

1^a SERIE SPECIALE

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

Anno 158° - Numero 21

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 24 maggio 2017

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, 691 - 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. **113.** Sentenza 11 aprile - 19 maggio 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Impiego pubblico - Ruolo unico della dirigenza regionale - Attribuzione di incarichi dirigenziali al personale ex Italter e Sirap.
 – Legge della Regione siciliana 17 maggio 2016, n. 8 (Disposizioni per favorire l'economia. Norme in materia di personale. Disposizioni varie), art. 31, che ha modificato l'art. 49, comma 17, della legge della Regione siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale)..... Pag. 1
- N. **114.** Sentenza 11 aprile - 19 maggio 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Energia - Attività di ricerca, prospezione e coltivazione di idrocarburi - Proroga dei titoli abilitativi - Soppressione del piano delle aree - Disciplina dell'intesa con la Regione.
 – Legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», art. 1, commi 239, 240, lettere b) e c), e 241..... Pag. 6
- N. **115.** Ordinanza 8 marzo - 19 maggio 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Bilancio e contabilità pubblica - Copertura di fondi ministeriali mediante la corrispondente riduzione della quota nazionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione.
 – Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) - convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164 - artt. 3, comma 4, lettera f), 7, comma 9-septies, e 40, comma 2..... Pag. 19
- N. **116.** Ordinanza 8 marzo - 19 maggio 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.
Edilizia e urbanistica - Disposizioni varie in materia di pianificazione paesaggistica.
 – Legge della Regione Calabria 31 dicembre 2015, n. 40, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 16 aprile 2002, n. 19 (Norme per la tutela, Governo ed uso del territorio - Legge urbanistica della Calabria)», artt. 5, comma 1, lettera b), 12, comma 1, lettere i) e k), 13, comma 1, e 14..... Pag. 22
- N. **117.** Ordinanza 12 aprile - 19 maggio 2017
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Esecuzione penale - Continuazione tra reati - Detrazione dalla pena da espiare della carcerazione ingiustamente sofferta per reato successivo.
 – Codice di procedura penale, artt. 657, comma 4, e 671; codice penale, art. 81, secondo comma..... Pag. 24



N. 118. Sentenza 21 marzo - 22 maggio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Imposte e tasse - Tassa automobilistica provinciale - Esenzione per taluni autoveicoli e motoveicoli di interesse storico o collezionistico.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 3 giugno 2015, n. 9, recante «Disposizioni per l'assestamento del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015-2017 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria provinciale di assestamento 2015)», art. 4. Pag. 29

N. 119. Sentenza 5 aprile - 22 maggio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Sospensione della esecuzione delle pene detentive brevi - Esclusione in caso di condanna per furto pluriaggravato.

- Codice di procedura penale, art. 656, comma 9, lettera a), come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera m), del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125... Pag. 34

N. 120. Sentenza 12 aprile - 22 maggio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza della seminfermità di mente sulla recidiva reiterata.

- Codice penale, art. 69, quarto comma, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione)..... Pag. 39

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 2. Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti depositato in cancelleria il 5 maggio 2017 (della Regione Umbria)

Bilancio e contabilità pubblica - “Programma parallelo” della Regione Umbria per il perseguimento delle finalità previste nel Piano di azione coesione (PAC) per la revisione strategica dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali 2007-2013 - Nota della Regione Umbria del 13 febbraio 2017, prot. n. 33358-2017 recante l’istanza all’immediato ripristino delle disponibilità economico finanziarie per il “Programma parallelo” della Regione Umbria in esecuzione della sentenza n. 13 del 2017 della Corte costituzionale - Silenzio del Presidente del Consiglio dei ministri, del Ministro per la coesione territoriale e il mezzogiorno, dell’Agenzia per la coesione territoriale, del Dipartimento per le politiche di coesione, del Ministero dell’economia e delle finanze in relazione alla predetta nota.

- Silenzio del Presidente del Consiglio dei ministri, del Ministro per la coesione territoriale e il mezzogiorno, dell’Agenzia per la coesione territoriale, del Dipartimento per le politiche di coesione, del Ministero dell’economia e delle finanze in relazione alla nota della Regione Umbria del 13 febbraio 2017, prot. n. 33358-2017..... Pag. 45



- N. **34.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 marzo 2017 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Ambiente - Norme della Regione Campania - Istituzione, individuazione e definizione delle modalità di gestione della Rete Escursionistica Campana (REC) - Pianificazione degli interventi di recupero e valorizzazione del patrimonio escursionistico regionale - Disciplina della viabilità minore di uso privato - Consulta regionale per il patrimonio escursionistico - Individuazione dei soggetti competenti della gestione tecnica - Piani degli interventi sulla rete regionale - Segnaletica della rete regionale - Disciplina sanzionatoria - Regolamento attuativo.**
- Legge della Regione Campania 20 gennaio 2017, n. 2 (Norme per la valorizzazione della sentieristica e della viabilità minore), artt. 4, comma 2; 7; 8, comma 2, lett. *n*); 9, commi 1 e 2, lett. *a*); 10, commi 1, 3, 4 e 5; 13; 14, comma 3; 15, commi 3 e 8; e 16, comma 2, lett. *a*), *b*), *c*), *d*), *f*) e *g*). Pag. 53
- N. **35.** Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 marzo 2017 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
- Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2017-2019 - Ripiano del maggiore disavanzo - Disciplina.**
- Legge della Regione Campania 20 gennaio 2017, n. 4 (Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2017-2019 della Regione Campania). Pag. 60
- N. **70.** Ordinanza del Giudice di pace di Venezia del 24 gennaio 2017
- Reati e pene - Abrogazione del reato di cui all'art. 594 cod. pen. (Ingiuria).**
- Legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), art. 2, comma 3; decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67), art. 1, lett. *c*). Pag. 64
- N. **71.** Ordinanza della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Liguria del 13 gennaio 2017
- Impiego pubblico - Previsione per il personale non contrattualizzato, di cui all'articolo 3 del d.lgs. n. 165 del 2001, che le progressioni di carriera, comunque denominate, eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici - Proroga sino al 31 dicembre 2014 delle disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici, anche accessori, del personale delle pubbliche amministrazioni - Omessa previsione, per i soggetti cessati dal servizio durante il periodo di congelamento degli effetti economici, della valorizzazione nella determinazione del trattamento di quiescenza, a decorrere dalla data di cessazione del blocco, dei benefici economici pensionabili derivanti dalle progressioni di carriera conseguite durante il medesimo periodo di blocco.**
- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 21, terzo periodo; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 16, comma 1, lett. *b*), come specificato dall'art. 1, comma 1, lett. *a*), primo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'articolo 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111). Pag. 67



N. 72. Ordinanza del Tribunale di Trento del 7 febbraio 2017

Regioni - Norme della Regione Trentino-Alto Adige - Trattamento economico e regime previdenziale dei consiglieri regionali - Assegno vitalizio - Misura di riferimento per la quantificazione.

- Legge della Regione Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 4 (“Interpretazione autentica dell’articolo 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige) e provvedimenti conseguenti”), artt. 1, 2, 3 e 4.

Pag. 73

N. 73. Ordinanza della Corte di cassazione del 16 febbraio 2017.

Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Termine decadenziale di sei mesi per la proposizione della domanda - Decorrenza dal momento in cui la decisione che conclude il procedimento è divenuta definitiva.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell’articolo 375 del codice di procedura civile), art. 4, come sostituito dall’art. 55, comma 1, lett. d), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.

Pag. 78



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 113

Sentenza 11 aprile - 19 maggio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Impiego pubblico - Ruolo unico della dirigenza regionale - Attribuzione di incarichi dirigenziali al personale ex Italter e Sirap.

- Legge della Regione siciliana 17 maggio 2016, n. 8 (Disposizioni per favorire l'economia. Norme in materia di personale. Disposizioni varie), art. 31, che ha modificato l'art. 49, comma 17, della legge della Regione siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 31 della legge della Regione siciliana 17 maggio 2016, n. 8 (Disposizioni per favorire l'economia. Norme in materia di personale. Disposizioni varie), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 25-28 luglio 2016, depositato in cancelleria il 2 agosto 2016 ed iscritto al n. 46 del registro ricorsi 2016.

Udito nell'udienza pubblica dell'11 aprile 2017 il Giudice relatore Silvana Sciarra;

udito l'avvocato dello Stato Danilo Del Gaizo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso, notificato in data 25-28 luglio 2016, depositato il successivo 2 agosto, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 31 della legge della Regione siciliana 17 maggio 2016, n. 8 (Disposizioni per favorire l'economia. Norme in materia di personale. Disposizioni varie), in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione, per violazione della regola del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.



1.1. - Il ricorrente premette che la Regione siciliana, con l'art. 76 della legge regionale 1° settembre 1993, n. 25 (Interventi straordinari per l'occupazione produttiva in Sicilia), aveva autorizzato l'amministrazione regionale ad avvalersi del personale dell'ITALTER spa ai sensi della convenzione stipulata in data 1° ottobre 1985, nonché del personale della SIRAP spa, entrambe società con capitale a partecipazione pubblica, poste in liquidazione, mediante contratti a termine, di durata non superiore ad un biennio, per specifiche finalità.

La difesa statale ricorda che il comma 2 della predetta norma, nel testo risultante dalle modifiche apportate dall'art. 7 della legge regionale 10 ottobre 1994, n. 38 (Recepimento della normativa statale sul dissesto finanziario ed altri provvedimenti per gli enti locali della Sicilia), dettava disposizioni relative al trattamento economico dello stesso personale e stabiliva che «[a]l personale di cui al comma 1, che è tenuto ad osservare gli obblighi di servizio del personale dell'Amministrazione regionale, è attribuito il trattamento economico corrispondente a quello proprio del contratto collettivo nazionale dei lavoratori edili. Tale trattamento non può in ogni caso essere superiore a quello attribuito al personale della Regione, con pari qualifica e pari anzianità di servizio, individuato applicando la tabella di corrispondenza allegata alla presente legge».

Il trattamento economico dei dipendenti ex ITALTER spa e SIRAP spa - precisa ancora il ricorrente - era stato oggetto di un nuovo intervento del legislatore regionale, contenuto nell'art. 48 della legge regionale 10 dicembre 2001, n. 21 (Norme finanziarie urgenti e variazioni al bilancio della Regione per l'anno finanziario 2001). Quest'ultimo ha stabilito che, «[a]l fine di rendere omogeneo con quello dei dipendenti regionali il trattamento economico dei dipendenti ex Italter e Sirap, l'amministrazione regionale corrisponde a regime al personale ex Italter e Sirap, con decorrenza dalla stipula degli attuali contratti in essere, un importo pari alla differenza tra il trattamento economico annuo previsto dal CCNL degli edili applicato ai dipendenti di cui sopra ed il trattamento economico annuo previsto dal CCRL dei dipendenti regionali attualmente in vigore, comprensivo delle retribuzioni accessorie, a parità di qualifica e di anzianità di servizio».

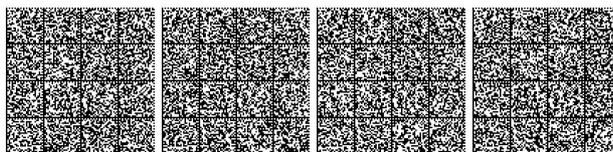
Da tali previsioni emergerebbe chiaramente - ad avviso della difesa statale - che il personale, utilizzato dalla Regione direttamente e cioè senza procedure selettive, per le finalità specifiche di cui all'art. 76 della legge regionale n. 25 del 1993, non è mai stato equiparato al personale della Regione, ai fini giuridici, ma solo con riguardo al trattamento economico, come peraltro riconosciuto dalla giurisprudenza di merito.

1.2.- Tanto premesso, il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale dell'art. 31 della legge regionale n. 8 del 2016, nella parte in cui modifica l'art. 49, comma 17, della legge della regione Sicilia 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale). Quest'ultima norma, nell'originaria formulazione, stabiliva che, «[n]ei casi in cui, a seguito dell'esperimento delle procedure per il conferimento degli incarichi dirigenziali non siano state presentate istanze, al fine del conferimento diretto degli incarichi i dirigenti generali utilizzano l'elenco dei dirigenti privi di incarico[...]». Essa, secondo la difesa statale, inserita nel quadro di «Norme di armonizzazione, contenimento ed efficientamento della Pubblica Amministrazione» (così la rubrica dell'art. 49), ha previsto alcuni adempimenti procedurali a carico dell'amministrazione regionale volti ad agevolare il conferimento degli incarichi dirigenziali. In tale prospettiva ha stabilito che il Dipartimento regionale della funzione pubblica e del personale provveda all'aggiornamento del ruolo unico della dirigenza con l'individuazione dei dirigenti privi di incarico, al fine di consentirne l'attribuzione nei casi in cui, a seguito dell'esperimento delle procedure per il conferimento degli incarichi dirigenziali, non vengano presentate istanze.

Viceversa, le modifiche apportate al citato comma 17 dell'art. 49 dall'impugnato art. 31 della legge regionale n. 8 del 2016, nel prevedere la possibilità di conferire incarichi dirigenziali ai «dirigenti equiparati ai sensi dell'art. 7 della legge regionale 10 ottobre 1994, n. 38 e dell'art. 48 della legge regionale 10 dicembre 2001, n. 21», sia pure in via subordinata rispetto ai dirigenti già titolari di incarico, che abbiano presentato istanze per il conferimento degli stessi ovvero siano inseriti nell'elenco dei dirigenti di ruolo privi di incarico, sarebbero volte a determinare il sostanziale inquadramento del personale ex ITALTER e SIPAR nel ruolo dei dirigenti regionali, in violazione dell'art. 97 Cost., in base al quale l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni avviene mediante concorso e l'organizzazione dei pubblici uffici deve assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione stessa, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale.

Il ricorrente ritiene che la norma impugnata, nella parte in cui prevede l'attribuzione di incarichi dirigenziali al personale proveniente dalle società ITALTER e SIRAP poste in liquidazione, equiparandolo, di fatto, ai dirigenti di ruolo dell'amministrazione regionale, violi il principio dell'indefettibilità del concorso pubblico come canale di accesso pressoché esclusivo nei ruoli delle pubbliche amministrazioni, nonché i principi di eguaglianza e di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, di cui è espressione l'obbligo del pubblico concorso quale strumento di selezione del personale da assumere.

2.- All'udienza pubblica la difesa statale ha insistito nel chiedere l'accoglimento del ricorso.



Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale dell'art. 31 della legge della Regione siciliana 17 maggio 2016, n. 8 (Disposizioni per favorire l'economia. Norme in materia di personale. Disposizioni varie), in riferimento agli artt. 3 e 97 della Costituzione principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione di cui gli artt. 3 e 97 Cost., per violazione della regola del pubblico concorso per l'accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni e dei principi di ragionevolezza, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione.

La norma censurata modifica l'art. 49, comma 17, della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale) e introduce la possibilità di conferire, in via diretta, incarichi dirigenziali ai «dirigenti equiparati ai sensi dell'art. 7 della legge regionale 10 ottobre 1994, n. 38 e dell'art. 48 della legge regionale 10 dicembre 2001, n. 21», sia pur in subordine rispetto ai dirigenti regionali privi di incarico, nei casi in cui non vengano presentate istanze. Tale previsione, secondo il ricorrente, determinerebbe la sostanziale equiparazione del personale proveniente dalle società ITALTER e SIRAP, poste in liquidazione, ai dirigenti di ruolo dell'amministrazione regionale, con conseguente inquadramento dei medesimi nel relativo ruolo dei dirigenti regionali, in violazione del principio dell'infettibilità del concorso pubblico come principale canale di accesso ai ruoli delle pubbliche amministrazioni e dei principi di eguaglianza, di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione, di cui l'obbligo del pubblico concorso, quale strumento di selezione del personale da assumere, costituisce espressione.

2.- La questione è fondata.

La disposizione oggetto dell'impugnativa statale si colloca in una complessa vicenda, che occorre, pur brevemente, richiamare, per dare conto delle travagliate scelte legislative che l'hanno determinata.

2.1.- Tale vicenda risale alla messa in liquidazione di due società per azioni a partecipazione pubblica, ITALTER e SIRAP, create negli anni ottanta, operanti rispettivamente nel settore dei servizi di ingegneria e delle opere pubbliche.

A seguito della liquidazione delle stesse società, il personale è stato destinatario di vari interventi del legislatore regionale e del legislatore statale.

Anzitutto, l'art. 76 (rubricato «Provvidenze per i dipendenti dell'ITALTER e della SIRAP») della legge della Regione siciliana 1° settembre 1993, n. 25 (Interventi straordinari per l'occupazione produttiva in Sicilia), ha autorizzato l'amministrazione regionale a «avvalersi del personale dell'ITALTER S.p.A. ai sensi della convenzione stipulata in data 1 ottobre 1985, nonché del personale della SIRAP S.p.A., mediante contratti a termine, di durata non superiore ad un biennio per coadiuvare l'assolvimento dei compiti propri del personale tecnico del ruolo provvisorio degli esperti per lo sviluppo intersettoriale delle zone interne di cui all'articolo 71 della legge regionale 29 ottobre 1985, n. 41», in vista dell'obiettivo specifico di «portare a compimento le opere destinate a sopperire alle necessità di realizzazione di infrastrutture urbane ed interurbane, sorte in seguito all'evento sismico verificatosi il 13 dicembre 1991 nella Sicilia orientale» (comma 1). Si stabiliva, inoltre, al comma 2, che al personale in questione fosse attribuito il trattamento economico corrispondente a quello proprio del contratto collettivo nazionale dei lavoratori edili.

Su tale previsione è intervenuto l'art. 7 della legge regionale 10 ottobre 1994, n. 38 (Recepimento della normativa statale sul dissesto finanziario ed altri provvedimenti per gli enti locali della Sicilia), che, da un lato, estendeva la possibilità dell'amministrazione regionale di avvalersi dell'ex personale ITALTER e SIRAP in relazione al ben più generico scopo di «sopperire a specifiche eventuali carenze di unità lavorative negli uffici della Regione». Dall'altro lato, esso precisava che il trattamento economico del medesimo personale non avrebbe potuto «in ogni caso essere superiore a quello attribuito al personale della Regione, con pari qualifica e pari anzianità di servizio, individuato applicando la tabella di corrispondenza allegata alla presente legge».

Si sono poi succeduti altri interventi del legislatore regionale. In un caso si mirava a disporre direttamente la trasformazione a tempo indeterminato dei rapporti di lavoro costituiti in base all'art. 76 della legge regionale n. 25 del 1993, senza esito, a causa dell'omessa promulgazione delle disposizioni regionali recanti tale previsione a seguito dell'impugnativa promossa in via principale dal Commissario dello Stato per violazione, fra l'altro, dell'art. 97 Cost. (ordinanza n. 60 del 1997). Successivamente, si è provveduto a prorogare i contratti a tempo determinato in essere, estendendo ulteriormente la possibilità di impiego del suddetto personale anche per l'espletamento di attività permanenti, con disposizioni legislative regionali dichiarate costituzionalmente illegittime da questa Corte (sentenza n. 153 del 1997). Esse, infatti, irragionevolmente prevedevano assunzioni a tempo determinato in assenza di «riscontri obiettivi circa le dimensioni della perdurante esigenza di personale» e «di valutazioni sull'idoneità del personale beneficiario delle norme impugnate rispetto all'insieme dei compiti cui esse lo assegnano», con un «rovesciamento di priorità tra interesse dell'istituzione alla funzione e interesse delle persone all'impiego che la Costituzione, all'art. 97, ha inteso evitare».



La vicenda è venuta all'attenzione del legislatore statale che, con l'art. 23-*quater* del decreto-legge 30 gennaio 1998, n. 6 (Ulteriori interventi urgenti in favore delle zone terremotate delle regioni Marche e Umbria e di altre zone colpite da eventi calamitosi), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 marzo 1998, n. 61, ha autorizzato la Regione siciliana a stipulare contratti a tempo determinato con il personale in questione, attingendo ai fondi stanziati con la legge 31 dicembre 1991, n. 433 (Disposizioni per la ricostruzione e la rinascita delle zone colpite dagli eventi sismici del dicembre 1990 nelle province di Siracusa, Catania e Ragusa) per lo svolgimento delle attività indicate dalla medesima legge n. 433 del 1991 e dall'art. 3, comma 3, del decreto-legge 26 luglio 1996, n. 393 (Interventi urgenti di protezione civile), convertito con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 25 settembre 1996, n. 496, inerenti alla protezione civile.

Il legislatore regionale ha poi provveduto a equiparare il trattamento economico dell'ex personale ITALTER e SIPAR, assunto a tempo determinato, a quello dei dipendenti regionali, «a parità di qualifica e di anzianità di servizio» (art. 48 della legge regionale 10 dicembre 2001, n. 21 (Norme finanziarie urgenti e variazioni al bilancio della Regione per l'anno finanziario 2001), con decorrenza dalla stipulazione dei contratti in essere. Il legislatore statale, viceversa, quasi contemporaneamente, ha stabilito, all'art. 20 (rubricato «Disposizioni particolari in materia di assunzioni di personale nella regione Sicilia») della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria per il 2002) che «[l]a regione Sicilia e gli enti locali della regione medesima provvedono alla trasformazione in rapporti a tempo indeterminato dei rapporti di lavoro a tempo determinato» instaurati «dalla regione medesima e dagli enti locali delle province di Siracusa, Catania e Ragusa, colpiti dagli eventi sismici del dicembre 1990, sulla base di apposite procedure selettive, nell'ambito della programmazione triennale del fabbisogno di personale, nei limiti delle dotazioni organiche» (comma 1) e «a valere sulle disponibilità dei fondi assegnati alla regione Sicilia ai sensi dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 1991, n. 433, e successive modificazioni». In quell'occasione si è inoltre disposta la proroga dei contratti a tempo determinato «in attesa della definizione delle procedure selettive e, comunque, fino al 31 dicembre 2002» (comma 2).

Poiché, nonostante quanto stabilito dall'art. 20 della legge n. 448 del 2001, la Regione non ha provveduto alla stabilizzazione nei termini e alle condizioni richiamate, ma è intervenuta a prorogare i contratti a tempo determinato in essere, «nelle more della definizione del processo di stabilizzazione del personale assunto a tempo determinato dalla Regione» (art. 1 della legge della Regione siciliana 21 agosto 2007, n. 15, recante «Disposizioni finanziarie urgenti in materia di protezione civile e vigilanza dei siti culturali. Disciplina comunitaria applicabile in materia di agevolazioni "de minimis". Abrogazione di norme»), il legislatore statale è tornato sul tema con l'art. 2, comma 553, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2008) e ha autorizzato la Regione siciliana «alla trasformazione a tempo indeterminato dei contratti stipulati con il personale di protezione civile proveniente da organismi di diritto pubblico individuato dall'articolo 76 della legge regionale della Regione siciliana 1° settembre 1993, n. 25, e successive modificazioni [...]», questa volta «in deroga ai limiti imposti dall'articolo 20, comma 1, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, e con oneri a carico del proprio bilancio».

2.2.- In questo complesso e, come si è già detto, travagliato quadro normativo si inserisce l'art. 31 della legge regionale n. 8 del 2016, oggetto del presente giudizio.

Tale norma modifica l'art. 49, comma 17, della legge regionale n. 9 del 2015, rubricato «Norme di armonizzazione, contenimento ed efficientamento della Pubblica amministrazione», volto a determinare, in vista del fine della «razionalizzazione e riduzione della spesa pubblica», una riorganizzazione dell'apparato amministrativo regionale, tesa a «conseguire una riduzione delle strutture intermedie e delle unità operative di base» (comma 1). In questa prospettiva il comma 17, nel testo originario, ha disposto che «[i]l dipartimento regionale della funzione pubblica e del personale aggiorna il ruolo unico della dirigenza con l'individuazione dei dirigenti privi di incarico» in un apposito elenco che i dirigenti generali utilizzano, in vista del conferimento diretto di incarichi, nelle ipotesi di mancata presentazione di istanze.

Con l'impugnato art. 31 della legge regionale n. 8 del 2016 si è specificato che, nel caso di mancata presentazione delle istanze, al fine di provvedere al conferimento diretto degli incarichi dirigenziali, i dirigenti generali utilizzano, in subordine rispetto all'elenco dei dirigenti regionali privi di incarico, «i dirigenti equiparati ai sensi dell'articolo 7 della legge regionale 10 ottobre 1994, n. 38 e dell'articolo 48 della legge regionale 10 dicembre 2001, n. 21, richiamate al comma 553 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, tenendo conto del curriculum vitae, delle esperienze maturate e degli incarichi ricoperti».



Dal resoconto dei lavori dell'assemblea regionale emerge chiaramente che si tratta di una previsione volta a far sì che il personale costituito dagli ex dirigenti ITALTER e SIRAP, assunti con contratti a tempo determinato ripetutamente prorogati dalla Regione, ma che ancora non hanno ottenuto il riconoscimento di «mansione e qualifica del dipendente regionale», vengano equiparati al personale di ruolo della Regione siciliana (così nell'o.d.g. n. 594 intitolato «Iniziativa a tutela del personale in servizio presso la Protezione civile di Palermo che impegnava il Governo della Regione ad evitare disparità di trattamento nei confronti del personale di cui all'art. 2, c. 533, della Legge 244/2007»); più precisamente di una previsione finalizzata all'inserimento del personale nel ruolo dei dirigenti regionali (discussione sull'emendamento A84 - poi tradottosi nella disposizione in esame - del ddl n. 1133 I intitolato «Disposizioni per l'economia. Norme in materia di personale. Disposizioni varie», seduta n. 334 del 10 maggio 2016, Assemblea regionale siciliana).

2.3.- Questa Corte ha affermato ripetutamente che «la regola costituzionale della necessità del pubblico concorso per l'accesso alle pubbliche amministrazioni va rispettata anche da parte di disposizioni che regolano il passaggio da soggetti privati ad enti pubblici» (sentenza n. 248 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 7 del 2015, n. 134 del 2014, n. 227 e n. 167 del 2013).

Con specifico riguardo alla possibilità di inquadramento nel ruolo dei dirigenti regionali con incarico a tempo indeterminato di personale proveniente da una società a partecipazione pubblica, che svolgeva incarichi dirigenziali a tempo determinato, ha precisato che «un interesse pubblico per la deroga al principio del pubblico concorso, al fine di valorizzare pregresse esperienze professionali dei lavoratori assunti, può ricorrere solo in determinate circostanze» (sentenza n. 167 del 2013), indicando, in particolare, che la legge «subordini la costituzione del rapporto a tempo indeterminato all'accertamento di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione e preveda procedure di verifica dell'attività svolta» (sentenza n. 167 del 2013 e, tra le tante, sentenza n. 189 del 2011 e n. 215 del 2009) e che la deroga sia «contenuta entro determinati limiti percentuali» (ancora sentenza n. 167 del 2013). In altri termini, si è ripetutamente osservato che, se «il principio dettato dall'art. 97 Cost. può consentire la previsione di condizioni di accesso intese a consolidare pregresse esperienze lavorative maturate nella stessa amministrazione» (sentenza n. 189 del 2011), occorre, tuttavia, che «l'area delle eccezioni alla regola del concorso» sia «rigorosamente delimitata» e non si risolva «in una indiscriminata e non previamente verificata immissione in ruolo di personale esterno attinto da bacini predeterminati» (sentenza n. 227 del 2013).

Questa Corte, muovendo da tali presupposti, ha, tra l'altro, dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma di una legge regionale che disponeva il trasferimento automatico del personale di una società a totale partecipazione pubblica nel ruolo dei dirigenti regionali, in quanto non erano stati forniti «elementi precisi» (si prevedeva solo una «ricognizione dei requisiti per accedere ai ruoli dell'amministrazione regionale ed ipotetica prova selettiva»), idonei a «indurre a ritenere più adeguato al fine del buon andamento dell'amministrazione regionale il reclutamento diretto dei dipendenti già utilizzati dalla disciolta società in house [...], facendo esclusivo assegnamento, per la dimostrazione dell'assunto, sulla *ratio* di tutela dei lavoratori occupati nella società in liquidazione», ritenuta non «[...] idonea a giustificare una deviazione dal principio generale del pubblico concorso (sentenze n. 52 del 2011 e n. 195 del 2010)» (sentenza n. 227 del 2013).

2.4.- Analoghi caratteri rivela l'impugnato art. 31 della legge della Regione siciliana n. 8 del 2016.

Tale norma, parte di una complessa evoluzione normativa, come si desume dai lavori preparatori, è chiaramente volta a stabilizzare gli ex dipendenti delle società ITALTER e SIPAR in violazione dei requisiti indicati dalla giurisprudenza costituzionale come indispensabili a consentire una deroga alla regola del pubblico concorso.

Essa, infatti, nel prescrivere genericamente che, nel caso in cui non risultino istanze, i dirigenti generali, al fine del conferimento diretto degli incarichi, prendono in considerazione, sia pure in subordine rispetto ai dirigenti regionali privi di incarico, i dirigenti ex ITALTER e SIRAP, non rispetta le condizioni ritenute idonee a giustificare deroghe al principio del pubblico concorso. Un simile «inserimento» non è né rigorosamente delimitato, in termini percentuali, né subordinato allo svolgimento di procedure di valutazione dell'attività svolta dal dirigente, data la assoluta genericità del riferimento alla considerazione del «curriculum vitae, delle esperienze maturate e degli incarichi ricoperti», né tantomeno collegato alla soddisfazione di specifiche necessità funzionali dell'amministrazione, e, quindi, a «peculiari e straordinarie esigenze di interesse pubblico» (sentenza n. 7 del 2015).



La norma, in altri termini, obbedisce essenzialmente alla sola *ratio* di tutela del personale delle citate società liquidate, personale già legato all'amministrazione regionale da rapporti di lavoro a tempo determinato, prorogati numerose volte, mediante il suo surrettizio inquadramento nei ruoli dei dirigenti regionali. Questa Corte (da ultimo sentenza n. 248 del 2016) ha sempre ritenuto una tale *ratio* inidonea, in quanto isolatamente considerata, a giustificare la deroga all'art. 97, quarto comma, Cost.

Restano assorbite le ulteriori censure.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 31 della legge della Regione siciliana 17 maggio 2016, n. 8 (Disposizioni per favorire l'economia. Norme in materia di personale. Disposizioni varie) che ha modificato l'art. 49, comma 17, della legge della Regione siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il giorno 11 aprile 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 maggio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170113

N. 114

Sentenza 11 aprile - 19 maggio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Energia - Attività di ricerca, prospezione e coltivazione di idrocarburi - Proroga dei titoli abilitativi - Soppressione del piano delle aree - Disciplina dell'intesa con la Regione.

- Legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», art. 1, commi 239, 240, lettere *b*) e *c*), e 241.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 239, 240, lettere *b*) e *c*), e 241, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», promossi dalla Regione Veneto e dalla Regione Puglia con tre ricorsi notificati il 29 febbraio ed il 27 febbraio - 3 marzo 2016, depositati in cancelleria l'8 ed il 10 marzo 2016 e rispettivamente iscritti ai nn. 17, 18 e 19 del registro ricorsi 2016.

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

udito nell'udienza pubblica dell'11 aprile 2017 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi gli avvocati Luca Antonini e Andrea Manzi per la Regione Veneto, Stelio Mangiameli per la Regione Puglia e l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 29 febbraio 2016, depositato l'8 marzo e iscritto al reg. ric. n. 17 del 2016 la Regione Veneto ha impugnato, tra le altre disposizioni, l'art. 1, comma 241, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione.

La disposizione censurata incide sull'art. 57, comma 3-*bis*, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 aprile 2012, n. 35 - sopprimendo il richiamo ivi originariamente contenuto alle modalità previste dall'art. 1, comma 8-*bis*, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), in caso di mancato raggiungimento dell'intesa con la regione per il rilascio dell'autorizzazione per infrastrutture energetiche strategiche.

Secondo la ricorrente, la soppressione operata dalla norma eliminerebbe un meccanismo procedimentale diretto ad assicurare il coinvolgimento della regione nell'ipotesi di difetto di intesa nel settore delle infrastrutture ed insediamenti energetici strategici e delle opere necessarie al trasporto, stoccaggio e trasferimento degli idrocarburi, rientrando nella materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Ne conseguirebbe l'illegittimità della norma per violazione dei parametri costituzionali evocati.

2.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, deducendo l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale proposta.

Ad avviso del resistente, il mantenimento, nell'ambito dell'art. 57, comma 3-*bis*, del d.l. n. 5 del 2012, del residuo richiamo alle modalità di cui all'art. 14-*quater*, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) - nel tenore risultante a seguito della sentenza n. 179 del 2012 di questa Corte - consentirebbe di assicurare comunque il ruolo partecipativo della regione, prevedendo la reiterazione di trattative volte a superare le divergenze insorte con lo Stato nella ricerca dell'intesa imposta dal principio di leale collaborazione.



3.- Con memoria depositata in prossimità dell'udienza la Regione Veneto rileva come nelle more del giudizio sia intervenuto l'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127 (Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124), che, sostituendo gli artt. 14-*quater* e 14-*quinquies* della legge n. 241 del 1990, avrebbe introdotto una tempistica dimezzata rispetto alla precedente per lo svolgimento delle trattative volte alla composizione delle divergenze tra Stato e regioni, depotenziando eccessivamente i meccanismi di coinvolgimento regionale.

In via subordinata, in caso di mancato accoglimento della questione, la ricorrente sollecita questa Corte a sollevare innanzi a sé questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 2, della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche), e dell'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 127 del 2016, in riferimento agli artt. 76 e 117, terzo e quarto comma, Cost. nonché al principio di leale collaborazione, nella parte in cui modificano in termini più restrittivi la procedura di raggiungimento dell'intesa con le regioni.

Con memoria depositata in prossimità dell'udienza il Presidente del Consiglio dei ministri, dopo aver ricostruito le vicende normative e giurisprudenziali relative all'art. 14-*quater* della legge n. 241 del 1990, ribadisce come, anche alla stregua delle sostituzioni operate dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 127 del 2016, i meccanismi di coinvolgimento regionale nella ricerca dell'intesa risultino rispettosi del principio di leale collaborazione, con conseguente cessazione della materia del contendere in ordine alla questione proposta o, comunque, infondatezza della stessa.

4.- Con ricorso notificato il 27 febbraio, depositato il 10 marzo e iscritto al reg. ric. n. 18 del 2016, la Regione Puglia ha impugnato l'art. 1, commi 239 e 240, lettere *b)* e *c)*, della legge n. 208 del 2015 in riferimento agli artt. 3, 97, 117, primo comma - in relazione agli artt. 2, paragrafo 1, e 3, paragrafi 2 e 3, della direttiva 30 maggio 1994, n. 94/22/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi) - secondo comma, lettera *s)*, e terzo comma, e 118 Cost. nonché ai principi di ragionevolezza e di leale collaborazione.

4.1.- L'art. 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015 sostituisce il secondo ed il terzo periodo dell'art. 6, comma 17, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) stabilendo che il divieto delle attività di ricerca, di prospezione nonché di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in mare, di cui agli articoli 4, 6 e 9 della legge 9 gennaio 1991, n. 9 (Norme per l'attuazione del nuovo Piano energetico nazionale: aspetti istituzionali, centrali idroelettriche ed elettrodotti, idrocarburi e geotermia, autoproduzione e disposizioni fiscali), all'interno del perimetro delle aree marine e costiere a qualsiasi titolo protette per scopi di tutela ambientale «è altresì stabilito nelle zone di mare poste entro dodici miglia dalle linee di costa lungo l'intero perimetro costiero nazionale e dal perimetro esterno delle suddette aree marine e costiere protette. I titoli abilitativi già rilasciati sono fatti salvi per la durata di vita utile del giacimento, nel rispetto degli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale. Sono sempre assicurate le attività di manutenzione finalizzate all'adeguamento tecnologico necessario alla sicurezza degli impianti e alla tutela dell'ambiente, nonché le operazioni finali di ripristino ambientale».

Ad avviso della ricorrente, la norma di dettaglio, prevalentemente riconducibile alla materia di competenza concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», si porrebbe in contrasto con gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché con il principio di leale collaborazione, in quanto prorogherebbe l'efficacia di titoli abilitativi già rilasciati senza che sia intervenuta alcuna intesa in senso forte con la regione interessata, nonostante tale modalità di partecipazione sia imposta dall'attrazione in sussidiarietà realizzata nella fattispecie.

La disposizione sarebbe dunque illegittima «nella parte in cui non prevede che i titoli abilitativi rilasciati siano fatti salvi, previa intesa con le Regioni poste in un raggio di dodici miglia dalle aree marine e costiere protette e dalla linea di costa».

In secondo luogo, la proroga *ex lege* dei titoli abilitativi, realizzando una commistione tra legislazione ed amministrazione, precluderebbe una nuova ponderazione degli interessi coinvolti e l'esercizio del potere di autotutela, in contrasto con i principi di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost., nonché, sotto un ulteriore profilo, con i già evocati parametri rappresentati dagli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost. e dal principio di leale collaborazione, determinandosi in *re ipsa* l'estromissione della regione nonostante la proroga configuri, alla stregua della giurisprudenza amministrativa, un nuovo provvedimento.

La disposizione sarebbe pertanto illegittima anche «nella parte in cui non prevede che i titoli abilitativi già rilasciati possano sì essere oggetto di provvedimenti proroga, ma conformemente ai procedimenti previsti dalla legge n. 9 [del 1991]». Peraltro, ove si intendesse che la proroga debba comunque avvenire attraverso l'esperimento dei citati procedimenti, residuerebbe l'illegittimità derivante dalla mancata previsione dell'intesa con la regione.



Inoltre, la legificazione della proroga dei titoli abilitativi determinerebbe la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), e terzo comma, Cost. Ciò in quanto la regione, nell'ambito della propria competenza in materia di energia, ben potrebbe dolersi della violazione degli interessi ambientali funzionalmente collegati all'esercizio di detta competenza e la proroga dell'efficacia dei titoli abilitativi non determinerebbe la rinnovazione della procedura di valutazione di impatto ambientale - altrimenti prevista dalla legislazione statale in conformità al diritto europeo - che potrebbe anche essere originariamente mancata in ragione della risalenza nel tempo dei titoli medesimi.

La disposizione sarebbe dunque illegittima anche «nella parte in cui non prevede che i titoli abilitativi già esistenti siano fatti salvi, a condizione che siano stati oggetto di valutazione di impatto ambientale in sede di rilascio e che, comunque, questa venga rinnovata in sede di proroga».

Infine, la norma violerebbe il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., che ridonderebbe nella violazione della competenza regionale in materia di energia e governo del territorio per l'incidenza che le attività di ricerca, prospezione e coltivazione degli idrocarburi avrebbero in detti ambiti.

In particolare, prorogando tutti i titoli abilitativi - dunque, non solo le concessioni di coltivazione, ma anche i permessi di prospezione e ricerca, ad esse funzionali, già rilasciati - la norma frustrerebbe irragionevolmente l'affidamento del soggetto che, quand'anche rinvenisse un giacimento suscettibile di coltivazione a termini di legge, non potrebbe vedersi riconosciuta la concessione che tanto legittimi, visto che non possono comunque essere rilasciati "nuovi" titoli abilitativi. Dunque, sarebbe inutile prorogare i permessi di prospezione e ricerca per la durata di vita utile del giacimento, peraltro non ancora accompagnati, diversamente dalle concessioni di coltivazione, da significativi investimenti e da concreto sfruttamento del giacimento che abbiano altrimenti alimentato un legittimo affidamento del beneficiario.

La disposizione, quindi, sarebbe illegittima «nella parte in cui fa salvi tutti i titoli abilitativi, anziché le sole concessioni di coltivazione».

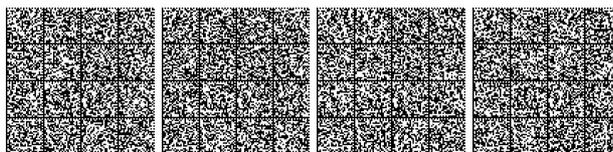
4.2.- L'art. 1, comma 240, lettera *b*), della legge n. 208 del 2015 abroga l'art. 38, comma 1-*bis*, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza 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, secondo cui «Il Ministro dello sviluppo economico, con proprio decreto, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, predispone un piano delle aree in cui sono consentite le attività di cui al comma 1. Il piano, per le attività sulla terraferma, è adottato previa intesa con la Conferenza unificata. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa, si provvede con le modalità di cui all'articolo 1, comma 8-*bis*, della legge 23 agosto 2004, n. 239. Nelle more dell'adozione del piano i titoli abilitativi di cui al comma 1 sono rilasciati sulla base delle norme vigenti prima della data di entrata in vigore della presente disposizione».

Secondo la ricorrente, l'abrogazione della disposizione in considerazione si porrebbe anzitutto in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. in relazione agli artt. 2, paragrafo 1, e 3, paragrafi 2 e 3, della direttiva n. 94/22/CE del 1994, che imporrebbero agli Stati membri l'obbligo della preventiva pianificazione delle aree aperte alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi. La soppressione del cosiddetto piano delle aree oggetto della disposizione abrogata ad opera di quella censurata violerebbe dunque detti parametri, ridondando sulla competenza concorrente in materia di energia, visto che, in ragione di essa, la regione avrebbe dovuto essere coinvolta nella predisposizione del piano.

