquidazione, il Presidente della Giunta regionale dichiara estinta la Comunità montana (art. 16, primo comma).

In seguito, la compiuta disciplina delle funzioni delle costituende Unioni montane di Comuni e del loro finanziamento è stata dettata dalla legge regionale 14 marzo 2014, n. 3 («Legge sulla montagna» - pubblicata nel B.U.R.P. del 17 marzo 2014).

2. Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

Nel presente giudizio, la ricorrente Comunità montana Alpi del Mare impugna gli atti con i quali la Regione Piemonte ha indetto la selezione pubblica per la nomina dei commissari liquidatori, ai sensi degli artt. 12-ss. della legge regionale n. 11 del 2012. Impugna inoltre, con motivi aggiunti, il decreto presidenziale di nomina del commissario dott. Fabrizio Baudino, al quale sono stati conferiti tutti i poteri degli organi della Comunità, decaduti ai sensi dell'art. 14 della legge regionale n. 11 del 2012.

La questione di legittimità costituzionale della normativa regionale piemontese assume rilevanza pregiudiziale ai fini della decisione del ricorso. Infatti, la questione di costituzionalità sostanzialmente coincide con le censure qui dedotte dall'ente ricorrente. Il provvedimento presidenziale di commissariamento dà diretta applicazione alla legge regionale, rappresenta un adempimento intermedio nel procedimento di soppressione della Comunità montana Alpi del Mare e produce effetti immediatamente lesivi nei confronti della stessa.

3. Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

La ricorrente prospetta molteplici profili di incostituzionalità della legge regionale piemontese n. 11 del 2012, nella parte in cui prevede il commissariamento e la definitiva soppressione delle Comunità montane.

Di questi, appare non manifestamente infondato soltanto il motivo sviluppato al § 3.3 del ricorso introduttivo, con il quale si denuncia la violazione dello Statuto della Regione Piemonte (approvato con legge regionale statutaria 4 marzo 2005, n. 1 - pubblicata nel B.U.R.P. del 7 marzo 2005).

3.1. Secondo la tesi della ricorrente, per la soppressione delle Comunità montane occorrerebbe una modifica statutaria, da approvarsi secondo lo speciale procedimento legislativo rinforzato previsto dall'art. 123, secondo comma, Cost.: dallo Statuto regionale, infatti, discenderebbe la qualificazione delle Comunità montane quali di «enti necessari» che non possono essere soppressi tramite una legge regionale ordinaria.

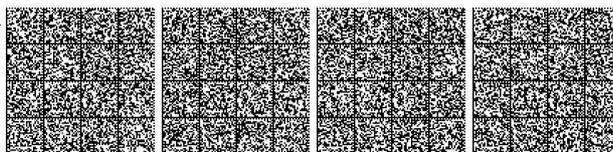
Con maggiore precisione, la configurazione delle Comunità montane come enti statutariamente necessari troverebbe positivo fondamento nelle disposizioni di principio del titolo I dello Statuto della Regione Piemonte, ed in specie:

nell'art. 3, secondo comma, ai cui sensi «La Regione, ispirandosi al principio di sussidiarietà, pone a fondamento della propria attività legislativa, amministrativa e di programmazione la collaborazione con le Province, i Comuni e le Comunità montane nonché con le autonomie funzionali e con le rappresentanze delle imprese e dell'associazionismo per realizzare un coordinato sistema delle autonomie»;

nell'art. 4, secondo comma, ai cui sensi «La Regione, nel realizzare le proprie finalità, assume il metodo della programmazione e della collaborazione istituzionale, perseguendo il raccordo tra gli strumenti di programmazione della Regione, delle Province, dei Comuni, delle Comunità montane, delle unioni di Comuni collinari»;

nell'art. 8, secondo comma, ai cui sensi «La Regione riconosce la specificità dei territori montani e collinari e prevede politiche di intervento a loro favore, al fine di assicurarne le opportunità di sviluppo e la conservazione del particolare ecosistema, Individua nelle Comunità montane e nelle Unioni di Comuni collinari, l'organizzazione dei Comuni atta a rendere effettive le misure di sostegno ai territori montani e collinari».

Pertanto, le richiamate disposizioni statutarie indurrebbero a definire la Comunità montana come ente locale necessario che: *a)* partecipa, insieme ai Comuni ed alle Province, della attribuzione delle funzioni amministrative nelle materie di competenza regionale, quale livello sussidiario di governo locale; *b)* rappresenta uno degli strumenti organizzativi per la programmazione regionale di sostegno ai territori montani; *c)* è destinatario di funzioni amministrative proprie, in relazione alla specificità dei territori montani.



Ad avviso del Collegio, il motivo dedotto dalla ricorrente appare meritevole di positiva considerazione e non manifestamente infondato, laddove perviene alla conclusione che, nell'assetto ordinamentale delineato dallo Statuto della Regione Piemonte, la Comunità montana rappresenta un livello necessario di governo locale e concorre alla caratterizzazione dell'organizzazione regionale improntata ad un'ampia delocalizzazione delle funzioni amministrative ed al mantenimento in capo alla Regione delle funzioni di programmazione.

Da ciò la necessità che la soppressione delle Comunità montane sia disposta attraverso il procedimento legislativo rafforzato prescritto dall'art. 123, secondo comma, Cost. per le modifiche statutarie, anziché mediante legge regionale ordinaria (come avvenuto nella fattispecie controversa).

3.2. Sotto diverso e concorrente profilo, la descritta natura di enti statutariamente necessari induce altresì a ricondurre le Comunità montane e la pertinente disciplina ai «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» della Regione. Ossia ad una materia che, in forza del primo comma dell'art. 123 Cost., è coperta dalla cosiddetta riserva di Statuto, sottratta alla ordinaria legislazione regionale.

In tal senso, appare non manifestamente infondata la tesi di parte ricorrente, secondo cui la nuova e più ampia formulazione del primo comma dell'art. 123 Cost. comporta un ampliamento della riserva di Statuto in materia di «principi fondamentali di organizzazione», con l'effetto di ricomprendervi anche la regolamentazione, a livello di principi, dei rapporti tra la Regione e gli enti locali (e quindi anche dei rapporti con le Comunità montane).

Di conseguenza, resterebbe precluso ogni intervento della legislazione regionale ordinaria che incida su tali assetti organizzativi, pena il contrasto con l'art. 123, primo comma, Cost. che riserva allo Statuto la loro disciplina.

4. Conclusioni.

Il Collegio, per le ragioni sopra esposte, solleva questione di costituzionalità degli artt. 12, 14 e 16 della legge regionale del Piemonte 28 settembre 2012, n. 11 (nella parte in cui prevedono il commissariamento e la soppressione delle Comunità montane), per violazione dell'art. 123, primo e secondo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 3, 4 e 8 dello Statuto della Regione Piemonte.

Resta sospesa ogni decisione sull'impugnativa in epigrafe, dovendo la questione essere demandata al giudizio della Corte costituzionale.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda) visti gli artt. 1 della legge 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, riservata ogni altra pronuncia in rito, nel merito e sulle spese, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità degli artt. 12, 14 e 16 della legge regionale del Piemonte 28 settembre 2012, n. 11, per violazione dell'art. 123, primo e secondo comma, della Costituzione, in relazione agli artt. 3, 4 e 8 dello Statuto della Regione Piemonte, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il giudizio in corso.

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente della Giunta della Regione Piemonte e sia comunicata al Presidente del Consiglio regionale del Piemonte.