Inoltre, ad avviso della ricorrente, l'abrogazione violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché il principio di leale collaborazione, atteso che le attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi sulla terraferma avrebbero potuto eseguirsi solo nelle aree individuate dal piano da adottarsi previa intesa con la Conferenza unificata quale momento di raccordo con le regioni, ora viceversa private del relativo coinvolgimento.

4.3.- L'art. 1, comma 240, lettera *c*), della legge n. 208 del 2015 sostituisce l'art. 38, comma 5, del d.l. n. 133 del 2014, statuendo che «Le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi sono svolte con le modalità di cui alla legge 9 gennaio 1991, n. 9, o a seguito del rilascio di un titolo concessorio unico, sulla base di un programma generale di lavori articolato in una prima fase di ricerca, per la durata di sei anni, a cui seguono, in caso di rinvenimento di un giacimento tecnicamente ed economicamente coltivabile, riconosciuto dal Ministero dello sviluppo economico, la fase di coltivazione della durata di trent'anni, salvo l'anticipato esaurimento del giacimento, nonché la fase di ripristino finale».

Ad avviso della ricorrente, la norma in considerazione, richiamando il regime previsto dalla legge n. 9 del 1991 e quello, originariamente destinato a sostituirlo, del cosiddetto titolo concessorio unico, violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost. nonché il principio di leale collaborazione, in quanto non prevederebbe che i titoli abilitativi inerenti a prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi in mare siano adottati d'intesa con le regioni interessate, così come disposto per la terraferma, non potendosi escludere - in via di principio e conformemente a quanto ritenuto dalla giurisprudenza amministrativa - l'interessamento della fascia di tutela delle dodici miglia marine anche quando le attività in questione si svolgano oltre la stessa.



Dunque, la disposizione sarebbe illegittima «nella parte in cui non prevede che anche per il mare i titoli abilitativi di cui alla legge n. 9 del 1991 oppure i titoli concessori unici debbano essere preceduti dall'intesa con la Regione (prospiciente) interessata».

Inoltre, secondo la ricorrente, la norma violerebbe il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. - con ridondanza nella lesione della competenza regionale in materia di energia - in quanto, a seguito della modifica apportata alla disposizione al fine di inertizzare le richieste referendarie avanzate da dieci Consigli regionali e volte a colpire la prorogabilità del titolo concessorio unico, introdurrebbe, senza ragione, un regime di efficacia temporale diversificato a seconda della tipologia di titolo abilitativo: i titoli di cui alla legge n. 9 del 1991 avrebbero durata prorogabile a differenza di quello concessorio unico.

La disposizione sarebbe quindi costituzionalmente illegittima «nella parte in cui non prevede [che] il limite temporale ivi stabilito (6 anni per la ricerca e 30 anni per la coltivazione) si applichi anche ai titoli abilitativi di cui alla legge n. 9 del 1991».

La descritta differenza, infine, indurrebbe ad optare sempre per la tipologia di atti da ultimo citata, frustrando, a fronte dell'attrazione in sussidiarietà, l'interlocuzione regionale, ammessa solo in occasione del primo rilascio per quanto riguarda le attività sulla terraferma, con conseguente violazione del principio di leale collaborazione.

In via subordinata, pertanto, la disposizione sarebbe costituzionalmente illegittima «nella parte in cui non prevede che la proroga del titolo abilitativo ai sensi della legge n. 9 del 1991 avvenga previa (nuova) intesa con la Regione».

5.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni proposte siano dichiarate infondate.

Quanto alle censure rivolte all'art. 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015, il resistente evidenzia anzitutto che la disposizione andrebbe ricondotta alla materia «tutela dell'ambiente» di cui alla competenza esclusiva del legislatore statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., da considerarsi comunque prevalente nelle ipotesi in cui si sovrapponga con altri ambiti competenziali. Inoltre, la norma si sarebbe limitata a riformulare in senso più restrittivo la precedente, mai censurata, senza minimamente innovare la disciplina relativa al rilascio dei titoli abilitativi all'esercizio delle attività minerarie - anche riguardo alla proroga, non disposta *ex lege*, ma destinata ad intervenire nel rispetto delle procedure altrimenti previste in ossequio al principio costituzionale della tutela del legittimo affidamento che la normativa in materia fonderebbe - ed al loro svolgimento. Alla luce di tali considerazioni non sarebbe configurabile alcuna lesione delle competenze regionali e del principio di leale collaborazione, considerato peraltro che, in ogni caso, alla luce della giurisprudenza costituzionale (si citano le sentenze n. 112 del 2011 e n. 21 del 1968), dovrebbe escludersi qualsivoglia competenza regionale in ordine a ricerca e coltivazione degli idrocarburi in mare.

In ordine all'impugnativa dell'art. 1, comma 240, lettera *b*), della legge n. 208 del 2015, il Presidente del Consiglio dei ministri nega che la direttiva n. 94/22/CE del 1994 - recepita dal 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) - imponga la preventiva pianificazione delle aree disponibili per le attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi, rimettendo agli Stati membri la scelta in tal senso. Lo Stato italiano - nei cui confronti non sarebbe stata promossa alcuna procedura di infrazione ad opera della Commissione europea per mancato corretto recepimento della direttiva - avrebbe quindi legittimamente optato per l'individuazione preventiva delle aree solo con riferimento al mare e non anche per quelle insistenti sulla terraferma.

Infine, in merito alle censure mosse all'art. 1, comma 240, lettera *c*), della legge n. 208 del 2015, la norma non avrebbe capacità innovativa se non limitatamente all'eliminazione delle possibilità di proroga per il titolo concessorio unico ed alla previsione della coesistenza con i titoli abilitativi singoli, precedentemente contemplati. Il coinvolgimento delle regioni sarebbe previsto dalla normativa altrimenti vigente e, comunque, la rilevanza dei valori coinvolti nel settore energetico giustificerebbe l'assunzione delle funzioni regionali in capo allo Stato, cui andrebbe riconosciuto un ruolo fondamentale, a maggior ragione nel caso in cui le attività minerarie riguardino il mare territoriale e la piattaforma continentale.

Né la norma sarebbe irragionevole, essendo finalizzata a mettere ordine in un contesto normativo in cui, per effetto dell'eliminazione del piano delle aree, potevano insorgere dubbi sulla disciplina applicabile, con la conseguente esigenza di chiarire la coesistenza di entrambe le tipologie di titoli abilitativi, la cui diversa durata - che non aveva dato adito a dubbi di legittimità neppure prima della modifica introdotta dalla norma censurata - si spiegherebbe alla stregua dell'ontologica differenza tra dette tipologie di provvedimento quanto a regime giuridico.

6.- Con memoria depositata in prossimità dell'udienza la Regione Puglia replica alle difese erariali, evidenziando come l'art. 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015 vada ricondotto prevalentemente alla materia energetica e non a quella esclusiva dello Stato, atteso che derogherebbe al generale divieto di attività minerarie entro le dodici miglia marine posto a tutela dell'ambiente. Inoltre, la ricorrente nega che a livello costituzionale si possa



ravvisare una differenza tra le attività energetiche sulla terraferma e quelle in mare e rimarca che la norma avrebbe determinato una proroga automatica dei titoli abilitativi già rilasciati. Infine, la ricorrente richiama gli argomenti addotti a sostegno delle censure rivolte all'art. 1, comma 240, lettere *b)* e *c)*, della legge n. 208 del 2015, sottolineando l'irragionevolezza della mancanza di una preventiva pianificazione generale delle aree disponibili per le attività di ricerca e coltivazione degli idrocarburi.

Con memoria depositata in prossimità dell'udienza il Presidente del Consiglio dei ministri ribadisce la riconducibilità dell'art. 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015 alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente, escludendo conseguentemente la configurabilità di un'ipotesi di chiamata in sussidiarietà e l'esigenza di coinvolgere le regioni attraverso l'intesa. Evidenzia, inoltre, che la disposizione andrebbe ragionevolmente interpretata nel senso di consentire sia la ricerca mineraria che, in caso di esito favorevole, la coltivazione del giacimento rinvenuto. Rileva, infine, che, pur in assenza del piano delle aree, il coinvolgimento regionale sarebbe garantito dall'istituto della conferenza dei servizi, attivabile in tutte le ipotesi in cui la decisione riguardi una molteplicità di interessi riconducibili ad una pluralità di soggetti.

7.- Con un secondo ricorso, notificato il 3 marzo 2016, depositato il 10 marzo 2016 e iscritto al reg. ric. n. 19 del 2016, la Regione Veneto ha impugnato anche l'art. 1, commi 239 e 240, lettere *b)* e *c)*, della legge n. 208 del 2015 in riferimento agli artt. 3, 9, 97, 117, primo comma - in relazione agli artt. 2, paragrafo 1, e 3, paragrafi 2 e 3, della direttiva n. 94/22/CE del 1994 - secondo comma, lettera *s)*, terzo e quarto comma, e 118 Cost. nonché ai principi di ragionevolezza e leale collaborazione.

Le censure proposte coincidono con quelle rivolte alle medesime norma dalla Regione Puglia, con la sola precisazione che l'art. 1, comma 240, lettera *c)*, della legge n. 208 del 2015 viene impugnato anche perché, confermando la disciplina del titolo concessorio unico, attribuirebbe i poteri concessori antecedentemente alla scoperta del giacimento e perché il programma dei lavori da predisporre prima dell'attività di ricerca difficilmente potrebbe specificare le aree da essa interessate. Ciò dimostrerebbe l'irragionevolezza della disciplina, in contrasto con gli artt. 3, 9 e 97 Cost., che ridonderebbe nella violazione dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., incidendo in materia di protezione civile, governo del territorio, produzione dell'energia e valorizzazione dei beni culturali e ambientali.

8.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, proponendo argomentazioni difensive coincidenti con quelle svolte in merito al ricorso della Regione Puglia.

9.- Con memoria depositata in prossimità dell'udienza la Regione Veneto replica alle difese del Presidente del Consiglio dei ministri, svolgendo argomenti coincidenti con quelli sviluppati nella memoria illustrativa della Regione Puglia.

Con memoria depositata in prossimità dell'udienza il Presidente del Consiglio dei ministri ha svolto argomentazioni coincidenti con quelle sviluppate nella memoria depositata in relazione al ricorso della Regione Puglia.

Considerato in diritto

1.- Con tre distinti ricorsi (iscritti al reg. ric. n. 17, n. 18 e n. 19 del 2016) la Regione Veneto e la Regione Puglia hanno impugnato l'art. 1, commi 239, 240, lettere *b)* e *c)*, e 241, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», in riferimento agli artt. 3, 9, 97, 117, primo comma - in relazione agli artt. 2, paragrafo 1, e 3, paragrafi 2 e 3, della direttiva 30 maggio 1994, n. 94/22/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi) - secondo comma, lettera *s)*, terzo e quarto comma, e 118, primo comma, della Costituzione, nonché ai principi di ragionevolezza e di leale collaborazione.

1.1.- Secondo le ricorrenti, l'art. 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015 - stabilendo che i già rilasciati titoli abilitativi all'esercizio delle attività di ricerca, prospezione e coltivazione di idrocarburi entro le dodici miglia dalle linee di costa e dal perimetro esterno delle aree marine e costiere protette sono fatti salvi per la durata di vita utile del giacimento - violerebbe gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché il principio di leale collaborazione. Ciò in quanto prorogherebbe automaticamente l'efficacia dei provvedimenti senza intesa con la regione interessata, nonostante tale modalità di partecipazione sia imposta dall'attrazione in sussidiarietà realizzata nella fattispecie. La norma contrasterebbe anche con i principi di buon andamento ed imparzialità di cui all'art. 97 Cost., realizzando una commistione tra legislazione ed amministrazione e precludendo una nuova ponderazione degli interessi coinvolti, nonché l'esercizio del potere di autotutela. Infine, il comma 239 violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera *s)*, e terzo



comma, Cost. - in quanto la proroga dell'efficacia dei titoli minerari impedirebbe la rinnovazione della procedura di valutazione di impatto ambientale (VIA), che potrebbe anche essere originariamente mancata in ragione della loro risalenza nel tempo - ed il principio di ragionevolezza, in quanto prorogherebbe pure i permessi di prospezione e ricerca, sebbene, ove fosse rinvenuto un giacimento, non potrebbe rilasciarsi la concessione di coltivazione.

1.2.- Le Regioni Puglia e Veneto impugnano anche l'art. 1, comma 240, lettera *b*), della legge n. 208 del 2015, il quale, abrogando l'art. 38, comma 1-*bis*, 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 - e, dunque, sopprimendo il piano delle aree, ivi previsto, in cui consentire le attività minerarie - violerebbe l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 2, paragrafo 1, e 3, paragrafi 2 e 3, della direttiva n. 94/22/CE del 1994, che imporrebbero agli Stati membri l'obbligo della preventiva pianificazione delle aree disponibili per le citate attività. Inoltre, la norma contrasterebbe con gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché con il principio di leale collaborazione, atteso che, sulla terraferma, dette attività avrebbero potuto svolgersi solo nelle zone individuate dal piano da adottarsi previa intesa con la Conferenza unificata quale momento di raccordo con le regioni, ora private di ogni coinvolgimento.

1.3.- Le ricorrenti impugnano altresì la lettera *c*) del medesimo comma 240, secondo cui le attività minerarie in considerazione possono svolgersi o con le modalità di cui alla legge 9 gennaio 1991, n. 9 (Norme per l'attuazione del nuovo Piano energetico nazionale: aspetti istituzionali, centrali idroelettriche ed elettrodotti, idrocarburi e geotermia, autoproduzione e disposizioni fiscali), o a seguito del rilascio di un titolo concessorio unico, sulla base di un programma generale di lavori articolato in una fase di ricerca, per la durata di sei anni, cui segue, in caso di rinvenimento di un giacimento coltivabile, la fase di coltivazione della durata di trent'anni. La norma violerebbe anzitutto gli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché il principio di leale collaborazione, in quanto non prevederebbe che, con riguardo al mare, i titoli abilitativi siano adottati d'intesa con le regioni interessate. Inoltre, la disposizione contrasterebbe con il principio di ragionevolezza - introducendo senza giustificazione un regime di efficacia temporale diversificato a seconda della tipologia di titolo minerario - nonché, in via subordinata, con il principio di leale collaborazione, in quanto il diverso regime di prorogabilità indurrebbe ad optare sempre per gli atti prorogabili, frustrando, a fronte dell'attrazione in sussidiarietà, l'interlocuzione regionale, ammessa solo in occasione dell'originario rilascio per le attività sulla terraferma. Infine, secondo la Regione Veneto, la norma violerebbe gli artt. 3, 9, 97 e 117, terzo e quarto comma, Cost., perché, confermando la disciplina del titolo concessorio unico, attribuirebbe i poteri concessori ancora prima della scoperta del giacimento e perché il programma dei lavori da predisporre antecedentemente all'attività di ricerca difficilmente potrebbe specificare le aree interessate.

1.4.- In ultimo, la Regione Veneto impugna, tra le altre disposizioni, l'art. 1, comma 241, della legge n. 208 del 2015, che, espungendo dall'art. 57, comma 3-*bis*, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5 (Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo) - convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 aprile 2012, n. 35 - il richiamo ivi originariamente contenuto alle modalità di cui all'art. 1, comma 8-*bis*, della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), per superare l'inerzia regionale nell'addivenire all'intesa, violerebbe gli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., nonché il principio di leale collaborazione, escludendo il meccanismo procedimentale diretto ad assicurare il coinvolgimento della regione in un ambito materiale rientrante nella materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

2.- I tre ricorsi hanno parzialmente ad oggetto le stesse disposizioni e, comunque, avanzano censure identiche o analoghe, onde l'opportunità di riunione dei relativi giudizi, riservando a separate pronunce la decisione delle questioni di legittimità costituzionale relative alle altre disposizioni della legge n. 208 del 2015 impugnate dalla Regione Veneto con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 17 del 2015.

3.- L'art. 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015 concerne il divieto di ricerca, prospezione e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in alcune zone di mare - vale a dire all'interno del perimetro delle aree marine e costiere protette e nelle zone di mare poste entro dodici miglia dalle linee di costa lungo l'intero perimetro costiero nazionale e dal perimetro esterno delle suddette aree protette - contenuto nell'art. 6, comma 17, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale). In particolare, sostituendone il secondo ed il terzo periodo, la norma censurata impedisce le deroghe al menzionato divieto originariamente previste al fine di far salvi alcuni procedimenti concessori in corso (nonché quelli conseguenti e connessi anche ai fini di eventuali proroghe), confermando solo la parte della disposizione che mantiene fermi i titoli abilitativi già rilasciati, con la precisazione, però, che essi sono fatti salvi per la durata di vita utile del giacimento e comunque nel rispetto degli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale.



Le doglianze delle ricorrenti si appuntano specificamente sulla sostanziale proroga automatica dei titoli minerari già rilasciati, prevista dalla norma e riscontrata dall'Ufficio centrale per il referendum della Corte di cassazione (Corte di cassazione - Ufficio centrale per il referendum, ordinanza del 7 gennaio 2016) nel disporre il trasferimento dell'originaria richiesta referendaria relativa all'art. 6, comma 17, del d.lgs. n. 152 del 2006, cosiddetto codice dell'ambiente, sulla versione della disposizione quale risultante a seguito della sostituzione operata dall'art. 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015.

3.1.- Preliminarmente, va dichiarata l'inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015 in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, Cost.

Quanto al primo parametro, «non è concesso alla Regione di dedurre, a fondamento di un proprio ipotetico titolo di intervento, una competenza primaria riservata in via esclusiva allo Stato, neppure quando essa si intreccia con distinte competenze di sicura appartenenza regionale: saranno, semmai, queste ultime a poter essere dedotte a fondamento di un ricorso di legittimità costituzionale in via principale promosso da una Regione» (sentenza n. 116 del 2006; nello stesso senso, sentenza n. 202 del 2016).

Quanto alla dedotta violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., la censura è inammissibile per difetto di adeguata motivazione. La ricorrente, infatti, deducendo l'elusione della VIA attraverso la legificazione della proroga, si limita ad argomentare l'asserito contrasto della norma con il parametro attributivo della competenza statale, lasciando sostanzialmente sguarnita di motivazione la pretesa violazione di quello regionale.

3.2.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015 in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione, non sono fondate.

Le ricorrenti sostengono che la norma, prorogando *ex lege* i titoli abilitativi già rilasciati, integri una fattispecie di chiamata in sussidiarietà, attraendo a sé e regolando una funzione amministrativa nella materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» senza al contempo prevedere l'intesa con la regione interessata.

Secondo il costante orientamento di questa Corte, lo Stato può ricorrere alla chiamata in sussidiarietà al fine di allocare e disciplinare una funzione amministrativa «quando la materia, secondo un criterio di prevalenza, appartenga alla competenza regionale concorrente, ovvero residuale» (*ex plurimis*, sentenza n. 7 del 2016), mentre ne difettano i presupposti quando si verta in materia di competenza esclusiva statale, anche solo prevalente (sentenze n. 62 del 2013 e n. 80 del 2012).

È dunque dirimente identificare l'ambito materiale cui ricondurre la norma censurata, rammentando che a ciò si deve procedere alla stregua della *ratio* che ispira la disciplina, del suo contenuto precettivo e dell'oggetto specifico della regolamentazione adottata (sentenze n. 175 del 2016 e n. 245 del 2015). Tenuto conto della complessità del fenomeno sociale su cui interviene il legislatore, in fattispecie come la presente, nella quale l'intervento riguarda una fitta trama di relazioni ove è difficile isolare un singolo interesse, «questa Corte non si può esimere dal valutare, anzitutto, se una materia si imponga alle altre con carattere di prevalenza (sentenze n. 50 del 2005 e n. 370 del 2003), ove si tenga presente che, per mezzo di una simile espressione, si riassume sinteticamente il proprium del giudizio, ovvero l'individuazione della competenza di cui la disposizione è manifestazione» (sentenza n. 278 del 2010).

Alla luce di tale premessa, a differenza di altre occasioni in cui disposizioni relative a prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi sono state ascritte alla materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. (tra le altre, sentenze n. 39 del 2017 e n. 117 del 2013), la norma censurata deve ritenersi riconducibile in via prevalente, per più ordini di ragioni, alla competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

Anzitutto, dal punto di vista sistematico è utile osservare come l'art. 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015 incida proprio sulla normativa contenuta nel codice dell'ambiente ed in particolare sull'art. 6, che concorre a dettare la disciplina in tema di VIA e di valutazione ambientale strategica (VAS), riconducibile alla materia della tutela ambientale (*ex plurimis*, sentenze 117 del 2015 e n. 197 del 2014).

In secondo luogo, la norma impugnata riguarda una disposizione che vieta le attività minerarie in determinate aree - quelle marine e costiere a qualsiasi titolo protette «per scopi di tutela ambientale», nonché quelle poste entro dodici miglia dalle linee di costa lungo l'intero perimetro costiero nazionale e dal perimetro esterno delle suddette aree - «[a] i fini di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

Infine, anche l'ambivalente formulazione del comma in esame - il quale, da un lato, inasprisce il menzionato divieto e dall'altro, tuttavia, proroga l'efficacia dei titoli abilitativi già rilasciati - è espressione dell'esercizio in via prevalente della competenza riservata allo Stato in materia di «tutela dell'ambiente», in quanto realizza un bilanciamento non implausibile tra la sua salvaguardia, precludendo l'adozione di nuovi titoli minerari, ed il soddisfacimento di altri interessi rilevanti - quali la piena valorizzazione delle iniziative imprenditoriali in essere, ancora economicamente utili, ed il generale beneficio in termini occupazionali, finanziari e fiscali da esse derivante - attraverso la proroga per la durata di vita utile del giacimento.



Poiché, dunque, l'art. 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015 va ricondotto prevalentemente alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., difettano gli estremi dell'attrazione in sussidiarietà, con conseguente infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale proposte in riferimento ai parametri che la presidiano.

3.3.- Quanto alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015, in riferimento all'art. 97 Cost., non sussistono dubbi circa l'ammissibilità delle censure per contrasto con un parametro di legittimità costituzionale diverso da quelli che sovrintendono al riparto delle competenze tra Stato e regioni. La ridondanza su tali attribuzioni, esplicitamente indicate dalle ricorrenti, non è impedita bensì si correla alla natura "trasversale" della materia cui è riconducibile in via prevalente la norma, in quanto, «[d]ata l'ampiezza e la complessità delle tematiche afferenti alla tutela dell'ambiente, i principi e le regole elaborati dallo Stato in subiecta materia coinvolgono altri beni giuridici, aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti diversi interessi giuridicamente tutelati nell'ambito di altre competenze legislative ripartite secondo i canoni dell'art. 117 Cost.» (sentenza n. 278 del 2012), interessi di cui sono portatrici anche le regioni.

Nel merito, tuttavia, le questioni non sono fondate.

La norma impugnata proroga i titoli minerari già rilasciati ed integra così una fattispecie di legge-provvedimento, atteso che, con una previsione di contenuto particolare e concreto, incide su un numero limitato di destinatari, attraendo alla sfera legislativa quanto normalmente affidato all'autorità amministrativa (sulla nozione di legge-provvedimento, *ex plurimis*, sentenza n. 214 del 2016).

Dunque, la denunciata impossibilità di concreta ponderazione degli interessi coinvolti e di esercizio del potere di autotutela da parte dell'amministrazione è effetto consustanziale proprio della natura legislativa rivestita dalla disposizione di proroga.

Poiché questa Corte ha più volte ribadito «la compatibilità della legge provvedimento con l'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, in quanto nessuna disposizione costituzionale comporta una riserva agli organi amministrativi o esecutivi degli atti a contenuto particolare e concreto (sentenze n. 275 del 2013, n. 85 del 2013 e n. 143 del 1989), pur ribadendo, al contempo, che le leggi provvedimento devono soggiacere ad uno scrutinio stretto di costituzionalità, sotto i profili della non arbitrarietà e della non irragionevolezza della scelta del legislatore (sentenze n. 20 del 2012, n. 429 del 2002 e n. 2 del 1997)» (*ex multis*, sentenze n. 64 del 2014), si deve escludere che la norma contrasti con l'art. 97 Cost. sotto i profili nella fattispecie dedotti dalle ricorrenti, non ravvisandosi i vizi che in passato avevano consentito di dichiarare l'illegittimità costituzionale di disposizioni di analoga natura provvedimentale.

3.4.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015 in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. non sono fondate, nei sensi e nei limiti di seguito precisati.

Prima dell'entrata in vigore della norma censurata, l'art. 6, comma 17, del d.lgs. n. 152 del 2006 faceva «salvi i procedimenti concessori di cui agli articoli 4, 6 e 9 della legge n. 9 del 1991 in corso alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 29 giugno 2010, n. 128 ed i procedimenti autorizzatori e concessori conseguenti e connessi, nonché l'efficacia dei titoli abilitativi già rilasciati alla medesima data, anche ai fini della esecuzione delle attività di ricerca, sviluppo e coltivazione da autorizzare nell'ambito dei titoli stessi, delle eventuali relative proroghe e dei procedimenti autorizzatori e concessori conseguenti e connessi». L'ampia portata normativa consentiva non solo il rilascio dei permessi e delle concessioni di coltivazione in esito ai procedimenti pendenti alla data indicata, ma anche che al titolare del permesso, che avesse rinvenuto un giacimento di idrocarburi tecnicamente ed economicamente suscettibile di sviluppo, fosse accordata la concessione di coltivazione, così come previsto dall'art. 9, comma 1, della legge n. 9 del 1991.

Per effetto della sostituzione operata dalla norma censurata, l'art. 6, comma 17, del d.lgs. n. 152 del 2006 dispone che «I titoli abilitativi già rilasciati sono fatti salvi per la durata di vita utile del giacimento, nel rispetto degli standard di sicurezza e di salvaguardia ambientale».

Dal raffronto tra le due versioni normative si evince che non è più consentito il rilascio dei titoli minerari di cui alla legge n. 9 del 1991 all'esito dei procedimenti in corso, mentre il testo della disposizione come sostituita non è chiaro quanto alla sorte dei permessi di prospezione e ricerca già rilasciati.

Se la locuzione «titoli abilitativi» è sufficientemente ampia da includere anche tali permessi tra quelli prorogati, deve tuttavia concludersi che l'art. 6, comma 17, del d.lgs. n. 152 del 2006 si riferisca ora esclusivamente alle concessioni di coltivazione.

Anzitutto, si deve evidenziare come la norma impugnata, sopprimendo anche il riferimento ai procedimenti concessori di cui all'art. 9 della legge n. 9 del 1991 in corso, abbia precluso il rilascio delle concessioni di coltivazione a seguito dell'esaurimento dell'attività di ricerca utilmente eseguita, evenienza in cui il grado di affidamento ingeneratosi nel titolare del permesso è particolarmente elevato, visto che il comma 1 del citato art. 9 gli riconosce un accesso privilegiato, se non addirittura un diritto alla concessione in caso di invenzione del giacimento.



Se, dunque, è precluso il rilascio di titoli abilitativi alla coltivazione anche nel caso di avvenuto rinvenimento di idrocarburi, sarebbe evidentemente irragionevole interpretare la disposizione censurata nel senso che, di contro, essa abbia inteso mantenere in vita i permessi che semplicemente consentono prospezione e ricerca - allo stato ancora infruttuose e potenzialmente destinate a rimanere tali, dunque fondanti un affidamento meno intenso - i quali hanno senso logico ed economico solo se potenzialmente suscettibili di condurre al rilascio della concessione di coltivazione.

D'altra parte, la più ampia dizione precedentemente utilizzata, che permetteva il completo sviluppo della sequenza provvedimentale permesso di prospezione e ricerca-concessione di coltivazione, non è stata riprodotta in occasione della sostituzione normativa.

Infine, l'interpretazione restrittiva della disposizione trova conforto nel dato letterale, laddove la proroga viene accordata «per la durata di vita utile del giacimento», termine ultimo che si attaglia specificamente solo alla concessione di coltivazione, sia perché le attività di prospezione e ricerca ad essa funzionali sono scollegate dall'effettiva esistenza di un giacimento - che potrebbe anche non essere rinvenuto - sia perché appaiono di per sé inadeguate ad incidere significativamente sulla consistenza dello stesso, erodendolo.

Alla luce delle considerazioni che precedono, si deve concludere che l'art. 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015 si riferisca alle sole concessioni di coltivazione. Ne consegue l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale della norma «nella parte in cui fa salvi tutti i titoli abilitativi, anziché le sole concessioni di coltivazione».

4.- L'art. 1, comma 240, lettera *b*), della legge n. 208 del 2015 abroga l'art. 38, comma 1-*bis*, del d.l. n. 133 del 2014, il quale prevedeva che «Il Ministro dello sviluppo economico, con proprio decreto, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, predispone un piano delle aree in cui sono consentite le attività di cui al comma 1. Il piano, per le attività sulla terraferma, è adottato previa intesa con la Conferenza unificata. In caso di mancato raggiungimento dell'intesa, si provvede con le modalità di cui all'articolo 1, comma 8-*bis*, della legge 23 agosto 2004, n. 239. Nelle more dell'adozione del piano i titoli abilitativi di cui al comma 1 sono rilasciati sulla base delle norme vigenti prima della data di entrata in vigore della presente disposizione».

L'abrogazione ha determinato la soppressione del piano - peraltro, mai concretamente adottato - delle aree disponibili per le attività minerarie.

4.1.- Le censure relative all'asserita violazione del riparto interno, tra Stato e regioni, delle competenze legislative assumono carattere pregiudiziale, sotto il profilo logico-giuridico, rispetto alle censure intese a denunciare la violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario, che investono i contenuti delle scelte legislative concretamente operate (*ex plurimis*, sentenza n. 209 del 2013). Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 240, lettera *b*), della legge n. 208 del 2015 in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione, non sono fondate.

Secondo le ricorrenti, in base alla norma abrogata le attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi sulla terraferma avrebbero potuto eseguirsi solo nelle aree individuate dal piano da adottarsi previa intesa con la Conferenza unificata quale momento di raccordo con le regioni, ora private di ogni interlocuzione.

La censura è destituita di fondamento in quanto, abrogando l'art. 38, comma 1-*bis*, del d.l. n. 133 del 2014 e sopprimendo il piano delle aree ivi previsto, nonché la disciplina per la sua adozione ed il regime transitorio da applicarsi ai titoli minerari fino a tale momento, il legislatore statale ha sostanzialmente rinunciato all'attrazione in sussidiarietà - presidiata dai parametri evocati dalle ricorrenti - che la norma realizzava, presupposto per il coinvolgimento regionale attraverso l'intesa.

D'altra parte, la disposizione censurata non ha prodotto l'effetto di estromettere le regioni da ogni decisione afferente alle attività minerarie sulla terraferma, atteso che, per il rilascio dei relativi titoli abilitativi, sia, in generale, l'art. 1, comma 7, lettera *n*), della legge n. 239 del 2004, sia, con specifico riguardo al titolo concessorio unico, l'art. 38, comma 6, lettera *b*), del d.l. n. 133 del 2014 richiedono l'intesa con la regione interessata.

4.2.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 240, lettera *b*), della legge n. 208 del 2015, in riferimento all'artt. 117, primo comma, Cost. ed in relazione agli artt. 2, paragrafo 1, e 3, paragrafi 2 e 3, della direttiva n. 94/22/CE del 1994, non sono fondate.

Diversamente da quanto dedotto dalle ricorrenti, dalle evocate disposizioni della citata direttiva non si evince affatto l'esistenza di un obbligo in capo allo Stato di preventiva pianificazione delle aree aperte alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi, di certo non esplicitamente affermato, nemmeno nei «considerando».

In particolare, l'art. 2, paragrafo 1, della direttiva prevede che «Gli Stati membri mantengono il diritto di determinare, all'interno del loro territorio, le aree da rendere disponibili per le attività di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi».



Sia che la disposizione si intenda nel senso che gli Stati membri sono liberi di stabilire dove consentire l'esercizio delle attività minerarie - «considerando che gli Stati membri hanno sovranità e diritti sovrani sulle risorse di idrocarburi che si trovano nel loro territorio» (IV considerando della direttiva n. 94/22/CE del 1994) - sia, a maggior ragione, che la si legga nel senso di riconoscere loro la facoltà di determinare preventivamente o meno le aree da rendere disponibili, la pianificazione non risulta implicitamente imposta dalla disposizione in considerazione.

Peraltro, l'impiego del verbo «mantengono» dimostra che sul punto la direttiva non ha inteso alterare la situazione precedente, come si verificherebbe con l'introduzione dell'obbligo di pianificazione che le ricorrenti pretendono di ricondurre al suo intervento.

Non depone nel senso da esse invocato nemmeno l'art. 3 della direttiva, il quale si occupa dei procedimenti autorizzatori.

In particolare, il paragrafo 2 di detto articolo prevede che il procedimento sia avviato mediante avviso - frutto di iniziativa delle autorità competenti (lettera *a*) o di un soggetto («ente») che abbia presentato domanda (lettera *b*) - che indichi «l'area o le aree geografiche che sono o possono essere, in parte o interamente, oggetto di domanda».

Tale previsione non implica necessariamente la precedente e generale determinazione delle aree disponibili per le attività minerarie, ammettendo che esse vengano identificate di volta in volta - d'altra parte, l'avviso potrebbe riguardare anche solo una singola area o una sua porzione - a seguito dell'autonoma iniziativa dell'amministrazione o della domanda dell'interessato, salvo comunque, in quest'ultimo caso, che lo Stato individui la zona interessata come disponibile per le attività minerarie in considerazione («fatto salvo l'articolo 2, paragrafo 1»).

Indiretto avallo a quanto fin qui illustrato deriva dal paragrafo 3 del medesimo art. 3, il quale, nel disciplinare un procedimento autorizzatorio alternativo a quello del paragrafo 2, prevede sì, nei casi indicati dalle lettere *a*), *b*) e *c*), un'individuazione generale e preventiva delle aree disponibili per le quali manifestare interesse, disponendo la «pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* delle Comunità europee di un avviso» avente tale contenuto. Tuttavia, il rilievo che nella fattispecie vi sia una prescrizione espressa, viceversa non rinvenibile con riferimento a quelle contemplate dal paragrafo 2, e la circostanza che l'applicazione del paragrafo 3 sia rimessa all'intenzione in tal senso dello Stato membro - «Uno Stato membro che intenda applicare il presente paragrafo provvede [...] alla pubblicazione [...]» - dimostrano ulteriormente l'insussistenza dell'obbligo di pianificazione dedotto dalle ricorrenti.

Sebbene la pianificazione appaia strumento capace di favorire il buon andamento dell'amministrazione, alla luce delle considerazioni svolte le disposizioni della direttiva evocate a parametro interposto non impongono un siffatto obbligo, con conseguente infondatezza delle questioni proposte.

Gli argomenti illustrati impediscono l'insorgenza di dubbi circa la corretta esegesi della normativa europea, onde l'insussistenza degli estremi per un rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia (sentenza n. 110 del 2015; ordinanze n. 207 del 2013 e n. 103 del 2008).

5.- L'art. 1, comma 240, lettera *c*), della legge n. 208 del 2015 ha sostituito l'art. 38, comma 5, del d.l. n. 133 del 2014, statuendo che «Le attività di ricerca e coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi sono svolte con le modalità di cui alla legge 9 gennaio 1991, n. 9, o a seguito del rilascio di un titolo concessorio unico, sulla base di un programma generale di lavori articolato in una prima fase di ricerca, per la durata di sei anni, a cui seguono, in caso di rinvenimento di un giacimento tecnicamente ed economicamente coltivabile, riconosciuto dal Ministero dello sviluppo economico, la fase di coltivazione della durata di trent'anni, salvo l'anticipato esaurimento del giacimento, nonché la fase di ripristino finale».

In tal modo, da un lato, ha previsto la coesistenza delle due tipologie di titoli abilitativi e, dall'altro, ha escluso la prorogabilità del titolo concessorio unico - come si desume dal raffronto con il precedente testo della disposizione, che la consentiva - viceversa possibile per i titoli abilitativi rilasciati ai sensi della legge n. 9 del 1991.

5.1.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 240, lettera *c*), della legge n. 208 del 2015, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione, non sono fondate.

Sebbene la disposizione sia astrattamente riconducibile alla materia concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», occupandosi dei titoli che abilitano alle attività minerarie nel settore degli idrocarburi, non si ravvisano i presupposti per la chiamata in sussidiarietà, la quale implica, come detto, la sussistenza di una competenza regionale. Le regioni, infatti, non hanno alcuna competenza con riguardo alle attività di prospezione, ricerca e coltivazione degli idrocarburi in mare (di recente, sentenza n. 39 del 2017). Ne consegue l'infondatezza della pretesa delle ricorrenti di coinvolgimento regionale, attraverso l'intesa, nel rilascio dei titoli abilitativi a dette attività che ivi dovrebbero svolgersi.



5.2.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 240, lettera c), della legge n. 208 del 2015 in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. sono inammissibili.

La circostanza che le attività minerarie nel settore degli idrocarburi siano suscettibili di proroga o meno se poste in essere, rispettivamente, sulla base dei titoli abilitativi di cui alla legge n. 9 del 1991 ovvero del titolo concessorio unico non rende l'addizione richiesta dalle ricorrenti - vale a dire l'estensione del regime di improrogabilità di quest'ultimo ai primi - costituzionalmente obbligata (*ex plurimis*, sentenza n. 30 del 2014), visto che la possibilità di proroga non è di per sé costituzionalmente illegittima e le ricorrenti non spendono alcun argomento al riguardo (sentenza n. 134 del 2016).

5.3.- Le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 240, lettera c), della legge n. 208 del 2015 in riferimento al principio di leale collaborazione - proposte in via subordinata rispetto a quelle di cui al punto precedente - sono inammissibili.

Le ricorrenti non spiegano la ragione per cui, nonostante l'art. 1, comma 7, lettera n), della legge n. 239 del 2004 preveda che «le determinazioni» inerenti alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi siano adottate, per la terraferma, di intesa con le regioni interessate, ritengono che il provvedimento di proroga dei titoli abilitativi di cui alla legge n. 9 del 1991 non la richieda. La mancata considerazione del contesto normativo in cui si colloca la norma censurata determina una carenza argomentativa che inficia l'ammissibilità delle questioni per oscurità della motivazione (*ex multis*, sentenza n. 40 del 2016).

5.4.- La questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 240, lettera c), della legge n. 208 del 2015 promossa dalla sola Regione Veneto in riferimento agli artt. 3, 9, 97 e 117, terzo e quarto comma, Cost. è in parte inammissibile ed in parte infondata.

Sono inammissibili le censure con le quali la ricorrente denuncia la violazione degli artt. 9, 97 e 117, terzo e quarto comma, Cost. senza offrire adeguata motivazione a supporto dell'asserita illegittimità, limitandosi ad evocare i relativi parametri.

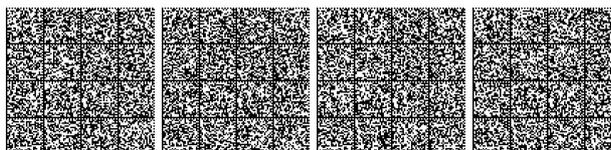
Quanto alla dedotta violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., la questione non è fondata.

Dalla lettura della disposizione risulta evidente come i poteri afferenti alla coltivazione, che trovano fondamento nel titolo concessorio unico, siano esercitabili subordinatamente alla scoperta del giacimento coltivabile, visto che l'art. 38, comma 5, del d.l. n. 133 del 2014 espressamente prevede che la fase di coltivazione segua solo «in caso di rinvenimento di un giacimento tecnicamente ed economicamente coltivabile, riconosciuto dal Ministero dello sviluppo economico». Con la conseguenza che, in un'ottica acceleratoria e semplificatoria, non è di per sé irragionevole - né la ricorrente spende particolari argomenti al riguardo - attribuire i poteri ex ante solo per il caso in cui effettivamente sia scoperto un giacimento suscettibile di sviluppo, situazione in cui potranno essere concretamente esercitati. Ciò rende infondato il primo profilo di censura.

Quanto al secondo, giova rilevare come qualunque attività di prospezione e ricerca degli idrocarburi postuli necessariamente l'identificazione delle zone in cui svolgerla, a prescindere dalla tipologia di provvedimento che a ciò abiliti. Dunque, l'eventuale difficoltà di specificazione delle aree interessate dal programma generale di lavori, sulla base del quale rilasciare il titolo concessorio unico secondo la norma censurata, non è esclusivamente correlata alla modalità ivi prevista bensì connaturata alle attività minerarie in sé. Ne consegue che la denunciata difficoltà, preteso indice di irragionevolezza, costituisce un mero inconveniente di fatto, «che secondo la giurisprudenza di questa Corte non è idoneo ad introdurre il giudizio di legittimità di una norma (sentenza n. 117 del 2012 e ordinanza n. 362 del 2008)» (ordinanza n. 158 del 2014) in quanto non direttamente riferibile alla previsione normativa, ma ricollegabile, invece, «a circostanze contingenti attinenti alla sua concreta applicazione (sentenza n. 270 del 2012), non involgenti, per ciò, un problema di costituzionalità (sentenza n. 295 del 1995)» (sentenza n. 157 del 2014).

6.- L'art. 1, comma 241, della legge n. 208 del 2015 ha soppresso nell'art. 57, comma 3-bis, del d.l. n. 5 del 2012 il richiamo all'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004, con la conseguenza che, per le autorizzazioni relative alle infrastrutture strategiche ed alle opere di cui, rispettivamente, ai commi 1 e 2 del menzionato art. 57, «[i]n caso di mancato raggiungimento delle intese si provvede con le modalità di cui all'articolo 14-quater, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241».

Sia l'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004 che l'art. 14-quater, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) - art. 14-quinquies della legge n. 241 del 1990, come sostituito dall'art. 1, comma 1, del decreto legislativo 30 giugno 2016, n. 127 (Norme per il riordino della disciplina in materia di conferenza di servizi, in attuazione dell'articolo 2 della legge 7 agosto 2015, n. 124) - dettano procedure volte a superare l'eventuale stallo nel raggiungimento dell'intesa tra Stato e regioni; tuttavia, la prima disposizione «disciplina gli effetti di "condotte meramente passive delle amministrazioni regionali, concretanti esse stesse ipotesi di mancata collaborazione" (sentenza n. 239 del 2013), mentre l'art. 14-quater, comma 3, della legge n. 241 del 1990 trova applicazione quando la Regione non si è sottratta alle trattative ma l'intesa ugualmente non è stata raggiunta, a causa di un motivato dissenso» (sentenza n. 142 del 2016).



6.1.- Tanto premesso, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 241, della legge n. 208 del 2015 promossa dalla Regione Veneto in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, è inammissibile.

La ricorrente, infatti, oltre ad evocare l'art. 117, quarto comma, Cost. senza addurre alcuna motivazione - considerato che, a suo stesso dire, la norma andrebbe ricondotta alla competenza concorrente in materia di «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» - non spiega la ragione per cui, pur permanendo la necessità dell'intesa (art. 57, comma 2, del d.l. n. 5 del 2012), l'eliminazione della procedura che consente di superare l'inerzia della regione in ordine al suo raggiungimento ne pregiudichi il coinvolgimento, indebolendone la posizione piuttosto che rafforzarla.

Quand'anche la ricorrente intenda dolersi del fatto che l'eliminazione del richiamo all'art. 1, comma 8-bis, della legge n. 239 del 2004 determinerebbe l'estensione della procedura di cui all'art. 14-*quater*, comma 3, della legge n. 241 del 1990 anche alle ipotesi di inerzia regionale, non solo non illustra il percorso esegetico che supporta tale conclusione, ma omette completamente di indicare le ragioni per le quali la procedura dettata dall'art. 14-*quater*, comma 3 - vigente prima di essere sostituita da quella di cui all'art. 14-*quinquies* della legge n. 241 del 1990 per effetto del d.lgs. n. 127 del 2016 - sarebbe costituzionalmente illegittima.

Il riscontrato difetto argomentativo non può essere colmato dalla memoria illustrativa depositata dalla Regione in prossimità dell'udienza, con la quale non è possibile ovviare a precedenti carenze motivazionali (sentenze n. 202 del 2016, n. 423 e n. 286 del 2004).

Infine, non può essere accolta la richiesta (contenuta nella memoria regionale) con cui la ricorrente sollecita questa Corte a rimettere dinanzi a sé la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, del d.lgs. n. 127 del 2016 e 2, comma 2, della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche). Per scrutinare le questioni proposte, infatti, questa Corte non è chiamata a fare applicazione della disciplina dettata dalle due disposizioni, l'una relativa alla nuova procedura per superare il dissenso regionale in sede di intesa, l'altra afferente alle modalità procedurali di adozione del decreto delegato che la introduce, le quali non contemplano l'intesa con le Regioni ma solo il parere della Conferenza unificata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle ulteriori questioni di legittimità costituzionali promosse con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 17 del 2016;

riuniti i giudizi,

1) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 239, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2016), promosse, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), e terzo comma, della Costituzione, dalle Regioni Puglia e Veneto rispettivamente con i ricorsi n. 18 del 2016 e n. 19 del 2016 indicati in epigrafe;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 97, 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Puglia e Veneto rispettivamente con i ricorsi n. 18 del 2016 e n. 19 del 2016 indicati in epigrafe;

3) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 239, della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., dalle Regioni Puglia e Veneto rispettivamente con i ricorsi n. 18 del 2016 e n. 19 del 2016 indicati in epigrafe;

4) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 240, lettera b), della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 117, primo comma - in relazione agli artt. 2, paragrafo 1, e 3, paragrafi 2 e 3, della direttiva 30 maggio 1994, n. 94/22/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle condizioni di rilascio e di esercizio delle autorizzazioni alla prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi) - e terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Puglia e Veneto rispettivamente con i ricorsi n. 18 del 2016 e n. 19 del 2016 indicati in epigrafe;



5) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 240, lettera c), della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento agli artt. 117, terzo comma, e 118, primo comma, Cost., nonché al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Puglia e Veneto rispettivamente con i ricorsi n. 18 del 2016 e n. 19 del 2016 indicati in epigrafe;

6) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 240, lettera c), della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., dalle Regioni Puglia e Veneto rispettivamente con i ricorsi n. 18 del 2016 e n. 19 del 2016 indicati in epigrafe;

7) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 240, lettera c), della legge n. 208 del 2015, promosse, in riferimento al principio di leale collaborazione, dalle Regioni Puglia e Veneto rispettivamente con i ricorsi n. 18 del 2016 e n. 19 del 2016 indicati in epigrafe;

8) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 240, lettera c), della legge n. 208 del 2015 promossa, in riferimento agli artt. 9, 97 e 117, terzo e quarto comma, Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso n. 19 del 2016 indicato in epigrafe;

9) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 240, lettera c), della legge n. 208 del 2015 promossa, in riferimento al principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., dalla Regione Veneto con il ricorso n. 19 del 2016 indicato in epigrafe;

10) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 241, della legge n. 208 del 2015, promossa, in riferimento agli artt. 117, terzo e quarto comma, e 118 Cost., nonché al principio di leale collaborazione, dalla Regione Veneto con il ricorso n. 17 del 2016 indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'11 aprile 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Aldo CAROSI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 maggio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170114

N. 115

Ordinanza 8 marzo - 19 maggio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Bilancio e contabilità pubblica - Copertura di fondi ministeriali mediante la corrispondente riduzione della quota nazionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione.

- Decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) - convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164 - artt. 3, comma 4, lettera f), 7, comma 9-septies, e 40, comma 2.



LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 4, lettera *f*), 7, comma 9-*septies*, e 40, comma 2, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, promosso dalla Regione Campania con ricorso spedito per la notificazione il 12 gennaio 2015, depositato in cancelleria il 21 gennaio 2015 ed iscritto al n. 13 del registro ricorsi 2015.

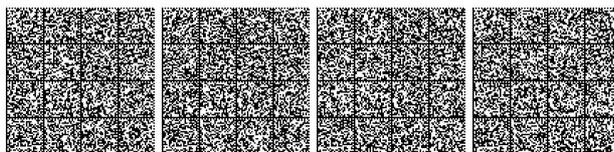
Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio dell'8 marzo 2017 il Giudice relatore Silvana Sciarra.

Ritenuto che, con ricorso spedito per la notifica il 12 gennaio 2015, depositato il successivo 21 gennaio e iscritto al registro ricorsi n. 13 del 2015, la Regione Campania ha promosso questione di legittimità costituzionale in via principale, fra l'altro, degli artt. 3, comma 4, lettera *f*), 7, comma 9-*septies*, e 40, comma 2, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, per violazione degli artt. 3, secondo comma, 5, 119, quinto comma, 120, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione quest'ultimo in relazione agli artt. 11 e 15 del regolamento (CE) 11 luglio 2006, n. 1083/2006 (Regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento CE n. 1260/1999), al regolamento (CE) 17 dicembre 2013, n. 1303/2013/UE (Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, e che abroga il regolamento CE n. 1083/2006 del Consiglio) e anche in relazione all'art. 4, comma 3, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76 (Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto IVA e altre misure finanziarie urgenti), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 9 agosto 2013, n. 99;

che la ricorrente impugna gli artt. 3, comma 4, lettera *f*), 7, comma 9-*septies*, e 40, comma 2, nella parte in cui hanno individuato la copertura di alcuni fondi ministeriali (il Fondo istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il Fondo per le emergenze nazionali, nonché il Fondo sociale per occupazione e formazione) mediante la corrispondente riduzione della quota nazionale del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) - programmazione 2014-2020 - di cui all'art. 1, comma 6, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «(Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge di stabilità 2014)»;

che, ad avviso della ricorrente, i predetti articoli sarebbero lesivi, in primo luogo, dell'art. 119, quinto comma, Cost., in quanto la riduzione della quota nazionale per il Fondo per lo sviluppo e la coesione, in assenza di ogni indice da cui possa desumersi che le risorse indicate siano esclusivamente indirizzate a favore dei medesimi territori sottoutilizzati e con la medesima chiave percentuale di riparto (80 per cento per le aree del Mezzogiorno e 20 per cento per le aree del Centro-Nord), si risolverebbe in una diminuzione del complesso delle risorse destinate a sostenere interventi



per lo sviluppo delle predette aree sottoutilizzate, con un conseguente effetto sperequativo implicito e in violazione del principio di tipicità delle ipotesi e dei procedimenti attinenti alla perequazione regionale, prescritto dalla legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), e dal decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 (Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42);

che la Regione ritiene che le medesime disposizioni contrastino anche con l'art. 120 Cost. e con il principio di leale collaborazione, in quanto, nella parte in cui stabiliscono la riduzione del Fondo per lo sviluppo e la coesione unilateralmente, in difformità rispetto a quanto prescritto dal d.lgs. n. 88 del 2011, vanificherebbero la bilateralità della procedura prevista da norme interposte, attraverso la statuizione della forza decisiva della volontà di una sola parte;

che anche l'art. 3, secondo comma, Cost. sarebbe violato dalle citate disposizioni, che configurerebbero una irragionevole sottrazione di risorse dall'ambito delle azioni positive volte a rimuovere gli squilibri economici e sociali in determinati territori svantaggiati;

che, con specifico riguardo all'art. 40, comma 2, del citato d.l. n. 133 del 2014, che dispone il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga, mediante la riduzione della dotazione degli incentivi straordinari per la promozione dell'occupazione in particolare per le Regioni Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sardegna e Sicilia (art. 1, comma 12, lettera a del d.l. n. 76 del 2013), la Regione Campania deduce anche la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 11 e 15 del regolamento CE n. 1083 del 2006, al regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1303 del 2013 e all'art. 4, comma 3, del d.l. n. 76 del 2013, che ha recepito il principio del partenariato nel nostro ordinamento;

che, infatti, la predetta disposizione determinerebbe - secondo la ricorrente - una rimodulazione di risorse (di cui al Fondo di rotazione per le politiche comunitarie istituito con legge 16 aprile 1987, n. 183, recante «Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari»), già destinate all'attuazione dei Programmi operativi finanziati dall'Unione europea e cofinanziati dallo Stato per il periodo 2007-2013, in vista dell'obiettivo della promozione dell'occupazione giovanile, in particolare nelle Regioni svantaggiate, in violazione del principio di "territorialità", al rispetto del quale sarebbe vincolata la riprogrammazione delle risorse del Piano di azione e coesione non utilizzate, in base all'accordo tra Governo e Regioni meridionali sulla revisione dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali europei 2007-2013 (Piano nazionale per il Sud: Sud 2020, siglato il 3 novembre 2011) e quindi anche in violazione del principio di leale collaborazione fondato sugli artt. 5, 118 e 120 Cost.;

che nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha chiesto che le questioni siano dichiarate inammissibili e comunque infondate;

che, con atto depositato in data 28 luglio 2016, la Regione Campania, a seguito della delibera 21 giugno 2016 n. 300 della Giunta regionale, ha rinunciato, tra l'altro, all'impugnativa degli artt. 3, comma 4, lettera f), 7, comma 9-septies, e 40, comma 2, del d.l. n. 133 del 2014;

che, con atto depositato in data 11 ottobre 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri, a seguito della delibera del 15 settembre 2016 del Consiglio dei ministri, ha dichiarato di accettare la rinuncia parziale al ricorso.

Considerato che la Regione Campania ha promosso questione di legittimità costituzionale in via principale, fra l'altro, degli artt. 3, comma 4, lettera f), 7, comma 9-septies, e 40, comma 2, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 novembre 2014, n. 164, per violazione degli artt. 3, secondo comma, 5, 119, quinto comma, 120, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione;

che, previa delibera della Giunta regionale della Campania 21 giugno 2016 n. 300, la ricorrente ha rinunciato al ricorso nei confronti dei citati articoli;

che il Presidente del Consiglio dei ministri ha accettato tale rinuncia parziale;

che, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, la rinuncia al ricorso, qualora sia accettata dalla controparte costituita, determina l'estinzione del processo (*ex plurimis*, ordinanze n. 65 e n. 49 del 2017);

che resta riservata a separate pronunce la decisione delle questioni vertenti su altre disposizioni impugnate con il medesimo ricorso.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso in epigrafe;

dichiara estinto il processo relativamente alle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 3, comma 4 lettera f) 7 comma 9-septies e 40 comma 2, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) convertito, con modificazioni, dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 marzo 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Silvana SCIARRA, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 maggio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170115

N. 116

Ordinanza 8 marzo - 19 maggio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Edilizia e urbanistica - Disposizioni varie in materia di pianificazione paesaggistica.

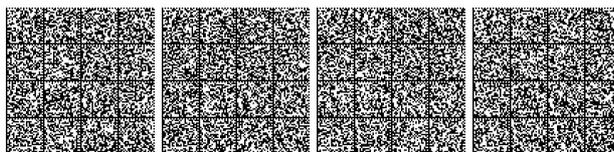
- Legge della Regione Calabria 31 dicembre 2015, n. 40, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 16 aprile 2002, n. 19 (Norme per la tutela, Governo ed uso del territorio - Legge urbanistica della Calabria)», artt. 5, comma 1, lettera *b*), 12, comma 1, lettere *i*) e *k*), 13, comma 1, e 14.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici: Alessandro CRISCUOLO, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,



ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 5, comma 1, lettera *b*), 12, comma 1, lettere *i*) e *k*), 13, comma 1, e 14 della legge della Regione Calabria 31 dicembre 2015, n. 40, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 16 aprile 2002, n. 19 (Norme per la tutela, Governo ed uso del territorio - Legge urbanistica della Calabria)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 29 febbraio-2 marzo 2016, depositato in cancelleria il 3 marzo 2016 ed iscritto al n. 9 del registro ricorsi 2016.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udito nella camera di consiglio dell'8 marzo 2017 il Giudice relatore Giulio Prosperetti.

Ritenuto che, con ricorso notificato il 29 febbraio-2 marzo 2016, depositato in cancelleria il 3 marzo 2016 ed iscritto al n. 9 del registro ricorsi 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 5, comma 1, lettera *b*), 12, comma 1, lettere *i*) e *k*), 13, comma 1, e 14 della legge della Regione Calabria 31 dicembre 2015, n. 40, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 16 aprile 2002, n. 19 (Norme per la tutela, governo ed uso del territorio - Legge urbanistica della Calabria)», in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera *s*), della Costituzione;

che, con le disposizioni impugnate, il legislatore regionale ha, rispettivamente, sostituito l'art. 13, comma 7, sostituito l'art. 26, comma 10, inserito l'art. 26, comma 12-*bis*, sostituito l'art. 27, ed inserito gli artt. 27-*ter* e 27-*quater*, della legge della Regione Calabria 16 aprile 2002, n. 19 (Norme per la tutela, governo ed uso del territorio - Legge urbanistica della Calabria);

che, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 5, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Calabria n. 40 del 2015, nella parte in cui si applica ai piani territoriali della Regione e, quindi, anche al piano territoriale regionale con valenza di piano paesaggistico, contrasterebbe sia con gli artt. 135, 143 e 156 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 prevedono la necessaria partecipazione dello Stato, mediante l'elaborazione congiunta della pianificazione paesaggistica relativa alle aree e agli immobili sottoposti al vincolo paesaggistico, che con l'art. 145 dello stesso d.lgs. n. 42 del 2004, nella parte in cui la norma impugnata omette di prevedere, in sede di formazione, variazione e aggiornamento di tutti i piani territoriali, un raccordo con la pianificazione paesaggistica congiunta, assicurando il ruolo decisionale autonomo proprio del Ministero competente, con la conseguente violazione dell'art. 117, comma secondo, lettera *s*), della Costituzione, relativamente alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela del paesaggio;

che, ad avviso del Presidente del Consiglio dei ministri, anche gli artt. 12, comma 1, lettera *k*), 13, comma 1, e 14 della legge reg. Calabria n. 40 del 2015, non prevedendo il necessario coinvolgimento dei competenti organi ministeriali, contrasterebbero con l'art. 145, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004, determinando la conseguente violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.;

che, infine, secondo quanto ritenuto dal ricorrente, gli artt. 12, comma 1, lettera *i*), e 13, comma 1, della legge reg. Calabria n. 40 del 2015, nell'introdurre l'istituto del silenzio assenso in materia di valutazione ambientale strategica, si porrebbero in contrasto con gli artt. 1, 8 e 9 della Direttiva 2001/42/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 giugno 2001, concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, e con gli artt. 17-*bis*, comma 4, e 20, comma 4, della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), con ciò violando l'art. 117, primo e secondo comma, lettera *s*), Cost.;

che, con atto depositato il 6 aprile 2016, si è costituita in giudizio la Regione Calabria concludendo per il rigetto del ricorso introduttivo del presente giudizio;

che, in data 6 giugno 2016, la Regione Calabria ha depositato ulteriore memoria difensiva, chiedendo che le censure proposte dal ricorrente siano dichiarate in parte inammissibili, e, comunque, infondate.

Considerato che, con atto notificato alla Regione resistente il 2-8 novembre 2016 e depositato l'11 novembre 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri, rilevato che la Regione Calabria con la legge regionale 5 agosto 2016, n. 28, recante «Ulteriori modifiche ed integrazioni alla legge regionale 16 aprile 2002, n. 19 (Norme per la tutela, governo ed uso del territorio - Legge urbanistica della Regione Calabria)», ha modificato le disposizioni impugnate, eliminando i profili di illegittimità costituzionale sollevati, e che la legge impugnata risulta non avere avuto concreta applicazione nel periodo di vigenza, ha dichiarato, in conformità alla delibera adottata dal Consiglio dei ministri nella seduta del 27 ottobre 2016, di rinunciare al ricorso;



che, con atto depositato il 26 gennaio 2017, la Regione Calabria ha dichiarato di accettare la rinuncia al ricorso; che, ai sensi dell'art. 23 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, la rinuncia al ricorso, accettata dalla controparte costituita, determina l'estinzione del processo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara estinto il processo.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 marzo 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giulio PROSPERETTI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 maggio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170116

N. 117

Ordinanza 12 aprile - 19 maggio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Continuazione tra reati - Detrazione dalla pena da espriare della carcerazione ingiustamente sofferta per reato successivo.

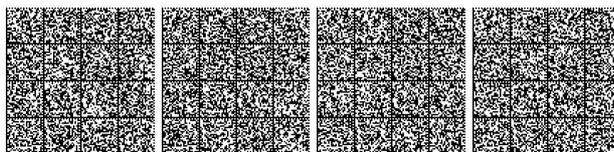
— Codice di procedura penale, artt. 657, comma 4, e 671; codice penale, art. 81, secondo comma.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,



ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 657, comma 4, e 671 del codice di procedura penale e dell'art. 81, secondo comma, del codice penale, promosso dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Lecce, nel procedimento penale a carico di A. M., con ordinanza del 22 giugno 2015, iscritta al n. 322 del registro ordinanze 2015 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 52, prima serie speciale, dell'anno 2015.

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

udito nella camera di consiglio del 12 aprile 2017 il Giudice relatore Franco Modugno.

Ritenuto che, con ordinanza depositata il 22 giugno 2015, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Lecce ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma, 24, quarto comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 657, comma 4, e 671 del codice di procedura penale e dell'art. 81, secondo comma, del codice penale, «nella parte in cui non consentono al Giudice dell'Esecuzione, una volta ritenuta la continuazione tra reati per i quali la pena è espiata e reati per i quali è in corso di espiazione, di verificare la data di commissione del reato per cui è in corso l'esecuzione e, ove differente ed antecedente a quella di accertamento, nelle ipotesi di continuazione tra reato associativo e reati-fine, [di] tenere conto, ai fini della fungibilità della custodia espiata *sine titulo*, [di] quella di commissione»;

che il giudice *a quo* premette di essere investito, quale giudice dell'esecuzione, dell'incidente promosso dal difensore di un detenuto, volto ad ottenere che dalla pena in corso di espiazione sia detratto - in applicazione dell'istituto della fungibilità della pena, regolato dall'art. 657 cod. proc. pen. - il periodo di pena detentiva sofferto senza titolo per altri reati;

che nei confronti dell'interessato erano state pronunciate, il 17 settembre 1997 e il 27 gennaio 2000, due sentenze di condanna divenute irrevocabili: la prima alla pena di un anno e otto mesi di reclusione (oltre la multa) per i reati di detenzione e porto illegali di armi; la seconda alla pena di un anno, un mese e dieci giorni di reclusione (oltre la multa) per il delitto di tentata estorsione;

che dette pene detentive erano state intieramente espiate, in parte in carcere e in parte in regime di detenzione domiciliare;

che successivamente l'interessato aveva riportato tre ulteriori condanne, anch'esse irrevocabili: il 18 settembre 2008 alla pena di diciotto anni e quattro mesi di reclusione per associazione di tipo mafioso, tentato omicidio, associazione finalizzata al traffico di stupefacenti e altri reati; il 4 novembre 2009 a dodici anni di reclusione per reati non specificati nell'ordinanza di rimessione; il 26 gennaio 2012 a due mesi di reclusione per violazione della legge sugli stupefacenti;

che, con provvedimenti del 6 novembre 2012 e del 28 gennaio 2014, il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Lecce aveva applicato in sede esecutiva, ai sensi dell'art. 671 cod. proc. pen., la disciplina della continuazione ai reati oggetto di tutte le sentenze dianzi elencate;

che, in applicazione dell'art. 81, secondo comma, cod. pen., le pene inflitte con le prime due sentenze - già espiate - erano state, quindi, ridotte rispettivamente a otto mesi e a quattro mesi di reclusione: con la conseguenza che, in relazione ai reati cui tali sentenze si riferivano, l'interessato risultava aver scontato un periodo di detenzione in eccesso;

che, nel determinare la pena da eseguire, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Lecce aveva, peraltro, escluso che il predetto periodo di detenzione potesse essere detratto dalla pena inflitta con le sentenze del 2008 e del 2009 (quella inflitta con la sentenza del 2012 era stata condonata), ostandovi il disposto dell'art. 657, comma 4, cod. proc. pen., in forza del quale la carcerazione *sine titulo*, per poter essere scomputata, deve seguire, e non già precedere, il reato per il quale è intervenuta la condanna da espiare;

che, ad avviso del rimettente, la tesi del pubblico ministero apparirebbe corretta;

che il capo di imputazione relativo ai reati di associazione mafiosa e di associazione finalizzata al narcotraffico reca, infatti, l'indicazione della data del loro accertamento («dal marzo 2004 al gennaio 2005»), la quale risulta successiva al periodo di detenzione in eccesso sofferto per i reati oggetto delle prime due sentenze di condanna, commessi, rispettivamente, nel 1997 e nel 2000;

che, secondo il giudice *a quo*, tuttavia, il reato di associazione mafiosa - a prescindere dalla data del suo accertamento - dovrebbe ritenersi commesso prima della carcerazione *sine titulo*;



che dalla sentenza di condanna e dai provvedimenti di applicazione della continuazione in *executivis* - anch'essi non più contestabili, perché coperti dal giudicato - emergerebbe, infatti, che tutti i reati ascritti al condannato si connettono ad un medesimo ed iniziale disegno criminoso, rappresentato dall'adesione ad un sodalizio di stampo mafioso e al suo programma, comprensivo di azioni violente anche con uso delle armi: adesione che andrebbe fatta risalire agli anni '90 dello scorso secolo;

che, di conseguenza, la partecipazione associativa risulterebbe certamente anteriore alla commissione dei reati-fine, in relazione ai quali è divenuta *sine titulo* parte della detenzione patita;

che il rimettente è consapevole del fatto che, secondo un «noto indirizzo giurisprudenziale», l'istituto della fungibilità della pena non è applicabile ai reati permanenti - quale l'associazione per delinquere - allorché la permanenza sia cessata dopo l'espiazione della pena senza titolo, non potendosi scomporre la fattispecie criminosa, integrata da una condotta anti-giuridica unitaria che si protrae nel tempo;

che nel caso di specie, tuttavia, sarebbero configurabili plurime condotte riconducibili alla previsione punitiva dell'art. 416-*bis* cod. pen.: l'arresto e la successiva espiazione della pena per i reati-fine avrebbero, infatti, interrotto la permanenza del reato associativo iniziato negli anni '90 e poi accertato solo nel marzo 2004, di modo che, almeno con riguardo al segmento più remoto di tale reato, la permanenza sarebbe cessata prima della detenzione *sine titulo*;

che, a fronte di ciò, occorrerebbe sottoporre alla Corte costituzionale la questione relativa «alla necessità di far riferimento, ai fini della fungibilità, qualora vi sia divergenza, alla data di commissione e non di accertamento del fatto per cui si è riportata la pena da cui scomputare quella *sine titulo*», nonché la questione inerente alla spettanza al giudice dell'esecuzione del compito di effettuare la relativa verifica: questioni che - in ragione della «diversità della situazione di fatto» che le origina - differirebbero da quelle già decise dalla Corte con la sentenza n. 198 del 2014;

che, quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente assume che l'art. 3 Cost. risulterebbe violato, sotto il profilo della irragionevole disparità di trattamento fra casi analoghi, qualora il riconoscimento della fungibilità dovesse rimanere collegato al momento in cui il pubblico ministero ha esercitato l'azione penale - e, dunque, a un fattore casuale - anziché al momento in cui il reato è stato commesso;

che, nella specie, se il detenuto istante avesse beneficiato, al pari di altri, per la coincidenza tra le date di commissione e di accertamento dei reati, del simultaneo processo per i fatti associativi e per i reati-fine (relativamente ai quali ha poi ottenuto, in sede esecutiva, la riduzione di pena per la ritenuta continuazione) non si troverebbe ad aver scontato una pena in eccesso, non recuperabile tramite l'istituto della fungibilità;

che l'irragionevolezza, *in parte qua*, dell'art. 657, comma 4, cod. proc. pen. - nei casi in cui il carattere indebito della detenzione derivi dall'applicazione in sede esecutiva della disciplina del reato continuato - si coglierebbe anche nel rapporto con la previsione dell'art. 81, secondo comma, cod. pen.;

che la presunzione assoluta di pericolosità, costituente la *ratio* ispiratrice del limite temporale previsto dall'art. 657, comma 4, cod. proc. pen. - legata all'esigenza di evitare che l'istituto della fungibilità si risolva in un incentivo a delinquere, trasformando il pregresso periodo di carcerazione ingiusta in una «riserva di impunità» per futuri reati - si porrebbe, infatti, in conflitto con la presunzione di ridotta pericolosità sottesa all'istituto della continuazione: il legislatore non potrebbe riconoscere, cioè, da un lato, una riduzione di pena in quanto l'autore si è dimostrato meno pericoloso, avendo ideato contemporaneamente tutti i reati commessi, e impedire, pur tuttavia, all'agente di usufruire effettivamente di detta riduzione in base alla presunzione assoluta di pericolosità che radica la previsione limitativa in questione;

che la preclusione denunciata violerebbe, altresì, l'art. 13, primo comma, Cost.;

che, nell'ipotesi in cui la data di commissione del reato associativo differisca da quella dell'accertamento e preceda la carcerazione *sine titulo* per i reati-fine, la scelta legislativa di non privilegiare il favor libertatis non potrebbe essere, infatti, giustificata con il timore che l'interessato sia indotto a commettere reati dalla possibilità di sottrarsi alle relative conseguenze sanzionatorie, opponendo in compensazione un «credito di pena» precedentemente maturato;

che risulterebbe violato, ancora, l'art. 27, terzo comma, Cost., in quanto la pena patita ingiustamente sarebbe inidonea a realizzare una funzione rieducativa;



che le norme censurate si porrebbero, da ultimo, in contrasto anche con l'art. 24, quarto comma, Cost., che impone al legislatore di determinare «le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari»: il divieto da esse stabilito renderebbe, infatti, «vane [...] tali procedure riparatorie e lo stesso esercizio del diritto di difesa, di per sé ancora più incomprimibile se volto a tutelare la libertà della persona»;

che le questioni sarebbero altresì rilevanti, giacché solo una declaratoria di illegittimità costituzionale nei sensi auspicati permetterebbe di accogliere la richiesta di detrazione della pena presentata dall'istante;

che è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che le questioni siano dichiarate manifestamente inammissibili o, in subordine, infondate;

che, ad avviso della difesa dell'interveniente, il rimettente non avrebbe specificato, anzitutto, quali atti avrebbero determinato l'asserita interruzione dell'«affectio» dell'interessato al sodalizio di stampo mafioso, il cui momento genetico viene retrodatato agli anni '90: ciò tenuto conto del fatto che la permanenza del vincolo mafioso anche in costanza di detenzione inframuraria costituirebbe «*ius receptum*»;

che, in questo modo, il giudice *a quo* non avrebbe consentito alla Corte costituzionale di verificare l'effettiva rilevanza delle questioni;

che, contrariamente a quanto sostenuto dal rimettente, d'altro canto, le questioni sarebbero già state affrontate e risolte dalla Corte, nel senso della non fondatezza, con la sentenza n. 198 del 2014, nella quale si è concluso che la disciplina della fungibilità della detenzione ingiustamente sofferta «non contiene, in alcun modo, regole irragionevolmente discriminatorie»;

che, in ogni caso, le questioni apparirebbero infondate per non avere il rimettente verificato la praticabilità di una soluzione interpretativa diversa da quella posta a base dei dubbi di costituzionalità prospettati e tale da consentirne il superamento: in particolare, il giudice *a quo* - disponendo dei necessari elementi di fatto - avrebbe potuto, anziché «scorporare l'unitaria permanenza», ritenere diversi i fatti associativi commessi prima e dopo i reati-fine che hanno determinato il «credito detentivo» ed operare la compensazione richiesta dalla difesa solo sul segmento precedente.

Considerato che il Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Lecce dubita, in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma, 24, quarto comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, della legittimità costituzionale degli artt. 657, comma 4, e 671 del codice di procedura penale e dell'art. 81, secondo comma, del codice penale, nella parte in cui - a suo avviso - non consentirebbero «al Giudice dell'Esecuzione, una volta ritenuta la continuazione tra reati per i quali la pena è espiata e reati per i quali è in corso di espiazione, di verificare la data di commissione del reato per cui è in corso l'esecuzione e, ove differente ed antecedente a quella di accertamento, nelle ipotesi di continuazione tra reato associativo e reati-fine, [di] tenere conto, ai fini della fungibilità della custodia espiata *sine titulo*, [di] quella di commissione»;

che l'eccezione di inammissibilità delle questioni per difetto di motivazione sulla rilevanza formulata dall'Avvocatura generale dello Stato non è fondata;

che il rimettente basa, in effetti, la valutazione di rilevanza delle questioni sull'assunto che, nel caso di specie, la detenzione patita dall'interessato per i reati-fine avrebbe interrotto la permanenza del reato di partecipazione ad associazione di stampo mafioso a lui ascritto;

che è ben vero che - come ricorda la difesa dell'interveniente Presidente del Consiglio dei ministri - la giurisprudenza di legittimità ha affermato, in più occasioni, che la permanenza del reato di associazione per delinquere (e di associazione di tipo mafioso, in particolare) è perfettamente compatibile con l'inattività degli associati nella perpetrazione dei reati-fine connessa al loro stato detentivo, venendo meno solo nel caso di scioglimento della consorteria criminale, ovvero nelle ipotesi, positivamente accertate, di recesso o esclusione del singolo associato, che implicano la cessazione dell'«affectio societatis scelerum»;

che il panorama giurisprudenziale in materia non è, tuttavia, completamente uniforme;

che a fianco, infatti, di un orientamento di segno opposto a quello dianzi indicato - sia pure più risalente - si registrano anche decisioni della Corte di cassazione secondo le quali il principio di compatibilità della permanenza del reato associativo con lo stato di detenzione dell'associato non può essere trasformato, comunque sia, in una presunzione, in forza della quale chi è inserito in un sodalizio criminoso continua a farvi parte anche se detenuto, salva prova contraria:



poiché la condotta di partecipazione ad una associazione per delinquere non si esaurisce nella sola affectio societatis, occorrerebbe invece - specie nel caso di stabile isolamento dal gruppo, conseguente a detenzione prolungata - che sia provata la persistenza di un contributo apprezzabile dell'associato alla vita e all'organizzazione del gruppo stesso, ancorché solo morale (tra le altre, Corte di cassazione, sezione seconda, 31 gennaio-12 febbraio 2013, n. 6819; Corte di cassazione, sezione quarta, 7 dicembre 2005-25 gennaio 2006, n. 2893);

che, in questo quadro, l'asserzione del giudice *a quo* circa l'avvenuta interruzione della permanenza nel caso di specie per effetto dello stato detentivo dell'interessato - ancorché non corroborata con l'indicazione di ulteriori elementi rivelatori del venir meno dell'affectio societatis - appare sufficiente a soddisfare l'onere di motivazione sulla rilevanza, non potendo essere ritenuta, a prima vista, assolutamente priva di fondamento o del tutto implausibile: su tale soglia arrestandosi la verifica di questa Corte sulla valutazione di rilevanza della questione, spettante al giudice rimettente (*ex plurimis*, sentenze n. 228 del 2016 e n. 71 del 2015);

che, nel merito, tuttavia, le questioni si basano su un presupposto interpretativo palesemente inesatto;

che il censurato art. 657, comma 4, cod. proc. pen. stabilisce, infatti, che l'istituto della fungibilità della pena - in forza del quale è possibile, tra l'altro, detrarre dalla pena da espiare la carcerazione ingiustamente sofferta per un diverso reato - operi solo quando la carcerazione *sine titulo* intervenga «dopo la commissione del reato per il quale deve essere determinata la pena da eseguire»;

che il dato rilevante, a tali fini, è dunque - alla luce dell'univoco testo della disposizione - proprio e soltanto la data di commissione del reato con pena da espiare, e non quella del suo accertamento: ciò in pieno accordo con la *ratio* del limite temporale in questione, legata, per un verso, all'esigenza di evitare che il pregresso periodo di carcerazione ingiusta si traduca in una "riserva di impunità" per futuri reati, e dunque in un stimolo a delinquere; per altro verso, alla considerazione che una pena anticipata rispetto al reato è inidonea ad assolvere funzioni di prevenzione speciale e di rieducazione (sentenze n. 198 del 2014 e n. 442 del 1988);

che, in quest'ottica, la Corte di cassazione ha sottolineato in più occasioni come, nell'applicare la norma censurata, il giudice debba accertare rigorosamente e rendere esplicito con adeguata motivazione il momento di commissione del reato per il quale è stato emesso ordine di esecuzione, e non la data del suo accertamento (Corte di cassazione, sezione quarta, 19 ottobre 2001-7 maggio 2002, n. 16637; Corte di cassazione, sezione quinta, 19 aprile 1998-18 maggio 1999, n. 1739), con la precisazione che, ove il *tempus commissi delicti* non risulti esplicitamente indicato nel capo di imputazione, il giudice deve trarre i necessari riferimenti cronologici dalla motivazione della sentenza di condanna e, se occorre, anche dagli atti del procedimento con essa definito (Corte di cassazione, sezione prima, 16 febbraio-14 marzo 1990, n. 367);

che tale indagine non può che spettare al giudice dell'esecuzione, funzionalmente competente in materia, con l'ovvio vincolo del rispetto delle valutazioni e degli accertamenti già operati dal giudice della cognizione, ormai coperti dal giudicato;

che, in assenza di qualsiasi indicazione normativa contraria, l'esposta conclusione non soffre eccezioni neppure nelle ipotesi alle quali è specificamente riferito il *petitum* del rimettente: ossia né nel caso in cui il "credito di pena" utilizzabile in compensazione derivi - come generalmente si ammette (Corte di cassazione, sezione prima, 11 febbraio-1° marzo 2010, n. 8109; Corte di cassazione, sezione prima, 17 febbraio-17 giugno 2009, n. 25186) - dall'applicazione in sede esecutiva della continuazione tra più reati oggetto di separate condanne; né nel caso in cui il reato al quale si riferisce la pena da eseguire sia un reato associativo: fermo restando che - secondo un consolidato indirizzo della giurisprudenza di legittimità - nei reati permanenti (quali appunto quelli associativi) l'antiorità del reato alla carcerazione ingiustamente sofferta deve essere verificata avendo riguardo al momento di cessazione della permanenza, e non a quello del suo inizio;

che a prescindere, pertanto, dalla correttezza in fatto e in diritto della ricostruzione operata dal giudice *a quo* con riguardo al caso di specie - che non spetta a questa Corte scrutinare *funditus* - ove il giudice dell'esecuzione verifichi (nel rispetto degli accertamenti già svolti in sede cognitiva) che il reato associativo, con pena da espiare, è stato commesso - nei sensi dianzi precisati - in epoca anteriore alla carcerazione *sine titulo* patita per i reati-fine dell'associazione, egli deve scomputare senz'altro quest'ultima dalla pena relativa al primo reato, quale che sia la data del suo accertamento: detto altrimenti, quello che il rimettente chiede alla Corte è già consentito, e anzi imposto, dalla normativa in vigore;

che le questioni vanno dichiarate, pertanto, manifestamente infondate.

Visti gli artt. 26, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, e 9, comma 1, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara la manifesta infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale degli artt. 657, comma 4, e 671 del codice di procedura penale e dell'art. 81, secondo comma, del codice penale, sollevate, in riferimento agli artt. 3, 13, primo comma, 24, quarto comma, e 27, terzo comma, della Costituzione, dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale ordinario di Lecce con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 aprile 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Franco MODUGNO, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 19 maggio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170117

N. 118

Sentenza 21 marzo - 22 maggio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via principale.

Imposte e tasse - Tassa automobilistica provinciale - Esenzione per taluni autoveicoli e motoveicoli di interesse storico o collezionistico.

- Legge della Provincia autonoma di Trento 3 giugno 2015, n. 9, recante «Disposizioni per l'assestamento del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015-2017 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria provinciale di assestamento 2015)», art. 4.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Provincia autonoma di Trento 3 giugno 2015, n. 9, recante «Disposizioni per l'asestamento del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015-2017 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria provinciale di asestamento 2015)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 3-10 agosto 2015, depositato in cancelleria il 4 agosto 2015 ed iscritto al n. 79 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione della Provincia autonoma di Trento;

udito nell'udienza pubblica del 21 marzo 2017 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l'avvocato dello Stato Pio Giovanni Marrone per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giandomenico Falcon e Andrea Manzi per la Provincia autonoma di Trento.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notificazione il 3 agosto 2016, ricevuto il successivo 10 agosto e depositato il 4 agosto 2016 (reg. ric. n. 79 del 2015), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Provincia autonoma di Trento 3 giugno 2015, n. 9, recante «Disposizioni per l'asestamento del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015-2017 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria provinciale di asestamento 2015)», in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lettera e), e terzo, e 119, secondo comma, della Costituzione, oltre che all'art. 73 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

L'art. 4 impugnato inserisce un comma 6-*sexies* dopo il comma 6-*quinquies* dell'art. 4 della legge provinciale 11 settembre 1998, n. 10 (Misure collegate con l'asestamento del bilancio per l'anno 1998), recante l'istituzione della tassa automobilistica provinciale.

Il comma 6-*sexies* esenta, a partire dal 1° gennaio 2015, dalla tassa automobilistica provinciale autoveicoli e motoveicoli di età compresa tra i venti e i trent'anni, di interesse storico o collezionistico e iscritti in appositi registri, purché non adibiti a uso professionale. Questi veicoli, in caso di utilizzazione sulla pubblica strada, sono invece assoggettati a una più favorevole «tassa di circolazione fissa annua».

La norma impugnata si riferisce a beni che sono stati assoggettati alla tassa automobilistica dall'art. 1, comma 666, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», disposizione che ha abrogato l'esenzione precedentemente prevista, a talune condizioni, dall'art. 63, comma 2, della legge 21 novembre 2000, n. 342 (Misure in materia fiscale).

Il ricorrente premette che la tassa automobilistica è un tributo proprio derivato delle Regioni a statuto ordinario, che, in base all'art. 8, comma 2, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), ne incamerano il gettito ma lo possono disciplinare solo entro i limiti massimi di manovrabilità previsti dalla legislazione statale.

La tassa automobilistica sarebbe perciò un tributo erariale, oggetto della competenza esclusiva statale attribuita dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e non costituirebbe, invece, un tributo proprio della Regione ai sensi dell'art. 119, secondo comma, Cost.