Così deciso in Torino nella Camera di consiglio del giorno 25 febbraio 2015 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Salamone, Presidente

Savio Picone, Primo Referendario, Estensore

Paola Malanetto, Primo Referendario

Il Presidente: SALAMONE

L'Estensore: PICONE



N. 141

Ordinanza del 16 aprile 2015 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte sul ricorso proposto da Provincia di Asti contro Regione Piemonte e Provincia di Alessandria

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Piemonte - Legge finanziaria per l'anno 2014 - Previsione del rifinanziamento delle vigenti leggi regionali di spesa, tra le quali la legge regionale n. 34 del 1998 ("Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli Enti locali") - Stanziamento della somma di soli euro 10.790.508 per l'anno 2014, anziché di quella necessaria per il perseguimento delle funzioni conferite - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevolezza e violazione del principio di uguaglianza sostanziale - Violazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Violazione dell'autonomia finanziaria delle Province - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge della Regione Piemonte 5 febbraio 2014, n. 1, art. 1, comma 1, in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge.
- Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, 118 e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Piemonte - Legge finanziaria per l'anno 2014 - Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016 - Previsione dello stanziamento della somma di soli euro 10.790.508, anziché di quella necessaria per il perseguimento delle funzioni conferite, nei sensi di cui in motivazione - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevolezza e violazione del principio di uguaglianza sostanziale - Violazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Violazione dell'autonomia finanziaria delle Province - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge della Regione Piemonte 5 febbraio 2014, n. 1, art. 2, commi 1 e 2, in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge.
- Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, 118 e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Piemonte - Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016 - Assegnazione al capitolo 149827 (denominato "Fondo per l'esercizio delle funzioni conferite") della somma di soli euro 10.790.508, anziché di quella necessaria per il perseguimento delle funzioni conferite - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevolezza e violazione del principio di uguaglianza sostanziale - Violazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Violazione dell'autonomia finanziaria delle Province - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

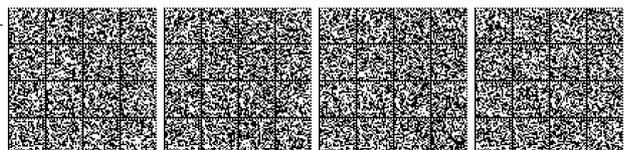
- Legge della Regione Piemonte 5 febbraio 2014, n. 1, art. 3, in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge.
- Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, 118 e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Piemonte - Variazione al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016 - Stanziamento della somma di euro 10.790.508 senza apportare alcuna variazione in aumento - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevolezza e violazione del principio di uguaglianza sostanziale - Violazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Violazione dell'autonomia finanziaria delle Province - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge della Regione Piemonte 1 agosto 2014, n. 6, art. 1.
- Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, 118 e 119.

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Piemonte - Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e disposizioni finanziarie - Assegnazione di ulteriori risorse per soli euro 14.040.000, anziché della somma necessaria per il perseguimento delle funzioni conferite - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevolezza e violazione del principio di uguaglianza sostanziale - Violazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Violazione dell'autonomia finanziaria delle Province - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge della Regione Piemonte 1 dicembre 2014, n. 19, art. 1.
- Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, 118 e 119.



IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE

PER IL PIEMONTE

(SEZIONE SECONDA)

Ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 1279 del 2014, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Provincia di Asti, rappresentata e difesa dagli avv. Massimo Caniggia, Franca Rizzo, con domicilio eletto presso Marco Faggiano in Torino, Via Drovetti, 37;

Contro regione Piemonte, rappresentata e difesa dall'avv. Giovanna Scollo, con domicilio eletto presso Giovanna Scollo in Torino, piazza Castello, 153;

Nei confronti di provincia di Alessandria;

Per l'annullamento:

della D.G.R. n. 2-157 del 28 luglio 2014, pubblicata sul BUR del 14 agosto 2014, recante la individuazione e riparto per il 2014 delle risorse finanziarie da destinare all'esercizio delle funzioni conferite agli Enti Locali, nella parte in cui viene determinata in soli Euro 741.486,32 la somma da destinare alla Provincia di Asti per l'esercizio delle funzioni conferite; della determina del Servizio rapporti con le Autonomie locali n. 165 del 29 luglio 2014;

di tutti gli atti precedenti, preordinati, consequenziali e comunque connessi e per ogni consequenziale statuizione;

nonché per il rinvio alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale della LL.RR. del Piemonte n. 1/2014 di approvazione della Legge Finanziaria e n. 2/2014 di approvazione e del Bilancio previsionale anno 2014, per contrasto con gli artt. n. 97, n. 117, n. 118 e n. 119 Cost.;

nonchè, con i motivi aggiunti depositati in data 3.3.2015, per l'annullamento previa adozione delle misure cautelati idonee,

della deliberazione della Giunta Regionale n. 1-665 del 27 novembre 2014, avente ad oggetto «Variazione delle risorse finanziarie sull'assestamento al bilancio di previsione 2014», pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte in data 18 dicembre 2014;

della determinazione dirigenziale n. 7 del 12 dicembre 2014 avente ad oggetto «Leggi regionali 17/99, 44/00 e s.m.i. impegno di spesa di Euro 9.839.941,88 da destinare alle Province piemontesi per l'esercizio delle funzioni conferite sul cap. 149827 del bilancio di previsione dell'anno 2014», pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte in data 22 gennaio 2015;

di tutti gli atti precedenti, preordinati, consequenziali e comunque connessi e per ogni consequenziale statuizione;

Nonché per il rinvio alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale della Legge Regionale del Piemonte n. 19 del 1 dicembre 2014 «di assestamento al Bilancio di previsione per l'anno 2014 e disposizioni finanziarie» per contrasto con gli artt. n. 3, n. 97, n. 117, n. 118 e n. 119 della Costituzione.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Piemonte; Relatore nella camera di consiglio del giorno 25 marzo 2015 il dott. Antonino Masaracchia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO

1. La Provincia di Asti ha domandato a questo TAR l'annullamento, previa sospensione cautelare, della delibera della Giunta regionale del Piemonte n. 2-157, del 28 luglio 2014, recante la ripartizione per il 2014 delle risorse finanziarie — già indicate nella legge regionale n. 1 del 2014, recante l'approvazione della legge finanziaria regionale per l'anno 2014, e nella legge regionale n. 2 del 2014, recante l'approvazione del bilancio di previsione regionale per il 2014 — da norme riconosciute rilevanti per la decisione del gravame, e, con separata ordinanza n. 93 del 2015, ha disposto la sospensione cautelare degli atti impugnati sino alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti relativi al giudizio da parte della Corte costituzionale.



Deve quindi osservarsi che questo TAR non ha ancora esaurito la propria potestas iudicandi nella sede cautelare, in quanto la sospensione degli atti impugnati è stata disposta sino all'esito della decisione della questione di legittimità costituzionale (*cf.* Corte cost., sent. n. 172 del 2012).

DIRITTO

1. Emerge dagli atti versati in giudizio che la Regione Piemonte, in attuazione delle leggi regionali n. 1 del 2014 («Legge finanziaria per l'anno 2014») e n. 2 del 2014 («Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016»), con d.G.R. n. 2-157, del 28 luglio 2014, ha individuato nell'importo complessivo di euro 10.790.508,00 le risorse finanziarie da destinare per l'esercizio delle funzioni conferite agli Enti locali; in particolare, alle Province è stata assegnata la somma complessiva di euro 9.390.428,71. Di conseguenza, con determinazione dirigenziale n. 165, del 29 luglio 2014, si è autorizzata la liquidazione di quest'ultima somma a favore delle Province del Piemonte sul capitolo n. 149827/2014. In base alla ripartizione proporzionale tra le varie Province della somma così liquidata, alla Provincia odierna ricorrente è stata così assegnata la somma complessiva di euro 741.486,32. A seguito, poi, della legge regionale n. 19 del 2014 («Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e disposizioni finanziarie») l'importo complessivo stanziato in favore delle Province è salito ad euro 9.839.941,88 (somma individuata nell'allegato n. 1 alla d.G.R. n. 1-665, del 27 novembre 2014), con conseguente complessiva assegnazione alla Provincia ricorrente della somma di euro 1.518.467,06.

Tale ultima somma è però manifestamente insufficiente a garantire la copertura di tutte le spese necessarie a far fronte all'esercizio delle funzioni conferite alla Provincia. Come documentato in giudizio dalla ricorrente (doc. n. 15), infatti, per il pagamento dei soli stipendi del personale (adibito all'esercizio di quelle funzioni) la somma necessaria supererebbe i 3 milioni e 600.000 euro annui, con la conseguenza che l'amministrazione — oltre a non poter materialmente esercitare le funzioni conferite — non sarebbe neanche in grado di mantenere le obbligazioni contratte con i terzi.

Non ignora il Collegio che, a norma dell'art. 19, comma 1, del decreto legislativo n. 68 del 2011, a decorrere dall'anno 2013, ciascuna Regione a Statuto ordinario deve assicurare la soppressione di tutti i trasferimenti regionali, aventi carattere di generalità e permanenza, di parte corrente e, ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale diretti al finanziamento delle spese delle Province, ai sensi dell'art. 11, comma 1, lett. e, della legge-delega n. 42 del 2009. Tale previsione normativa, nel concorrere ad attuare il disegno di federalismo fiscale ai sensi dell'art. 119 Cost., ha altresì stabilito che, per assicurare alle Province un importo corrispondente ai trasferimenti regionali così soppressi, ciascuna Regione deve comunque determinare, con proprio atto amministrativo (previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali, d'intesa con le Province del proprio territorio), una compartecipazione delle Province alla tassa automobilistica regionale, con successiva possibilità, di adeguamento dell'aliquota e di incremento della compartecipazione; in caso di persistente incapienza rispetto all'ammontare delle risorse regionali sopresse, ciascuna Regione è altresì chiamata ad assicurare alle Province la compartecipazione ad altro tributo regionale, nei limiti della compensazione dei trasferimenti soppressi (comma 2 dell'art. 19 cit.). È stato altresì previsto che, in caso di mancata fissazione della compartecipazione alla tassa automobilistica entro la data del 30 novembre 2012, lo Stato sarebbe intervenuto in via sostitutiva ai sensi dell'art. 8 della legge n. 131 del 2003.

Con riguardo alla situazione esistente in Piemonte, la difesa della Regione non ha documentato se essa abbia fissato, entro il 30 novembre 2012, la misura della suddetta compartecipazione; né se si è verificato un successivo intervento statale sostitutivo; né, ancora, se sia stato istituito il «Fondo sperimentale regionale di riequilibrio» che, ai sensi del comma 4 della disposizione in esame, potrebbe consentire di realizzare, in forma progressiva e territorialmente equilibrata, l'attuazione del nuovo sistema. Non risulta quindi che, al momento, sia stata adottata una qualche determinazione in merito; con la conseguenza che l'eventuale venir meno dei trasferimenti regionali, ai sensi del comma 1 dell'art. 19 del decreto legislativo n. 68 del 2011, non potrebbe attualmente trovare copertura in alcuna voce. Ne consegue l'attuale completa inoperatività, per la Regione Piemonte, della previsione di cui all'art. 19 del decreto legislativo n. 68 del 2011: tale norma, rimasta inattuata nella *pars constans* (ossia, laddove assicura il recupero delle risorse sopresse), non può di conseguenza trovare applicazione neanche nella *pars desitens* (ossia, laddove dispone la soppressione dei trasferimenti regionali alle Province), pena la violazione delle disposizioni costituzionali che di seguito si richiameranno (*infra*, par. n. 2): con la conseguenza che questo Giudice deve interpretarla in modo costituzionalmente orientato, ossia nel senso che la sua operatività deve rimanere sospesa finché non saranno concretamente stabilite le modalità di recupero delle risorse sopresse.



2. Le leggi regionali che hanno approvato la finanziaria 2014, il bilancio di previsione per l'anno 2014 e l'assestamento di bilancio 2014, dal canto loro, nello stabilire una consistente riduzione degli stanziamenti a favore delle Province per le funzioni loro delegate (riduzione che, rispetto allo stanziamento per l'anno 2010, allora pari ad euro 60.000.000,00, assume proporzioni davvero inusitate, se solo si pensa alla somma stanziata per il 2014, pari a meno di 20 milioni di euro), di fatto impediscono a queste ultime la concreta possibilità di esercitare quelle funzioni, in violazione degli artt. 114, 117, 119, 97, 3 e 118 Cost.

2.1. Si evidenzia, anzitutto, la violazione dell'autonomia finanziaria delle Province, di cui agli artt. 117 e 119 Cost., con negative ricadute anche sul buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.). Fintanto che le Province continuano ad essere individuate, nella Costituzione, come enti costituenti la Repubblica e dotati di autonomia, anche finanziaria (art. 114, commi 1 e 2, e 119, comma 1, Cost.), la sottrazione delle risorse loro spettanti in base alla legge si traduce in una menomazione della loro autonomia finanziaria (*cf.* Corte cost., sent. n. 241 del 2012) perché costringe tali enti a dare copertura ai costi delle funzioni trasferite con risorse proprie (che, peraltro, la Provincia ricorrente allega di non possedere). Al tempo stesso, la descritta menomazione dell'autonomia finanziaria si traduce in un ostacolo all'assolvimento dei compiti istituzionali che, anche in base al ricordato sistema di decentramento amministrativo avviato con la legge n. 59 del 1997, tali enti territoriali sono chiamati a svolgere. L'autonomia finanziaria è, infatti, funzionale all'assolvimento di detti compiti (così Corte cost., sent. n. 63 del 2013), ed il suo venir meno non favorisce di certo l'effettivo esercizio delle funzioni e dei servizi secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità. In tale quadro, pertanto, il ruolo delle autonomie locali, quale attualmente disegnato dalle richiamate norme costituzionali, non può considerarsi compatibile con una drastica riduzione dei servizi che gli Enti locali sono chiamati a fornire ai cittadini, giustificata esclusivamente da considerazioni di carattere finanziario. L'equilibrio di bilancio che anche le Regioni sono chiamate a mantenere, insieme al loro dovere di concorrere ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea (art. 119, comma 1, Cost., nella formulazione risultante a seguito della legge cost. n. 1 del 2012), non può infatti tradursi nel taglio indiscriminato dei servizi e delle attività amministrative, assurgendo a valore primario del nostro ordinamento costituzionale. Analogamente a quanto osservato dalla sentenza n. 36 del 2013 della Corte costituzionale (resa in materia di Livelli Essenziali di Assistenza), anche il soddisfacimento delle ordinarie attività amministrative non dipende solo dalle risorse disponibili, ma anche dalla loro allocazione ed utilizzazione: ciò soprattutto allorché — come nel caso di specie — il mancato o l'insufficiente stanziamento comporti la compromissione delle istanze costituzionali già richiamate. Pertanto anche le leggi regionali, della cui legittimità costituzionale in questa sede si dubita, potevano e dovevano allocare od utilizzare diversamente le risorse a disposizione, pur di garantire alle Province la salvaguardia della loro autonomia finanziaria e — correlativamente — pur di mantenere il buon andamento nell'amministrazione pubblica. Il tutto, ovviamente, nel necessario rispetto del principio di previa copertura della spesa in sede legislativa (art. 81, comma 4, Cost.).