Il ricorrente è consapevole che nella Provincia autonoma di Trento vige l'art. 73 dello statuto di autonomia, come modificato dall'art. 2, comma 107, lettera c), numeri 1) e 2), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», in base al quale «[I] e tasse automobilistiche istituite con legge provinciale costituiscono tributi propri». Tuttavia tale disposizione non priverebbe la tassa automobilistica provinciale della sua natura di «tributo proprio derivato», il cui gettito è assegnato alla Provincia, ma la cui disciplina continua a spettare alla legge dello Stato.



Il tributo in oggetto è stato istituito, prosegue l'Avvocatura generale, dall'art. 4 della legge provinciale n. 10 del 1998, il cui comma 2, «[i]n attesa di una disciplina organica», afferma la perdurante applicabilità della disciplina recata dal d.P.R. 5 febbraio 1953, n. 39 (Testo unico delle leggi sulle tasse automobilistiche) quanto a presupposto d'imposta, misura della tassa, soggetti passivi e modalità di applicazione del tributo.

Il rinvio alla normativa statale confermerebbe la persistente natura erariale della tassa, come sarebbe reso ancor più chiaro dal comma 5 dell'art. 4 della legge provinciale n. 10 del 1998, che autorizza la Giunta a modificare le tariffe entro i limiti massimi stabiliti dalla legge dello Stato, ai sensi dell'art. 73, comma 1-bis, dello statuto speciale.

Quest'ultima previsione statutaria concerne i tributi erariali e ciò confermerebbe che la tassa automobilistica provinciale conserva questa natura.

Ne segue che alla legge provinciale non spetterebbe di introdurre esenzioni non previste dalla normativa statale.

In subordine il ricorrente contesta che la legge impugnata possa giustificarsi alla luce del medesimo art. 73, comma 1-bis, dello statuto, quanto alla prerogativa della Provincia di modificare aliquote e prevedere esenzioni, detrazioni e deduzioni, purché ciò sia consentito dalla legge statale, e comunque nei limiti delle aliquote superiori definite da quest'ultima.

Difatti la norma impugnata si porrebbe in diretto contrasto con l'art. 1, comma 666, della legge n. 190 del 2014, che ha espressamente abrogato l'esenzione ora reintrodotta dal legislatore provinciale.

Il mancato «rispetto della specifica volontà manifestata dal Legislatore nazionale» dovrebbe far ritenere che «la legge provinciale ha travalicato un limite (intrinseco) imposto dalla stessa previsione statutaria», ed espressivo «di principi di coordinamento del sistema tributario».

2.- Si è costituita la Provincia autonoma di Trento, eccependo l'inammissibilità del ricorso e chiedendone nel merito il rigetto.

3.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica la Provincia autonoma ha depositato una memoria insistendo sulle conclusioni già formulate.

L'omessa indicazione delle competenze statutarie, e in particolare dell'art. 73 dello statuto, nella delibera che ha autorizzato la proposizione del ricorso, sarebbe causa di inammissibilità dello stesso.

In subordine la difesa provinciale sostiene che la competenza statutaria relativa alla tassa automobilista, recata dall'art. 73 dello statuto, comporta l'infondatezza delle questioni.

Del resto già la legge della Provincia autonoma di Trento n. 10 del 1998 avrebbe affermato la natura di tributo proprio della tassa automobilistica, rinviando alla normativa statale al solo fine di disciplinare compiutamente la materia, ma comunque regolandone diversamente numerosi profili.

Peraltro, anche se si trattasse di tributo derivato, ugualmente la Provincia autonoma potrebbe disporre esenzioni, perché esse sono consentite dall'art. 73, comma 1-bis, dello statuto, incidono su un tributo sui cui importi le Regioni, ai sensi dell'art. 24, comma 1, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), hanno il potere di intervenire, e rispettano la condizione indicata dalla giurisprudenza costituzionale di non incrementare la pressione tributaria rispetto a quella che deriverebbe dall'applicazione dell'aliquota massima consentita.

Andrebbe poi escluso che dall'abrogazione disposta dall'art. 1, comma 666, della legge n. 190 del 2014 possa ricavarsi un principio fondamentale in materia tributaria. Ne è conferma il fatto che nella normativa statale l'esenzione dalla tassa automobilistica continua a essere prevista per i veicoli ultratrentennali.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Provincia autonoma di Trento 3 giugno 2015, n. 9, recante «Disposizioni per l'assestamento del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015-2017 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria provinciale di assestamento 2015)», in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lettera e), e terzo, e 119, secondo comma, della Costituzione, oltre che all'art. 73 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

La disposizione impugnata inserisce un comma 6-sexies dopo il comma 6-quinquies dell'art. 4 della legge della Provincia autonoma di Trento 11 settembre 1998, n. 10 (Misure collegate con l'assestamento del bilancio per l'anno 1998). Con tale norma gli autoveicoli e i motoveicoli di interesse storico o collezionistico, di età compresa tra i venti e i trent'anni, sono esentati, a certe condizioni, dalla tassa automobilistica provinciale, e assoggettati, in caso di utilizzazione su strada pubblica, a una più favorevole tassa di circolazione fissa annua.



In tal modo il legislatore provinciale ha nella sostanza tenuto fermo un regime di esenzione che era già previsto dalla normativa statale con l'art. 63, comma 2, della legge 21 novembre 2000, n. 342 (Misure in materia fiscale), ma era stato abrogato dall'art. 1, comma 666, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)».

Il ricorrente ritiene che la tassa automobilistica provinciale sia un tributo proprio derivato, ovvero un tributo erariale il cui gettito è riservato alla Provincia autonoma.

Verrebbe in tal modo riprodotto l'assetto normativo che, ai sensi dell'art. 8, comma 2, del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 (Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario), connota la tassa automobilistica regionale presso le Regioni ordinarie. Ne conseguirebbe l'illegittimità costituzionale dell'esenzione, posto che, ver-tendo essa su un tributo erariale, il legislatore provinciale, ai sensi degli artt. 117, comma secondo, lettera e), e terzo, e 119, secondo comma, Cost., non avrebbe il potere di disporla.

Anche l'art. 73, primo comma, del d.P.R. n. 670 del 1972 sarebbe leso, perché questa disposizione, nello stabilire che «[l]e tasse automobilistiche istituite con legge provinciale costituiscono tributi propri», avrebbe confermato la natura di tributo proprio derivato della tassa in questione.

Il ricorrente aggiunge che neppure l'art. 73, comma 1-bis, del d.P.R. n. 670 del 1972 può giocare nel presente caso a favore della norma impugnata. È vero infatti che questa disposizione statutaria, riguardo ai tributi erariali per il quali la legge dello Stato lo consente, permette alla Provincia autonoma di prevedere esenzioni, ma la reintroduzione di un'esenzione che la legislazione statale ha espressamente abrogato non sarebbe consentita. Così facendo infatti si romperebbe l'armonia della legislazione provinciale con i principi del sistema tributario dello Stato, i quali costituirebbero un «limite intrinseco» rispetto alle scelte legislative della Provincia in tale materia.

2.- La Provincia autonoma di Trento si è costituita chiedendo in via preliminare che il ricorso sia dichiarato inammissibile, perché l'art. 73 dello statuto di autonomia, benché sia stato menzionato nel ricorso, non sarebbe posto a fondamento della delibera del Consiglio dei ministri che ha autorizzato la proposizione delle questioni di legittimità costituzionale. L'Avvocatura generale dello Stato non avrebbe perciò potuto menzionarlo autonomamente (*ex plurimis*, sentenza n. 220 del 2013).

A prescindere da ogni altro rilievo l'eccezione in fatto non è fondata, perché la relazione del Dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo sport, cui rinvia la delibera del Consiglio dei ministri, ha individuato nell'art. 73 dello statuto un parametro alla cui luce valutare la legittimità costituzionale della disposizione impugnata.

L'inammissibilità del ricorso non può neppure derivare dalla circostanza che esso pone a suo fondamento contemporaneamente una norma dello statuto e gli artt. 117 e 119 Cost., dal momento che il ricorrente ricava da questi ultimi un limite comunque opponibile all'autonomia speciale a titolo di principio dell'ordinamento giuridico della Repubblica (sentenze n. 151 del 2015, n. 315 e n. 187 del 2013).

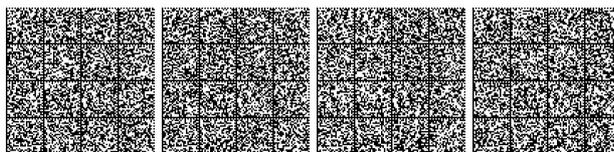
Ove il presupposto addotto dal ricorrente fosse erroneo, il ricorso, pur ammissibile, sarebbe quindi infondato quanto ai parametri in tal modo richiamati.

3.- Le questioni non sono fondate.

Bisogna premettere che la Provincia autonoma ha goduto di una quota della tassa erariale di circolazione ai sensi dell'art. 75, primo comma, lettera b), del d.P.R. n. 670 del 1972. Peraltro, al fine di evitare sperequazioni rispetto ai soggetti ad autonomia ordinaria, già con l'art. 23 del decreto-legge 28 dicembre 1989, n. 415 (Norme urgenti in materia di finanza locale e di rapporti finanziari tra lo Stato e le regioni, nonché disposizioni varie), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 28 febbraio 1990, n. 38, alle autonomie speciali era stato riconosciuto un importo a titolo di tassa automobilistica erariale pari a quello percepito dalle Regioni ordinarie.

Con l'art. 4 della legge della Provincia autonoma n. 10 del 1998 era stata istituita una «tassa automobilistica provinciale» in luogo della tassa automobilistica erariale, pur rimanendo la prima largamente soggetta alla disciplina propria della seconda, in attesa di una organica riforma (art. 4, comma 2, della legge provinciale n. 10 del 1998).

L'istituzione del tributo con legge provinciale in sé non può ritenersi risolutiva quanto alla natura giuridica di esso, specie se si considera il massiccio rinvio alla disciplina statale (sentenza n. 357 del 2010); essa costituisce però l'inizio di una vicenda normativa tesa verso l'attrazione del tributo nella sfera di competenza provinciale, culminata in seguito con una espressa copertura di carattere statutario.



In particolare, con l'art. 2, comma 107, lettera c), numero 1), della legge 23 dicembre 2009, n. 191, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)», lo statuto è stato modificato per quanto di interesse, e, previa abrogazione dell'art. 75, comma 1, lettera b), il nuovo testo dell'art. 73 ha riconosciuto esplicitamente alla tassa automobilistica istituita con legge provinciale la natura di tributo proprio.

È il caso di osservare che questa previsione non troverebbe giustificazione logica se non si fosse voluto superare l'assetto, fino ad allora vigente, di partecipazione (sia pure in misura totale) al gettito di un tributo erariale e ricomprendere la tassa nella categoria dei tributi provinciali propri in senso stretto (ferma la necessaria armonia con i principi del sistema tributario dello Stato), negandone con ciò il carattere statale.

È vero che l'aggettivo "proprio", nel sistema tracciato dall'art. 8 del d.lgs. n. 68 del 2011 con riferimento alle Regioni ordinarie, connota sia tributi affidati alla competenza regionale sia tributi che conservano natura erariale ma il cui gettito è devoluto alla Regione; tuttavia è l'evoluzione del tributo nella Provincia autonoma a deporre inequivocabilmente nel senso che le sia stata interamente riservata la disciplina normativa della tassa automobilistica, tanto che ad essa si riferisce ora il primo comma dell'art. 73 dello statuto, e non il comma 1-bis, che è invece dedicato ai tributi erariali.

Del resto questa Corte, con la sentenza n. 142 del 2012, ha escluso l'illegittimità costituzionale di un'addizionale statale alla tassa automobilistica provinciale osservando che, nonostante il carattere «proprio» di quest'ultima, l'addizionale conservava invece la sua natura erariale. Argomento che, ponendo in luce la dicotomia tra i due tributi, già evidenziava la riconduzione della tassa automobilistica al novero dei tributi provinciali propri in senso stretto.

A fronte del dettato statutario non vale opporre che l'art. 4, comma 5, della legge provinciale n. 10 del 1998, nel testo introdotto dall'art. 13, comma 1, lettera b), della legge provinciale 27 dicembre 2012, n. 25, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2013 e pluriennale 2013-2015 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria provinciale 2013)», stabilisce che la Giunta provinciale modifica le tariffe «[a]i sensi dell'articolo 73, comma 1-bis», dello statuto di autonomia, operando in tal modo un richiamo alla normativa statutaria in tema di tributi erariali. Quale che sia l'origine e la portata di tale previsione, essa infatti è pur sempre espressiva di un'opzione del legislatore ordinario, mentre l'attribuzione di natura propria in senso stretto alla tassa automobilistica provinciale, disposta dal primo comma dell'art. 73 dello statuto, opera quale parametro di legittimità costituzionale (sentenza n. 323 del 2011).

4.- Una volta chiarito che nell'attuale sistema statutario la tassa automobilistica provinciale è un tributo proprio in senso stretto della Provincia autonoma, sono superate tutte le censure svolte dal ricorrente. È infatti evidente che il legislatore provinciale può disporre le esenzioni che reputa opportune rispetto a una tassa attribuita alla sua competenza.

Naturalmente la stessa conclusione non vale per le Regioni, che non possono servirsi di un'attribuzione analoga a quella dell'art. 73, primo comma, dello statuto della Provincia autonoma e non sono perciò competenti a introdurre l'esenzione di cui si discute (sentenze n. 242 e n. 199 del 2016).

Né è sostenibile che la legislazione impugnata non sia in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato (alla cui osservanza restano vincolati anche i tributi propri in senso stretto) per il solo fatto che essa ridà vita a un'esenzione già prevista e poi abrogata dal legislatore statale. È in discussione infatti un'opzione del tutto contingente di politica tributaria, che non incide sull'assetto ordinamentale dei tributi, ma si esaurisce in una micro disciplina di settore, priva di profili di rottura o comunque anomali. Né siffatti profili emergono nel raffronto con la tassa automobilistica statale, la cui conformazione fondamentale continua a essere replicata dalla tassa automobilistica provinciale. Anzi, proprio la circostanza che un'esenzione uguale a quella impugnata era stata configurata dal legislatore statale ne comprova l'astratta compatibilità con i principi del sistema tributario, anche se poi si è reputato opportuno abrogarla.

In conclusione il ricorso deve essere rigettato, perché a norma dell'art. 73, primo comma, dello statuto di autonomia la disciplina della tassa automobilistica provinciale spetta alla Provincia autonoma di Trento.



PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Provincia autonoma di Trento 3 giugno 2015, n. 9, recante «Disposizioni per l'assestamento del bilancio annuale 2015 e pluriennale 2015-2017 della Provincia autonoma di Trento (legge finanziaria provinciale di assestamento 2015)», promosse, in riferimento agli artt. 117, commi secondo, lettera e), e terzo, e 119, secondo comma, della Costituzione, oltre che all'art. 73 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 marzo 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 22 maggio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_170118

N. 119

Sentenza 5 aprile - 22 maggio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Esecuzione penale - Sospensione della esecuzione delle pene detentive brevi - Esclusione in caso di condanna per furto pluriaggravato.

- Codice di procedura penale, art. 656, comma 9, lettera *a*), come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera *m*), del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,



ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera *m*), del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Firenze, nel procedimento penale a carico di N. S., con ordinanza del 14 ottobre 2015, iscritta al n. 16 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 6, prima serie speciale, dell'anno 2016.

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

udito nella camera di consiglio del 5 aprile 2017 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto in fatto

1.- Il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Firenze, in funzione di giudice dell'esecuzione, con ordinanza del 14 ottobre 2015 (r.o. n. 16 del 2016), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, una questione di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera *m*), del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, nella parte in cui stabilisce che la sospensione dell'esecuzione, anche qualora la pena detentiva non sia superiore a tre anni, non può essere disposta nei confronti dei condannati per il delitto di cui all'art. 624 del codice penale, quando ricorrono due o più circostanze tra quelle indicate dall'art. 625 dello stesso codice.

Il rimettente premette che, con sentenza del Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Firenze, emessa il 17 maggio 2011 e passata in giudicato il 16 ottobre 2012, N. S. era stato condannato alla pena di tre anni di reclusione e 3.000 euro di multa, per i reati di cui agli artt. 416, 624, 625, primo comma, numeri 2) e 5), e 61, numero 5), cod. pen.

Il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Firenze - prosegue il giudice *a quo* - aveva emesso a carico di N. S. l'ordine di esecuzione, senza disporre la sospensione perché il reato oggetto della condanna non lo permetteva.

I difensori del condannato avevano proposto un incidente di esecuzione, chiedendo al giudice *a quo* di sollevare una questione di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), cod. proc. pen., per l'esclusione della sospensione dell'esecuzione nel caso di condanna per il delitto di furto aggravato da due o più circostanze tra quelle indicate dall'art. 625 cod. pen., e di disporre medio tempore la sospensione dell'esecuzione e la scarcerazione del condannato.

Con ordinanza del 29 novembre 2012 (r.o. n. 71 del 2013), il giudice *a quo* aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale prospettata dal condannato.

La Corte costituzionale, con ordinanza n. 75 del 2014, aveva restituito gli atti al giudice rimettente per valutare se la questione continuava ad essere rilevante e non manifestamente infondata, visto che era entrato in vigore il decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 94, il quale aveva escluso il delitto di furto aggravato da due o più circostanze tra quelle indicate dall'art. 625 cod. pen. dall'elenco dei reati per i quali l'esecuzione non poteva essere sospesa.

Ad avviso del giudice rimettente la questione continuava ad essere rilevante e non manifestamente infondata. Nonostante il condannato avesse ottenuto dal magistrato di sorveglianza, in via d'urgenza, l'applicazione della misura dell'affidamento in prova al servizio sociale, l'incidente di esecuzione non avrebbe potuto essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione sollevata, perché se «la norma richiamata fosse [stata] ritenuta costituzionalmente illegittima il Pubblico Ministero avrebbe dovuto sospendere l'esecuzione non sussistendo, nel caso in esame, altro motivo ostativo».



La questione sarebbe, pertanto, rilevante nel giudizio *a quo* «stante la futura incidenza dell'eventuale pronuncia favorevole ai fini del riconoscimento della riparazione per l'ingiusta detenzione subita dal condannato in attesa della concessione della misura alternativa, per circa un mese». Si tratterebbe, infatti, «di una situazione che si è determinata in applicazione della precedente formulazione dell'art. 656 c.p.p. e che ha avuto termine con l'applicazione della nuova normativa».

Perciò «l'accertamento dell'illegittimità della norma in questione [sarebbe] determinante ai fini dell'affermazione circa la liceità o meno dell'applicazione della misura restrittiva della libertà personale subita dal condannato».

Sarebbe applicabile - prosegue il giudice *a quo* - la giurisprudenza costituzionale che afferma «la persistenza della rilevanza, anche nel caso in cui la norma sottoposta a scrutinio sia stata dichiarata incostituzionale o sostituita da una successiva, perché, ove un determinato provvedimento sia stato adottato sulla base di una norma poi abrogata o dichiarata costituzionalmente illegittima, "la legittimità dell'atto deve essere esaminata, in virtù del principio *tempus regit actum*, con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione" (sentenze n. 78 del 2013, n. 177 del 2012, n. 321 del 2011, n. 209 del 2010, n. 391 del 2008, n. 509 del 2000)».

Ciò posto, il giudice rimettente ritiene che con riferimento all'art. 3 Cost. la questione non sia manifestamente infondata: «l'irragionevolezza della scelta legislativa operata con riferimento all'art. 656 del c.p.p. si concretizz[erebbe] nel paragone tra le ipotesi di furti pluriaggravati [...] per i quali non è prevista la sospensione dell'esecuzione e altre fattispecie delittuose per le quali, sempre in presenza di una sentenza di condanna ad una pena detentiva non superiore ai tre anni, tale sospensione è obbligatoria». L'irragionevolezza della norma emergerebbe anche dal «paragone tra le ipotesi di furti pluriaggravati e le altre fattispecie previste dallo stesso nono comma dell'art. 656 del c.p.p. come ostative alla sospensione esprimendo esse una presunzione di pericolosità del condannato».

La questione non sarebbe manifestamente infondata anche con riferimento all'art. 27 Cost., perché la possibilità di sospendere l'esecuzione «funge da necessario complemento all[a] previsione delle misure alternative alla detenzione carceraria, scongiurando l'effetto desocializzante e criminogeno correlato al "passaggio diretto in carcere" del reo nei casi in cui lo stesso avrebbe avuto diritto (previa valutazione nel merito rimessa al Tribunale di Sorveglianza) alla misura alternativa».

2.- È intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, e ha eccepito l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale «in ragione della sua irrilevanza, dal momento che la norma denunciata, essendo stata espunta dall'ordinamento giuridico, non è più applicabile nel giudizio *a quo* avente ad oggetto esclusivamente il diritto del condannato ad ottenere la sospensione dell'esecuzione».

L'eventuale interesse del condannato ad una pronuncia di illegittimità costituzionale della norma censurata «varrebbe, tutt'al più, a legittimare il giudice civile eventualmente richiesto da parte del condannato della somministrazione di una tutela per l'ingiusta detenzione subita [...] in forza dell'esecuzione non sospesa per effetto della passata vigenza della norma in questione ad adire la Corte costituzionale».

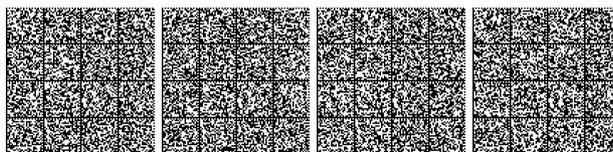
La questione sarebbe «inammissibile anche con riferimento alla censura di irragionevolezza della sottostante scelta legislativa, fondata sull'art. 3 della Costituzione in ragione della diversità delle fattispecie per le quali è prevista la possibilità di sospendere l'esecuzione rispetto a quelle contemplate dalla norma censurata».

Infine, con riferimento all'art. 27 Cost., la questione sarebbe infondata, perché la preclusione dell'accesso del condannato a una misura alternativa alla detenzione non è sufficiente a far ritenere incostituzionale la norma censurata.

Considerato in diritto

1.- Il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Firenze, in funzione di giudice dell'esecuzione, con ordinanza del 14 ottobre 2015, dubita, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera *a*), del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera *m*), del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, nella parte in cui stabilisce che la sospensione dell'esecuzione, anche qualora la pena detentiva non sia superiore a tre anni, non può essere disposta nei confronti dei condannati per il delitto di cui all'art. 624 del codice penale, quando ricorrono due o più circostanze tra quelle indicate dall'art. 625 dello stesso codice.

L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità della questione «in ragione della sua irrilevanza, dal momento che la norma denunciata, essendo stata espunta dall'ordinamento giuridico, non è più applicabile nel giudizio *a quo* avente ad oggetto esclusivamente il diritto del condannato ad ottenere la sospensione dell'esecuzione».



2.- L'eccezione è fondata.

L'art. 656 cod. proc. pen. prevede due distinti provvedimenti, l'ordine di esecuzione, con il quale il pubblico ministero «dispone la carcerazione» del condannato non detenuto, e il decreto di sospensione, con il quale, sussistendo le condizioni previste dall'art. 656, comma 5, cod. proc. pen., lo stesso organo sospende l'esecuzione per consentire, ancor prima del suo inizio, al condannato di chiedere (e al tribunale di sorveglianza eventualmente di applicare) una misura alternativa alla detenzione.

L'esecuzione in questione riguarda una persona condannata per furto aggravato da due circostanze previste dall'art. 625 cod. pen., e all'epoca questa fattispecie criminosa, che rientrava nell'ambito dell'art. 656, comma 9, lettera a), cod. proc. pen., non consentiva la sospensione dell'esecuzione.

È per questa ragione che il pubblico ministero, dopo aver emesso l'ordine di esecuzione, non aveva disposto la sospensione, e il condannato per ottenerla si era rivolto al giudice dell'esecuzione. Questo, a sua volta, per rimuovere l'ostacolo normativo, aveva sollevato la questione di legittimità costituzionale.

Successivamente, il decreto-legge 1° luglio 2013, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di esecuzione della pena), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 94, ha escluso il delitto di furto aggravato da due o più circostanze tra quelle indicate dall'art. 625 cod. pen. dall'elenco dei reati per i quali l'esecuzione della condanna non può essere sospesa.

Oggi perciò la preclusione non esiste più. Ciò nonostante, il giudice rimettente ritiene che, per la decisione dell'incidente di esecuzione di cui è stato investito, dovrebbe continuare a fare applicazione della norma in vigore al momento dell'emissione del provvedimento del pubblico ministero, sulla cui legittimità egli perciò sarebbe tuttora chiamato a pronunciarsi.

A sostegno della sua tesi, il giudice rimettente richiama una giurisprudenza di questa Corte secondo cui «la legittimità dell'atto deve essere esaminata, in virtù del principio *tempus regit actum*, con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione» (sentenze n. 78 del 2013, n. 177 del 2012, n. 321 del 2011, n. 209 del 2010, n. 391 del 2008, n. 509 del 2000). Questa giurisprudenza - aggiunge il rimettente - attiene alla materia amministrativa, ma si deve ritenere rilevante anche in materia penale.

Il riferimento alla giurisprudenza di questa Corte in materia amministrativa è però incongruo, perché riguarda il caso in cui il giudizio amministrativo concerne un provvedimento di cui si contesta la legittimità, ed è quindi il provvedimento, e correlativamente la sua legittimità al momento dell'adozione, a formare oggetto della cognizione del giudice. Il procedimento di esecuzione invece concerne direttamente l'esistenza, la validità, l'efficacia e il contenuto del titolo, del quale il giudice, sulla base delle richieste che gli vengono rivolte, deve regolare l'esecuzione, e rispetto alla sua decisione la cognizione dell'eventuale provvedimento costituisce un mero antecedente logico.

Nel procedimento *a quo* il giudice dell'esecuzione era ed è ancora chiamato a decidere se al condannato spetti o meno la sospensione dell'esecuzione e questa decisione non può che essere emessa con riferimento alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della pronuncia. Perciò la norma che il giudice è chiamato ad applicare non è quella in vigore al momento in cui il pubblico ministero ha emesso l'ordine di esecuzione, ma quella in vigore al momento della decisione; norma che non prevede più tra i reati ostativi alla sospensione il furto aggravato da due o più circostanze tra quelle indicate dall'art. 625 cod. pen.

È da aggiungere che dopo circa un mese il condannato ha ottenuto la misura alternativa dell'affidamento in prova al servizio sociale e che l'esecuzione della pena detentiva è ormai da tempo cessata.

Perciò la questione di legittimità costituzionale è ormai priva di rilevanza, sia perché, essendo cessata l'esecuzione, nessuna decisione deve più essere presa sulla sua sospensione, sia perché, se una decisione in proposito dovesse ancora essere presa, il giudice dovrebbe fare applicazione della norma attualmente vigente e non di quella censurata.

3.- Secondo il giudice rimettente la questione continuerebbe però ad essere rilevante anche per la «futura incidenza dell'eventuale pronuncia favorevole ai fini del riconoscimento della riparazione per l'ingiusta detenzione subita dal condannato in attesa della concessione della misura alternativa, per circa un mese».

Insomma vi sarebbe ancora un interesse del condannato a far accertare che l'esecuzione andava sospesa e che, in mancanza della sospensione, egli avrebbe subito un periodo di detenzione ingiusta e avrebbe perciò diritto a un'equa riparazione, a norma dell'art. 314 cod. proc. pen.

Il giudice rimettente non considera però che secondo la giurisprudenza della Corte di cassazione il caso in questione non potrebbe dar luogo a una riparazione per ingiusta detenzione.



È vero, infatti, che con la sentenza n. 310 del 1996 questa Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 314 cod. proc. pen., «nella parte in cui non prevede il diritto all'equa riparazione anche per la detenzione ingiustamente patita a causa di erroneo ordine di esecuzione», e ha ampliato così il rimedio che il legislatore aveva riservato solo alle persone ingiustamente sottoposte alla custodia cautelare, ma è altrettanto vero che questo ampliamento non può comportare una pronuncia di illegittimità costituzionale.

L'erroneità dell'ordine di esecuzione e la mancanza del provvedimento di sospensione danno luogo a situazioni diverse, che, ai fini della riparazione per l'ingiusta detenzione, non possono ricevere un uguale trattamento. È stato infatti ritenuto dalla Corte di cassazione che, quando è negata la sospensione dell'esecuzione della pena, «l'ordine di esecuzione è del tutto legittimo e la detenzione patita non può certo divenire ingiusta solo perché il condannato non è messo in condizione di usufruire di una misura alternativa» (Corte di cassazione, sezione prima, 19 novembre 2002, n. 42903), e inoltre che la tardiva sospensione dell'esecuzione della pena legittimamente disposta non determina l'ingiustizia della detenzione sofferta fino all'adozione del provvedimento di sospensione e pertanto non costituisce titolo per la domanda di riparazione (Corte di cassazione, sezione quarta, 29 gennaio 2009, n. 7091).

Lo stesso dovrebbe dirsi nel caso in esame, in cui, dopo un periodo di detenzione in base a un ordine di carcerazione legittimo, alla mancata sospensione ha fatto seguito l'applicazione di una misura alternativa.

In contrasto con la ricordata giurisprudenza il rimettente ritiene invece che la mancata emissione del decreto di sospensione, che ha determinato un periodo di circa un mese di detenzione, potrebbe giustificare una domanda di equa riparazione in favore del condannato. Però l'opinione del giudice rimettente è immotivata, non considera l'opposta conclusione cui è giunta sul punto la Corte di cassazione e non enuncia le ragioni che potrebbero indurre a disattenderla.

Perciò l'ordinanza di rimessione è contraddistinta da un difetto di motivazione sull'applicabilità della norma censurata, che si risolve in un difetto di motivazione sulla rilevanza, e anche sotto questo aspetto la questione di legittimità proposta risulta inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 656, comma 9, lettera a), del codice di procedura penale, come modificato dall'art. 2, comma 1, lettera m), del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, sollevata, in riferimento agli artt. 3 e 27 della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Firenze, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 22 maggio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA



N. 120

Sentenza 12 aprile - 22 maggio 2017

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Reati e pene - Concorso di circostanze aggravanti e attenuanti - Divieto di prevalenza della seminfermità di mente sulla recidiva reiterata.

- Codice penale, art. 69, quarto comma, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Paolo GROSSI;

Giudici : Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), promosso dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Cagliari, nel procedimento penale a carico di A. F., con ordinanza del 30 giugno 2016, iscritta al n. 193 del registro ordinanze 2016 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 41, prima serie speciale, dell'anno 2016.

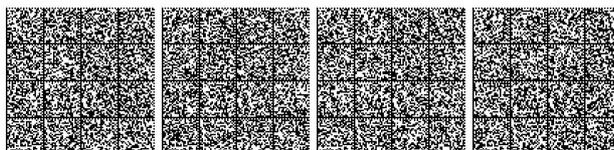
Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nella camera di consiglio del 12 aprile 2017 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi.

Ritenuto in fatto

1.- Il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Cagliari, con ordinanza del 30 giugno 2016 (r.o. n. 193 del 2016), ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, e 32 della Costituzione, una questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), «nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della diminuzione della seminfermità di mente prevista dall'art. 89 codice penale sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma codice penale».

Il giudice rimettente premette di essere investito, in sede di giudizio abbreviato, del procedimento penale nei confronti di una persona imputata del reato di cui agli artt. 110 e 628, primo comma, cod. pen., per essersi impossessata, insieme con un'altra persona non identificata, della somma di 50 euro mediante una minaccia consistita nell'afferrare la persona offesa per il giubbotto e nell'avvicinarle il pugno chiuso.



All'imputato era stata contestata la recidiva reiterata specifica infraquinquennale, avendo commesso «decine di reati di furti e rapine [...] con modalità simili a quella per la quale si procede».

Ad avviso del giudice *a quo* la contestata recidiva manifesterebbe «una relazione qualificata tra i precedenti ed il nuovo illecito commesso, significativo di una maggiore pericolosità sociale». I reati commessi dall'imputato, infatti, sono «della stessa indole per la concreta omogeneità delle condotte criminose espressive di una personalità delinquenziale profondamente caratterizzata dal [d]isturbo di [p]ersonalità».

Dalla documentazione prodotta dalla difesa e dalla perizia psichiatrica disposta dal giudice emergerebbe un'infermità mentale tale da scemare grandemente le capacità di intendere e di volere dell'imputato: egli sarebbe «polarizzato su una visione egocentrica del mondo a discapito della reciprocità e questo gli [impedirebbe] di conoscere il valore e i diritti degli altri».

Questa «visione egoica ed egocentrica» limiterebbe fortemente la capacità dell'imputato di riflettere sul significato delle sue azioni e gli farebbe ripetere «la condotta illecita un numero infinito di volte senza percepirne neanche il disvalore perché concentrato esclusivamente sul soddisfacimento del suo bisogno».

Ad avviso del giudice *a quo* il disturbo da cui è affetto l'imputato sarebbe «di tale intensità da assumere rilievo causale determinante nella commissione degli illeciti»: l'imputato infatti delinquerebbe «non perché agisce liberamente in risposta ad impulsi criminali che potrebbe dominare ma perché "malato"».

Nonostante ciò, in forza della norma censurata, l'attenuante della seminfermità mentale potrebbe al più essere considerata equivalente alla recidiva reiterata, con la conseguenza che l'imputato dovrebbe essere punito con una pena di tre anni di reclusione che, in considerazione della lieve entità del fatto («strattonamento del giubbotto di un giovane studente universitario e sottrazione della somma di 50,00 euro»), dell'immediata ammissione di responsabilità, dell'efficacia causale rispetto alla specifica condotta criminosa del suo vizio di mente, appare sproporzionata e contrastante con la finalità rieducativa della pena.

Ritenuta perciò la rilevanza della questione e facendo riferimento alle sentenze della Corte costituzionale che hanno già dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen. (n. 106 e n. 105 del 2014, n. 251 del 2012), il giudice rimettente ha rilevato che il giudizio di bilanciamento tra circostanze eterogenee consente di «valutare il fatto in tutta la sua ampiezza circostanziale, sia eliminando dagli effetti sanzionatori tutte le circostanze (equivalenza), sia tenendo conto di quelle che aggravano la *quantitas delicti*, oppure soltanto di quelle che la diminuiscono (sentenza n. 38 del 1985)».

Le deroghe al bilanciamento, pur essendo consentite e pur rientrando nell'ambito delle scelte rimesse al legislatore, non potrebbero «giungere a determinare un'alterazione degli equilibri costituzionalmente imposti nella strutturazione della responsabilità penale».

Ciò posto, la norma censurata sarebbe in contrasto con il principio di uguaglianza sancito dall'art. 3 Cost., perché condurrebbe «ad applicare pene identiche a condotte di rilievo sostanziale enormemente diverso».

Nel caso di recidivo reiterato seminfermo che commetta una rapina pluriaggravata, infatti, si dovrebbe infliggere, per effetto del divieto di prevalenza dell'attenuante di cui all'art. 89 cod. pen. sulla recidiva, «una pena di tre anni di reclusione a fronte di un fatto ben più grave per le sue articolazioni concrete».

La questione sarebbe non manifestamente infondata anche con riferimento alla finalità rieducativa della pena prevista dall'art. 27, terzo comma, Cost., che implica «un costante "principio di proporzione" tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall'altra (sentenza n. 313 del 1990)».

Il seminfermo di mente, ancorché recidivo reiterato, dovrebbe essere sottoposto a un trattamento sanzionatorio adeguato alla sua infermità, trattamento che potrebbe essere assicurato esclusivamente dalla prevalenza dell'attenuante prevista dall'art. 89 cod. pen. sulla recidiva reiterata. Solo così nel caso di specie sarebbe possibile «irrogare una pena adeguata alla concreta gravità del fatto (modestissima entità del danno patrimoniale e morale anche in termini di conseguenze per la vittima), alla personalità e colpevolezza dell'autore».

Il giudice rimettente inoltre ha ricordato che il legislatore ha riservato un trattamento particolare all'imputato minorenni, prevedendo per l'attenuante dell'art. 98 cod. pen. una deroga al divieto di equivalenza o prevalenza delle attenuanti rispetto all'aggravante della finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine democratico, introdotta dall'art. 1 del decreto-legge 15 dicembre 1979, n. 625 (Misure urgenti per la tutela dell'ordine democratico e della sicurezza pubblica), convertito, con modificazioni, dalla legge 6 febbraio 1980, n. 15, e rispetto all'aggravante, in tema di mafia, introdotta dall'art. 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152 (Provvedimenti urgenti in tema di lotta alla criminalità organizzata e di trasparenza e buon andamento dell'attività amministrativa), convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203.



Secondo il giudice *a quo*, poiché il minore di età e il seminfermo di mente sono equiparabili sotto il profilo dell'imaturità intellettuale, affettiva e volitiva, anche per il seminfermo di mente la deroga all'ordinaria disciplina del bilanciamento sarebbe irragionevole.

L'assimilazione del seminfermo di mente al minore troverebbe una conferma nelle sentenze n. 253 del 2003 e n. 367 del 2004, secondo le quali le esigenze di tutela della collettività non possono prevalere su quelle di tutela della salute.

In conclusione la previsione della semplice equivalenza dell'attenuante del vizio parziale di mente con la recidiva reiterata costituirebbe un automatismo in contrasto con esigenze essenziali di uguaglianza (art. 3 Cost.), con la finalità rieducativa della pena (art. 27, terzo comma, Cost.) e con il diritto alla salute (art. 32 Cost.).

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

Ad avviso della difesa dello Stato il giudice rimettente non avrebbe sollevato la questione in maniera adeguata, in quanto «[l]a valutazione effettuata [...] in ordine all'applicazione della recidiva non appare condivisibile, alla luce anche dei principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità in materia».

Una corretta applicazione di questi principi, tenuto conto delle caratteristiche della personalità dell'imputato poste in evidenza dal giudice rimettente, avrebbe consentito «di superare ogni dubbio di legittimità della norma censurata».

L'Avvocatura generale dello Stato aggiunge che, comunque, la questione non è fondata. La norma censurata tenderebbe ad attuare «una forma di prevenzione generale della recidiva reiterata, inasprendone il regime sanzionatorio».

Essa, inoltre, non comporterebbe un'applicazione sproporzionata della pena, perché sanziona coloro che hanno commesso un altro reato essendo già recidivi, dimostrando così un alto e persistente grado di antisocialità.

Peraltro la stessa Corte costituzionale avrebbe chiarito che gli effetti della sentenza n. 251 del 2012 (che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza dell'attenuante dell'art. 73, comma 5, del d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, recante «Testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza», sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma, cod. pen.) devono essere circoscritti alla sola circostanza considerata, senza carattere di generalità.

Nel caso in esame, il divieto sarebbe giustificato in quanto «colpisce un'attenuante inerente la persona del colpevole ma lo "scalino" edittale determinato dal divieto di prevalenza non è manifestamente sproporzionato, valutando i dati soggettivi, connessi alla colpevolezza e alla pericolosità dell'agente, rispetto alla seminfermità mentale».

La deroga al giudizio di bilanciamento rientrerebbe nell'ambito della discrezionalità legislativa e, quindi, non sarebbe sindacabile da parte di questa Corte.

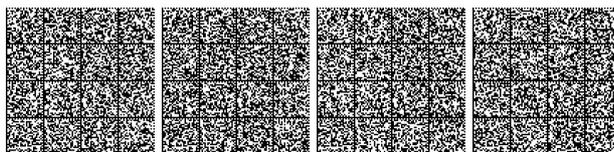
Sarebbe pertanto superato qualsiasi dubbio sulla legittimità costituzionale della norma censurata, con riferimento all'art. 3 Cost.

La norma in questione inoltre non contrasterebbe con l'art. 27, terzo comma, Cost.: la scelta legislativa di sanzionare la recidiva in modo più rigoroso, indipendentemente dalla «gravità dei fatti commessi, dai loro tempi e modi e dalle sanzioni irrogate», rientra nella discrezionalità del legislatore ed è immune dalle censure formulate dal rimettente in quanto «il fatto stesso della persistenza nelle condotte antisociali, quali che esse siano, dimostra che la funzione rieducativa non ha potuto efficacemente esplicarsi».

Infine non sarebbe violato neppure l'art. 32 Cost., perché il divieto di prevalenza dell'attenuante della seminfermità di mente sulla recidiva reiterata «non incide sul diritto alla salute dell'imputato che può ben essere tutelato mediante la sottoposizione alla misura di sicurezza del ricovero nella casa di cura o di custodia».

Considerato in diritto

1.- Il Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Cagliari, con ordinanza del 30 giugno 2016, dubita, in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, e 32 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), «nella parte in cui prevede il divieto di prevalenza della diminuzione della seminfermità di mente prevista dall'art. 89 codice penale sulla recidiva di cui all'art. 99, quarto comma codice penale».



Ad avviso del rimettente la norma censurata viola il principio di uguaglianza, perché «conduce ad applicare pene identiche a condotte di rilievo sostanziale enormemente diverso», ed è in contrasto anche con l'art. 27, terzo comma, Cost., perché la finalità rieducativa della pena implica «un costante “principio di proporzione” tra qualità e quantità della sanzione, da una parte, e offesa, dall'altra (sentenza n. 313 del 1990)».

Il seminfermo di mente, ancorché recidivo reiterato, dovrebbe essere sottoposto a un trattamento sanzionatorio adeguato alla sua infermità, che può essere assicurato solamente dalla prevalenza della diminuzione prevista dall'art. 89 cod. pen. sulla recidiva reiterata.

Solo in tal modo, nel caso di specie, sarebbe possibile «irrogare una pena adeguata alla concreta gravità del fatto (modestissima entità del danno patrimoniale e morale anche in termini di conseguenze per la vittima), alla personalità e colpevolezza dell'autore».

Infine il divieto di prevalenza dell'attenuante dell'art. 89 cod. pen. sulla recidiva reiterata violerebbe anche il diritto alla salute, garantito dall'art. 32 Cost.

2.- L'Avvocatura generale dello Stato ha eccepito l'inammissibilità della questione e nel merito ne ha sostenuto l'infondatezza.

La questione sarebbe inammissibile perché, «[i]n punto di rilevanza», sarebbe stata sollevata «in maniera non adeguata», in quanto «[l]a valutazione effettuata dal giudice *a quo* in ordine all'applicazione della recidiva non [sarebbe] condivisibile, alla luce anche dei principi elaborati dalla giurisprudenza costituzionale e di legittimità in materia».

Secondo la difesa dello Stato una corretta applicazione di questi principi, tenuto conto delle caratteristiche della personalità dell'imputato poste in evidenza dal giudice rimettente, avrebbe consentito «di superare ogni dubbio di legittimità della norma censurata».

L'eccezione di inammissibilità è fondata.

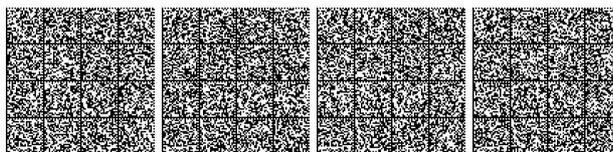
Successivamente all'entrata in vigore della legge n. 251 del 2005, questa Corte, posta di fronte a numerose questioni di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, cod. pen., sollevate nel presupposto che la recidiva prevista dall'art. 99, quarto comma, cod. pen. fosse obbligatoria, ne ha dichiarato, con la sentenza n. 192 del 2007, l'inammissibilità considerando che esistevano invece solidi argomenti per ritenere tale recidiva facoltativa. Secondo la Corte, una volta caduto tale presupposto, il giudice sarebbe tenuto ad applicare «l'aumento di pena previsto per la recidiva reiterata solo qualora ritenga il nuovo episodio delittuoso concretamente significativo - in rapporto alla natura ed al tempo di commissione dei precedenti, ed avuto riguardo ai parametri indicati dall'art. 133 cod. pen. - sotto il profilo della più accentuata colpevolezza e della maggiore pericolosità del reo». Ciò posto, ha aggiunto la Corte, «allorché la recidiva reiterata concorra con una o più attenuanti, è possibile sostenere che il giudice debba procedere al giudizio di bilanciamento - soggetto al regime limitativo di cui all'art. 69, quarto comma, cod. pen. - unicamente quando, sulla base dei criteri dianzi ricordati, ritenga la recidiva reiterata effettivamente idonea ad influire, di per sé, sul trattamento sanzionatorio del fatto per cui si procede; mentre, in caso contrario, non vi sarà luogo ad alcun giudizio di comparazione: rimanendo con ciò esclusa la censurata elisione automatica delle circostanze attenuanti» (sentenza n. 192 del 2007; successivamente, ordinanze n. 171 del 2009, n. 257, n. 193, n. 90 e n. 33 del 2008, n. 409 del 2007).

L'indicazione è stata accolta dalla giurisprudenza di legittimità con l'affermazione che è comunque «compito del giudice, quando la contestazione concerna una delle ipotesi contemplate dai primi quattro commi dell'art. 99 c.p. e quindi anche nei casi di recidiva reiterata (rimane esclusa [...] l'ipotesi “obbligatoria” del quinto comma), quello di verificare in concreto se la reiterazione dell'illecito sia effettivo sintomo di riprovevolezza e pericolosità, tenendo conto, secondo quanto precisato dalla indicata giurisprudenza costituzionale e di legittimità, della natura dei reati, del tipo di devianza di cui sono il segno, della qualità dei comportamenti, del margine di offensività delle condotte, della distanza temporale e del livello di omogeneità esistente fra loro, dell'eventuale occasionalità della ricaduta e di ogni altro possibile parametro individualizzante significativo della personalità del reo e del grado di colpevolezza, al di là del mero ed indifferenziato riscontro formale dell'esistenza di precedenti penali» (Corte di cassazione, sezioni unite, 27 maggio 2010, n. 35738).

Anche successivamente le Sezioni unite, chiamate a pronunciarsi su profili diversi della disciplina della recidiva, hanno ribadito l'indirizzo secondo cui la recidiva è «produttiva di effetti unicamente se il giudice ne accerti i requisiti costitutivi e la dichiari, verificando non solo l'esistenza del presupposto formale rappresentato dalla previa condanna (presupposto che, nel caso di recidiva obbligatoria, è necessario e sufficiente), ma anche, nel caso di recidiva facoltativa, del presupposto sostanziale, costituito dalla maggiore colpevolezza e dalla più elevata capacità a delinquere del reo, da accertarsi discrezionalmente» (Corte di cassazione, sezioni unite, 24 febbraio 2011, n. 20798).

Tenuto conto dei precedenti penali, due sono le caratteristiche personali che il giudice deve valutare per decidere sulla recidiva: la pericolosità e la colpevolezza, intesa questa come rimproverabilità soggettiva per l'atteggiamento antidoveroso della volontà.

È questo atteggiamento che nel caso di recidiva potrebbe essere particolarmente censurabile, e giustificare così l'aggravante; infatti se ne potrebbe dedurre l'insensibilità dell'imputato nei confronti di precedenti condanne e dell'implicito monito a non violare più la legge, in esse contenuto. Insomma, come hanno precisato questa Corte e le Sezioni unite della Corte di cassazione, è la “maggiore colpevolezza” dell'imputato che, unitamente alla sua pericolosità, dà fondamento alla recidiva.



Nel caso di specie il giudice rimettente, dopo aver ricordato i numerosi precedenti penali dell'imputato, ha ritenuto di dover riconoscere la recidiva per l'esistenza di «una relazione qualificata tra i precedenti ed il nuovo illecito commesso, significativo di una maggiore pericolosità sociale». Nulla invece ha detto sulla colpevolezza, che ai fini della recidiva è l'altro elemento da considerare.

Nell'ordinanza di remissione la colpevolezza viene presa in esame solo in rapporto alle condizioni mentali dell'imputato e all'attenuante dell'art. 89 cod. pen., da bilanciare con la recidiva, e se ne sottolinea l'attenuazione rilevando che l'imputato «delinque non perché agisce liberamente in risposta ad impulsi criminali che potrebbe dominare ma perché "malato"». Egli, si aggiunge, è «affetto da un gravissimo [d]isturbo di [p]ersonalità che incide sulla possibilità di orientare le scelte e le azioni secondo le regole», e «ripete la condotta illecita un numero infinito di volte senza perirne neanche il disvalore».

Insomma il giudice rimettente fonda il riconoscimento della recidiva esclusivamente sulla maggiore pericolosità dell'imputato, desunta dai precedenti reati commessi dallo stesso, senza valutare a tali fini il disturbo della personalità, pur avendolo ritenuto di intensità tale da assumere «rilievo causale determinante nella commissione degli illeciti».

Per contro però il giudice valorizza il disturbo riconoscendolo all'origine di una ridotta colpevolezza che dovrebbe fondare la conclusione di illegittimità costituzionale della norma censurata, nella parte in cui esclude la prevalenza del vizio parziale di mente sulla recidiva reiterata. Risulterebbe a tal punto «rilevante l'efficacia causale del vizio di mente sulla recidiva» da non fare apparire «possibile che il giudice sia vincolato al semplice bilanciamento mediante l'equivalenza perché il risultato [sarebbe] una pena illegale».

Solo che, così argomentando, il giudice rimettente non ha considerato che la diminuita colpevolezza dell'imputato avrebbe dovuto innanzi tutto essere valutata ai fini della recidiva, per stabilire se questa dovesse essere ritenuta esistente oppure no, perché solo dopo aver fatto ciò, una volta riconosciuta la recidiva, sarebbe stata rilevante, e si sarebbe potuta sollevare, la questione sui limiti imposti dalla norma censurata al bilanciamento dell'attenuante del vizio parziale di mente con la recidiva reiterata.

Perciò la mancata considerazione della colpevolezza, ai fini della valutazione relativa alla recidiva, si traduce in un difetto di motivazione sulla rilevanza della questione, che di conseguenza risulta inammissibile.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 69, quarto comma, del codice penale, come sostituito dall'art. 3 della legge 5 dicembre 2005, n. 251 (Modifiche al codice penale e alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di attenuanti generiche, di recidiva, di giudizio di comparazione delle circostanze di reato per i recidivi, di usura e di prescrizione), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 27, terzo comma, e 32 della Costituzione, dal Giudice dell'udienza preliminare del Tribunale ordinario di Cagliari, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 aprile 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, *Presidente*

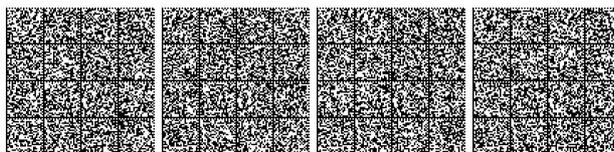
Giorgio LATTANZI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 22 maggio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA





ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 2

Ricorso per conflitto di attribuzione tra enti depositato in cancelleria il 5 maggio 2017
(della Regione Umbria)

Bilancio e contabilità pubblica - “Programma parallelo” della Regione Umbria per il perseguimento delle finalità previste nel Piano di azione coesione (PAC) per la revisione strategica dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali 2007-2013 - Nota della Regione Umbria del 13 febbraio 2017, prot. n. 33358-2017 recante l’istanza all’immediato ripristino delle disponibilità economico finanziarie per il “Programma parallelo” della Regione Umbria in esecuzione della sentenza n. 13 del 2017 della Corte costituzionale - Silenzio del Presidente del Consiglio dei ministri, del Ministro per la coesione territoriale e il mezzogiorno, dell’Agenzia per la coesione territoriale, del Dipartimento per le politiche di coesione, del Ministero dell’economia e delle finanze in relazione alla predetta nota.

- Silenzio del Presidente del Consiglio dei ministri, del Ministro per la coesione territoriale e il mezzogiorno, dell’Agenzia per la coesione territoriale, del Dipartimento per le politiche di coesione, del Ministero dell’economia e delle finanze in relazione alla nota della Regione Umbria del 13 febbraio 2017, prot. n. 33358-2017.

Ricorso per conflitto di attribuzione nell’interesse della Regione Umbria (codice fiscale n. 80000130544), con sede in 06123 Perugia (PG), corso Vannucci, n. 96, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta Regionale Catuscia Marini, giusta procura speciale in calce al presente atto nonché in forza della delibera della Giunta regionale della Regione Umbria 26 aprile 2017, n. 467, rappresentata e difesa dall’avv. prof. Massimo Luciani (codice fiscale: LCNMSM52L23H501G; fax: 06.90236029; posta elettronica certificata: massimoluciani@ordineavvocatiroma.org) e dell’avv. Paola Manuali (codice fiscale: MNLPLA53H68G478; fax 0755043625; posta elettronica certificata: paola.manuali@avvocatiperugiapec.it) ed elettivamente domiciliata presso lo studio del primo in 00153 Roma, Lungotevere Raffaello Sanzio, n. 9,

CONTRO

il Presidente del Consiglio dei ministri, in persona del Presidente del Consiglio *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall’Avvocatura generale dello Stato, nella cui sede in 00186 Roma, via dei Portoghesi, n. 12, è domiciliato, a seguito e per l’effetto del silenzio serbato dal Presidente del Consiglio dei ministri, dal Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno, dall’Agenzia per la coesione territoriale, dal Dipartimento per le politiche di coesione e dal Ministero dell’economia e delle finanze sull’istanza trasmessa dalla Regione Umbria con nota 13 febbraio 2017, prot. n. 33358-2017, per l’esecuzione della sent. Corte cost., n. 13 del 2017 e, conseguentemente, del mancato accoglimento della medesima istanza e dell’omesso ripristino delle risorse dovute alla regione Umbria nei termini in essa indicati.

FATTO

1. - La presente vicenda è ampiamente nota a codesta Corte costituzionale, che vi si è pronunciata con la sent. n. 13 del 2017.

Come già esposto nella narrativa del ricorso introduttivo del ricorso scrutinato con quella sentenza, ne è elemento essenziale l’istituto del «PAC - Piano di azione e coesione».

Si tratta di uno strumento che è stato istituito al fine di accelerare l’attuazione dei programmi cofinanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale per il settennato 2007-2013. Come è noto, l’Unione europea promuove «il rafforzamento della sua coesione economica, sociale e territoriale» (art. 174 TFUE) anche attraverso «fondi a finalità strut-



turale (Fondo europeo agricolo di orientamento e di garanzia, sezione «orientamento», Fondo sociale europeo, Fondo europeo di sviluppo regionale), la Banca europea per gli investimenti e gli altri strumenti finanziari esistenti» (art. 175 TFUE). In particolare, «il Fondo europeo di sviluppo regionale è destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'Unione, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino» (art. 176 TFUE).

Ciò detto, al fine di colmare i ritardi nell'attuazione dei programmi di spesa per il settennato 2007-2013 e di rafforzare l'efficacia degli interventi, il Governo italiano, con lettera del Presidente del Consiglio dei ministri al Presidente della Commissione europea e al Presidente del Consiglio europeo del 26 ottobre 2011, ha comunicato l'avvio del procedimento per la revisione dei contributi del FESR all'Italia. Tale revisione, si legge nella lettera, «potrà comportare una riduzione del tasso di cofinanziamento nazionale dei programmi comunitari», generando risorse che, «resesi disponibili a seguito di questa riduzione, saranno programmate attraverso un percorso di concertazione tra il ministro delegato alle politiche di coesione, il commissario europeo competente e le regioni interessate basato su una cooperazione rafforzata con la commissione europea attraverso un apposito gruppo di azione».

La proposta del Governo italiano è stata valutata favorevolmente al Consiglio europeo di Bruxelles del 23-26 ottobre 2011. Come si legge nelle conclusioni della presidenza e dichiarazione dei Capi di Stato e di governo dell'Eurozona adottate all'esito dei lavori, preso atto che «il Fondo europeo di sviluppo regionale è destinato a contribuire alla correzione dei principali squilibri regionali esistenti nell'Unione, partecipando allo sviluppo e all'adeguamento strutturale delle regioni in ritardo di sviluppo nonché alla riconversione delle regioni industriali in declino», i paesi dell'Area euro hanno dichiarato di sostenere «intenzione dell'Italia di rivedere i programmi relativi ai fondi strutturali ridefinendo le priorità dei progetti e concentrando l'attenzione su istruzione, occupazione, agenda digitale e ferrovie/reti allo scopo di migliorare le condizioni per un rafforzamento della crescita e affrontare il divario regionale».

2. - In conformità alle conclusioni sopra riportate, il Governo ha definito, in accordo con la Commissione (ai sensi dell'art. 33 del regolamento CE n. 1083/2006, oggi abrogato, ma che disciplinava il funzionamento del FESR), una riprogrammazione delle risorse dei fondi strutturali, con una diversa percentuale della quota di cofinanziamento comunitario. Il contributo comunitario è stato elevato dall'originario 50 al 75 per cento delle risorse erogate, con corrispondente riduzione della quota di cofinanziamento nazionale.

Per l'impiego delle risorse così liberate il Governo ha stipulato l'accordo del 3 novembre 2011, denominato «Piano Nazionale per il Sud: Sud 2020» con le Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, concernente - appunto - la rimodulazione dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali. In questo accordo, in ossequio all'art. 176 TFUE, all'art. 119 Cost. e all'intesa raggiunta con la Commissione europea, il riutilizzo delle risorse liberate dal FESR è stato vincolato al principio di territorialità (*cf.* art. 2 dell'accordo: «Le rimodulazioni dei programmi potranno prevedere la revisione del tasso di cofinanziamento comunitario a condizione che le risultanti risorse nazionali siano vincolate al riutilizzo nel rispetto del principio della territorialità»).

In ossequio a tale principio è stato istituito il Piano di azione e coesione, inteso a investire sul territorio le risorse liberate dagli obiettivi del FESR.

3. - Successivamente, a causa delle difficoltà nella conclusione dei rispettivi programmi di sviluppo regionale, anche altre Regioni hanno aderito al PAC.

Una di esse è la ricorrente Regione Umbria. Il procedimento di adesione al PAC è stato scandito dai seguenti atti:

i) con la proposta del 4 giugno 2014 lo Stato italiano chiedeva la revisione del programma FESR 2007-2013 per la Regione Umbria (tanto risulta dal documento di cui al numero che segue);

ii) tale proposta veniva accolta dalla Commissione U.E. con decisione 28 agosto 2014, C(2014) 6163;

iii) la giunta regionale, con deliberazione 31 ottobre 2014, n. 1340 (quindi assai sollecitamente), adottava il «programma parallelo» al POR FESR 2007-2013;

iv) con nota 5 novembre 2014, prot. n. 145702, la Regione trasmetteva il «programma parallelo» ai competenti uffici «Gruppo di azione e coesione» del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero del tesoro;

v) con nota 13 novembre 2014, prot. n. 10707, il presidente del Gruppo di azione e coesione comunicava alla Regione l'adesione al PAC, trasmettendo «il quadro finanziario degli interventi a titolarità» della Regione;

vi) infine, con decreto ministeriale 22 dicembre 2014, n. 61, il Ministero dell'economia e delle finanze destinava le risorse derivanti dalla riduzione della quota di cofinanziamento statale per i programmi FESR 2007-2013 al PAC, per interventi in favore (tra l'altro) della Regione Umbria (si tratta degli interventi indicati nel c.d. «programma parallelo» al POR FESR 2007-2013).

4. - È in questo contesto che l'art. 1, comma 122, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità per il 2015), ha previsto (nella formulazione originale) che «al finanziamento degli incentivi di cui ai commi 118 e 121 si provvede, quanto a 1 miliardo di euro per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017 e a 500 milioni di euro per l'anno



2018, a valere sulla corrispondente riprogrammazione delle risorse del Fondo di rotazione di cui all'art. 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183, già destinate agli interventi del Piano di azione coesione, ai sensi dell'art. 23, comma 4, della legge 12 novembre 2011, n. 183, che, dal sistema di monitoraggio del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, risultano non ancora impegnate alla data del 30 settembre 2014».

Il legislatore statale, dunque, distraeva alcuni fondi dal PAC per destinarli a interventi di incentivazione fiscale e contributiva (previsti, appunto, dai commi 118 e 121 dell'unico articolo della medesima legge di stabilità).

Va precisato, però, che «alla data del 30 settembre 2014», l'odierna ricorrente ancora non aveva aderito al PAC, sicché tale disposizione di legge le risultava inapplicabile (e, dunque, non poteva essere lesiva dei suoi interessi e delle sue attribuzioni costituzionali).

5. - Successivamente, però, l'art. 7, comma 9-*sexies*, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, in legge 6 agosto 2015, n. 125, sopravvenuto dopo l'adesione della Regione Umbria al PAC, ha novellato il riportato comma 122, sostituendo le parole «alla data del 30 settembre 2014» con le parole «alla data di entrata in vigore della presente legge» (ossia al 1° gennaio 2015).

Ne è conseguita l'applicabilità, anche alla Regione Umbria, del meccanismo di distrazione dei fondi inizialmente destinati a finanziare il «programma parallelo» al POR FESR 2007-2013, nonché l'impossibilità di dare attuazione agli interventi di cui alla menzionata deliberazione della giunta regionale 31 ottobre 2014, n. 1340.

6. - La Regione Umbria ha impugnato la suddetta disposizione con ricorso in via d'azione innanzi l'Ecc.ma Corte costituzionale, lamentandone l'incostituzionalità per una pluralità di motivi.

Con la sent. n. 13 del 2017 codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha dichiarato «l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 9-*sexies*, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2015, n. 125, nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, con specifico riferimento alla Regione Umbria» (così il dispositivo della pronuncia).

6.1. - La sentenza ha ripercorso i fatti di causa, osservando quanto segue:

«con la decisione della Commissione europea del 13 luglio 2007 C(2007) 3329, veniva approvato il Quadro di riferimento strategico nazionale (QRSN) per la politica di sviluppo 2007-2013, predisposto dal Dipartimento delle politiche di sviluppo del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con la Commissione stessa, presentato dall'Italia in seguito a consultazioni con i soggetti di cui all'art. 11 del regolamento (CE) 11 luglio 2006, n. 1083/2006, recante «Regolamento del Consiglio recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione e che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999»;

«i programmi operativi regionali (POR) allegati, ai fini del finanziamento sul FESR, erano ritenuti coerenti con gli obiettivi del Piano strategico nazionale»;

«con la delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) dell'11 gennaio 2011, n. 1 (Obiettivi, criteri e modalità di programmazione delle risorse per le aree sottoutilizzate e selezione ed attuazione degli investimenti per i periodi 2000-2006 e 2007-2013), al punto 7, si rilevava la necessità di una riprogrammazione delle risorse estesa ai fondi comunitari»;

«nel novembre 2011 interveniva, pertanto, il Piano di azione coesione (PAC), cui devono affluire le risorse liberate dal FESR»;

«in data 9 aprile 2014 la Regione Umbria trasmetteva la proposta tecnica di adesione al PAC e si avviava pertanto la relativa procedura, anche in sede europea, che si concludeva con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 22 dicembre 2014, n. 61, recante «Interazione del finanziamento a carico del Fondo di rotazione di cui alla legge n. 183/1987 per l'attuazione degli interventi previsti dal Piano di azione coesione delle regioni Umbria, Abruzzo e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nonché rimodulazione del quadro finanziario del Piano di azione coesione della regione Siciliana. (decreto n. 61/2014)», che provvedeva all'assegnazione delle risorse già destinate alla Regione Umbria in favore degli interventi previsti dal PAC»;

«interveniva quindi l'art. 1, comma 122, della legge n. 190 del 2014, secondo cui «Al finanziamento degli incentivi di cui ai commi 118 e 121 si provvede [...] [con le risorse] già destinate agli interventi del Piano di azione e coesione [...] che, dal sistema di monitoraggio del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze, risultano non ancora impegnate alla data del 30 settembre 2014»»;

«Quest'ultimo termine è stato poi differito con la norma impugnata (art. 7, comma 9-*sexies*, del decreto-legge n. 78 del 2015, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 125 del 2015), alla «data di entrata in vigore della presente legge» (1° gennaio 2015)».



6.2. - Ciò premesso, l'Ecc.ma Corte ha ritenuto fondata la censura «prospettata con riguardo alla violazione del principio di ragionevolezza; e ciò comporta l'assorbimento di tutte le altre doglianze volte a contestare in via generale la distrazione delle risorse dal PAC».

Tale irragionevolezza «attiene in particolare alla tempistica delineata dalla disposizione impugnata», in quanto «lo spostamento in avanti del termine, da una parte, ha permesso l'inclusione fra le risorse del PAC dei fondi di spettanza della Regione Umbria, dall'altra, ha di fatto reso impossibile alla Regione di evitare la perdita del finanziamento mediante l'impegno delle risorse stesse».

Ne consegue che «il differimento, pertanto, non solo ha comportato la sopravvenienza di un interesse a ricorrere prima inesistente (alla data originaria del 30 settembre i fondi di competenza della Regione Umbria non erano ancora confluiti nel PAC e quindi non potevano essere sottratti), ma anche la ingiustificata lesione di tale interesse».

Osserva infatti la sentenza che, «essendo intervenuta l'acquisizione al PAC dei fondi in questione solo il 22 dicembre 2014 (data - come si è visto - del decreto ministeriale n. 61), è stato materialmente impossibile adottare atti di impegno entro il vicinissimo 1° gennaio 2015».

Per tale ragione, la Corte ha ritenuto che, «con riferimento alla specifica posizione della Regione ricorrente, l'accoglimento della questione di legittimità costituzionale dell'art. 7, comma 9-*sexies*, del decreto-legge n. 78 del 2015, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge n. 125 del 2015, per violazione del principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost.».

7. - Con la nota 13 febbraio 2017, prot. n. 33358-2017, avente ad oggetto «Programma Parallelo della Regione Umbria - Sentenza della Corte costituzionale n. 13 del 2017, (*Gazzetta Ufficiale* n. 4 del 25 gennaio 2017). Azioni conseguenti», la Regione Umbria significava all'Agenzia per la coesione territoriale, al Ministero dell'economia e delle finanze e al Dipartimento per le politiche di coesione quanto segue:

i) «la Corte Costituzionale, con sentenza n. 13, depositata il 19 gennaio 2017 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - I^a Serie speciale Corte costituzionale n. 4 del 25 gennaio 2017, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 9-*sexies*, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78»;

ii) «L'indicata sentenza ha fatto venir meno, con riferimento alla Regione Umbria, la disposizione normativa (art. 1 comma 122 della legge n. 190/2014 - Legge di stabilità 2015 nel testo modificato dal decreto-legge n. 78/2015, convertito in legge 125/2015) che stabiliva la riprogrammazione delle risorse nazionali (Fondo di rotazione per il cofinanziamento nazionale della programmazione europea, legge n. 183/1987) già destinate agli interventi del Piano di azione coesione (Programma parallelo al POR FESR 2007-2013) non ancora impegnate alla data del 1° gennaio 2015»;

iii) «Ne consegue che alla Regione Umbria spetta l'intera somma di € 47.562.904,00 già ad Essa assegnata con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 22 dicembre 2014; n. 98884/2014 - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato I.G.R.U.E. - Ufficio V, registrato alla Corte dei conti al n. 48 del 12 gennaio 2015, a seguito dell'approvazione del «Programma Parallelo» di questa Regione, avvenuta con nota del Dipartimento per lo Sviluppo e la coesione economica del 13 novembre 2014 n. 10717, senza alcuna decurtazione»;

iv) «Si chiede pertanto di voler procedere all'immediato ripristino delle disponibilità economico finanziarie per il «Programma Parallelo» della Regione Umbria per l'importo di € 18.148.556,00»;

v) la Nota specificava che la Regione attendeva un «riscontro entro quindici giorni dalla ricezione della presente nota, facendo presente che in mancanza si darà seguito a tutte le azioni, anche giudiziarie, volte ad ottenere il richiesto ripristino finanziario».

Il termine indicato nella Nota sopra indicata è (ampiamente) spirato senza che lo Stato abbia ripristinato la menzionata provvista a favore della Regione Umbria e, addirittura, senza che sia stata formulata alcuna risposta, nemmeno interlocutoria, da parte degli uffici competenti.

La Regione Umbria, dunque, si vede costretta a proporre il presente ricorso per sentir dichiarare che non spettava allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno, all'Agenzia per la coesione territoriale, al Dipartimento per le politiche di coesione e al Ministero dell'economia e delle finanze, serbare il silenzio e conseguentemente non accogliere l'istanza trasmessa dalla Regione Umbria con nota 13 febbraio 2017, prot. n. 33358-2017, per l'esecuzione della sent. Corte cost., n. 13 del 2017, per i seguenti motivi di



DIRITTO

I. - Violazione degli artt. 3, 5, 11, 97, 117, 118, 119 e 136 Cost., anche in riferimento agli artt. 175 e 176 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alla decisione della Commissione europea 28 agosto 2014, C(6163), all'accordo Stato - Regioni 3 novembre 2011, nonché agli artt. 6 e 13 della Convenzione EDU. Violazione del principio di leale collaborazione. Violazione del principio del legittimo affidamento, anche in relazione all'art. 4 del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76.

Nella sent. n. 13 del 2017 l'Ecc.ma Corte costituzionale ha puntualmente affermato che solo con l'art. 7, comma 9-*sexies*, del decreto-legge n. 78 del 2015 la decurtazione delle risorse prevista dall'art. 1, comma 122, della legge n. 190 del 2014 ha avuto effetto anche nei confronti della Regione Umbria. Prima dell'entrata in vigore di quella disposizione, infatti, «alla data originaria del 30 settembre 2014 le risorse già destinate alla Regione non erano state ancora acquisite al Piano di azione coesione», con l'ovvia conseguenza che non potevano certamente essere decurtate da tale destinazione.

A seguito dell'espunzione dall'ordinamento del predetto comma 9-*sexies*, nessuna disposizione di legge statale stabilisce e consente la decurtazione delle risorse stanziare con il decreto ministeriale 22 dicembre 2014, n. 61, a favore della Regione Umbria. Tutto ciò considerato, appare evidente che il silenzio serbato dallo Stato sull'istanza di procedere all'immediato ripristino delle disponibilità economico finanziarie per il «Programma Parallelo» della Regione Umbria per l'importo di € 18.148.556,00 è illegittimo, per una pluralità di motivi.

1. - In primo luogo sono violati gli artt. 117, comma 3, e 119, commi 1 e 2, Cost., perché lo Stato sottrae delle (notevoli) risorse economiche alla Regione Umbria *sine causa* e senza alcuna base normativa, con conseguente lesione della competenza legislativa concorrente della Regione nella materia «coordinamento della finanza pubblica» e dell'autonomia economico-finanziaria regionale.

Per costante giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte costituzionale, infatti, le attribuzioni delle Regioni nella materia del «coordinamento della finanza pubblica» comportano la potestà di disciplinare (e conseguentemente amministrare) le risorse economico-finanziarie regionali, ovvero sia il «potere di utilizzazione dei propri mezzi finanziari, che fa parte integrante di detta autonomia finanziaria, funzionale all'assolvimento dei compiti istituzionali che gli enti territoriali sono chiamati a svolgere» (sent. Corte cost., n. 189 del 2015). Tali attribuzioni possono essere comprese solo nella misura in cui lo Stato eserciti le proprie competenze nella fissazione dei principi fondamentali nella materia del «coordinamento della finanza pubblica». Nel caso di specie, però, a seguito dell'annullamento dell'art. 7, comma 9-*sexies*, del decreto-legge n. 78 del 2015, è venuto meno l'unico titolo giustificativo che lo Stato poteva vantare per disporre delle risorse già attribuite al «programma parallelo» al PAC della Regione Umbria. Ne consegue che il mancato accoglimento dell'istanza formulata dalla Regione «determina una indebita appropriazione da parte dello Stato di risorse appartenenti agli enti territoriali [...] con conseguente violazione degli articoli 117, terzo comma, e 119 Cost.» (sent. Corte cost., n. 63 del 2013).

2. - In secondo luogo sono violati gli artt. 3, 117, comma 3; 119, commi 1 e 2; e 136 Cost. Come si è visto *supra*, il mancato accoglimento della richiesta della Regione Umbria di ripristinare le disponibilità economico-finanziarie per il «programma parallelo» comprime e lede l'autonomia economico-finanziaria dell'odierna ricorrente. Lo Stato produce tale lesione delle attribuzioni regionali attraverso il disconoscimento degli effetti della sent. Corte cost., n. 13 del 2017 e la proroga di fatto dell'efficacia di una disposizione di legge statale dichiarata incostituzionale.

Per consolidata giurisprudenza costituzionale, si verifica l'inosservanza del giudicato costituzionale e la violazione dell'art. 136 Cost. ogniqualvolta lo Stato «intenda «mantenere in piedi o ripristinare, sia pure indirettamente, gli effetti di quella struttura normativa che aveva formato oggetto della pronuncia di illegittimità costituzionale» (sentenza n. 72 del 2013), ovvero che «ripristinare o preservi l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale» (sentenza n. 350 del 2010)» (sent. Corte cost., n. 5 del 2017).

Si tratta esattamente di quanto qui accade, con la conseguenza che la lesione dell'autonomia regionale è illegittima perché costituisce l'effetto della violazione del «giudicato costituzionale».

3.- Risulta parimenti violato il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 117 Cost., anche in riferimento all'art. 4 del decreto-legge n. 76 del 2013, a tenor del quale, «al fine di assicurare il pieno e tempestivo utilizzo delle risorse allocate sul Piano di azione e coesione secondo i cronoprogrammi approvati, il [...] Gruppo di azione procede periodicamente, in partenariato con le amministrazioni interessate, alla verifica dello stato di avanzamento dei singoli interventi e alle conseguenti rimodulazioni del Piano di azione coesione che si rendessero necessarie anche a seguito dell'attività di monitoraggio anche al fine di eventuali riprogrammazioni».

La lesione del principio della leale collaborazione si determina per diversi profili.



In primo luogo, è del tutto evidente, infatti, che lo Stato, mantenendo un illegittimo silenzio, omettendo di attribuire alla Regione Umbria le risorse dovute e disconoscendo gli effetti della sent. Corte cost., n. 13 del 2017, si sottrae senza alcuna ragione giustificatrice agli obblighi contratti nei confronti delle Regioni che hanno sottoscritto l'accordo 3 novembre 2011 (o che vi hanno aderito successivamente, attraverso la partecipazione al PAC, come ha fatto la Regione Umbria attraverso il «programma parallelo»), relativi allo stanziamento delle risorse derivanti dalla riduzione della quota di cofinanziamento statale per i programmi FESR 2007-2013 secondo il c.d. «principio di territorialità».

A tal proposito, va ricordato che, per consolidata giurisprudenza costituzionale, è costituzionalmente illegittima la violazione di un'intesa già stipulata tra Stato e Regioni, «senza l'attivazione di ulteriori meccanismi di cooperazione necessari per superare l'intesa già raggiunta», in quanto tale circostanza «determina una lesione del principio di leale collaborazione» (sent. n. 58 del 2007). In altri termini, dato che le intese «rappresentano la via maestra per conciliare esigenze unitarie e governo autonomo del territorio», ne consegue che «il principio di leale collaborazione che si realizza mediante tali accordi, anche in una accezione minimale, impone alle parti che sottoscrivono un accordo ufficiale in una sede istituzionale di tener fede ad un impegno assunto» (sentt. nn. 31 del 2006 e 58 del 2007).

Tale principio, si badi, è stato sancito in casi nei quali l'intesa era intervenuta in un ambito materiale riconducibile (in via diretta oppure a seguito del «giudizio di prevalenza») alla competenza legislativa esclusiva statale (disciplina del demanio dello Stato per la sent. n. 31 del 2006, disciplina del servizio civile nazionale per la sent. n. 58 del 2007), sicché deve pianamente applicarsi, a più forte ragione, anche al caso di specie.

Nella vicenda qui in esame, infatti, lo Stato si è sottratto al dialogo con la Regione e si è dunque rifiutato di adottare i provvedimenti idonei a superare la «rottura» dell'intesa e a ricomporre l'armonica collaborazione tra Stato e Regioni, nonostante le chiarissime statuizioni della sent. Corte cost., n. 13 del 2017.

In secondo luogo, il principio di leale collaborazione è violato perché lo Stato, non accogliendo l'istanza regionale (né, per vero, riscontrandola in alcun modo) si è sostanzialmente opposto al perseguimento degli obiettivi e delle finalità del PAC e del Programma parallelo.

A tal proposito, come si è già osservato, lo stesso legislatore statale ha previsto l'obbligo per lo Stato e le Regioni di collaborare onde provvedere «alle conseguenti rimodulazioni del Piano di azione coesione che si rendessero necessarie», anche «al fine di assicurare il pieno e tempestivo utilizzo delle risorse allocate sul Piano di azione e coesione» (così il già citato art. 4, comma 3, del decreto-legge n. 76 del 2013).

Quello in esame costituisce un tipico esempio di procedimento nel quale vengono in rilievo tanto le attribuzioni costituzionali dello Stato, quanto quelle delle Regioni. In assenza del coinvolgimento delle amministrazioni regionali, infatti, il PAC e, per la Regione Umbria, il programma parallelo si tramuterebbero in «uno strumento indiretto ma pervasivo di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni degli enti locali, e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza» (sentenza n. 16 del 2004; nonché, conformemente, sentenze n. 423, n. 320 e n. 49 del 2004)» (sent. Corte cost., n. 189 del 2015).

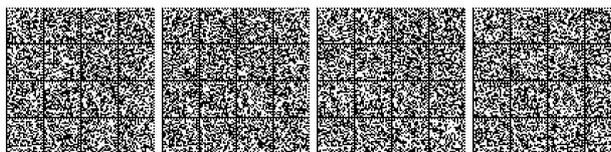
Nondimeno, lo Stato si è evidentemente sottratto all'interlocuzione con la Regione, condotta che contraddice il principio di leale collaborazione. Sul punto, codesta Ecc.ma Corte ha già avuto modo di dichiarare l'illegittimità dell'adozione «di una condotta meramente passiva, che si traduca nell'assenza di ogni forma di collaborazione, si risolve in una inerzia idonea a creare un vero e proprio blocco procedimentale con indubbio pregiudizio per il principio di leale collaborazione e per il buon andamento dell'azione amministrativa» (sent. Corte cost., n. 219 del 2013).

Ne consegue che il principio di leale collaborazione è violato anche perché lo Stato, non accogliendo l'istanza della Regione Umbria, si rifiuta di prestare alla Regione la dovuta collaborazione nell'impiego delle risorse già stanziata a suo favore con il decreto ministeriale 22 dicembre 2014, n. 61, e, anzi, le distrae dalla destinazione già prestabilita, senza nemmeno coinvolgere la Regione nell'individuazione delle nuove modalità del loro impiego, secondo il necessario strumento dell'intesa.

4. - Il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 117 Cost. risulta violato anche per un diverso profilo, in riferimento agli artt. 175 e 176 TFUE, alla decisione della Commissione europea 28 agosto 2014, C(6163).

Il mancato accoglimento dell'istanza della Regione di procedere all'immediato ripristino delle disponibilità economico-finanziarie per il «Programma Parallelo» della Regione Umbria è, infatti, illegittimo anche per i motivi che seguono.

Come si è illustrato in narrativa (parr. 2 e 3), il PAC (e, per la Regione Umbria, il «programma parallelo») è lo strumento con cui lo Stato italiano collabora con l'Unione europea per lo sviluppo regionale, cofinanziando interventi di coesione territoriale e di sostegno alle economie territoriali. Questa finalità, già manifestata con la citata lettera del Presidente del Consiglio dei ministri alle istituzioni europee del 26 ottobre 2011 (in cui l'Italia si impegnavano a impie-



gare le risorse rese disponibili a seguito della riduzione della partecipazione ai programmi FESR «attraverso un percorso di concertazione tra il Ministro delegato alle politiche di coesione, il commissario europeo competente e le regioni interessate»), ha trovato espresso riconoscimento nel menzionato accordo del 3 novembre 2011, in cui, come si è già osservato, il riutilizzo delle risorse liberate dal FESR è stato vincolato al principio di territorialità (cfr. art. 2 dell'accordo: «Le rimodulazioni dei programmi potranno prevedere la revisione del tasso di cofinanziamento comunitario a condizione che le risultanti risorse nazionali siano vincolate al riutilizzo nel rispetto del principio della territorialità»).

Orbene: la circostanza che lo Stato, pur a seguito dell'annullamento dell'art. 7, comma 9-*sexies*, del decreto-legge n. 78 del 2015, non abbia accolto l'istanza della Regione Umbria volta all'impiego di quelle risorse per interventi specifici di sviluppo e coesione del territorio regionale comporta la violazione dell'art. 117, comma 1, Cost., in relazione ai citati parametri di diritto europeo, dato che lo Stato continua a sottrarsi senza alcuna base normativa agli obblighi assunti nei confronti dell'Unione, con la quale aveva negoziato la diversa quota di compartecipazione ai programmi FESR, impegnandosi alla concertazione con le Regioni.

5. - Il (silenzio, con conseguente) mancato accoglimento dell'istanza della Regione di procedere all'immediato ripristino delle disponibilità economico-finanziarie per il «Programma Parallelo» viola anche i commi 3 e 5 dell'art. 119 Cost.

Dette disposizioni, infatti, consentono allo Stato di assegnare ulteriori risorse «per i territori con minore capacità fiscale per abitante» oppure «per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio» delle funzioni degli enti territoriali. Entrambi i tipi di intervento, però, possono essere disposti solo da parte del legislatore o, almeno, secondo criteri d'intervento espressamente previsti dal legislatore. Ancorché esplicitamente prevista solo per l'istituzione del «Fondo perequativo senza vincoli di destinazione», la riserva di legge di cui all'art. 119, comma 3, Cost. si applica anche per lo svolgimento degli «interventi speciali» e lo «stanziamento di risorse aggiuntive» ai sensi del successivo quinto comma, con la conseguenza che lo Stato non può sottrarre risorse già stanziata a favore delle Regioni senza una specifica norma attributiva del potere. A tal proposito, codesta Ecc.ma Corte ha già avuto modo di affermare il principio che impone che gli interventi solidaristici e perequativi possono essere disciplinati «solo attraverso quei moduli legislativi e procedurali non collidenti con il dettato dell'art. 119 Cost.», atteso che detta disposizione postula «l'implicito riconoscimento del principio di tipicità delle ipotesi e dei procedimenti attinenti alla perequazione regionale, che caratterizza la scelta legislativa di perequazione «verticale» effettuata in sede di riforma del titolo V della Costituzione» (Corte cost., sent. n. 176 del 2012).