Va, in proposito, ricordato che — come più volte sottolineato dalla Corte costituzionale — se è vero che dall'art. 81 Cost. (ai cui principi anche le Regioni devono sottostare: *cf.*, di recente, Corte cost., sent. n. 4 del 2014) deriva un principio di tendenziale equilibrio finanziario dei bilanci dello Stato (e delle Regioni), tanto su base annuale che su base pluriennale, «da questa premessa non può logicamente conseguire che sussista in materia un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi. Al contrario, ritenere che quel principio sia riconosciuto in Costituzione non può avere altro significato che affermare che esso rientra nella tavola complessiva dei valori costituzionali, la cui commisurazione reciproca e la cui ragionevole valutazione sono lasciate al prudente apprezzamento» della Corte costituzionale. «In altri termini, non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio dello Stato o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale» (così Corte cost., sent. n. 260 del 1990).

2.2. Al contempo, si staglia anche la violazione dell'art. 3 della Costituzione, sia sotto il profilo dell'irragionevolezza, sia sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza sostanziale.

Sul primo versante, la drastica riduzione degli stanziamenti sofferta dalla Provincia ricorrente non tiene conto dell'esigenza (logica, ancor prima che giuridica) che le funzioni assegnate siano conferite unitamente alle risorse disponibili per il loro svolgimento, viepiù in considerazione del livello dei costi delle funzioni delegate.

Sul secondo versante, appare al Collegio evidente che quella drastica riduzione si pone in frontale contrasto con il compito della Repubblica (e quindi, per la parte di propria competenza, anche delle Regioni) di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (art. 3, comma 2, Cost). È infatti evidente che il mancato esercizio delle funzioni delegate alle Province — afferenti a settori nevralgici della vita economica e sociale della comunità territoriale: si pensi, solo per citarne



alcuni, all'industria, alle miniere, all'inquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico, alla gestione dei rifiuti, all'energia, alla tutela delle acque, alla difesa del suolo, alla protezione civile, al turismo, ai trasporti, all'istruzione, ai servizi sociali, ai beni culturali, ecc. —, lungi dal «rimuovere» gli ostacoli descritti dall'art. 3, comma 2, Cost., al contrario li causerebbe e, allo stesso tempo, si tradurrebbe in inaccettabili discriminazioni di fatto tra i cittadini e nella sostanziale negazione dei loro diritti di libertà.

2.3. Si evidenzia, infine, anche la violazione dell'art. 118 Cost. e dei principi ivi proclamati di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Siffatti principi postulano, infatti, che determinate funzioni siano conferite anche alle Province le quali, così, ne diventano titolari ai sensi dell'art. 118, comma 2, Cost. In tale quadro costituzionale, il mantenimento delle funzioni già conferite con legge statale, accompagnato però dal taglio delle risorse destinate a quelle funzioni, equivale ad una sostanziale espropriazione delle funzioni di cui le Province sono titolari, in violazione del dettato costituzionale e del principio di sussidiarietà verticale (in applicazione del quale, invece, quelle funzioni erano state allocate alle Province). Ne esce violentato anche il principio di adeguatezza, in quanto lo stanziamento disposto è del tutto inidoneo a consentire alla Provincia di far fronte ai costi che lo svolgimento delle funzioni delegate implica.

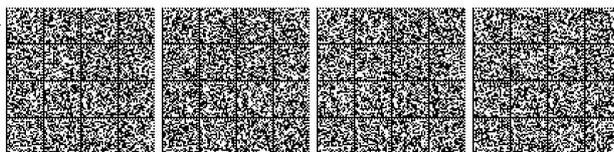
3. La questione di legittimità costituzionale così prospettata è anche rilevante per la decisione che questo TAR dovrà assumere sul ricorso introduttivo e sui motivi aggiunti, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953.

Gli atti regionali impugnati, nell'attribuire lo stanziamento oggetto di contestazione alla Provincia ricorrente, non potevano infatti che rimanere entro gli ambiti finanziari indicati dalle leggi regionali di approvazione della finanziaria regionale 2014, del bilancio di previsione 2014 e del relativo «assestamento» di bilancio: ciò, con riferimento alle somme indicate nell'apposita Unità Previsionale di Base (UPB) n. DB05011 «Affari istituzionali ed Avvocatura - Rapporti con le Autonomie Locali», di cui agli Allegati A di quelle leggi (intitolati, rispettivamente, «Rifinanziamento delle leggi regionali», «Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014» e «Assestamento al bilancio finanziario per l'anno finanziario 2014»). In tal senso si è infatti mossa, dapprima, la d.G.R. n. 2-157, del 28 luglio 2014, la quale ha provveduto alla suddivisione e ripartizione delle risorse di parte corrente 2014 agli Enti locali piemontesi, poi la determinazione dirigenziale n. 165 del 29 luglio 2014 (nelle cui premesse, tra l'altro, si legge che, con la d.G.R. n. 2-157, del 28 luglio 2014, «sono state individuate nell'importo di € 10.790.508,00 per l'anno 2014 le risorse finanziarie da destinare per l'esercizio delle funzioni conferite agli Enti locali piemontesi» e che «nell'ambito del suddetto importo è stata individuata la somma di € 9.390.428,71 da destinare nello specifico alle Province piemontesi), quindi la successiva d.G.R. n. 1665, del 27 novembre 2014, la quale, dando atto che dall'assestamento di bilancio derivano ulteriori euro 14.040.000,00 in favore degli Enti locali (sul capitolo di bilancio n. 149827 dell'UPB 05011), ha provveduto a variare di conseguenza l'entità dello stanziamento, ed infine la determinazione dirigenziale n. 7, del 12 dicembre 2014, con la quale le nuove somme disponibili sono state ripartite tra i vari Enti locali (con assegnazione alle Province, per quanto in questa sede maggiormente interessa, di ulteriori euro 9.839.941,88). È quindi evidente che gli atti impugnati non avrebbero potuto attribuire agli Enti locali piemontesi maggiori risorse rispetto a quelle indicate negli allegati delle leggi di approvazione della finanziaria 2014, del bilancio 2014 e dell'assestamento di bilancio 2014 e che — di conseguenza — le doglianze in questa sede avanzate dalla Provincia ricorrente non possono che coinvolgere, in via necessaria e pregiudiziale, proprio quelle leggi di bilancio. A queste ultime, peraltro, deve aggiungere anche la legge regionale n. 6 del 2014 («Variazione al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016») la quale, nell'apportare già alcune variazioni al bilancio di previsione 2014, non aveva tuttavia previsto alcun aumento della somma stanziata in favore degli Enti locali piemontesi e, quindi, delle Province.

In particolare, vengono in considerazione ai fini del giudizio di costituzionalità:

l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Piemonte 5 febbraio 2014, n. 1 («Legge finanziaria per l'anno 2014»), nel quale si prevede il rifinanziamento delle vigenti leggi regionali di spesa, tra le quali anche la legge regionale n. 34 del 1998 («Riordino delle funzioni e dei compiti amministrativi della Regione e degli Enti locali»), in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge, laddove si stanziava la somma di soli euro 10.750.508,00 per l'anno 2014;

l'art. 2, commi 1 e 2, della legge della Regione Piemonte 5 febbraio 2014, n. 2 («Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016»), mediante i quali è stato approvato il totale generale delle spese ed è stata autorizzata l'assunzione degli impegni di spesa entro i limiti degli stanziamenti di competenza dello stato di previsione della spesa per l'anno finanziario 2014, in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge, nella parte relativa all'UPB DB05011 — Titolo 1, laddove si prevede la predetta cifra di soli euro 10.790.508,00;



l'art. 3 della medesima legge regionale, che ha approvato il quadro in generale riassuntivo del bilancio per l'anno finanziario 2014, in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge, nella parte in cui assegna al Capitolo n. 149827 (denominato «Fondo per l'esercizio delle funzioni collerite (L.R. 34/98)») la predetta somma;

l'art. 1 della legge della Regione Piemonte 1° agosto 2014, n. 6 («Variazione al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e pluriennale per gli annifinanziari 2014-2016»), nella parte in cui non apporta alcuna variazione in aumento, nei sensi già indicati, con riferimento alla cifra già stanziata di soli euro 10.790.508,00 in favore degli Enti locali;

l'art. 1 della legge della Regione Piemonte 1° dicembre 2014, n. 19 («Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e disposizioni finanziarie»), in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge, con riferimento all'UPB DB05011, nella parte in cui assegna ulteriori risorse per euro 14.040.000,00 in favore degli Enti locali.

Le citate norme appaiono in contrasto con i richiamati parametri costituzionali laddove, nello stanziare le somme già riferite, non raggiungono la soglia finanziaria minima necessaria per l'esercizio, in concreto, delle funzioni conferite alle Province. La Provincia ricorrente, in proposito, ha riferito — con affermazione che pare al Collegio attendibile — che le somme stanziate per il 2010 a proprio favore (pari ad euro 4.371.000,00) sarebbero sufficienti a coprire tutti i costi necessari per l'esercizio delle funzioni; ed anzi in tal senso ha circoscritto la propria domanda giudiziale.

Il Collegio ritiene pertanto che sussistano tutti i presupposti per sollevare questione di legittimità costituzionale delle indicate disposizioni.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, Sezione seconda,

a) dichiara rilevante per la definizione del presente giudizio e non manifestamente infondata, nei termini di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale delle seguenti disposizioni:

art. 1, comma 1, della legge della Regione Piemonte 5 febbraio 2014, n. 1 («Legge finanziaria per l'anno 2014»), in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge, laddove si stanziava la somma di soli euro 10.750.508,00, per l'anno 2014, per il rifinanziamento della legge regionale n. 34 del 1998, anziché quella necessaria per il perseguimento delle funzioni conferite, nei sensi di cui in motivazione;

art. 2, commi 1 e 2, della legge della Regione Piemonte 5 febbraio 2014, n. 2 («Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e bilancio pluriennale per gli annifinanziari 2014-2016»), in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge, nella parte relativa all'UPB DB05011 — Titolo 1, laddove si prevede la predetta cifra di soli euro 10.790.508,00, anziché quella necessaria per il perseguimento delle funzioni conferite, nei sensi di cui in motivazione;

art. 3 della legge della Regione Piemonte 5 febbraio 2014, n. 2 («Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016»), in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge, nella parte in cui assegna al Capitolo n. 149827 (denominato «Fondo per l'esercizio delle funzioni collerite (L.R. 34 / 98)») la predetta somma, anziché quella necessaria per il perseguimento delle funzioni conferite, nei sensi di cui in motivazione;

art. 1 della legge della Regione Piemonte 1° agosto 2014, n. 6 («Variazione al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e pluriennale per gli annifinanziari 2014-2016»), nella parte in cui non apporta alcuna variazione in aumento, nei sensi indicati in motivazione, con riferimento alla cifra già stanziata di soli euro 10.790.508,00 in favore degli Enti locali;

art. 1 della legge della Regione Piemonte 1° dicembre 2014, n. 19 («Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e disposizioni finanziarie»), in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge, nella parte in cui assegna al predetto capitolo di bilancio ulteriori risorse per soli euro 14.040.000,00, anziché la somma necessaria per il perseguimento delle funzioni conferite, nei sensi di cui in motivazione;

b) solleva, per l'effetto, questione di legittimità costituzionale delle norme citate per violazione degli artt. 114, 117, 119, 97, 3, commi 1 e 2, e 118 della Costituzione;

c) sospende il processo ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;



d) dà atto che, con separata ordinanza n. 93 del 2015, è stata disposta la sospensione del presente giudizio e rinviata la trattazione della domanda cautelare alla prima camera di consiglio utile successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale;

e) manda alla Segreteria di provvedere alla notificazione della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente della Giunta regionale del Piemonte ed alla comunicazione della stessa al Presidente del Consiglio regionale del Piemonte.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 25 marzo 2015 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Salamone, Presidente

Roberta Ravasio, Primo Referendario

Antonino Masaracchia, Primo Referendario, Estensore

Il Presidente: SALAMONE

L'estensore: MASARACCHIA

15C00210

N. 142

Ordinanza del 16 aprile 2015 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte sul ricorso proposto da Provincia di Novara contro Regione Piemonte ed altri

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Piemonte - Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e disposizioni finanziarie - Assegnazione della somma di soli euro 14.040.000 agli Enti locali, anziché di quella necessaria per il perseguimento delle funzioni agli stessi conferite - Lesione del principio di uguaglianza per irragionevolezza e violazione del principio di uguaglianza sostanziale - Violazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione - Violazione dell'autonomia finanziaria delle Province - Lesione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

- Legge della Regione Piemonte 1° dicembre 2014, n. 19, art. 1, in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge.
- Costituzione, artt. 3, 97, 114, 117, 118 e 119.

IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL PIEMONTE

SEZIONE SECONDA

Ha pronunciato la presente Ordinanza sul ricorso numero di registro generale 238 del 2015, proposto da:

Provincia di Novara, rappresentata e difesa dall'avv. Edoardo Pozzi, con domicilio eletto presso T.A.R. Piemonte Segreteria in Torino, corso Stati Uniti n. 45;

CONTRO

Regione Piemonte, rappresentata e difesa dall'avv. Giovanna Scollo, con domicilio eletto presso Giovanna Scollo in Torino, piazza Castello n. 153;



NEI CONFRONTI DI

Provincia di Alessandria;
Provincia di Asti;
Provincia di Biella;
Provincia di Cuneo;
Città Metropolitana - Provincia di Torino;
Provincia di Vercelli;
Provincia di Verbano-Cusio-Ossola;

Per l'annullamento della deliberazione della Giunta Regionale del Piemonte n. 2-669 del 1° dicembre 2014 (pubblicata sul B.U. 52S1 del 24 dicembre 2014) ad oggetto «Capitolo 149827/2014: Fondo per l'esercizio delle funzioni conferite (legge regionale n. 34/98) approvazione criteri di riparto», della determinazione dirigenziale della Regione Piemonte n. 7 del 12 dicembre 2014 ad oggetto «Leggi regionali 17/99, 44/00 e s.m.i.. Impegno di spesa di € 9.839.941,88 da destinare alle Province piemontesi per l'esercizio delle funzioni conferite sul cap. 149827 del bilancio di previsione 2014» e del provvedimento della Regione Piemonte prot. n. 849/A13010 del 23 gennaio 2015 nonché per l'annullamento di tutti gli atti antecedenti, preordinati, consequenziali e comunque connessi ancorchè non conosciuti del procedimento, e per la conseguente condanna ai sensi dell'art. 34, comma 1 lett. c) del Cod. Proc. Amm. della Regione Piemonte all'esatto adempimento dell'obbligazione di garantire la capienza dello stanziamento delle risorse per le funzioni delegate alla Provincia di Novara per l'anno 2014, e quindi al pagamento in favore della Provincia di Novara degli importi riferiti alla causale di cui sopra, in uno con gli interessi legali e la maggior somma derivante dalla svalutazione monetaria;

ed infine per ogni ulteriore consequenziale statuizione.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Piemonte;

Relatore nella Camera di consiglio del giorno 25 marzo 2015 il dott. Antonino Masaracchia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

FATTO

1. La Provincia di Novara ha domandato a questo TAR l'annullamento, previa sospensione cautelare, della deliberazione della Giunta regionale del Piemonte n. 1-665, del 27 novembre 2014, avente ad oggetto «Variazione delle risorse finanziarie sull'assestamento al bilancio di previsione 2014» nonché della conseguente determinazione dirigenziale n. 7, del 12 dicembre 2014, avente ad oggetto «Leggi regionali 17/99, 44/00 e s.m.i. Impegno di spesa di € 9.839.941,88 da destinare alle Province piemontesi per l'esercizio delle funzioni conferite sul cap. 149827 del bilancio di previsione per l'anno 2014».