Nel caso di specie, essendo venuta meno la disposizione di legge che autorizzava la decurtazione dei finanziamenti destinati al Programma parallelo della Regione Umbria, tale sottrazione di risorse è violativa anche dell'art. 119 Cost.

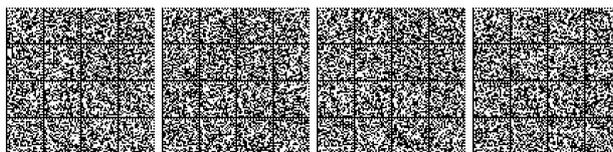
6. - Violati sono anche gli artt. 3 e 97 Cost. in riferimento agli artt. 117, comma 3, 118, 119, commi 1 e 2, e 136 Cost.

È del tutto evidente, infatti, che lo Stato, sottraendosi agli effetti della sent. Corte cost., n. 13 del 2017, distrae notevoli risorse dalla destinazione già predeterminata a favore del Programma parallelo della Regione Umbria. In questo modo, dunque, alla segnalata compressione dell'autonomia economico-finanziaria regionale si lega l'inevitabile compromissione dell'efficacia degli interventi di coesione già approvati per il territorio regionale, con irragionevole pregiudizio per il buon andamento delle funzioni pubbliche di sviluppo economico, coesione e solidarietà sociale attribuite alla Regione e allo Stato. In altri termini, il mancato accoglimento dell'istanza della Regione pregiudica irragionevolmente la realizzazione dei progetti contenuti nel «programma parallelo» e deliberati con la menzionata deliberazione della giunta regionale n. 1340/2013. Infatti: *i*) il piano degli interventi è *ipso facto* reso impossibile dal taglio lineare delle risorse; *ii*) proprio tale sottrazione di risorse in modo proporzionale non consente alla Regione di rimodulare efficacemente la propria azione.

7. - Infine, gli artt. 3, 117 e 136 Cost. risultano violati anche per un ulteriore profilo, in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione EDU nonché al principio del legittimo affidamento.

7.1. - Come si è già detto, dal (silenzio e dal conseguente) mancato accoglimento dell'istanza della Regione si evince la volontà dello Stato di sottrarsi agli effetti della sent. Corte cost., n. 13 del 2017, prorogando l'efficacia di una disposizione di legge già dichiarata incostituzionale. In questo modo, però, lo Stato determina anche la lesione dell'affidamento legittimo della Regione Umbria.

Il principio della tutela del legittimo affidamento è riconosciuto e tutelato sia dalla Costituzione italiana (come espressione del principio di ragionevolezza e certezza del diritto, ex art. 3 Cost.), che dalla Convenzione europea dei Diritti dell'uomo, con la conseguenza che la sua lesione comporta la violazione non solamente dell'art. 3 Cost., ma anche dell'art. 117, comma 1, Cost., per violazione degli artt. 6 e 13 della Convenzione europea dei Diritti dell'uomo.



Nel caso di specie, la lesione del legittimo affidamento si determina per diversi profili. In primo luogo, va ribadito in questa sede quanto già osservato dalla Regione ricorrente nel ricorso in via principale avverso l'art. 7, comma 9-*sexies*, del decreto-legge n. 78 del 2015. Come si è osservato in narrativa, ai parr. 2 e 3, il procedimento di approvazione del «programma parallelo» della Regione Umbria al POR FESR 2007-2013 è transitato per numerosi passaggi: dalla preliminare interlocuzione con l'Unione europea all'approvazione da parte della Giunta regionale alla successiva ratifica da parte del Dipartimento per la coesione e lo sviluppo e del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze (*cf.* la nota del Presidente del Gruppo di azione e coesione presso Dipartimento per la coesione e lo sviluppo del 13 novembre 2014, prot. n. 10717, nonché il decreto ministeriale dell'economia e delle finanze 22 dicembre 2014, n. 61).

Nessun dubbio, dunque, che la Regione abbia maturato un legittimo affidamento circa la disponibilità delle risorse allora stanziato, stante «l'avvenuto consolidamento di situazioni sostanziali (sentenza n. 24 del 1999)» (così Corte cost., sent. n. 124 del 2010). Tale affidamento, dopo essere stato determinato dallo stesso Stato (il che, come è noto, è ulteriore indice d'illegittimità) è stato irragionevolmente pregiudicato dalla disposizione allora impugnata. Oggi, nonostante l'intervento dell'Ecc.ma Corte costituzionale, il mancato accoglimento della richiesta della Regione di ripristino delle risorse del Programma parallelo proroga ulteriormente la lesione dell'affidamento della Regione.

7.2. - Non basta. Per costante giurisprudenza della Corte EDU uno degli elementi sintomatici della lesione del legittimo affidamento è la rottura di una pronuncia giurisdizionale avente forza di giudicato. Nessun affidamento di un soggetto dell'ordinamento nella certezza del diritto, infatti, può essere più saldo di quello determinato dalla pronuncia definitiva del giudice. Ebbene: nel caso di specie, pur considerata la specificità del giudicato costituzionale, è del tutto evidente che codesta Ecc.ma Corte, nello statuire sull'illegittimità costituzionale dell'art. 7, comma 9-*sexies*, del decreto-legge n. 78 del 2015, ha deliberato anche sul concreto atteggiarsi dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e la Regione, affermando l'irragionevolezza di una forma di prelievo finanziario che interviene in un arco di tempo immediatamente prossimo alla stessa dazione del fondo poi decurtato. La sent. n. 13 del 2017, infatti, ha precisato che l'irragionevolezza dell'intervento legislativo allora censurato «attiene in particolare alla tempistica delineata dalla disposizione impugnata», in quanto, «con riferimento alla specifica posizione della Regione ricorrente», è stato «materialmente impossibile» per la ricorrente beneficiare delle somme poi sottratte dallo Stato.

Tutto ciò premesso, è evidente che gli orientamenti della Corte EDU relativi alla tutela del legittimo affidamento possono applicarsi anche al particolare caso che ne occupa, in quanto il mancato accoglimento dell'istanza regionale determina la lesione di tale principio, nella forma dell'irragionevole interferenza dello Stato sull'esito di una controversia già scrutinata nella competente sede giurisdizionale.

P. Q. M.

La Regione Umbria, come in epigrafe rappresentata e difesa, chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia:

accogliere il presente ricorso per conflitto d'attribuzione;

per l'effetto, dichiarare che non spettava allo Stato, e per esso al Presidente del Consiglio dei ministri, al Ministro per la coesione territoriale e il Mezzogiorno, all'Agenzia per la coesione territoriale, al Dipartimento per le politiche di coesione e al Ministero dell'economia e delle finanze, serbare il silenzio e conseguentemente non accogliere l'istanza trasmessa dalla Regione Umbria con nota 13 febbraio 2017, prot. n. 33358-2017, per l'esecuzione della sent. Corte cost., n. 13 del 2017;

conseguentemente, dichiarare illegittimi le omissioni e i comportamenti censurati, accertando l'obbligo dello Stato di accogliere l'istanza proposta dalla Regione Umbria con la citata nota 13 febbraio 2017, prot. n. 33358-2017.

Perugia - Roma, 27 aprile 2017

AVV. PROF. MASSIMO LUCIANI - AVV. PAOLA MANUALI

17C00120



N. 34

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 27 marzo 2017
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Ambiente - Norme della Regione Campania - Istituzione, individuazione e definizione delle modalità di gestione della Rete Escursionistica Campana (REC) - Pianificazione degli interventi di recupero e valorizzazione del patrimonio escursionistico regionale - Disciplina della viabilità minore di uso privato - Consulta regionale per il patrimonio escursionistico - Individuazione dei soggetti competenti della gestione tecnica - Piani degli interventi sulla rete regionale - Segnaletica della rete regionale - Disciplina sanzionatoria - Regolamento attuativo.

- Legge della Regione Campania 20 gennaio 2017, n. 2 (Norme per la valorizzazione della sentieristica e della viabilità minore), artt. 4, comma 2; 7; 8, comma 2, lett. *n*); 9, commi 1 e 2, lett. *a*); 10, commi 1, 3, 4 e 5; 13; 14, comma 3; 15, commi 3 e 8; e 16, comma 2, lett. *a*), *b*), *c*), *d*), *f*) e *g*).

Ricorso ex art. 127 della Costituzione per il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato (codice fiscale 80224030587 - fax 0696514000, pec: ags.rm@mailcert.avvocaturastato.it) presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Campania, in persona del presidente della giunta regionale pro-tempore per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 4, comma 2; 7, 8, comma 2, lettera *n*); 9, comma 1 e comma 2, lettera *a*); 10, comma 1, comma 4, commi 3 e 5; 13, 16, comma 2, lettere *a*), *b*), *c*), *d*), *f*) e *g*); 14, comma 3; 15, comma 8; 15, comma 3 della legge regionale Campania del 20 gennaio 2017, n. 2, recante «Norme per la valorizzazione della sentieristica e della viabilità minore» come da delibera del Consiglio dei ministri in data 10 marzo 2017.

PREMESSA

Sul Bollettino ufficiale della Regione Campania del 20 gennaio 2017, n. 7, è stata pubblicata la legge regionale 20 gennaio 2017, n. 2, recante «Norme per la valorizzazione della sentieristica e della viabilità minore».

Occorre premettere che la legge in esame prevede l'istituzione, l'individuazione e la definizione delle modalità di gestione di una rete escursionistica nel territorio regionale (REC - Rete escursionistica Campana) «costituita da sentieri di interesse europeo, inserita nella rete europea della European Ramblers Assodation ed interregionale, ovvero la rete primaria dei sentieri, e sentieri di interesse regionale, ed i sentieri anche rurali così come individuati dalla consulta regionale» (art. 4, comma 3).

Tale rete interessa tutto il territorio regionale, compreso quello ricadente nei parchi nazionali e nelle altre aree protette, nazionale e regionali.

La legge n. 2 del 2017, inoltre, disciplina le funzioni normative ed amministrative inerenti la REC.

La normativa contenuta nella legge in esame è gravemente lesiva delle funzioni che la legge statale attribuisce agli enti parco e ai soggetti gestori delle altre aree protette esistenti nel territorio regionale; inoltre, essa contrasta anche con la legislazione statale con la quale si esercita la competenza esclusiva in tema di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

A questo proposito pare utile ricordare come in Campania siano presenti, ad oggi, due diversi parchi nazionali (il «Parco nazionale del Vesuvio» e il «Parco nazionale del Cilento, Vallo di Diano e Alburni»), sono inoltre presenti alcune riserve naturali statali, nonché alcuni parchi regionali.

La giurisprudenza di codesta Corte costituzionale ha chiarito che la «materia delle aree protette» statali e regionali, di cui la legge n. 394 del 1991 rappresenta la disciplina fondamentale, è ascrivibile all'«esercizio della competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione» (tra le altre, *cf.*: le sentenze n. 20 e n. 315 del 2010; n. 44 del 2011).

La regione, dunque, può esercitare le proprie funzioni legislative anche quando incidano su tale sfera, ma «senza potervi derogare», potendo viceversa «determinare, sempre nell'ambito delle proprie competenze, livelli maggiori di tutela» (sentenze n. 193 del 2010 e n. 61 del 2009; sentenza n. 44 del 2011).

Più nello specifico, la giurisprudenza di codesta Corte ha chiarito che «il territorio dei parchi, siano essi nazionali o regionali, ben (possa) essere oggetto di regolamentazione da parte della regione, in materie riconducibili ai commi terzo e quarto dell'art. 117 della Costituzione, purché in linea con il nucleo minimo di salvaguardia del patrimonio naturale, da ritenere vincolante per le regioni» (sentenze n. 232 del 2008 e n. 44 del 2011).



Il giudice costituzionale, inoltre, ha avuto modo di precisare che «la disciplina statale delle aree protette, che inerisce alle finalità essenziali della tutela della natura attraverso la sottoposizione di porzioni di territorio soggette a speciale protezione», risponde a tali finalità per mezzo di due differenti tipi di strumenti: la regolamentazione sostanziale delle attività che possono essere svolte in quelle aree, come le «limitazioni all'esercizio della caccia» (sentenza n. 315 del 2010, n. 44 del 2011), e la «predisposizione di strumenti programmatici e gestionali per la valutazione di rispondenza delle attività svolte nei parchi, alle esigenze di protezione della flora e della fauna» (sentenza n. 387 del 2008, n. 44 del 2011).

Ebbene, la legge regionale Campania n. 2/2017 presenta profili di contrasto con strumenti dell'uno e dell'altro tipo, tra quelli predisposti dalla legislazione statale, e, dunque, deve ritenersi costituzionalmente illegittime nelle parti e per i seguenti,

MOTIVI

1. Illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2 della legge regionale Campania n. 2/2017, nella parte in cui non prevede che la funzione di pianificazione degli interventi di recupero e valorizzazione del patrimonio escursionistico regionale debba essere esercitata — nei casi in cui interessi aree rientranti in parchi nazionali — in conformità al piano del parco ed al regolamento del parco, nonché alle misure di salvaguardia eventualmente dettate dal provvedimento istitutivo, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), e sesto comma della Costituzione nonché dell'art. 118, primo e secondo comma della Costituzione in riferimento agli articoli 8, 11 e 12 della legge n. 394/1991.

Ai sensi dell'art. 4 della legge in esame: «La pianificazione è lo strumento di indirizzo e di programmazione per individuare gli interventi di recupero e valorizzazione del patrimonio escursionistico regionale, come stabilito agli articoli 2, 3 e 4 del protocollo d'intesa sottoscritto tra il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo (MiBACT) e Club alpino italiano (CAI) in data 30 ottobre 2015» (comma 1).

In base al comma 2 del medesimo art. 4, inoltre «la pianificazione degli interventi di recupero e valorizzazione del patrimonio escursionistico regionale si sviluppa con il contributo delle autonomie locali, nel rispetto dei principi di autonomia, sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione, di cui all'art. 3 dello statuto della Regione Campania».

Al riguardo occorre ricordare come l'art. 11 della legge n. 394 del 1991 affidi al regolamento del parco il compito di disciplinare «l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco» (comma 1), precisando inoltre come il medesimo debba regolare «la tipologia e le modalità di costruzione di opere e manufatti», «il soggiorno e la circolazione del pubblico con qualsiasi mezzo di trasporto», «lo svolgimento di attività sportive, ricreative ed educative», «i limiti alle emissioni sonore, luminose o di altro genere», nonché «l'accessibilità nel territorio del parco attraverso percorsi e strutture idonee per disabili, portatori di handicap e anziani».

Il successivo art. 12, inoltre, prevede che «la tutela dei valori naturali ed ambientali» del Parco avvenga attraverso lo strumento del piano per il parco, nel quale dovrà essere pianificata — tra l'altro — l'«organizzazione generale del territorio e sua articolazione in aree o parti caratterizzate da forme differenziate di uso, godimento e tutela» e i «sistemi di attrezzature e servizi per la gestione e la funzione sociale del parco, musei, centri di visite, uffici informativi, aree di campeggio, attività agroturistiche» (comma 1).

A questo fine il piano è chiamato a suddividere il territorio in base al diverso grado di protezione, giungendo fino alla identificazione di «riserve integrali nelle quali l'ambiente naturale è conservato nella sua integrità» (comma 2).

Ebbene, nella parte in cui le disposizioni regionali sopra richiamate non prevedono che le attività della regione sopra illustrate destinate ad interessare il territorio dei parchi nazionali debbano svolgersi in conformità al regolamento ed al piano di ciascun parco, si pongono in contrasto con le norme della legge n. 394 del 1991 sopra richiamate.

Così facendo, pertanto, contrastano innanzi tutto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, poiché, come si è visto più sopra, incidono sul nucleo di salvaguardia predisposto dalla legge statale, in esercizio della propria competenza esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», con riferimento ad una particolare categoria di aree protette.

Analoghe conclusioni, ancora, devono raggiungersi per la mancata previsione della conformità alle «misure di salvaguardia» eventualmente dettate, ai sensi dell'art. 8, comma 5, della medesima legge n. 394/1991, fino alla entrata in vigore della specifica disciplina dell'area protetta.



La mancata previsione della conformità al regolamento del parco, d'altra parte, implica anche la violazione dell'art. 117, sesto comma, della Costituzione, poiché comporta la lesione della potestà regolamentare in una materia di competenza legislativa esclusiva statale, nella specie destinata ad essere esercitata, in base al citato art. 11 della legge n. 394 del 1991, dagli enti parco.

Infine, la possibilità che l'attività gestionale e organizzativa regionale si espliciti in difformità dal piano del parco comporta a sua volta la lesione dell'art. 118, primo e secondo comma, della Costituzione, dal momento che in tal modo si pregiudica una funzione amministrativa di tipo programmatico affidata dalla legge statale in una materia di propria competenza, ad un ente pubblico nazionale quale l'ente parco.

2. Illegittimità costituzionale dell'art. 7 della legge regionale Campania n. 2/2017 nella parte in cui è volto a disciplinare anche porzioni della rete escursionistica campana incluse nel territorio dei parchi nazionali, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), e sesto comma della Costituzione nonché dell'art. 118, primo e secondo comma della Costituzione in riferimento agli articoli 1, comma 3, 9, 11 e 12 della legge n. 394/1991.

L'art. 7 della legge regionale in esame disciplina la viabilità minore di uso privato, prevedendo che «se nella rete escursionistica è inclusa anche la viabilità minore, esterna ai centri abitati, di esclusivo uso privato ovvero non soggetta a servitù di passaggio di uso pubblico, l'accesso e il transito sono consentiti ai soli escursionisti motorizzati con mezzi di modeste dimensioni per esclusive esigenze di trasporto di portatori di handicap o di approvvigionamento o conduzione agricola e a condizione che gli stessi non si trattengono a bivacco, non abbandonano rifiuti, non molestano il bestiame e non danneggiano colture ed attrezzature» (comma 1).

Al riguardo si dispone inoltre che «il transito è consentito solo nell'ambito della traccia viaria e non può essere ostacolato se ricorrono le condizioni di cui al comma 1» (comma 2), e che «la chiusura al transito, anche escursionistico, è disposta dalla giunta regionale, su conforme proposta dell'assessore al ramo, per motivate, particolari e inderogabili esigenze, sentita la consulta di cui all'art. 8» (comma 3).

Tale previsione presenta profili di incostituzionalità nella parte in cui pretende di disciplinare anche porzioni della rete escursionistica campana, incluse nel territorio dei parchi nazionali, per le seguenti ragioni.

Innanzitutto occorre richiamare nuovamente l'art. 11 della legge n. 394 del 1991, ai sensi del quale il regolamento del parco ha il compito di disciplinare «l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco», ed in particolare «la circolazione del pubblico con qualsiasi mezzo di trasporto» e «l'accessibilità nel territorio del parco attraverso percorsi e strutture idonee per disabili, portatori di handicap e anziani».

Ancora, merita di essere ricordato, anche con riferimento alla norma in esame l'art. 12 della medesima legge n. 394 e la funzione pianificatoria ivi disciplinata. Ebbene, la norma regionale sopra citata è incostituzionale, nella parte in cui riguarda anche quella parte della rete escursionistica presente all'interno dei territori dei parchi nazionali, in quanto pretende di disciplinare l'esercizio di attività all'interno di parchi nazionali: compito che invece, come si è visto, la legge n. 394 del 1991 affida specificamente al regolamento del parco, chiamando inoltre a concorrere a questo obiettivo anche il fondamentale strumento del piano de parco.

Si noti peraltro che la disciplina posta dalla normativa qui contestata è anche di tipo esplicitamente permissivo: ciò determina la diretta violazione dei beni ambientali a presidio dei quali è posta l'istituzione degli enti parco in tutti quei casi in cui i comportamenti esplicitamente consentiti dalla norma *de qua* sono incompatibili con lo specifico tipo di protezione della natura predisposto dagli strumenti regolamentari e pianificatori del parco per le singole aree di volta in volta interessate.

La mancata previsione della conformità al regolamento del parco, d'altra parte, implica anche la violazione dell'art. 117, sesto comma, della Costituzione, poiché comporta la lesione della potestà regolamentare in una materia di competenza legislativa esclusiva statale, nella specie destinata ad essere esercitata dagli enti parco in base al citato art. 11 della legge n. 394 del 1991.

Ancora, la possibilità che l'attività gestionale e organizzativa regionale si espliciti in difformità dal piano del parco comporta a sua volta la lesione dell'art. 118, primo e secondo comma, della Costituzione, dal momento che in tal modo si pregiudica una funzione amministrativa di tipo programmatico affidata dalla legge statale in una materia di propria competenza, ad un ente pubblico nazionale quale l'ente parco.

Infine, la citata disposizione secondo la quale «la chiusura al transito, anche escursionistico, è disposta dalla giunta regionale, su conforme proposta dell'assessore al ramo, per motivate, particolari e inderogabili esigenze, sentita la Consulta di cui all'art. 8» (comma 3), nella parte in cui riguarda aree rientranti nel territorio di parchi nazionali, è incostituzionale, per violazione degli articoli 117, secondo comma, lettera s) — in riferimento agli articoli 1, comma 4, e 9 della legge n. 394 del 1991 — e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, in quanto affida all'amministrazione regionale una funzione gestoria dell'area protetta che risulta chiaramente affidata, con norme poste a presidio di standard di tutela ambientale, all'ente parco.



In particolare il secondo comma dell'art. 118 della Costituzione, anche se esplicitamente riferito alle sole competenze degli enti territoriali minori, porrebbe chiaramente il principio secondo il quale la competenza legislativa circa l'allocazione delle funzioni amministrative dipende dalla competenza legislativa nel settore di volta in volta considerato.

3. Illegittimità costituzionale dell'art. 8, comma 2, lettera *n*), nella parte in cui prevede che la designazione da parte di Federparchi della componente della consulta regionale per il patrimonio escursionistico in rappresentanza degli enti parco, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), e sesto comma, nonché dell'art. 118, primo e secondo comma, in riferimento agli articoli 1, comma 3, e 9, della legge n. 394/1991.

L'art. 8, al comma 1, dispone l'istituzione, «quale sede di concertazione e organismo consultivo e propositivo della giunta regionale» della consulta regionale per il patrimonio escursionistico.

Il successivo comma 2 prevede inoltre che della consulta faccia parte un membro, in rappresentanza dei parchi nazionali, designato da Federparchi.

Ora, la consulta regionale è chiamata, dalle disposizioni della legge in oggetto, a collaborare all'esercizio di funzioni *lato sensu* gestorie della rete dei sentieri rientranti nella REC, che — con riferimento alla frazione di quest'ultima presente nel territorio dei parchi nazionali — è assegnata agli enti gestori dei medesimi, come risulta chiaramente dagli articoli 1, comma 3, e 9 della legge n. 394 del 1991. Pare dunque corretto che la legge regionale predisponga forme di collaborazione organica con gli enti parco nell'esercizio delle funzioni legate alla REC.

Si deve tuttavia rilevare che la designazione del rappresentante di quest'ultimi da parte di Federparchi non rappresenta una soluzione in grado di tener adeguatamente conto delle funzioni in questione.

Esse, infatti, spettano ovviamente ai singoli soggetti gestori delle aree protette in questione, di talché i medesimi non possono venir surrogati da Federparchi nella individuazione del loro rappresentante.

Anche in questo caso la norma appare dunque incostituzionale perché interviene in una materia riservata alla legge statale che individua negli enti parco singolarmente intesi i portatori dell'interessi tutelati.

Inoltre la norma appare incostituzionale anche laddove conferisce all'amministrazione regionale una funzione gestoria dell'area protetta che risulta chiaramente affidata, con norme poste a presidio di standard di tutela ambientale, all'ente parco.

4. Illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, e comma 2, lettera *a*), della legge Regione Campania n. 2/2017 nella parte in cui:

a) non prevedono che la gestione tecnica dei siti ricompresi nella REC ed inclusi nei territori delle aree protette sia di competenza esclusiva dei relativi enti gestori (art. 9, comma 1);

b) prevedono che gli enti di gestione delle aree protette debbano individuare le modalità di fruizione della rete regionale «in accordo con i comuni territorialmente interessati», per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), e sesto comma della Costituzione nonché dell'art. 118, primo e secondo comma della Costituzione in riferimento agli articoli 1, comma 3, 9, 11 e 12 della legge n. 394/1991.

In base all'art. 9, comma 1, della legge in esame «la gestione tecnica dei siti ricompresi nella REC è di competenza della Regione Campania, degli enti locali territorialmente competenti e degli enti di gestione delle aree protette».

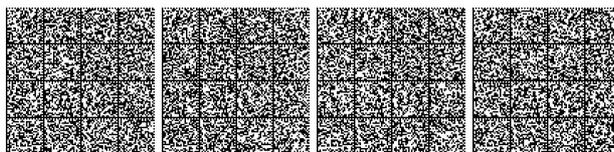
Il successivo comma 2 prevede inoltre che «i soggetti di cui al comma 1 (...) individuano, in accordo con i comuni territorialmente interessati (...) le diverse modalità di fruizione della rete regionale che rispondono all'esigenza di valorizzare e riequilibrare i bacini escursionistici locali».

Come si è già avuto modo di evidenziare, tuttavia, la legge n. 394 del 1991 è chiara nell'affidare l'attività di gestione dei parchi nazionali all'ente parco. In tal senso depono, inequivocabilmente, l'art. 1, comma 3, di tale atto normativo, che esplicitamente individua nella disciplina dal medesimo dettata lo «speciale regime (...) di gestione» cui i territori delle aree protette sono sottoposti. Tale speciale regime di gestione, in particolare per i parchi nazionali, è imperniato — dal punto di vista del soggetto titolato allo svolgimento dell'attività di gestione — sull'ente parco, individuato e disciplinato dall'art. 9, e — dal punto di vista funzionale — sul piano del parco, di cui al già citato art. 12.

Alla luce delle menzionate disposizioni legislative statali, le sopra richiamate norme regionali vanno ritenute incostituzionali.

L'art. 9, comma 1, infatti, attribuisce cumulativamente agli enti di gestione delle aree protette e agli enti locali territorialmente competenti la gestione tecnica dei siti, quando è evidente che — in base alle sopra richiamate norme della legge n. 394 del 1991 — nell'ambito dei territori ricompresi all'interno delle aree protette tale funzione non può che spettare esclusivamente ai relativi enti di gestione.

Il successivo comma 2, nel prevedere la necessità dell'accordo con i comuni territorialmente interessati ai fini della individuazione delle «diverse modalità di fruizione della rete regionale», pregiudica analogamente le funzioni attribuite ai soggetti gestori delle aree protette, poiché impedisce che questi ultimi si autodeterminino nelle scelte inerenti tali funzioni, dovendo necessariamente concordarle con i comuni.



La disposizione regionale in parola, inoltre, contrasta con l'art. 11 della legge n. 394 del 1991, che attribuisce al regolamento del parco il compito di disciplinare «l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco», e quindi anche le «modalità di fruizione» della rete regionale dei sentieri.

Da qui il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), e sesto comma, della Costituzione.

5. Illegittimità costituzionale dell'art. 10, commi 1, 4, 3 e 5 della legge Regione Campania n. 2/2017 per violazione degli articoli 117, secondo comma, lettera *s*), sesto comma della Costituzione e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, anche in riferimento agli articoli 1, comma 3, 9, 11 e 12 della legge n. 394 del 1991.

L'art. 10 disciplina nel dettaglio la pianificazione annuale degli interventi sulla rete regionale.

In particolare, il comma 1 prevede che «il piano triennale degli interventi sulla rete regionale definisce gli interventi da realizzare sulla rete regionale ed individua le opere oggetto di finanziamento con i relativi importi di contributo sulla base delle priorità indicate nei piani degli interventi sulla rete provinciale».

Tale norma, nella parte in cui non prevede che il piano triennale, per la parte in cui si rivolge alle porzioni di territorio regionale ricomprese nel perimetro dei parchi nazionali, debba necessariamente rispettare il regolamento ed il piano del parco, è da considerare costituzionalmente illegittima.

Come si è già evidenziato più sopra, infatti, l'art. 11 della legge n. 394 del 1991 affida al regolamento del parco il compito di disciplinare «l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco» (comma 1), mentre il successivo art. 12 prevede che «la tutela dei valori naturali ed ambientali» del parco avvenga attraverso lo strumento del piano per il parco.

Nella parte in cui le disposizioni regionali sopra richiamate non prevedono che le attività della regione sopra illustrate destinate ad interessare il territorio dei parchi nazionali debbano svolgersi in conformità al regolamento ed al piano di ciascun parco, si pongono in contrasto con le citate norme della legge n. 394 del 1991, violando dunque, per conseguenza, l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, poiché esse incidono sul nucleo di salvaguardia predisposto dalla legge statale, in esercizio della propria competenza esclusiva in materia di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», con riferimento ai parchi nazionali.

La mancata previsione della conformità al regolamento del parco, d'altra parte, implica anche la violazione dell'art. 117, sesto comma, della Costituzione, poiché comporta la lesione della potestà regolamentare in una materia di competenza legislativa esclusiva statale, nella specie destinata ad essere esercitata dagli enti parco in base al citato art. 11 della legge n. 394 del 1991.

Infine, la possibilità che l'attività gestionale e organizzativa regionale si espliciti in difformità dal piano del parco comporta a sua volta la lesione dell'art. 118, primo e secondo comma, della Costituzione, dal momento che in tal modo si pregiudica una funzione amministrativa di tipo programmatico affidata dalla legge statale in una materia di propria competenza, ad un ente pubblico nazionale quale l'ente parco.

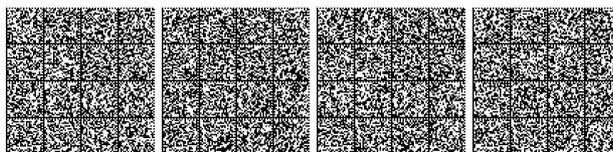
Il comma 4 prevede inoltre che il piano triennale degli interventi sia approvato dalla giunta regionale, sentita la commissione consiliare competente, e che le sue integrazioni e modifiche siano effettuate con una ulteriore delibera di giunta. Anche in questo caso la norma della Regione Campania affida all'amministrazione regionale una importante funzione programmatica e gestoria che, nella parte in cui interessa porzioni del territorio regionale ricadenti all'interno del perimetro di parchi nazionali, è di spettanza degli enti parco. Risulta infatti evidente che la disposizione regionale ammette anche forme di intervento su cui l'ente parco non abbia prestato il proprio consenso.

E ciò risulta precisamente lesivo dello standard di tutela ambientale predisposto dalla legge n. 394 del 1991, che a posto tale ente a presidio dei «valori naturalistici, scientifici, estetici, culturali educativi e ricreativi» presenti nel parco nazionale (art. 2, comma 1, della legge n. 394 del 1991).

Parimenti incostituzionali vanno ritenute le disposizioni di cui ai commi 3 e 5 dell'art. 10.

Il comma 3 prevede che «il piano annuale degli interventi sulla rete regionale individu(i) (...) gli interventi di competenza della regione nei settori che coincidono in tutto o in parte con proprietà regionali nonché sui percorsi escursionistici di valenza regionale e locale individuati nel piano», mentre il successivo comma 5 affida al detto piano, «per ciascun percorso compreso nella REC», il compito di individuare «il soggetto obbligato alla manutenzione, il contenuto dell'obbligo e la periodicità minima del controllo, secondo i criteri stabiliti dal regolamento attuativo di cui all'art. 16».

Anche in questo caso le disposizioni citate affidano all'amministrazione regionale importanti funzioni gestorie che — con riferimento alla parte di REC presente nel territorio dei parchi nazionali — spettano, in base alla legge n. 394 del 1991, ai singoli enti parco, rappresentando un aspetto del nucleo di tutela ambientale predisposto dalla legge statale per le aree protette del tipo di cui trattasi.



6. Illegittimità costituzionale dell'art. 13 della legge Regione Campania n. 2/2017 per violazione degli articoli 117, secondo comma, lettera *s*), sesto comma e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, anche in riferimento agli articoli 1, comma 3, 9, 11 e 12 della legge n. 394 del 1991.

L'art. 13 disciplina la segnaletica della rete regionale, sia tramite la individuazione di disposizioni sostanziali di diretta applicazione (comma 1), sia tramite l'affidamento alla consulta regionale e ai comuni di specifiche funzioni (come la adozione di linee guida e lo svolgimento di interventi per l'installazione delle strutture).

La disposizione viola l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), e sesto comma, e l'art. 118, primo e secondo comma, della Costituzione, nella parte in cui si applica anche alla frazione della rete regionale presente nel territorio dei parchi nazionali.

L'art. 11 della legge n. 394 del 1991 attribuisce al regolamento del parco il compito di disciplinare «l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco».

L'art. 12, d'altronde, prevede il piano per il parco disciplini i «sistemi di accessibilità (...) pedonale».

La disciplina della sentieristica e della relativa segnaletica rientra dunque senz'altro tra i compiti che la legge statale attribuisce al regolamento e al piano del parco.

Da qui il contrasto con gli articoli 11 e 12 della legge n. 394 del 1991, e — quindi — con l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), e sesto comma, della Costituzione.

L'attribuzione di funzioni sostanzialmente gestorie ai comuni, quali la posa, l'installazione, l'adeguamento e la manutenzione della segnaletica, a sua volta, contrasta con le funzioni che al riguardo sono chiamati a svolgere gli enti parco in base agli articoli 1, comma 3, e 9 della legge n. 394 del 1991.

Da qui la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione.

7. Illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, lettere *a*), *b*), *c*), *d*), *f*) e *g*) della legge Regione Campania n. 2/2017, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), sesto comma, della Costituzione, anche in riferimento agli articoli 11 e 12 della legge n. 394 del 1991.

L'art. 16 disciplina il regolamento attuativo della medesima.

In particolare, il comma 2 affida a tale atto normativo il compito di disciplinare:

«*a*) le caratteristiche tecniche a cui deve essere uniformata la segnaletica della REC con la previsione di un termine perentorio per l'adeguamento della segnaletica esistente;

b) le caratteristiche delle tabelle segnaletiche da apporre in presenza di particolari attrazioni naturalistiche, storico-culturali, architettoniche e religiose allo scopo di segnalare la specificità dell'itinerario e descrivere habitat, paesaggi e singole emergenze;

c) i criteri e le prescrizioni per la progettazione e la realizzazione degli itinerari escursionistici rientranti nella REC;

d) le caratteristiche di sicurezza necessarie per consentire le diverse tipologie di fruizione; (...)

f) (...) i criteri generali di manutenzione dei percorsi della REC;

g) per ciascun percorso l'individuazione del soggetto obbligato alla manutenzione, il contenuto dell'obbligo e la periodicità minima delle attività di controllo sullo stato di manutenzione».

Nella parte in cui tale disposizione prevede che sia il regolamento attuativo a disciplinare i sopra richiamati oggetti anche con riferimento al territorio degli enti parco, deve ritenersi incostituzionale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), sesto comma, in riferimento agli articoli 11 e 12 della legge n. 394/1991, che attribuiscono la disciplina di tali settori al regolamento e al piano del parco.

8. Illegittimità costituzionale degli articoli 4, comma 2; 7; 8, comma 2, lettera *n*); 9, comma 1 e comma 2, lettera *a*); 10, comma 1, comma 4, commi 3 e 5; 13; 16, comma 2, lettere *a*), *b*), *c*), *d*), *f*) e *g*) della legge Regione Campania n. 2/2017 nel caso in cui si applichino a porzioni del territorio regionale incluse nel perimetro di riserve naturali statali e di aree protette regionali — in relazione all'art. 117, comma 2, lettera *s*) e comma sesto della Costituzione — anche in riferimento agli articoli 1, 17 e 29 della legge n. 394 del 1991.

Le disposizioni sopra richiamate devono ritenersi incostituzionali anche con riguardo alla parte in cui la loro applicazione è destinata a coinvolgere porzioni del territorio incluse nel perimetro di riserve naturali statali e aree protette regionali.

Quanto alle prime, risulta innanzi tutto chiaramente dall'art. 1 della legge n. 394 del 1991 come anch'esse debbano risultare sottoposte ad uno «speciale regime» che coinvolge sia la loro «tutela» che la loro «gestione».

Il successivo art. 17, inoltre, precisa come sia compito del loro decreto istitutivo determinare «i confini della riserva ed il relativo organismo di gestione» nonché «indicazioni e criteri specifici cui devono conformarsi il piano di gestione della riserva ed il relativo regolamento attuativo, emanato secondo i principi contenuti nell'art. 11 della presente legge».



Anche se disciplinate in modo certamente meno dettagliato, anche per le riserve naturali statali la legge n. 394 del 1991 pone, a tutela della loro missione ambientale, vincoli organizzativi e funzionali analoghi a quelli che caratterizzano i parchi nazionali, prevedendo in particolare:

- a) l'affidamento della loro gestione ad uno specifico organismo, individuato *ad hoc* dal decreto istitutivo;
- b) lo svolgimento di una attività di pianificazione dell'attività di gestione;
- c) l'esistenza di un momento regolatorio delle attività consentite nell'area protetta.

Quanto alle aree protette regionali, occorre innanzi tutto ricordare come sia del tutto consolidato l'orientamento della giurisprudenza costituzionale secondo il quale la disciplina delle aree protette, rientrando nella competenza esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente» prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, detta norme fondamentali del settore cui la legislazione regionale deve uniformarsi anche con riferimento alle aree protette regionali (*cf.*, ad esempio, sentenze n. 212 del 2014; n. 171 del 2012; n. 325 del 2011; n. 41 del 2011).

In particolare, per quel che qui è di più prossimo interesse, le norme statali cui la legislazione regionale deve uniformarsi prevedono resistenza di un soggetto gestore dell'area protetta regionale, che non può essere spogliato delle competenze sugli interventi nella medesima (articoli 1, comma 4 e 23 della legge n. 394 del 1991), nonché l'esistenza di un regolamento dell'area protetta (art. 22, comma 1, lettera d): in tema si vedano tra le altre, le sentenze n. 171 del 2012, n. 41 del 2011 e n. 325 del 2011) e di un piano del parco regionale (art. 23), cui sono affidati compiti analoghi agli omologhi strumenti di regolamentazione e pianificazione degli enti parco dello Stato.

Sia alle riserve naturali statali che alle aree protette regionali, infine, si applica l'art. 29 della legge n. 394 del 1991, che — ad ulteriore conferma di quanto rilevato più sopra — affida all'«organismo di gestione dell'area naturale protetta» importanti poteri di controllo circa la conformità delle attività realizzate nell'area rispetto al regolamento, al piano e al nulla osta.

In sintesi, sussistono dunque ragioni di incostituzionalità delle disposizioni regionali sopra richiamate, per ragioni analoghe a quelle più sopra illustrate, anche con riferimento a quelle porzioni del territorio regionale rientranti nel perimetro di riserve naturali statali e di aree protette regionali.

9. Illegittimità dell'art. 14, comma 3, e dell'art. 15, comma 8, per violazione del principio di legalità di cui all'art. 25, comma 2, della Costituzione, e dei principi fondamentali di tassatività e determinatezza in materia di sanzioni amministrative enunciati all'art. 1, legge n. 689/1981.

L'art. 14, comma 1, prevede che «È fatto divieto a chiunque alterare o modificare lo stato di fatto dei percorsi escursionistici inseriti nella rete regionale e, in particolare, di mutare la destinazione d'uso degli spazi, impedire il libero accesso ai percorsi ed ai siti, sovrapporre altre infrastrutture o esercitare qualsiasi altra azione tesa in ogni caso a violare il divieto di cui al presente comma».

Il comma 2 stabilisce «Se le esigenze di modifica di destinazione d'uso intervengono a seguito di interventi progettati dai comuni, ogni variazione deve essere preventivamente comunicata alla consulta regionale, ed autorizzata dalla giunta regionale ai fini dell'aggiornamento della REC», mentre il successivo comma 3 prevede che «La violazione del comma 2 comporta l'applicazione delle sanzioni e delle misure previste dal decreto legislativo n. 285/1992, nelle misure dallo stesso determinate».

Tale ultima disposizione, limitandosi a richiamare indistintamente le sanzioni e le misure di cui al decreto legislativo n. 285/1992, presenta una formulazione estremamente generica, con riferimento sia alla natura sia all'entità delle sanzioni da applicare alle violazioni in esse previste.

Al riguardo, come ben noto, nel nostro ordinamento i principi costituzionali in materia sanzionatoria ed in particolare del principio di legalità previsto dall'art. 25 della Costituzione, trovano applicazione in relazione a tutte le misure di natura sanzionatoria.

Ed infatti, secondo l'ormai consolidato orientamento di codesta Corte costituzionale (sentenza n. 196/2010), formatosi anche recependo gli indirizzi della giurisprudenza europea, tali canoni debbono essere estesi a tutte le misure di carattere punitivo, comprese quelle amministrative, alle quali si applica quindi la medesima disciplina per la pena in senso stretto. Relativamente alla norma censurata, si osserva che i principi di tassatività e determinatezza, che costituiscono naturale corollario del predetto principio di cui all'art. 25, comma 2, della Costituzione, impongono che la formulazione della fattispecie di natura punitiva sia sufficientemente chiara e dettagliata, in modo che risulti agevole per chiunque distinguere la sfera del lecito da quella dell'illecito e conoscere quale sia la risposta sanzionatoria agli illeciti commessi.