Si tratta di atti derivanti dall'approvazione della legge regionale di assestamento di bilancio (la legge della Regione Piemonte n. 19 del 2014) la quale, a fronte di un precedente stanziamento per complessivi € 10.750.508,00, per l'anno 2014, per l'esercizio delle funzioni conferite ai sensi della legge della Regione Piemonte n. 34 del 1998 (stanziamento stabilito, in particolare, dalle leggi della Regione Piemonte nn. 1 e 2 del 2014, di approvazione della legge finanziaria 2014 e del bilancio di previsione 2014), ha previsto un innalzamento delle somme da trasferire agli Enti locali nella misura di ulteriori € 14.040.000,00. Per l'effetto le somme destinate alla Provincia ricorrente, in precedenza individuate in € 881.525,86, sono state aumentate dell'ulteriore somma di € 923.723,89, per un totale di € 1.805.249,75.

Oggetto di impugnazione, peraltro, è anche la nota della Regione Piemonte, prot. n. 849/A13010, del 23 gennaio 2015, con la quale l'amministrazione ha evidenziato che il nuovo stanziamento in favore della Provincia di Novara (ammontante, come detto, ad € 923.723,89) deve considerarsi in ottemperanza alla decisione cautelare di questo TAR, di cui all'ordinanza n. 431 del 2014, resa in parallelo giudizio tra le parti (RG n. 1101/2014) concernente lo stanziamento della precedente somma di € 881.525,86.



Lamenta la Provincia ricorrente - in quanto conferitaria di funzioni amministrative regionali, a norma del sistema di decentramento amministrativo delineato dalla legge n. 59 del 1997, dal decreto legislativo n. 112 del 1998 e dalle leggi regionali attuative - che le somme così stanziate dalla Regione (per un importo riconosciuto alla Provincia ricorrente di soli € 1.805.249,75 complessivi), non sono sufficienti a dare copertura neanche alle mere spese necessarie per il funzionamento degli uffici provinciali che esercitano le funzioni decentrate, in quanto non consentono di coprire neppure gli stipendi del personale.

Vengono quindi sollevate diverse censure di legittimità avverso gli impugnati atti, del tutto analogamente al ricorso RG n. 1101/2014 tuttora pendente, ed in particolare: violazione dell'art. 4 della legge n. 59 del 1997 e del decreto legislativo n. 143 del 1997, per mancato rispetto del principio di copertura finanziaria e patrimoniale dei costi per l'esercizio delle funzioni amministrative conferite, nonché violazione delle leggi regionali n. 17 del 1999 e n. 44 del 2000, e violazione di legge con riferimento all'art. 10 della legge regionale n. 34 del 1998; carenza, contraddittorietà ed illogicità della motivazione, nonché eccesso di potere per difetto di istruttoria, erronea valutazione dei presupposti, illogicità, contraddittorietà, ingiustizia grave e manifesta; illegittimità derivata, per illegittimità costituzionale della legge della Regione Piemonte n. 19 del 2014.

2. All'esito dell'udienza camerale del 25 marzo 2015 il Collegio ha ritenuto di sollevare questione di legittimità costituzionale in relazione alle norme della legge regionale del 2014 contenente l'assestamento del bilancio 2014, norme riconosciute rilevanti per la decisione del gravame, e, con separata ordinanza n. 95 del 2015, ha disposto la sospensione cautelare degli atti impugnati sino alla prima camera di consiglio successiva alla restituzione degli atti relativi al giudizio da parte della Corte costituzionale.

Deve quindi osservarsi che questo TAR non ha ancora esaurito la propria *potestas iudicandi* nella sede cautelare, in quanto la sospensione degli atti impugnati è stata disposta sino all'esito della decisione della questione di legittimità costituzionale (*cf.* Corte cost., sent. n. 172 del 2012).

DIRITTO

1. Emerge dagli atti versati in giudizio che la Regione Piemonte, in attuazione delle leggi regionali n. 1 del 2014 («Legge finanziaria per l'anno 2014») e n. 2 del 2014 («Bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2014-2016»), con d.G.R. 2-157, del 28 luglio 2014, ha - in un primo momento - individuato dell'importo complessivo di € 10.790.508,00 le risorse finanziarie a destinare per l'esercizio delle funzioni conferite agli Enti locali; in particolare, alle Province è stata assegnata la somma complessiva di € 9.390.428,71. Di conseguenza, con determinazione dirigenziale n. 165, del 29 luglio 2014, si è autorizzata la liquidazione di quest'ultima somma a favore delle Province del Piemonte sul capitolo n. 149827/2014. In base alla ripartizione proporzionale tra le varie province della somma così liquidata, alla Provincia odierna ricorrente stata così assegnata la somma complessiva di € 881.525,86. A seguito, poi, della legge regionale n. 19 del 2014 («Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e disposizioni finanziarie») l'importo complessivo stanziato in favore delle Province è salito ad € 9.839.941,88 (somma individuata nell'allegato n. 1 alla d.G.R. n. 1-665, del 27 novembre 2014), con conseguente complessiva assegnazione alla Provincia ricorrente della somma di € 1.805.249,75.

Tale ultima somma è però manifestamente insufficiente a garantire la copertura di tutte le spese necessarie a far fronte all'esercizio delle funzioni conferite alla Provincia. Come documentato in giudizio dalla ricorrente (docc. nn. 20 e 21), infatti, per il pagamento dei soli stipendi del personale (adibito all'esercizio di quelle funzioni) la somma necessaria supererebbe i 2 milioni e 500.000 euro annui, con la conseguenza che l'amministrazione - oltre a non poter materialmente esercitare le funzioni conferite - non sarebbe neanche in grado di mantenere le obbligazioni contratte con i terzi.

Non ignora il Collegio che, a norma dell'art. 19, comma 1, del decreto legislativo n. 68 del 2011, a decorrere dall'anno 2013, ciascuna Regione a Statuto ordinario deve assicurare la soppressione di tutti i trasferimenti regionali, aventi carattere di generalità e permanenza, di parte corrente e, ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale diretti al finanziamento delle spese delle Province, ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lett. e, della legge-delega n. 42 del 2009. Tale previsione normativa, nel concorrere ad attuare il disegno di federalismo fiscale ai sensi dell'art. 119 Cost., ha altresì stabilito che, per assicurare alle Province un importo corrispondente ai trasferimenti regionali così soppressi, ciascuna Regione deve comunque determinare, con proprio atto amministrativo (previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali, d'intesa con Province del proprio territorio), una compartecipazione delle Province alla tassa automobilistica regionale, con successiva possibilità di adeguamento dell'aliquota e di incremento della compartecipazione; in caso di persistente incapienza rispetto all'ammontare delle risorse regionali



soppresse, ciascuna Regione è altresì chiamata ad assicurare alle Province la compartecipazione ad altro tributo regionale, nei limiti della compensazione dei trasferimenti soppressi (comma 2 dell'art. 19 cit.). È stato altresì previsto che, in caso di mancata fissazione della compartecipazione alla tassa automobilistica entro la data del 30 novembre 2012, lo Stato sarebbe intervenuto in via sostitutiva ai sensi dell'art. 8 della legge n. 131 del 2003.

Con riguardo alla situazione esistente in Piemonte, la difesa della Regione non ha documentato se essa abbia fissato, entro il 30 novembre 2012, la misura della suddetta compartecipazione; né se si è verificato un successivo intervento statale sostitutivo; né, ancora, se sia stato istituito il «Fondo sperimentale regionale di riequilibrio» che, ai sensi del comma 4 della disposizione in esame, potrebbe consentire di realizzare, in forma progressiva e territorialmente equilibrata, l'attuazione del nuovo sistema. Non risulta quindi che, al momento, sia stata adottata una qualche determinazione in merito; con la conseguenza che l'eventuale venir meno dei trasferimenti regionali, ai sensi del comma 1 dell'art. 19 del decreto legislativo n. 68 del 2011, non potrebbe attualmente trovare copertura in alcuna voce. Ne consegue l'attuale completa inoperatività, per la Regione Piemonte, della previsione di cui all'art. 19 del decreto legislativo n. 68 del 2011: tale norma, rimasta inattuata nella *pars construens* (ossia, laddove assicura il recupero delle risorse soppresses), non può di conseguenza trovare applicazione neanche nella *pars destruens* (ossia, laddove dispone la soppressione dei trasferimenti regionali alle Province), pena la violazione delle disposizioni costituzionali che di seguito si richiameranno (*infra*, par. n. 2): con la conseguenza che questo Giudice deve interpretarla in modo costituzionalmente orientato, ossia, nel senso che la sua operatività deve rimanere sospesa finché non saranno concretamente stabilite le modalità di recupero delle risorse soppresses.

2. Come già per le leggi regionali che hanno approvato la finanziaria 2014 ed il bilancio di previsione per l'anno 2014 (già oggetto di un'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale nell'ambito del parallelo giudizio RG n. 1101/2014) anche la legge di assestamento di bilancio 2014, nel confermare - nonostante il leggero aumento rispetto alle leggi regionali nn. 1 e 2 del 2014 - la consistente riduzione degli stanziamenti a favore delle Province per le funzioni loro delegate (riduzione che, rispetto allo stanziamento per l'anno 2010, allora pari ad € 60.000.000,00, assume proporzioni davvero inusitate, se solo si pensa alla somma stanziata per il 2014, pari a meno di 20 milioni di euro), di fatto impediscono a queste ultime la concreta possibilità di esercitare quelle funzioni, in violazione degli artt. 114, 117, 119, 97, 3 e 118 Cost.

2.1. Si evidenzia, anzitutto, la violazione dell'autonomia finanziaria delle Province, di cui agli artt. 117 e 119 Cost., con negative ricadute anche sul buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.).

Fintanto che le Province continuano ad essere individuate, nella Costituzione, come enti costituenti la Repubblica e dotati di autonomia, anche finanziaria (art. 114, commi 1 e 2, e 119, comma 1, Cost.), la sottrazione delle risorse loro spettanti in base alla legge si traduce in una menomazione della loro autonomia finanziaria (*cf.* Corte cost., sent. n. 241 del 2012) perché costringe tali enti a dare copertura ai costi delle funzioni trasferite con risorse proprie (che, peraltro, la Provincia ricorrente allega di non possedere). Al tempo stesso, la descritta menomazione dell'autonomia finanziaria si traduce in un ostacolo all'assolvimento dei compiti istituzionali che, anche in base al ricordato sistema di decentramento amministrativo avviato con la legge n. 59 del 1997, tali enti territoriali sono chiamati a svolgere. L'autonomia finanziaria è, infatti, funzionale all'assolvimento di detti compiti (così Corte cost., sent. n. 63 del 2013), ed il suo venir meno non favorisce di certo l'effettivo esercizio delle funzioni e dei servizi secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità. In tale quadro, pertanto, il ruolo delle autonomie locali, quale attualmente disegnato dalle richiamate norme costituzionali, non può considerarsi compatibile con una drastica riduzione dei servizi che gli Enti locali sono chiamati a fornire ai cittadini, giustificata esclusivamente da considerazioni di carattere finanziario. L'equilibrio di bilancio che anche le Regioni sono chiamate a mantenere, insieme al loro dovere di concorrere ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea (art. 119, comma 1, Cost., nella formulazione risultante a seguito della legge cost. n. 1 del 2012), non può infatti tradursi nel taglio indiscriminato dei servizi e delle attività amministrative, assurgendo a valore primario del nostro ordinamento costituzionale. Analogamente a quanto osservato dalla sentenza n. 36 del 2013 della Corte costituzionale (resa in materia di Livelli Essenziali di Assistenza), anche il soddisfacimento delle ordinarie attività amministrative non dipende solo dalle risorse disponibili, ma anche dalla loro allocazione ed utilizzazione: ciò soprattutto allorché - come nel caso di specie - il mancato o l'insufficiente stanziamento comporti la compromissione delle istanze costituzionali già richiamate. Pertanto anche le leggi regionali, della cui legittimità costituzionale in questa sede si dubita, potevano e dovevano allocare od utilizzare diversamente le risorse a disposizione, pur di garantire alle Province la salvaguardia della loro autonomia finanziaria e - correlativamente - pur di mantenere il buon andamento nell'amministrazione pubblica. Il tutto, ovviamente, nel necessario rispetto del principio di previa copertura della spesa in sede legislativa (art. 81, comma 4, Cost.).

Va, in proposito, ricordato che - come più volte sottolineato dalla Corte costituzionale - se è vero che dall'art. 81 Cost. (ai cui principi anche le Regioni devono sottostare: *cf.*, di recente, Corte cost., sent. n. 4 del 2014) deriva un



principio di tendenziale equilibrio finanziario dei bilanci dello Stato (e delle Regioni), tanto su base annuale che su base pluriennale, «da questa premessa non può logicamente conseguire che sussista in materia un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi. Al contrario, ritenere che quel principio sia riconosciuto in Costituzione non può avere altro significato che affermare che esso rientra nella tavola complessiva dei valori costituzionali, la cui commisurazione reciproca e la cui ragionevole valutazione sono lasciate al prudente apprezzamento» della Corte costituzionale. «In altri termini, non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio dello Stato o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale» (così Corte cost., sent. n. 260 del 1990).

2.2. Al contempo, si staglia anche la violazione dell'art. 3 della Costituzione, sia sotto il profilo dell'irragionevolezza, sia sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza sostanziale.

Sul primo versante, la drastica riduzione degli stanziamenti sofferta dalla Provincia ricorrente non tiene conto dell'esigenza (logica, ancor prima che giuridica) che le funzioni assegnate siano conferite unitamente alle risorse disponibili per il loro svolgimento, vieppiù in considerazione del livello dei costi delle funzioni delegate.

Sul secondo versante, appare al Collegio evidente che quella drastica riduzione si pone in frontale contrasto con il compito della Repubblica (e quindi, per la parte di propria competenza, anche delle Regioni) di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese (art. 3, comma 2, Cost.). È infatti evidente che il mancato esercizio delle funzioni delegate alle Province - afferenti a settori nevralgici della vita economica e sociale della comunità territoriale: si pensi, solo per citarne alcuni, all'industria, alle miniere, all'inquinamento atmosferico, acustico ed elettromagnetico, alla gestione dei rifiuti, all'energia, alla tutela delle acque, alla difesa del suolo, alla protezione civile, al turismo, ai trasporti, all'istruzione, ai servizi sociali, ai beni culturali, ecc. -, lungi dal «rimuovere» gli ostacoli descritti dall'art. 3, comma 2, Cost., al contrario li causerebbe e, allo stesso tempo, si tradurrebbe in inaccettabili discriminazioni di fatto tra i cittadini e nella sostanziale negazione dei loro diritti di libertà.