Detti canoni costituzionali sono per altro espressamente richiamati dall'art. 1 della legge n. 689/1981, in tema di principi generali in materia di sanzioni amministrative, che testualmente dispone: «le leggi che prevedono sanzioni amministrative si applicano soltanto nei casi e per i tempi in essa considerati».



I medesimi profili di incostituzionalità si riscontrano con riferimento all'art. 15, comma 8, che risulta formulato in modo non chiaro nel riferimento a disposizioni sanzionatorie contenute nei commi precedenti («Oltre alle sanzioni previste dai commi 2 e 3»).

10. Illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 3 della legge Regione Campania n. 2/2017 in relazione all'art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione.

L'art. 15 della legge n. 2/2017 al comma 3 che punisce con la sanzione amministrativa pecuniaria «Chiunque danneggia la segnaletica o le opere realizzate per la percorribilità e la sosta lungo i percorsi escursionistici della rete regionale».

La disposizione in esame descrive la condotta del reato penale di danneggiamento; in particolare la fattispecie ricalca il disposto dell'art. 635, comma 2, n. 1, del codice penale.

La determinazione delle fattispecie che costituiscono reato costituisce, però, materia riservata alla legislazione esclusiva dello Stato ex art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione (ordinamento civile e penale) con conseguente incostituzionalità anche della disposizione in esame.

P. Q. M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimi gli articoli 4, comma 2; 7; 8, comma 2, lettera n); 9, comma 1 e comma 2, lettera a); 10, comma 1, comma 4, commi 3 e 5; 13; 16, comma 2, lettere a), b), c), d), f) e g); 14, comma 3; 15, comma 8; 15, comma 3 della legge regionale Campania del 20 gennaio 2017, n. 2 e conseguentemente annullarli per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno: 1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri 10 marzo 2017.

Roma, 15 marzo 2017

L'Avvocato dello Stato: GALLUZZO

17C00093

N. 35

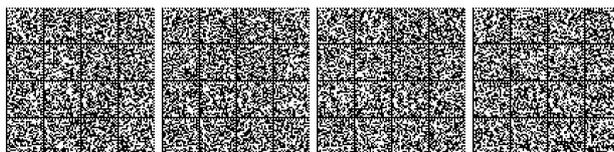
*Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 31 marzo 2017
(del Presidente del Consiglio dei ministri)*

Bilancio e contabilità pubblica - Norme della Regione Campania - Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2017-2019 - Ripiano del maggiore disavanzo - Disciplina.

- Legge della Regione Campania 20 gennaio 2017, n. 4 (Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2017-2019 della Regione Campania).

Ricorso ex art. 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, n. 12.

Contro la Regione Campania, in persona del presidente pro-tempore, per la declatoria della illegittimità costituzionale della legge della Regione Campania n. 4 del 20 gennaio 2017, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Campania del 20 gennaio 2017, n. 7, recante «Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2017-2019 della Regione Campania come da delibera del Consiglio dei ministri in data 21 marzo 2017.



FATTO

In data 20 gennaio 2017, è stata pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Campania n. 7/2017 la legge regionale n. 4 del 20 gennaio 2017, recante «Bilancio di previsione finanziario per il triennio 2017-2019 della Regione Campania».

Il provvedimento in esame recepisce contabilmente le disposizioni del rendiconto 2013, approvato con legge regionale n. 31/2016, e dell'assestamento 2016, approvato con legge regionale n. 36/2016.

Quest'ultima ha formato oggetto di ricorso ex art. 127 della Costituzione, attualmente pendente e contraddistinto al n. 12/2017, ed è stata in tal sede censurata nella parte (art. 3) in cui la regione, a seguito di successive deliberazioni di riaccertamento straordinario dei residui, non consentite dal punto 9.3 dell'allegato 4/2 del decreto legislativo n. 118 del 2011, aveva determinato un maggiore disavanzo di € 485.547.401,64 e ne aveva disposto il ripiano con le modalità previste dall'art. 3, comma 16, del decreto legislativo n. 118/2011 (in trenta quote annuali costanti) anziché con le regole ordinarie in applicazione del disavanzo al bilancio, dettate dalla disciplina di cui all'art. 42, comma 12, del decreto legislativo n. 118/2011 (nel triennio del bilancio di previsione e in ogni caso entro la conclusione della legislatura).

Ora, la legge di bilancio n. 4/2017 recepisce contabilmente quanto già illegittimamente disposto dal rendiconto 2013 e dall'assestamento 2016, prevedendo un disavanzo di amministrazione pari ad € 136.452.242,42 per l'anno 2017, € 138.036.312,39 per l'anno 2018 ed € 139.661.146,13 per l'anno 2019, che inficia anche gli allegati contabili di cui all'art. 3, quali il «Quadro generale riassuntivo della gestione finanziaria» e il «Prospetto degli equilibri di bilancio».

Conseguentemente, la legge di bilancio nel suo complesso si pone in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione, che riserva in via esclusiva alla potestà legislativa dello Stato la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, per le stesse ragioni che inficiano - sotto il medesimo profilo - la già impugnata legge regionale della Regione Campania n. 36/2016.

Pertanto, con il presente atto, si impugna la legge regionale della Regione Campania n. 4/2017, affinché ne sia dichiarata la illegittimità costituzionale, con conseguente annullamento, sulla base delle seguenti considerazioni in punto di

DIRITTO

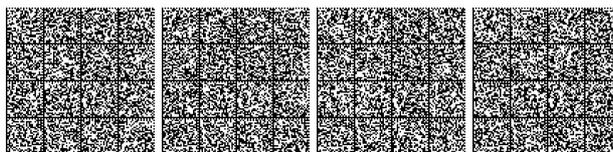
1. Come accennato in narrativa, la legge di assestamento al bilancio di previsione 2016-2018 della Regione Campania (legge regionale n. 36 del 7 dicembre 2016) ha tra l'altro introdotto, per quanto qui interessa, all'art. 3, delle variazioni alle previsioni di spese per l'esercizio finanziario 2016-2017-2018, con variazioni di competenza e di cassa al precedente stato di previsione, meglio illustrate nella tabella 4 annessa in allegato alla legge.

In particolare, la richiamata norma prevede testualmente che:

«1. Nello stato di previsione delle spese per l'esercizio finanziario 2016 sono introdotte le variazioni di competenza e cassa di cui alla annessa tabella n. 4, comprensive della quota annua del maggior disavanzo tecnico da riaccertamento straordinario dei residui accertato in sede di approvazione del rendiconto 2013, pari a € 32.369.826,78 e della quota ripiano disavanzo per la contabilizzazione del decreto-legge n. 35/2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 64/2013, come stabilito dall'art. 1, commi da 692 a 700, della legge n. 208/2015 pari ad € 64.654.869,92 e del relativo Fondo anticipazione di liquidità per € 2.558.633.529,68;

2. Nello stato di previsione delle spese per l'esercizio finanziario 2017 sono introdotte le variazioni di competenza di cui alla annessa tabella n. 4, comprensive della quota annua del maggior disavanzo tecnico da riaccertamento straordinario dei residui accertato in sede di approvazione del rendiconto 2013, pari a € 16.184.913,39 e della quota ripiano disavanzo per la contabilizzazione del decreto-legge n. 35/2013 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 64/2013 come stabilito dall'art. 1, commi da 692 a 700, della legge n. 208/2015 pari ad € 66.199.255,28 e del relativo Fondo anticipazione di liquidità per € 2.492.434.274,40;

3. Nello stato di previsione delle spese per l'esercizio finanziario 2018 sono introdotte le variazioni di competenza di cui alla annessa tabella n. 4, comprensive della quota annua del maggior disavanzo tecnico da riaccertamento straordinario dei residui accertato in sede di approvazione del rendiconto 2013, pari a € 16.184.913,39 e della quota ripiano disavanzo per la contabilizzazione del decreto-legge n. 35/2013 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 64/2013 come stabilito dall'art. 1, commi da 692 a 700, della legge n. 208/2015 pari ad € 67.783.325,25 e del relativo Fondo anticipazione di liquidità per € 2.424.650.949,15».



Così disponendo, il legislatore regionale ha illegittimamente inciso nelle competenze statali, come si è illustrato nel citato ricorso n. 12/2017 con argomentazioni che vengono con il presente atto riferite anche alla legge n. 4/2017.

2. Come accennato in premessa, la Regione Campania ha approvato, in data 14 novembre 2016, la legge regionale n. 31 (pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Campania 14 novembre 2016, n. 75), rendiconto generale della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2013.

La legge contiene l'approvazione del rendiconto generale e del conto del bilancio della Regione Campania per l'esercizio finanziario 2013.

3. Alla luce degli elementi scaturenti da tali documenti e della conseguente rideterminazione ed aggiornamento delle risultanze di bilancio, con la legge n. 36/2016 il legislatore regionale ha poi proceduto al recepimento contabile delle risultanze stesse, con variazione in aumento della quota annua del disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui da ripianare in trenta esercizi. La tabella 4 allegata alla legge n.36/2016 mostra appunto, alla penultima riga, la «Copertura disavanzo tecnico da riaccertamento straordinario dei residui», con variazioni, per gli anni 2016, 2017 e 2018, pari rispettivamente ad € 32.369.826,78; € 16.184.913,39; € 16.184.913,39.

Successivamente, la legge regionale n. 4/2017, qui impugnata, ha previsto a sua volta un disavanzo di amministrazione pari ad € 136.452.242,42 per l'anno 2017, € 138.036.312,39 per l'anno 2018 ed € 139.661.146,13 per l'anno 2019 (si vedano, in particolare, gli allegati 6 e 7 — «Quadro generale riassuntivo della gestione finanziaria» e «Prospetto degli equilibri di bilancio», rispettivamente alle voci «Disavanzo di amministrazione» «Ripiano disavanzo presunto di amministrazione precedente») — scontando i medesimi vizi della legge regionale Campania n. 36/2016, vizi che si estendono agli allegati contabili di cui all'art. 3, quali - appunto — il «Quadro generale riassuntivo della gestione finanziaria» e il «Prospetto degli equilibri di bilancio».

L'art. 2, comma 6, della legge regionale n. 4/2017 esplicita inoltre che «Per tutte le annualità ricomprese nel bilancio di previsione 2017-2019 il totale generale della spesa è comprensivo della quota di ripiano del maggior disavanzo generato per effetto del riaccertamento straordinario dei residui effettuato al fine di adeguarli al principio generale della competenza finanziaria previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 ...».

Trattasi, tuttavia, di artificio contabile che si pone in evidente contrasto con la normativa statale regolante la materia.

3. Va, invero, rammentato che, con il decreto legislativo n. 118/2011 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), il legislatore statale ha posto principi contabili generali da applicarsi da parte delle regioni, delle province autonome e degli enti locali, ai fini dell'uniformità dei documenti contabili, disciplinando, espressamente «ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione», «l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni».

Tale normativa è stata appunto posta a soddisfare l'esigenza primaria contemplata dalla norma costituzionale richiamata (e qui violata), che rimette alla competenza statale esclusiva la materia della «armonizzazione dei bilanci pubblici».

4. Per quanto qui interessa, l'art. 42, del citato decreto legislativo n. 118/2011 (da qualificarsi quale norma interposta), nel disciplinare il risultato di amministrazione, prevede al comma 12 un preciso procedimento per l'imputazione in bilancio dell'eventuale maggior disavanzo che dovesse risultare rispetto alle previsioni dei precedenti documenti contabili, disponendo che «l'eventuale disavanzo di amministrazione accertato ai sensi del comma 1, a seguito dell'approvazione del rendiconto, al netto del debito autorizzato e non contratto di cui all'art. 40, comma 1, è applicato al primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione. La mancata variazione di bilancio che, in corso di gestione, applica il disavanzo al bilancio è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione. Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio. Il piano di rientro è sottoposto al parere del collegio dei revisori. Ai fini del rientro, possono essere utilizzate le economie di spesa e tutte le entrate, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle con specifico vincolo di destinazione, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili e da altre entrate in conto capitale con riferimento a squilibri di parte capitale».

I successivi commi 13 e 14 prevedono, rispettivamente, che «la deliberazione di cui al comma 12 contiene l'impegno formale di evitare la formazione di ogni ulteriore potenziale disavanzo, ed è allegata al bilancio di previsione e al rendiconto, costituendone parte integrante. Con periodicità almeno semestrale, il presidente della giunta regionale trasmette al consiglio una relazione riguardante lo stato di attuazione del piano di rientro. A decorrere dal 2016, è fatto salvo



quanto previsto dall'art. 40, comma 2», e che «l'eventuale disavanzo di amministrazione presunto, accertato ai sensi del comma 2, è applicato al bilancio di previsione dell'esercizio successivo secondo le modalità previste al comma 12. A seguito dell'approvazione del rendiconto e dell'accertamento dell'importo definitivo del disavanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, si provvede alle eventuali ulteriori iniziative necessarie ai sensi del comma 12».

5. Appare dunque evidente che il legislatore regionale campano — che già con la legge di assestamento di bilancio 2016-2018, aveva totalmente disatteso il procedimento previsto dalla norma statale di principio che regola il procedimento per l'imputazione in bilancio dell'eventuale maggior disavanzo — reitera adesso, nella legge n. 4/2017, il medesimo vizio.

Invero, come risulta dalla lettura della complessa normativa statale, è pur vero che il disavanzo di amministrazione può essere ripianato negli esercizi considerati nel bilancio di previsione (in ogni caso nei limiti costituiti dalla durata della legislazione regionale), in una con l'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro del disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a conseguire il fondamentale obiettivo del pareggio di bilancio; tuttavia la Regione Campania non ha seguito il corretto procedimento sopra sommariamente richiamato, ed anzi si è scontrata con il disposto di cui al decreto legislativo n. 118/2011 che, all'allegato 4/2, punto 9.3, vieta espressamente, «al fine di evitare comportamenti opportunistici», di «effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attraverso successive deliberazioni», sicché il riaccertamento straordinario di cui all'art. 3, comma 16, del decreto legislativo n. 118/2011, come già osservato, può essere eseguito solo una volta, dovendosi - a regime - seguire la procedura di cui all'art. 42, comma 12, decreto legislativo n. 118/2011 citato.

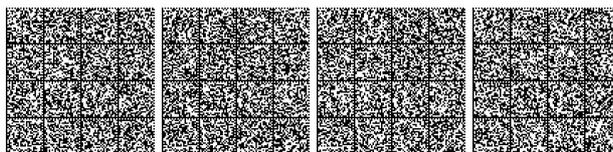
Tale comportamento del legislatore regionale non solo incide sul canone, anche costituzionalmente previsto, dell'uniformità/armonizzazione dei bilanci pubblici, ma — sotto un ben più rilevante profilo sostanziale — conduce ad una non corretta formazione del documento contabile, aggirando anche l'altro principio costituzionale costituito dal tendenziale pareggio tra entrate e spese (art. 81 della Costituzione).

In tal senso si è espressa la Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Campania, proprio nella relazione allegata al giudizio di parificazione del rendiconto 2013 (cfr. n. 2, che precede): il legislatore regionale, osserva il giudice contabile, ricorrendo ad artifici contabili, finisce con l'utilizzare illegittimamente il riaccertamento straordinario quale «mezzo per eludere il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio» (1)

6. Da tutto quanto sin qui esposto, appare evidente il mancato rispetto dei principi di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, ciò che comporta la violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, in patente violazione dell'art. 117, comma 2, lettera e), della Costituzione.

Per tali ragioni la legge regionale della Campania n. 4/2017 deve essere dichiarata incostituzionale.

(1) Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Campania - delibera n. 285/2016 dell'8 luglio 2016: «in conformità alla ormai consolidata giurisprudenza di questa sezione, si rammenta che il riaccertamento straordinario non può costituire mezzo per eludere il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio, utilizzato per accedere al ripiano trentennale di disavanzi che non hanno causa nel mutamento delle regole di costruzione del bilancio (cfr. da ultimo SRC n. 53/2016/PRSP la precedente SRC Campania n. 250/2015/PRSP, oltre a 228/2015/PRSP, n. 217/2015/PRSP, n. 196/2015/PRSP, n. 162/2015/PRSP). La nuova contabilità armonizzata, infatti, imponendo la “traduzione” del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2013 in una nuova grandezza, ricomputata in base al principio della competenza finanziaria «potenziata» ed al principio prudenziale della svalutazione standard dei crediti (generante il FCDE), può generare un risultato di amministrazione nettamente peggiorativo. Ciò per due ragioni: la prima è che la redistribuzione temporale di debiti e crediti e la conseguente imputazione alle varie annualità di bilancio può generare un “disavanzo tecnico” (che pure non equivale a violazione del principio del pareggio di bilancio in quanto, in ottica pluriennale, ciascun debito continua ad avere la sua copertura); la seconda riguarda il principio prudenziale della svalutazione standard dei crediti, in base al criterio della riscossione storica. Mentre nel previgente ordinamento il Fondo svalutazione crediti era affidato al prudente apprezzamento dell'ente, mediante una valutazione in concreto e partita per partita del bilancio, il nuovo istituto obbliga, pressoché senza eccezioni, a costruire un fondo di svalutazione che assume a riferimento unico il criterio della riscossione storica (diversamente calcolata per la sede previsionale e la “competenza” annuale e per la sede consuntiva). Giova evidenziare che è proprio il passaggio da un criterio di svalutazione concreto ad uno standard che rende costituzionalmente ragionevole il largo lasso temporale (trent'anni) per ripianare i disavanzi da armonizzazione (diversamente che per le situazioni di conclamato squilibrio attuale e latente a date precedenti il 1° gennaio 2015): infatti, il riequilibrio secondo le regole ordinarie avrebbe potuto portare ad un trattamento eccessivamente rigoroso rispetto allo scopo costituzionale del Legislatore che è quello di garantire l'effettivo rispetto del pareggio di bilancio (art. 81 della Costituzione), laddove la svalutazione standard porta a ritenere come non riscuotibili crediti che in concreto potrebbero invece avere un “nomen bonum” (si pensi a crediti per cui sono stati effettuati regolari atti interruttivi concernenti aziende debentrici in bonis e con cui è stato raggiunto un accordo transattivo regolarmente evaso alle scadenze stabilite o ad un consistente credito tributario verso una multinazionale altamente solvibile che si è insediata improvvisamente in un territorio storicamente depresso e con una bassa riscossione volontaria e coattiva). Per tale ragione, e quindi in un'ottica costituzionalmente orientata, è ammesso il ripiano trentennale conseguente all'attuazione dei nuovi principi contabili (art. 3, comma 16, decreto legislativo n. 118/2011). Diversamente la legge e i principi generali dell'ordinamento contabile, in primo luogo il principio costituzionale di equilibrio, non consentono che disavanzi effettivi e concreti che si basano su fatti giuridico-contabili antecedenti al 31 dicembre 2013, (data di conversione contabile del risultato di amministrazione per la Regione Campania), ed indipendenti dalla tecnica di contabilizzazione, siano ripianati con metodi diversi da quelli ordinariamente previsti a seconda della gravità dello squilibrio entro tempi nettamente più ridotti, nel rispetto del principio della solidarietà finanziaria tra generazioni (art. 2, della Costituzione), nonché del principio di ragionevolezza e proporzionalità (art. 3 della Costituzione). Per tale ragione, la giurisprudenza di questa Corte ha puntualmente sottratto alla regola del ripiano trentennale i disavanzi che hanno ragione in fatti indipendenti dal mutamento di regime contabile».



P.Q.M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittima, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra specificati, la legge della Regione Campania n. 4 del 20 gennaio 2017, pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Campania del 20 gennaio 2017, n. 7, come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 21 marzo 2017.

Roma, 21 marzo 2017

L'Avvocato dello Stato: RUSSO

17C00094

N. 70

Ordinanza del 24 gennaio 2017 del Giudice di pace di Venezia nel procedimento penale a carico di D.C.G.

Reati e pene - Abrogazione del reato di cui all'art. 594 cod. pen. (Ingiuria).

- Legge 28 aprile 2014, n. 67 (Deleghe al Governo in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio. Disposizioni in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova e nei confronti degli irreperibili), art. 2, comma 3; decreto legislativo 15 gennaio 2016, n. 7 (Disposizioni in materia di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili, a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge 28 aprile 2014, n. 67), art. 1, lett. c).

IL GIUDICE DI PACE DI VENEZIA

Nel procedimento Rgnr n. 585/2011 - Rg.Gdp 164/2015, premesso:

che nella fattispecie di reato al procedimento in oggetto riguarda il reato di ingiurie, fatto previsto e punito dell'art. 594 codice penale;

che la parte civile costituita ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, legge n. 67 del 28 aprile 2014 (quale legge delega) e dell'art. 1, lettera c), del decreto legislativo n. 7 del 15 gennaio 2016 che ha abrogato il suddetto reato di ingiurie ex art. 594 codice penale per cui è processo;

che il P.M. si è associato alla richiesta della parte civile, mentre la difesa dell'imputato si è opposta richiesta; tanto premesso il giudice remittente osserva quanto segue.

I — Inquadramento normativo.

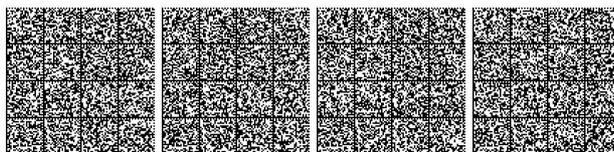
L'oggetto del giudizio riguarda il reato di ingiurie previsto e punito dall'art. 594 codice penale. Tale reato è stato abrogato dell'art. 1, lettera c), del decreto legislativo n. 7 del 15 gennaio 2016 quale norma attuativa della Legge delega n. 67 del 28 aprile 2014, art. 2, comma 3.

Di tali norme abrogative il remittente dubita della legittimità costituzionale.

L'art. 594 codice penale era inserito nel Capo II, Titolo XII del Libro II del codice penale riguardante i delitti contro l'onore.

L'onore costituisce uno dei beni fondamentali della persona umana riconosciuto tra i diritti inviolabili dell'uomo di cui all'art. 2 della costituzione, nei quali sono compresi il diritto alla vita, all'incolumità fisica e alla libertà personale. La stessa Corte costituzionale infatti lo annovera tra i beni e gli interessi inviolabili in quanto essenzialmente connessi con la persona umana (Corte costituzionale n. 86/1972 e n. 38/1973).

Si tratta quindi di un bene giuridico ascritto nel rango dei diritti essenziali, assoluti, personali, non patrimoniali, inalienabili, intrasmissibili, imprescrittibili, originari e innati, ed è estrinsecazione, nelle società democratiche, del fondamentale principio di uguaglianza di tutti gli essere umani che trova le sue profonde radici nel principio del rispetto per ogni persona, per ogni essere umano, senza alcuna distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.



In tale contesto il legislatore è intervenuto emanando le due richiamate leggi ordinarie che hanno abrogato il bene tutelato dagli articoli 2 e 3 della costituzione.

Il remittente dubita quindi della legittimità costituzionale delle suddette disposizioni normative rispetto agli articoli 2 e 3 della Carta Costituzionale.

2 — Sulla rilevanza della questione.

2.1 — La questione di legittimità costituzionale, sollevata dalla parte civile, appare rilevante ai fini della decisione poiché sussiste un nesso di pregiudizialità necessaria tra il giudizio *a quo* ed il giudizio di legittimità costituzionale. Ed invero nel vigente quadro normativo il giudice di pace sarebbe tenuto a dichiarare di non doversi procedere ex art. 129 codice procedura penale dal reato di ingiurie perché il fatto non è più previsto dalla legge come reato. Tuttavia il dubbio di legittimità costituzionale della nonna abrogativa comporterebbe, in caso di abrogazione della norma incostituzionale, la riespansione della rilevanza penale del comportamento oggetto del reato di ingiurie con conseguente obbligo per il giudice di celebrare il processo e verificare in dibattimento la sussistenza o meno della fattispecie delittuosa che potrebbe comportare la condanna dell'imputato.

Ne consegue che la questione della costituzionalità della norma abrogativa del reato di ingiurie possiede una incidenza attuale nel procedimento *a quo* perché ha ad oggetto la norma abrogativa del comportamento delittuoso in base al quale è stato instaurato il presente giudizio nei confronti dell'imputato.

2.2 — La rilevanza della questione appare sussistere anche se l'oggetto riguarda norme penali di favore e precisamente norme abrogative di ipotesi delittuose come nel caso di specie. Il remittente è a conoscenza dell'indirizzo contrario alla sindacabilità delle norme penali di favore, tuttavia lo scrivente ritiene che l'applicazione di tale orientamento porterebbe a conseguenze contrarie alla tutela della Costituzione. Si deve considerare infatti che se fosse preclusa la sindacabilità della norme penali di favore, i dubbi di legittimità costituzionale sulle norme sicuramente applicabili nel giudizio *a quo* e ritenute dal giudice non manifestamente infondate, non potrebbero essere posti al sindacato della Corte con l'aberrante conseguenza che le norme penali di favore sfuggirebbero al controllo di costituzionalità precludendo lo strumento atto a garantire la preminenza della costituzione sulla legislazione statale ordinaria.

Sul punto si richiama l'orientamento della Corte costituzionale (espresso a partire dalla sentenza n. 148/1983) in base al quale è possibile esperire il sindacato di costituzionalità anche sulle norme abrogative o che escludano la rilevanza penale di certi comportamenti poiché non è possibile concedere l'immunità a nessuna tipologia di norme della legislazione ordinaria rispetto alla Carta Costituzionale.

In tal senso si è espressa anche la successiva giurisprudenza della Corte costituzionale affermando la sindacabilità delle c.d. norme penali di favore ovvero di norme che stabiliscano, per determinati soggetti od ipotesi, un trattamento penalistico più favorevole di quello che risulterebbe dall'applicazione di norme generali e comuni (*cf.* Corte costituzionale n. 394/2006). In tale decisione si è altresì precisato che la Corte non può certo configurare nuove norme penali, ma non le sono precluse «le decisioni ablative di norme che sottraggono determinati gruppi di soggetti o di condotte alla sfera applicativa di una norma comune o comunque più generale» con la sola conseguenza «dell'automatica riespansione della norma generale o comune, dettata dallo stesso legislatore, al caso già oggetto di una incostituzionale disciplina derogatoria» (*cf.* Corte costituzionale n. 394/2006). Sotto tale profilo si richiama infatti la recentissima decisione della Corte costituzionale nella quale venne dichiarata l'incostituzionalità della legge abrogativa del reato di associazione paramilitare, facendo rivivere la fattispecie penale (*cf.* Corte costituzionale n. 5/2014).

Alla luce di tale inquadramento il remittente ritiene quindi che alla Corte costituzionale non possa essere precluso lo scrutinio di costituzionalità di qualsivoglia norma costitutiva o abrogativa fattispecie emanata dal legislatore con norme ordinarie.

3 — Sulla non manifesta infondatezza.

Il requisito della «non manifesta infondatezza» della questione è diretto ad evitare condotte delle parti dilatorie e si ravvisa nell'effettiva e concreta consistenza della questione di legittimità che si esprime nei seguenti termini.

3.1 — Un primo aspetto è relativo al fatto che le disposizioni abrogative del reato per cui è processo determinano la fuoriuscita del bene dell'onore e del decoro dal sistema di tutela pubblicistica dei diritti fondamentali. Si osserva infatti che non ci sono diritti inviolabili di cui all'art. 2 della Costituzione che non siano protetti anche dalle norme penali, proprio in virtù della massima tutela che ad essi viene garantita.

La stessa Corte costituzionale ha infatti ritenuto che gli articoli 2, 3 e l'art. 13, primo comma, della Costituzione riconoscano e garantiscano i diritti inviolabili dell'uomo, fra i quali rientrano quelli del proprio decoro, del proprio onore, della propria rispettabilità, riservatezza, intimità e reputazione, sanciti espressamente negli articoli 8 e 10 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo (*cf.* Corte costituzionale n. 38/1973).



In tale contesto si deve ritenere che la tutela dei diritti fondamentali ed inviolabili dell'essere umano, nei quali è ricompreso il concetto di onore e di decoro, possa essere garantita «sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità» soltanto attraverso le norme penali, poiché sono proprio le norme penali che sono poste, ontologicamente, a difesa dei diritti inviolabili dell'essere umano.

Diritti inviolabili dell'essere umano che debbono essere tutelati dalle norme penali sia per l'efficacia deterrente della sanzione penale che per l'inadeguatezza delle sanzioni amministrative o civili che appaiono inconciliabili a prevenire, ricomporre o reprimere le condotte lesive dei diritti fondamentali. Nel caso di specie il legislatore ha approvato con legge ordinaria la contestuale abrogazione della fattispecie delittuosa dal codice penale ed ha introdotto una tutela privatistica del bene costituzionalmente protetto, utilizzando il medesimo testo del primo comma dell'art. 594 c.p., andando così a degradare il reato ad un illecito civile sottoposto unicamente al nuovo istituto della sanzione pecuniaria civile (art. 4, del decreto legislativo n. 7/2016) e ledendo, ad avviso del remittente, gli articoli 2 e 3 della Costituzione posti a tutela dei diritti fondamentali della persona.

3.2 — Un secondo aspetto di non manifesta infondatezza è quello relativo all'instaurazione di una diversa tutela sostanziale di fattispecie inerenti il medesimo diritto fondamentale costituzionalmente tutelato generando la violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Le norme oggetto di scrutinio di costituzionalità hanno determinato con l'abrogazione dell'art. 594 codice penale una disparità di trattamento con fattispecie criminose inerenti il medesimo diritto fondamentale. Ed invero l'art. 594 codice penale e l'art. 595 codice penale sono riconducibili alla stessa medesima *ratio* e allo stesso diritto fondamentale dell'onore, decoro, reputazione e rispettabilità che trovano identica tutela codificata in due articoli differenti del codice penale in relazione alla presenza dell'offeso (integrando quindi il reato di ingiuria) o all'assenza dell'offeso (integrando invece il reato di diffamazione).

Con l'abrogazione del reato di ingiuria la tutela del diritto inviolabile dell'onore è lasciata unicamente alla fattispecie di cui all'art. 595 codice penale e cioè al medesimo fatto commesso in assenza dell'offeso con evidente lesione del principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione.

Le norme abrogative hanno infatti reso penalmente irrilevante la medesima condotta oggetto del reato di cui all'art. 595 codice penale qualora verificatasi in presenza dell'offeso.

Non solo ma il dubbio di costituzionalità si manifesta in maniera inequivocabile esaminando l'ipotesi aggravata di cui al comma 4 dell'art. 594 codice penale che così disponeva: «Le pene sono aumentate qualora l'offesa sia commessa in presenza di più persone».

La scelta di perseguire un fatto «comunicando con più persone» in assenza dell'offeso (diffamazione) e di non punire il medesimo fatto «commesso in presenza di più persone» con la presenza dell'offeso (ingiurie) appare irragionevole, discriminante e in violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Basti pensare che rimane reato la lettera di lamentele inviata solamente a Tizio e Caio sulle qualità etiche di Sempronio, mentre non è più ipotesi di reato la lesione dell'onore realizzata in presenza dell'offeso, in un pubblico convegno o in una trasmissione televisiva, pronunciando le più turpi ed offensive ingiurie in presenza della persona offesa.

Sotto questo profilo il remittente dubita della legittimità costituzionale delle norme abrogative del reato di ingiuria in quanto il legislatore ha considerato in modo difforme fattispecie che hanno ad oggetto l'identico diritto fondamentale costituzionalmente tutelato.

3.3 — Un terzo aspetto di non manifesta infondatezza è quello relativo alla difforme tutela processuale garantita al medesimo diritto fondamentale nell'abrogato reato di ingiuria rispetto al reato di diffamazione.

Nel giudizio *a quo* la persona offesa, costituita parte civile, è l'unico soggetto indicato dal pubblico ministero come testimone del fatto storico oggetto dell'imputazione. Ne deriva che, nell'inquadramento ante abrogazione la persona offesa — parte civile poteva deporre e che la sua deposizione poteva essere posta a fondamento della decisione.

Con l'abrogazione del reato tale effetto processuale non è più applicabile.

Ed invero con l'abrogazione del reato e l'introduzione della sanzione civile per il fatto ingiurioso la persona offesa potrà avere tutela giurisdizionale solo attraverso introduzione di un giudizio civile nel quale la possibilità di deporre come testimone è normativamente preclusa poiché è noto che nel giudizio civile la parte non può deporre a favore di sé stessa.

Ne consegue che le ingiurie pronunciate nei confronti della persona offesa in assenza di testimoni sono destinate a restare nella sfera dell'impunità non essendo possibile l'accertamento civilistico con la deposizione della sola persona offesa.



Ciò determina una ingiustificata e irragionevole disparità di trattamento con l'ipotesi delittuosa della diffamazione nella quale la persona offesa può costituirsi parte civile e deporre come teste fornendo al giudice gli elementi che possono essere posti a fondamento della decisione di responsabilità dell'imputato.

La norma abrogativa introduce quindi un trattamento deteriore dei fatti ingiuriosi e appare quindi trattare in modo completamente difforme situazioni analoghe e inerenti il medesimo diritto fondamentale con irrimediabile lesione dell'art. 3 della Carta Costituzionale.

Alla luce delle ragioni sopra esposte il giudice rimettente ritiene di non poter prescindere dall'applicazione al caso di specie delle norme abrogative in oggetto che si ritiene debbano essere sottoposte al vaglio di costituzionalità.

P.Q.M.

Il Giudice di pace di Venezia, letto l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3, della legge n. 67 del 28 aprile 2014 e dell'art. 1, lettera c), del decreto legislativo n. 7 del 15 gennaio 2016, nella parte in cui dispongono l'abrogazione dell'art. 594 c.p. per violazione degli articoli 2 e 3 della Costituzione:

dispone la sospensione del presente giudizio;

ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;

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

Venezia, 24 gennaio 2017

Il Giudice di pace: PERTILE

17C00111

N. 71

Ordinanza del 13 gennaio 2017 della Corte dei conti - Sezione giurisdizionale per la Regione Liguria nel procedimento contabile Simonetti Francesco contro Ministero della difesa

Impiego pubblico - Previsione per il personale non contrattualizzato, di cui all'articolo 3 del d.lgs. n. 165 del 2001, che le progressioni di carriera, comunque denominate, eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici - Proroga sino al 31 dicembre 2014 delle disposizioni che limitano la crescita dei trattamenti economici, anche accessori, del personale delle pubbliche amministrazioni - Omessa previsione, per i soggetti cessati dal servizio durante il periodo di congelamento degli effetti economici, della valorizzazione nella determinazione del trattamento di quiescenza, a decorrere dalla data di cessazione del blocco, dei benefici economici pensionabili derivanti dalle progressioni di carriera conseguite durante il medesimo periodo di blocco.

- Decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, art. 9, comma 21, terzo periodo; decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, art. 16, comma 1, lett. b), come specificato dall'art. 1, comma 1, lett. a), primo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'articolo 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111).



LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE GIURISDIZIONALE PER LA REGIONE LIGURIA

Il giudice unico consigliere Maria Riolo, ha pronunciato la seguente ordinanza nel giudizio pensionistico iscritto al n. 19762 del registro di segreteria, proposto da Simonetti Francesco, nato il 7 febbraio 1949 a Taranto, rappresentato e difeso, anche disgiuntamente, dagli avvocati Alba Giordano e Umberto Verdacchia, del Foro di Roma, elettivamente domiciliato in Genova, via Assarotti n. 4, int. 6/A, presso lo studio dell'avv. Federico Campanella, contro il Ministero della difesa, avverso la nota M-D MCOMRM 0035815 del 31 luglio 2015 della Marina militare, Direzione di commissariato, di determinazione della pensione, e avverso il diniego della stessa Amministrazione sull'istanza di rideterminazione del trattamento pensionistico sulla base della retribuzione corrispondente al grado effettivamente rivestito alla data di cessazione dal servizio.

Udito nella pubblica udienza del 2016, per la parte ricorrente, l'avv. Umberto Verdacchi.

Ritenuto in fatto

Il signor Simonetti Francesco, ufficiale della Marina militare, cessato dal servizio per limiti di età a decorrere dall'8 febbraio 2014, è stato collocato in ausiliaria dalla stessa data, ai sensi degli articoli 886, comma 1, e 992, comma 1, del Codice dell'ordinamento militare, decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66.

L'interessato, nel lamentare il rifiuto dell'Amministrazione (interventuto il 24 luglio 2015) avverso l'istanza di rideterminazione della pensione (proposta il 4 giugno 2015), ha chiesto:

l'annullamento «*in parte qua*» del provvedimento di determinazione della pensione provvisoria della Direzione di commissariato Marina militare di Roma, nella parte in cui assume nella base pensionabile lo stipendio e gli altri assegni pensionabili propri del grado di ammiraglio ispettore, anziché quelli propri del grado di ammiraglio ispettore capo, indicando in € 58.589,32 annui lordi lo stipendio di ammiraglio ispettore classe 7ª (considerato dall'Amministrazione nella determinazione della pensione) e in € 65.798,89 annui lordi lo stipendio di ammiraglio ispettore capo (classe 6ª), di cui alla promozione conseguita il 30 agosto 2012;

l'accertamento del diritto all'attribuzione dello stipendio e del trattamento economico propri del grado rivestito, per effetto della progressione di carriera conseguita il 30 agosto 2012, ai fini della determinazione della base contributiva e di calcolo della pensione, con effetto dalla data di cessazione dal servizio (8 febbraio 2014) o, quanto meno, dal 1° gennaio 2015, data, quest'ultima, a decorrere dalla quale è cessata la c.d. cristallizzazione delle progressioni di carriera venute a maturazione negli anni 2011, 2012, 2013 e 2014;

in via subordinata, la rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale, per contrasto con gli articoli 2, 3, 36, 38, e 53 della Costituzione, dell'art. 9, comma 21, terzo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010 n. 122 nella parte in cui stabilisce che «le progressioni di carriera comunque denominate eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici»; dell'art. 16, comma 1 lett. b) del decreto-legge 6 luglio 2011 n. 98, convertito dalla legge 15 luglio 2011 n. 111, che ha successivamente prorogato il predetto termine all'anno 2014, qualora dette norme siano interpretate nel senso di «cristallizzare», alla data del 31 dicembre 2010, il trattamento economico utile ai fini della determinazione della base pensionabile per i pubblici dipendenti di cui all'art. 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, cessati dal servizio, per età, nel periodo del 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2014, i quali abbiano conseguito avanzamenti di carriera nello stesso periodo.

Nell'atto introduttivo del giudizio e nella memoria pervenuta il 1° luglio 2016, i difensori del ricorrente nel chiedere l'accoglimento del ricorso, hanno esposto:

che l'interessato è cessato dal servizio nel periodo, compreso tra il 1° gennaio 2011 ed il 31 dicembre 2014, di vigenza dell'art. 9, comma 21, terzo periodo del decreto-legge n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010 e del regolamento, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2013, n. 122, di attuazione dell'art. 16, comma 1, del decreto-legge n. 98/2011, convertito dalla legge n. 111/2011.

che allo stesso non è stato attribuito il trattamento economico del grado di ammiraglio ispettore capo, salvo il riconoscimento da parte dell'Amministrazione dell'indennità di posizione dirigenziale, prevista dall'art. 1819 del decreto legislativo n. 66/2010;



che la pensione è stata calcolata in relazione ad una base pensionabile determinata sul trattamento economico spettante alla data del 31 dicembre 2010, inferiore al grado rivestito dall'interessato alla data di cessazione dal servizio.

Secondo la difesa la condotta dell'Amministrazione si fonda su una erronea lettura dell'inciso «ai soli fini esclusivamente giuridici» contenuto nel terzo periodo dell'art. 9, comma 21, del decreto-legge n. 78/2010, perché farebbe discendere dalla norma effetti permanenti della cristallizzazione che la legge aveva previsto, invece, in via temporanea e non definitiva. L'art. 9, comma 21, del decreto-legge n. 78/2010, secondo l'assunto difensivo, non contiene disposizioni finalizzate ad incidere negativamente sul trattamento pensionistico, per cui l'Amministrazione non avrebbe dovuto tener conto di detta cristallizzazione ai fini della determinazione del trattamento di quiescenza dei destinatari del «blocco».

La determinazione del Ministero della difesa creerebbe una disparità di trattamento nell'ambito dei soggetti che, pur avendo conseguito la promozione al grado superiore nello stesso arco temporale (dal 2011 al 2014) di vigenza della «cristallizzazione», cessano dal servizio prima o dopo il 1° gennaio 2015 e più chiaramente la disparità di trattamento si verificherebbe a danno di coloro che, cessando dal servizio entro il 31 dicembre 2014, nonostante l'avvenuta promozione, non usufruiscono della valorizzazione nella base pensionabile del trattamento economico conseguito con la promozione stessa a differenza di quelli che cessano dal servizio dal 1° gennaio 2015.