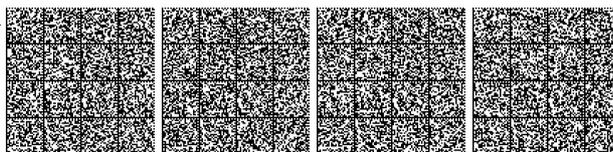
2.3. Si evidenzia, infine, anche la violazione dell'art. 118 Cost. e dei principi ivi proclamati di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Siffatti principi postulano, infatti, che determinate funzioni siano conferite anche alle Province le quali, così, ne diventano titolari ai sensi dell'art. 118, comma 2, Cost. In tale quadro costituzionale, il mantenimento delle funzioni già conferite con legge statale, accompagnato però dal taglio delle risorse destinate a quelle funzioni, equivale ad una sostanziale espropriazione delle funzioni di cui le Province sono titolari, in violazione del dettato costituzionale e del principio di sussidiarietà verticale (in applicazione del quale, invece quelle funzioni erano state allocate alle Province). Ne esce violentato anche il principio di adeguatezza, in quanto lo stanziamento disposti è del tutto inidoneo a consentire alla Provincia di far fronte ai costi che lo svolgimento delle funzioni delegate implica.

3. La questione di legittimità costituzionale così prospettata è anche rilevante per la decisione che questo TAR dovrà assumere sul ricorso ai sensi dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953.

Gli atti regionali impugnati, nell'attribuire lo stanziamento oggetto di contestazione alla Provincia ricorrente, non potevano infatti che rimanere entro gli ambiti finanziari indicati, da ultimo, dalla legge regionale di approvazione dd c.d. assestamento del bilancio 2014: ciò con riferimento alle somme indicate nell'apposita Unità Previsionale di Base (UPB) n. DB05011 «Affari istituzionali ed Avvocatura - Rapporti con le Autonomie Locali», di cui all'Allegato A di quella legge (intitolato «Assestamento al bilancio finanziario per l'anno finanziario 2014»). Ed infatti, la d.G.R. n. 1-665, del 27 novembre 2014, dando atto che dall'assestamento di bilancio derivano ulteriori € 14.040.000,00 in favore degli Enti locali (sul capitolo di bilancio n. 149827 dell'UPB 05011), ha provveduto a variare di conseguenza l'entità dello stanziamento; ancor dopo, con la determinazione dirigenziale n. 7, del 12 dicembre 2014, le nuove somme disponibili sono state ripartite tra i vari Enti locali (con assegnazione alle Province, per quanto in questa sede maggiormente interessa, di ulteriori € 9.839.941,88). È quindi evidente che gli atti impugnati non avrebbero potuto attribuire agli Enti locali piemontesi maggiori risorse rispetto a quelle indicate nell'allegato della legge di approvazione dell'assestamento di bilancio 2014 e che - di conseguenza, come già avvenuto nel parallelo giudizio concernente le leggi regionali finanziaria e di bilancio 2014 - le doglianze in questa sede avanzate dalla Provincia ricorrente non possono che coinvolgere, in via necessaria e pregiudiziale, proprio quella legge di assestamento.

In particolare, viene in considerazione, ai fini del giudizio di costituzionalità, l'art. 1 della legge della Regione Piemonte 1° dicembre 2014, n. 19 («Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e disposizioni finanziarie»), in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge, con riferimento all'UPB DB05011, nella parte in cui assegna risorse per € 14.040.000,00 in favore degli Enti locali. Le citate norme appaiono in contrasto con i



richiamati parametri costituzionali laddove, nello stanziare la somma già riferita, non raggiungono la soglia finanziaria minima necessaria per l'esercizio, in concreto, delle funzioni contenute alle Province. La Provincia ricorrente, in proposito, ha riferito - con affermazione che pare al Collegio attendibile - che le somme stanziare per il 2010 a proprio favore (pari ad € 5.127.563,00) sarebbero sufficienti a coprire tutti i costi necessari per l'esercizio delle funzioni; ed anzi in tal senso ha circoscritto la propria domanda giudiziale.

Il Collegio ritiene pertanto che sussistano tutti i presupposti per sollevare questione di legittimità costituzionale delle indicate disposizioni.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte, Sezione seconda,

a) *dichiara rilevante per la definizione del presente giudizio e non manifestamente infondata, nei termini di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Piemonte 1° dicembre 2014, n. 19 («Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2014 e disposizioni finanziarie»), in combinato disposto con l'Allegato A della medesima legge, nella parte in cui assegna al predetto capitolo di bilancio ulteriori risorse per soli € 14.040.000,00, anziché la somma necessaria per il perseguimento delle funzioni conferite, nei sensi di cui in motivazione;*

b) *solleva, per l'effetto, questione di legittimità costituzionale delle norme citate per violazione degli artt. 114, 117, 119, 97, 3, commi 1 e 2, e 118 della Costituzione;*

c) *sospende il processo ed ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;*

d) *dà atto che, con separata ordinanza n. 95 del 2015, è stata disposta la sospensione del presente giudizio e rinviata la trattazione della domanda cautelare alla prima camera di consiglio utile successiva alla restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale;*

e) *manda alla Segreteria di provvedere alla notificazione della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente della Giunta regionale del Piemonte ed alla comunicazione della stessa al Presidente del Consiglio regionale del Piemonte.*

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 25 marzo 2015 con l'intervento dei magistrati:

Vincenzo Salamone, Presidente

Roberta Ravasio, Primo Referendario

Antonino Masaracchia, Primo Referendario, Estensore

Il Presidente: SALAMONE

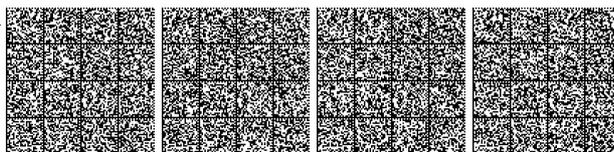
L'Estensore: MASARACCHIA

15C00211

LOREDANA COLECCHIA, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2015-GUR-028) 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.**

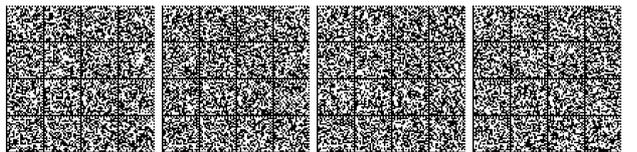
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

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: (di cui spese di spedizione € 257,04)* (di cui spese di spedizione € 128,52)*	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: (di cui spese di spedizione € 19,29)* (di cui spese di spedizione € 9,64)*	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C	Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: (di cui spese di spedizione € 41,27)* (di cui spese di spedizione € 20,63)*	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D	Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: (di cui spese di spedizione € 15,31)* (di cui spese di spedizione € 7,65)*	- 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: (di cui spese di spedizione € 50,02)* (di cui spese di spedizione € 25,01)*	- 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: (di cui spese di spedizione € 383,93)* (di cui spese di spedizione € 191,46)*	- 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)*
(di cui spese di spedizione € 74,42)*

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

(di cui spese di spedizione € 40,05)*
(di cui spese di spedizione € 20,95)*

- annuale € **86,72**
- 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

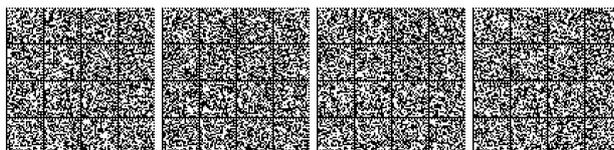
I.V.A. 4% a carico dell'Editore

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.





€ 11,00