I difensori ritengono che il Ministero della difesa avrebbe dovuto attraverso un'interpretazione diversa da quella data alle norme di riferimento, rideterminare la pensione del ricorrente alla cessazione del blocco, similmente a quanto disposto dal Ministero del tesoro nei confronti del personale militare destinatario della norma vincolistica a suo tempo dettata dall'art. 7, comma 3, del decreto-legge n. 384/1992, convertito con modificazioni, dalla legge n. 438/82, che per l'anno 1993 ha escluso l'applicazione delle norme sugli incrementi retributivi. All'epoca il Ministero del tesoro con apposita circolare dispose il ripristino dell'operatività degli incrementi a decorrere dal 1° gennaio 1994 e, a decorrere dalla stessa data, la rideterminazione della base pensionabile del trattamento di quiescenza spettante al personale cessato dal servizio nel periodo inciso dall'art. 7 decreto-legge n. 384/1992.

La questione di legittimità costituzionale, proposta in via subordinata alla richiesta di accoglimento del ricorso secondo l'interpretazione dianzi prospettata, è stata motivata dai difensori principalmente con il riferimento alla giurisprudenza della Corte costituzionale (sent. n. 299/1993; sent. n. 245 del 1997; sent. n. 304 del 2013; sent. n. 310 del 2013; sent. n. 154 del 2014) assumendo che le norme in questione ed altre analoghe sono state ritenute costituzionalmente legittime in quanto aventi carattere eccezionale e transeunte in ragione della temporaneità del sacrificio imposto, mentre, nella specie, per i soggetti che, come il ricorrente, sono cessati prima del 1° gennaio 2015, il sacrificio derivante dal «blocco» assumerebbe carattere permanente definitivo.

Con memoria pervenuta in data 6 luglio 2016, si è costituito in giudizio il Ministero della difesa Direzione generale della previdenza militare e della leva.

L'amministrazione ha formulato, in via gradata, le seguenti conclusioni:

difetto di giurisdizione in quanto trattasi sostanzialmente di rilievi che involgono aspetti stipendiali seppure con riflessi pensionistici;

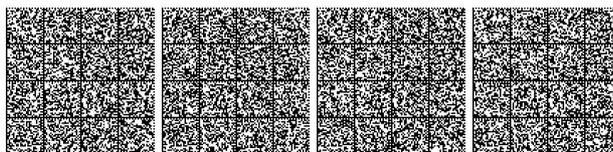
inammissibilità del ricorso in quanto proposto avverso un provvedimento pensionistico provvisorio, mentre l'art. 62 del regio decreto n. 1214/1934, prevede il ricorso alla competente sezione della Corte dei conti avverso i provvedimenti definitivi di pensione;

rigetto del ricorso con salvezza di spese.

L'Amministrazione ha addotto la legittimità del proprio operato e richiamando l'art. 9, comma 21, del decreto-legge n. 78/2010, ha esposto che nella determinazione della base pensionabile non si è potuto tenere conto della promozione al grado di ammiraglio ispettore capo perché la stessa è stata conseguita nel periodo di blocco, adducendo che la normativa attualmente vigente avrebbe consentito la corresponsione all'interessato dell'indennità di posizione correlata alla progressione in carriera, mentre gli incrementi retributivi derivanti dalla promozione riguarderebbero solo il personale in servizio alla data del 1° gennaio 2015. L'Amministrazione ha evidenziato anche che l'interessato percepisce l'indennità di ausiliaria determinata con riferimento al trattamento economico del pari grado in servizio.

All'udienza del 13 luglio 2016 è stata adottata ordinanza istruttoria (n. 26/2016); il Ministero della difesa con nota pervenuta il 4 novembre 2016 ha prodotto la documentazione richiesta riguardante il conferimento del grado di ammiraglio ispettore capo al signor Simonetti.

All'udienza del 18 novembre 2016, con sentenza parziale n. 109/2016, respingendo le eccezioni proposte dal Ministero della difesa, è stata affermata la giurisdizione della Corte dei conti, è stata dichiarata l'ammissibilità del gravame e, ritenuta la non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità prospettata da parte ricorrente, è stata disposta l'adozione di separata ordinanza per la rimessione degli atti alla Corte costituzionale.



Considerato in diritto

Il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122, contenente «Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica», all'art. 9, comma 21, ha stabilito: «I meccanismi di adeguamento retributivo per il personale non contrattualizzato di cui all'art. 3, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, così come previsti dall'art. 24 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, non si applicano per gli anni 2011, 2012 e 2013 ancorché a titolo di acconto, e non danno comunque luogo a successivi recuperi. Per le categorie di personale di cui all'art. 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni, che fruiscono di un meccanismo di progressione automatica degli stipendi, gli anni 2011, 2012 e 2013 non sono utili ai fini della maturazione delle classi e degli scatti di stipendio previsti dai rispettivi ordinamenti. Per il personale di cui all'art. 3 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 e successive modificazioni le progressioni di carriera comunque denominate eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici. Per il personale contrattualizzato le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici».

Le suddette misure sono state prorogate fino al 31 dicembre 2014 per effetto dell'art. 16, comma 1, lettera *b*), 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 del decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2013, n. 122, art. 1, comma 1, lett. *a*), contenente il regolamento di attuazione del decreto-legge n. 98/2011.

Il periodo di efficacia del blocco degli effetti economici derivanti dalle progressioni di carriera si è concluso al 31 dicembre 2014. La legge di stabilità 23 dicembre 2014 n. 190, infatti, all'art. 1, comma 256, ha previsto la proroga fino al 31 dicembre 2015, soltanto delle disposizioni recate dall'art. 9, comma 21, primo e secondo periodo, del decreto-legge n. 78/2010.

A decorrere dal 1° gennaio 2015 il personale in servizio ha potuto godere degli emolumenti derivanti dalle progressioni di carriera conseguite nel periodo del blocco, ossia negli anni 2011, 2012, 2013 e 2014.

Il ricorrente, quale ufficiale della Marina militare, ha conseguito il grado di ammiraglio ispettore capo in data 30 agosto 2012 ed essendo cessato dal servizio per limiti di età, alla data del collocamento in ausiliaria (8 febbraio 2014) non era in godimento dei benefici derivanti dalla stessa promozione.

Nei suoi confronti l'Amministrazione, facendo riferimento al suddetto blocco degli effetti economici delle progressioni di carriera (terzo periodo del comma 21 dell'art. 9, del decreto-legge n. 78/2010), ha liquidato la pensione provvisoria i considerando, ai fini della base pensionabile, la posizione retributiva corrispondente al grado di «ammiraglio ispettore» anziché quella di «ammiraglio ispettore capo».

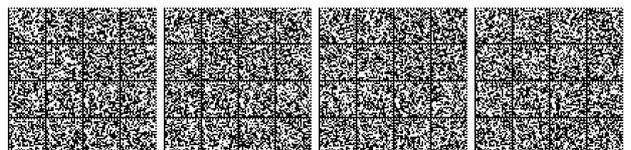
Di ciò si duole il ricorrente che chiede la valorizzazione in quiescenza dei benefici economici pensionabili riferiti al grado di «ammiraglio ispettore capo» a decorrere dalla data di cessazione dal servizio (8 febbraio 2014), o dal 1° gennaio 2015, data di cessazione del blocco in argomento.

In subordine, l'interessato eccepisce l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, terzo periodo del decreto-legge n. 78/2010 e dell'art. 16, comma 1 lett. *b*) del decreto-legge n. 98/2011 per contrasto con gli articoli 2, 3, 36, 38 e 53 della Costituzione, assumendo che il mancato ragguaglio della pensione al grado effettivamente rivestito per i soggetti cessati dal servizio prima del 1° gennaio 2015 determina un vulnus permanente ed insanabile.

Ciò premesso, la questione dedotta in giudizio verte sul *quantum* del diritto a pensione. La pretesa del ricorrente di determinazione della pensione sulla base della retribuzione corrispondente al grado di ammiraglio ispettore capo non può, tuttavia, essere accolta nel vigente contesto normativo.

Alla data di cessazione dal servizio, infatti, era ancora vigente il blocco degli effetti economici delle progressioni di carriera, e l'art. 9, comma 21, terzo periodo del decreto-legge n. 78/2010, l'art. 16, comma 1, lett. *b*) del decreto-legge n. 98/2011 e l'art. 1, comma 1, lett. *a*), del decreto del Presidente della Repubblica n. 122/2013, non hanno previsto, per i soggetti che sarebbero cessati dal servizio durante il periodo del blocco stesso, la valorizzazione in quiescenza dei benefici economici pensionabili derivanti dalle conseguite progressioni.

Il trattamento stipendiale corrispondente alla progressione di carriera conseguita «ai fini esclusivamente giuridici» nel periodo del «blocco», non essendo entrato a far parte della base retributiva e contributiva del ricorrente, non può, in assenza di un'espressa previsione in tal senso, entrare nel calcolo della base pensionabile e nella determinazione del trattamento di quiescenza (su analoga fattispecie, Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Piemonte, sent. n. 195 del 7 giugno 2016).



Infatti, ai sensi dell'art. 1866 del codice dell'ordinamento militare, decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, e dell'art. 53 de decreto del Presidente della Repubblica 29 dicembre 1973 n. 1092, la base pensionabile si determina con riferimento allo stipendio e agli emolumenti retributivi pensionabili integralmente percepiti in attività di servizio. Anche per effetto delle disposizioni in materia di ampliamento della base contributiva e pensionabile previste dall'art. 2, commi 9, 10 e 11 della legge 8 agosto 1995, n. 335, il trattamento di quiescenza va rapportato alla contribuzione versata durante il rapporto lavorativo e quindi agli emolumenti percepiti in servizio.

Il quadro normativo di riferimento, ad avviso del rimettente, non consente interpretazioni dalle quali possa discendere l'accoglimento del ricorso.

La questione di legittimità costituzionale, proposta in via subordinata, dal ricorrente, è, pertanto, rilevante, ai fini del riconoscimento del diritto vantato davanti a questa Corte.

La questione stessa si appalesa non manifestamente infondata nei limiti e per i motivi che seguono.

La penalizzazione subita dai soggetti cessati dal servizio nel periodo del blocco discende direttamente dall'art. 9, comma 21, terzo periodo, del decreto-legge n. 78/2010, dall'art. 16, comma 1, lett. *b*) del decreto-legge n. 98/2011 e dall'art. 1, comma 1, lett. *a*), del decreto del Presidente della Repubblica n. 122/2013, laddove, pur introducendo un temporaneo e transeunte blocco degli effetti economici delle progressioni di carriera, il legislatore non ha considerato la posizione di coloro che sarebbero cessati dal servizio prima della cessazione della «cristallizzazione economica», trascurando, in tal modo, che gli stessi avrebbero subito una «vanificazione» della conseguita progressione di carriera, con definitiva perdita della retribuzione discendente dalla progressione stessa.

La mancata previsione della valorizzazione in quiescenza degli emolumenti pensionabili derivanti dalle progressioni di carriera, a far data dalla cessazione del regime di «blocco», determina il contrasto della disciplina della «cristallizzazione» con l'art. 3 della Costituzione sotto il duplice aspetto della contrarietà al principio della ragionevolezza e al principio di uguaglianza.

Per quanto riguarda il primo aspetto, la disciplina si appalesa irragionevole a causa degli effetti definitivi che si producono nei confronti dei soggetti che, cessando dal servizio prima della cessazione del «blocco», non possono godere, neanche ai fini pensionistici, degli effetti economici delle conseguite promozioni.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 304 del 12 dicembre 2013, nel ritenere infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 21, terzo periodo, del decreto-legge n. 78/2010, promossa dal TAR del Lazio, ha affermato, con riferimento ad alcuni dei parametri che il rimettente riteneva violati (art. 2 e art. 3), che «la misura adottata è giustificata dall'esigenza di assicurare la coerente attuazione della finalità di temporanea «cristallizzazione» del trattamento economico dei dipendenti pubblici per inderogabili esigenze di contenimento della spesa pubblica, realizzata con modalità per certi versi simili a quelle già giudicate da questa Corte non irrazionali ed arbitrarie (sentenze n. 496 e n. 296 del 1993; ordinanza n. 263 del 2002), anche in considerazione della limitazione temporale del sacrificio imposto ai dipendenti (ordinanza n. 299 del 1999).»

Il blocco degli effetti economici della progressione di carriera, mentre si appalesa ragionevole per il periodo della durata del blocco stesso, in considerazione del carattere temporaneo e transeunte, come ritenuto dalla Corte costituzionale con la predetta sentenza 304/2013 e con le successive pronunce (n. 310/2013; 113/2014, n. 154/2014), non si giustifica e si appalesa, perciò, discriminatorio nei confronti dei soggetti cessati dal servizio prima del 1° gennaio 2015.

In linea con quanto affermato dalla Corte costituzionale nelle suddette pronunce, il rimettente ritiene che le norme sulla «cristallizzazione» degli effetti economici della progressione di carriera non possano superare il vaglio di ragionevolezza nei confronti dei soggetti cessati dal servizio nel periodo del blocco.

Il sacrificio imposto ai soggetti in questione, non avendo carattere temporaneo, va oltre la giustificata necessità di risparmi immediati per il contenimento della spesa pubblica e, quindi, va oltre la insindacabile discrezionalità del legislatore, sfociando in una arbitraria, e comunque palesemente eccessiva e sproporzionata solo per alcuni, compressione degli interessi colpiti dalla «cristallizzazione».

Tale ultima considerazione consente di introdurre il secondo motivo di rilievo costituzionale, nel senso che l'evidenziato «effetto definitivo» della misura del blocco, che si produce solo per alcuni dei soggetti destinatari delle disposizioni *de quibus*, viola l'art. 3 della Costituzione sotto il profilo della disparità di trattamento tra soggetti che, a parità di qualifica e anzianità di servizio, conseguono la promozione nel periodo di cristallizzazione. Alcuni di essi, rimasti in servizio, possono godere degli effetti economici della progressione alla data di cessazione del blocco, mentre altri, come il ricorrente, cessati dal servizio per limiti di età, non possono goderne neanche ai fini della determinazione della base pensionabile. Tale disparità di trattamento non si giustifica per una diversità delle situazioni raffrontate, posto che la diversa età anagrafica o la sopravvenuta cessazione dal servizio non rappresentano elementi distintivi a fronte di identiche situazioni giuridiche caratterizzate dalla stessa anzianità di servizio e dall'avvenuto conseguimento della medesima progressione.



La disparità di trattamento, inoltre, si manifesta con maggiore evidente irrazionalità tra soggetti che come il ricorrente conseguono la progressione di carriera nel periodo di «blocco» e cessano dal servizio nello stesso periodo e colleghi che raggiungono lo stesso grado (o qualifica) dopo di loro e prima della cessazione della «cristallizzazione». Questi ultimi, nonostante abbiano conseguito la progressione di carriera successivamente ai primi, avendo gli stessi una minore anzianità di servizio, godranno, tuttavia, per il solo fatto di essere anagraficamente più giovani, dei benefici alla scadenza del blocco in quanto in servizio al 1° gennaio 2015, mentre i primi, pur avendo conseguito la progressione prima di loro e in possesso di una maggiore anzianità di servizio, non possono godere neanche ai fini della determinazione della pensione, trovandosi al 1° gennaio 2015 in posizione di quiescenza.

A sostegno della prospettata non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità delle norme in argomento, nella parte in cui non hanno regolato la posizione dei soggetti che sarebbero cessati dal servizio nel periodo del blocco, giova richiamare la pronuncia n. 304/2013 della Corte costituzionale, laddove, si legge che «Nelle ordinanze da n. 243 a n. 246 del 2012, il rimettente afferma, con riferimento alla ipotizzata violazione dell'art. 36 della Costituzione, che «la disposizione non regola la posizione di coloro tra essi che, nominati Ministri plenipotenziari [o «ambasciatori: ordinanza n. 246] nel considerato triennio 2011/2013, saranno, nell'arco dello stesso periodo, collocati a riposo per raggiunti limiti di età». Poiché la questione non costituiva oggetto dei giudizi principali, il rimettente formula la sopra riportata considerazione, con la quale imputa al legislatore un'omissione (quella cioè di non aver regolato situazioni che presentavano determinate peculiarità), senza però farne, correttamente, oggetto di una specifica richiesta atta a promuovere su questo diverso aspetto il giudizio incidentale. Il punto, quindi, esula dal presente procedimento».

Nel caso in esame, a differenza della fattispecie esaminata nella predetta sentenza, la mancata regolamentazione degli effetti delle promozioni ai fini pensionistici per i soggetti che sarebbero cessati dal servizio nel periodo del blocco, è determinante e rilevante, essendo questo giudice chiamato a decidere sul quantum del trattamento di quiescenza di soggetto cessato dal servizio nel periodo della cristallizzazione.

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione giurisdizionale regionale per la Liguria,

Visti gli articoli 134 e seguenti della Costituzione e l'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, solleva in quanto rilevante per la decisione del ricorso e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale:

dell'art. 9, comma 21, terzo periodo, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 30 luglio 2010, n. 122;

dell'art. 16, comma 1, lettera b), 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, come specificato dall'art. 1, comma 1, lettera a), primo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 4 settembre 2013, n. 122 (Regolamento in materia di proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti, a norma dell'art. 16, commi 1, 2 e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111),

per contrasto con l'art. 3 della Costituzione nella parte in cui dette norme non hanno previsto, nei confronti dei soggetti che sarebbero cessati dal servizio nell'arco temporale della «cristallizzazione», la valorizzazione in quiescenza, a decorrere dalla data di cessazione del blocco, degli emolumenti pensionabili derivanti dalle progressioni di carriera conseguite durante il blocco stesso.

Dispone la sospensione del presente giudizio e la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.

Ordina che la presente ordinanza sia notificata, a cura della Segreteria della Sezione, alle parti in causa ed al Presidente del Consiglio dei ministri, nonché comunicata al Presidente del Senato della Repubblica ed al Presidente della Camera dei deputati.

Così provveduto in Genova il 18 novembre 2016.

Il Giudice: RIOLO



N. 72

*Ordinanza del 7 febbraio 2017 del Tribunale di Trento nel procedimento civile promosso da K. A
contro Regione autonoma Trentino-Alto-Adige e altri*

Regioni - Norme della Regione Trentino-Alto Adige - Trattamento economico e regime previdenziale dei consiglieri regionali - Assegno vitalizio - Misura di riferimento per la quantificazione.

- Legge della Regione Trentino-Alto Adige 11 luglio 2014, n. 4 (“Interpretazione autentica dell’articolo 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige) e provvedimenti conseguenti”), artt. 1, 2, 3 e 4.

TRIBUNALE ORDINARIO DI TRENTO

SEZIONE CIVILE

Il Giudice unico,

Letti gli atti del proc. n. 4597/2014 RG, a scioglimento della riserva assunta all’udienza del 26 gennaio 2017;

Premesso che, nel presente giudizio ordinario di cognizione, l’attore A. K. ha chiesto che venga dichiarata l’inesistenza di qualsivoglia suo obbligo di restituzione di quanto a suo tempo da lui percepito a titolo di assegno vitalizio, in qualità di consigliere regionale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige del 13 dicembre 1988 al 17 giugno 2001, sulla base della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6, ed in forza degli atti e provvedimenti adottati — in esecuzione di tale legge — dall’Ufficio di presidenza del Consiglio regionale. La restituzione di € 130.438,40 in contanti oppure mediante trasferimento di quote del cd Fondo Family, è infatti oggi pretesa da tale ufficio a seguito dell’approvazione della legge regionale 11 luglio 2014, n. 4 (nel Bollettino Ufficiale 16 luglio 2014, n. 28 - Numero straordinario 1) dichiarata di «interpretazione autentica», della cit. legge regionale 21 settembre 2012, n. 6, ma in realtà, secondo l’attore, vera e propria disciplina innovativa avente effetti retroattivi sulle posizioni, anche negoziali, ormai perfezionate e consolidate degli ex consiglieri regionali. L’attore censura la cit. legge regionale 11 luglio 2014, n. 4, ed i provvedimenti amministrativi emessi sulla base della stessa, denunciando la sua contrarietà ai principi comunitari dell’affidamento e della certezza dei rapporti giuridici, applicabili in virtù del richiamo contenuto nell’art. 1 della legge nazionale n. 241 del 1990, nonché denunciando la contrarietà della stessa legge regionale ai principi — sempre comunitari — di ragionevolezza e proporzionalità, chiedendo sia il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell’Unione europea ai sensi dell’art. 267 del Trattato sull’Unione europea, sia che venga sollevata la questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, 2, 3 e 4 della cit. legge regionale 11 luglio 2014, n. 4, per contrasto con gli articoli 3, 24, 25 secondo comma, 42, 47, 97, 113 secondo e terzo comma, e 117 primo comma, della Costituzione, quest’ultimo in riferimento agli articoli 6, 7 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo ed all’art. 1 del primo protocollo addizionale, nonché per contrasto con l’art. 117, comma 2, lettera e) ed l) della Costituzione e con gli articoli 4, 8 e 11 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972 n. 670 (testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per Trentino-Alto Adige);

Premesso altresì che l’attore ha citato innanzi a questo Tribunale ordinario la Regione autonoma Trentino-Alto Adige, il Consiglio regionale della stessa Regione, l’Ufficio di presidenza di detto Consiglio, Diego Moltrer nella sua qualità di presidente del Consiglio regionale, la Giunta regionale, nonché Pensplan Invest Società di gestione del risparmio spa (nella sua qualità di affidataria dell’incarico, conferito dal Consiglio regionale, di istituire e gestire cit. Fondo Family), nonché infine la Società Gènere Securities Service spa (nella sua qualità di banca depositaria del Fondo Family); alla cit. udienza del 26 gennaio 2017, è stato dichiarato estinto il giudizio tra l’attore e le citate Pensplan Invest SGR spa e Società Gènere Securities Service spa, per rinuncia agli atti e all’azione;

Premesso altresì che, instaurato ritualmente il contraddittorio, questo Tribunale ordinario ha concesso alle parti i termini previsti dall’art. 183, sesto comma, del codice di procedura civile, riservando ora ogni decisione preliminare;

Premesso inoltre che, nelle more, in altro procedimento pendente sempre innanzi a questo Tribunale ordinario, analogo ai presente tranne che per quanto riguarda la persona dell’attore, le sezioni unite della Corte di cassazione, adite in sede di regolamento preventivo, con la sentenza 20 luglio 2016, n. 14.920, hanno dichiarato la giurisdizione di questo Tribunale ordinario, statuendo che la controversia originata dalla rimodulazione in riduzione dell’assegno vitalizio erogato a consiglieri regionali cessati dalla carica, spetta alla giurisdizione del giudice ordinario, attese, da un



lato, la natura non pensionistica dell'assegno, e la sua diversità di finalità e di regime rispetto alle pensioni, in relazione alle quali soltanto opera la competenza della Corte dei conti (per pensione dovendo correttamente intendersi quella particolare prestazione previdenziale consistente nella periodica erogazione di una somma di denaro, avente come presupposto la cessazione di un vero e proprio rapporto di lavoro — quale non è quello del consigliere regionale — in relazione al quale si è costituito il rapporto previdenziale; l'assegno vitalizio, invece, è collegato all'indennità di carica goduta in relazione all'esercizio di un mandato pubblico); e considerando, dall'altro lato, la mancanza di una specifica attribuzione legislativa a quest'ultima, sicché la fattispecie resta devoluta al giudice ordinario, dotato della giurisdizione generale secondo il principio dell'unicità della giurisdizione, rispetto al quale le diverse previsioni costituzionali dei giudici speciali operano in via meramente derogatoria;

Evidenziato che la rilevanza della questione di costituzionalità che con la presente ordinanza viene ora sollevata, risiede nella constatazione che la pretesa restitutoria della Regione Trentino-Alto Adige, oggetto di questo giudizio, potrà ritenersi fondata, ed in tal caso determinare il rigetto della corrispondente azione di accertamento negativo proposta dall'attore, solo se i citt. articoli 1, 2, 3 e 4 della cit. legge regionale 11 luglio 2014, n. 4, sulla quale detta pretesa restitutoria si fonda, siano ritenuti conformi ai parametri costituzionali invocati dall'attore stesso; in caso contrario, la pretesa restitutoria della Regione Trentino-Alto Adige, dovrà essere ritenuta infondata. Di qui la rilevanza della questione di costituzionalità;

Ricordato che la cit. legge regionale 11 luglio 2014, n. 4, (intitolata «Interpretazione autentica dell'art. 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6 [Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige], e provvedimenti conseguenti»), all'art. 1 (intitolato «Interpretazione autentica del termine “valore attuale” di cui all'art. 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6 e provvedimenti conseguenti»), prevede testualmente quanto segue: «1. Il termine “valore attuale” di cui all'art. 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6 (Trattamento economico e regime previdenziale dei membri del Consiglio della Regione autonoma Trentino-Alto Adige), dal momento di entrata in vigore della legge regionale stessa, si interpreta nel senso che esso fa riferimento al “valore attuale medio”. 2. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, l'Ufficio di Presidenza provvede alla nuova quantificazione del valore attuale medio di cui al comma 1, secondo i parametri indicati all'art. 2, applicati secondo i criteri di ragionevolezza, e adotta tutti i provvedimenti conseguenti. Sono nulli tutti gli atti che contengano pregresse quantificazioni del valore attuale e ogni atto conseguente. 3. Sono soggetti alla nuova quantificazione i Consiglieri regionali, cessati dal mandato, che abbiano maturato il requisito di età previsto per l'attribuzione dell'assegno vitalizio e il diritto alla corresponsione dell'assegno stesso, nonché gli aventi diritto di coloro che sono deceduti nel periodo intercorrente tra l'entrata in vigore della legge regionale n. 6 del 2012 e momento in cui è divenuto possibile l'esercizio della facoltà di opzione del valore attuale di cui all'art. 10, comma 2, della medesima legge». Il successivo art. 2 della medesima legge regionale 11 luglio 2014, n. 4, contiene la disciplina dei parametri applicativi per la determinazione del valore attuale medio. Il successivo art. 3, dedicato alle restituzioni ed ai recuperi, prevede che: «1. Ai Consiglieri che hanno beneficiato dell'attribuzione del valore attuale secondo condizioni e criteri di calcolo più favorevoli di quelli previsti dalla presente legge è fatto obbligo di restituzione. Agli stessi è indirizzata formale richiesta di restituire l'intera somma percepita o quella corrispondente al maggior valore attuale riconosciuto. 2. Le somme liquide, restituite alla data di entrata in vigore della presente legge, sono computate a compensazione parziale o totale delle somme da restituire. 3. La restituzione di cui al comma 1 avviene sia sotto forma di accredito a favore del Consiglio regionale che attraverso la riassegnazione di quote del Fondo Family, come prevista dall'art. 4. I Consiglieri che non siano titolari di quote del Fondo Family possono provvedere alla restituzione attraverso la riduzione del 50 per cento dell'assegno vitalizio diretto o di reversibilità spettante fino alla totale restituzione degli importi a debito. 4. Qualora entro novanta giorni dalla formale richiesta di cui al comma 1 i Consiglieri interessati o i loro eredi non procedano ai sensi del presente articolo alla restituzione delle somme corrispondenti al maggior valore attuale attribuito, il Consiglio promuove le iniziative giudiziarie necessarie ad ottenere detta restituzione, anche con diritto di rivalsa nei confronti degli eredi. 5. La restituzione dovuta dai Consiglieri regionali di cui al comma 4 dell'art. 1 può avvenire, anche in forma dilazionata, sotto forma di accredito a favore del Consiglio regionale della somma percepita in contanti, sotto forma di recupero sull'indennità consiliare mensile o sotto forma di recupero della somma corrispondente alla trattenuta mensile per il contributo obbligatorio che i Consiglieri sono tenuti a versare al Fondo di solidarietà, con conseguente rinuncia all'indennità di fine mandato per il corrispondente periodo di recupero. Nel caso di opzione per la restituzione dilazionata, all'importo da restituire viene applicato il tasso di inflazione programmata. 6. Su motivata richiesta relativa alla impossibilità, anche parziale, di restituire la quota del valore attuale ottenuta in acconto da parte dei Consiglieri di cui al comma 4 dell'art. 1, l'Ufficio di Presidenza stabilisce le modalità di recupero, prevedendo idonee forme di garanzia». Il successivo art. 4 della medesima legge regionale 11 luglio 2014, n. 4 (Riassegnazione delle quote dello strumento finanziario di cui all'art. 10, comma 4, lettera b) della legge regionale n. 6 del 2012 — Modifiche al Regolamento di gestione del Fondo Family), prevede che: «1. Le quote del Fondo Family di cui i



Consiglieri sono titolari sono rideterminate sulla base della quantificazione del valore attuale medio di cui alla presente legge, tenendo altresì conto della restituzione di cui al comma 3 dell'art. 3. 2. Le quote non spettanti ai Consiglieri, a seguito della rideterminazione di cui al comma 1 e alla conseguente riassegnazione, devono essere restituite da parte dei Consiglieri titolari al Consiglio regionale, mediante idoneo atto di trasferimento. 3. Dell'atto di trasferimento delle quote di cui al comma 2 il Consiglio regionale informa il gestore dello strumento finanziario. 4. Gli atti di cessione delle quote del Fondo Family ai Consiglieri che sono in attesa di maturare i requisiti per la corresponsione dell'assegno vitalizio, il cui valore attuale medio viene rideterminato nel momento di maturazione dei medesimi e corrisposto ai sensi del comma 1 dell'art. 7, sono nulli e le relative quote rientrano nella disponibilità del Consiglio regionale per gli effetti delle norme previste dalla presente legge. Il Consiglio regionale informa il gestore dello strumento finanziario della titolarità delle quote stesse. 5. A seguito della rideterminazione complessiva della composizione delle quote del Fondo Family il gestore dello strumento finanziario, entro il termine massimo di sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, adotta le modifiche al regolamento di gestione conseguenti all'applicazione della stessa, nel rispetto dei criteri di seguito indicati: a) equiparazione delle Quote di classe B alle Quote di classe A, ai fini dei Rimborsi parziali e del riparto della Quota Spettante nella fase di liquidazione finale del Fondo, come definiti dal regolamento di gestione; b) automatica conversione in Quote di classe A delle Quote di classe B, a fronte dei trasferimenti attuati in esecuzione delle previsioni di cui alla presente legge; c) ridefinizione del quorum deliberativo dell'Assemblea dei Partecipanti in rapporto alla consistenza delle due classi di Quote, prevedendo a tal fine che: 1. le delibere dell'Assemblea dei Partecipanti siano validamente assunte con il voto favorevole delle sole Quote di classe A in caso di mancata presenza di titolari di Quote di Classe B; 2. il quorum deliberativo delle Quote di classe B sia pari ai 50 per cento più una quota del totale delle Quote di classe B in circolazione»;

Osservato che, nella fattispecie concreta, all'attore A. K. è accaduto che, sulla base della cit. legge regionale n. 6 del 2012 ed a seguito dell'esercizio dell'opzione per il valore attuale (esercitata ai sensi del cit. art. 10 della stessa legge regionale, con la quale l'attore ha optato per la riduzione del proprio assegno vitalizio con la contestuale liquidazione in valore attuale della parte non più percepanda, per la quale aveva già versato i dovuti contributi), il presidente del Consiglio regionale, con decreto n. 663 del 30 ottobre 2013: 1) ha rideterminato l'assegno vitalizio a lui spettante, a decorrere dal 1° gennaio 2014, nell'importo lordo di € 4.127,72, pari al 30,40% della base di calcolo (in sostituzione del precedente 48,10%); 2) ha liquidato il valore attualizzato della parte ulteriore di vitalizio, già maturato ma non più percepando, nella somma di € 364.931,99, attribuendola all'attore mediante l'erogazione di € 144.931,99 e l'assegnazione dell'ulteriore importo di € 220.000,00 in quote nominative del «Fondo Family». Successivamente, a seguito dell'entrata in vigore, con efficacia retroattiva, della contestata legge regionale 11 luglio 2014, n. 4 che ha sostanzialmente mutato i criteri di determinazione del valore attualizzato della parte non più percepanda di vitalizio (in attuazione del parametro del «valore attuale medio» quantificato in base ai criteri sanciti dal successivo cit. art. 2) della stessa legge regionale n. 4 del 2014, con decreto del Presidente del Consiglio Regionale n. 104 del 26 settembre 2014 all'attore A. K. è stata chiesta la restituzione della cit. somma di € 130.438,40 a lui in precedenza versata in base alla legge regionale n. 6 del 2012, e poi risultata in eccesso sulla base della nuova legge regionale n. 4 del 2014;

Ricordato che, secondo la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, legislatore può legittimamente adottare norme di interpretazione autentica (per loro natura retroattive) non solo in casi di incertezza normativa o di ambiguità giurisprudenziali, ovvero nei casi in cui il legislatore stesso si limiti a selezionare uno dei possibili significati che possono ricavarsi dalla disposizione interpretata (rimanendo entro i possibili confini interpretativi), ma anche nell'ipotesi in cui il legislatore intervenga per contrastare un orientamento giurisprudenziale (c.d. diritto vivente) sfavorevole, sempre che l'opzione ermeneutica prescelta rivenga il proprio fondamento nella cornice della norma interpretata (*ex plurimis*: sentenze n. 209 del 2010, n. 24 del 2009, n. 170 del 2008 e n. 234 del 2007). «L'interpretazione — è stato magistralmente osservato — non è che il riflettersi del diritto vigente nell'intelletto di chi vuole conoscere tale diritto, e questo riflettersi è, o almeno dovrebbe essere, come il riflettersi in uno specchio»;

Ritenuto che, come sostenuto dall'attore, la cit. legge regionale 11 luglio 2014, n. 4. non possa qualificarsi di interpretazione autentica della precedente legge regionale 21 settembre 2012, n. 6. Infatti quest'ultima, all'art. 10, comma primo e secondo, nel diminuire l'assegno — spettante al consigliere regionale ai termine del suo mandato — al 30,40%, con contestuale liquidazione — in forma attualizzata — dello restante parte maturata, prendeva come riferimento per l'attualizzazione il suo «valore attuale» (precisamente, comma primo prevede che «la misura di riferimento per gli assegni vitalizi è l'indennità parlamentare lorda di cui al comma 2 dell'art. 8 e l'assegno vitalizio per i Consiglieri in carica nella XIV Legislatura e per i Consiglieri cessati dal mandato che sono in attesa di maturare i requisiti previsti viene ridotto al 30,40 per cento della base di calcolo stessa e per la parte eccedente dell'assegno vitalizio maturato dal singolo Consigliere entro la XIV Legislatura viene riconosciuto il valore attuale»; ed il secondo comma prevede che «ai Consiglieri cessati dal mandato che godono di un assegno vitalizio superiore alla misura del 30,40 per cento è data facoltà, entro un termine fissato con le modalità di cui al comma 4, di optare in forma irrevocabile per il riconoscimento del valore attuale della



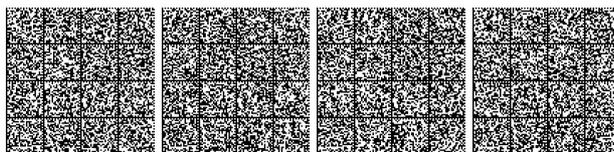
quota del loro assegno vitalizio che eccede tale misura con la conseguente rideterminazione del proprio assegno»), demandando all'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige, la determinazione — in concreto — del valore attuale della quota di assegno vitalizio (determinazione poi adottata con deliberazione dell'Ufficio di presidenza 27 maggio 2013 n. 334). Invece, l'art. 1 della contestata legge regionale 11 luglio 2014, n. 4, fa riferimento all'attualizzazione mediante il «valore attuale medio», da quantificare in base ai parametri direttamente sanciti dal successivo cit. art. 2 della stessa legge regionale e, quindi, non più rimessi alla determinazione dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale. In sostanza, la legge regionale n. 6 del 2012, per effettuare l'attualizzazione della quota di assegno vitalizio non più percependa, demandava la concreta determinazione del «valore attuale» all'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale (senza, cioè, porre alcun specifico criterio legislativo), mentre la nuova legge regionale n. 4 del 2014 — asseritamente di interpretazione autentica della precedente — ha fissato direttamente, al proprio art. 2, i criteri con cui effettuare la determinazione del valore attuale (ora chiamato «valore attuale medio»), sottraendo così ogni margine di discrezionalità all'ufficio. Ad avviso di questo Tribunale, va escluso che la nuova legge regionale n. 4 del 2014 possa correttamente qualificarsi come legge di interpretazione autentica, poiché essa non fa fronte ad uno stato di incertezza, né effettua una scelta tra le variabili di senso della legge interpretata, né intende contrastare alcun orientamento giurisprudenziale, poiché, invece, procede direttamente ad introdurre una completamente nuova analitica determinazione dei parametri per l'attualizzazione, la cui individuazione era in precedenza — dalla legge regionale n. 6 del 2012 — delegata ad uno specifico soggetto, ossia rimessa alla discrezionalità dell'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale;

Ricordato altresì che, sempre secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, non è decisivo verificare se la norma censurata abbia carattere interpretativo, e sia perciò retroattiva, ovvero sia innovativa con efficacia retroattiva. Invero, in entrambi i casi si tratta di accertare se la retroattività della norma, il cui divieto non è stato elevato a dignità costituzionale, salvo il disposto dell'art. 25, secondo comma, della Costituzione, trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non contrasti con altri valori e interessi costituzionalmente protetti (*ex plurimis*: sentenze n. 93 del 2011, n. 234 del 2007 e n. 374 del 2002). In particolare, la giurisprudenza costituzionale ha individuato — in base all'art. 3 della Costituzione — una serie di limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, limiti attinenti: 1) la salvaguardia di principi costituzionali, tra cui principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto d'introdurre ingiustificate disparità di trattamento; 2) la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti, quale principio connaturato allo stato di diritto; 3) la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; 4) il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario (*ex plurimis*: sentenze n. 209 del 2010 e n. 397 del 1994);

Rilevato che, nella fattispecie concreta, l'impianto introdotto dalla contestata legge regionale n. 4 del 2014, si basa, come si è visto, su un metodo di calcolo del valore attuale completamente nuovo e diverso da quello previsto dalla precedente legge regionale n. 6 del 2012. Questo Tribunale ritiene che la nuova legge regionale n. 4 del 2014, nell'introdurre il concetto di «valore attuale medio», così come poi specificato nel suo art. 2, in luogo del precedente criterio del «valore attuale» (la cui determinazione era rimessa all'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, sulla base dell'art. 10, quarto comma, della legge regionale del 2012), abbia realizzato una sostanziale modifica — con efficacia retroattiva — della normativa di cui alla legge regionale n. 6 del 2012. Ciò si evince: 1) dall'intero art. 1 della contestata legge regionale n. 4 del 2014 (intitolato espressamente «interpretazione autentica del termine «valore attuale» di cui all'art. 10 delle legge regionale 21 settembre 2012, n. 6 e provvedimenti conseguenti»), nel cui comma secondo sono espressamente dichiarati nulli tutti gli atti ed i provvedimenti che contenevano pregresse quantificazioni del valore attuale e ogni atto conseguente; 2) dall'art. 3 della medesima contestata legge regionale n. 4 del 2014, il quale prevede le restituzioni ed i recuperi delle somme in precedenza erogate sulla base della nozione di «valore attuale» di cui all'art. 10 della precedente legge regionale n. 6 del 2012; 3) dall'art. 4 sempre della medesima contestata legge regionale n. 4 del 2014, il quale prevede la rideterminazione delle quote del Fondo Family, sulla base del nuovo criterio del «valore attuale medio»;

Constatato, infatti, che, in puntuale applicazione della contestata legge regionale n. 4 del 2014, il presidente del Consiglio regionale, con decreto n. 104 del 26 settembre 2014, ha chiesto all'attore A. K. la restituzione della somma di € 130.438,40 (da effettuare, a scelta di A. K., mediante pagamento in contanti oppure mediante restituzione di quote del Fondo Family di pari valore);

Ritenuto non manifestamente infondato il dubbio che i citt. art. 1, 2, 3 e 4 della contestata legge regionale n. 4 del 2014, nel prevedere tale obbligo di restituzione di somme già percepite legittimamente sulla base della legge regionale n. 6 del 2012, siano in contrasto con l'art. 3 della Costituzione, incidendo, in modo irragionevole, sul legittimo affidamento nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale dello Stato di diritto. Come la Corte costituzionale ha chiarito, infatti, il mancato rispetto del principio dell'affidamento dei consociati nella certezza dell'ordinamento giuridico, si risolve in irragionevolezza e comporta l'illegittimità della norma retroattiva (v. sentenze n. 170 e n. 103 del 2013, n. 270 e n. 71 del 2011, n. 236 e n. 206 del 2009), in quanto, in linea generale, l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica — essenziale elemento dello Stato di diritto — non può essere leso da disposizioni retroattive, che trasmodino in regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi anteriori (v., *ex plurimis*, sentenza n. 446 del 2002).



La Corte ha precisato anche che la norma retroattiva non può tradire l'affidamento del privato, specie se maturato con il consolidamento di situazioni sostanziali, pur se la disposizione retroattiva sia dettata dalla necessità di contenere la spesa pubblica o di far fronte ad avvenienze eccezionali (*ex plurimis*, sentenza n. 170 del 2013, n. 24 del 2009, n. 374 del 2002 e n. 419 del 2000). Nel caso di specie, è notorio che, a fronte della legittima corresponsione — sulla base di una legge — di una non indifferente somma di denaro (oppure dell'attribuzione di fondi di investimento), ogni persona adotta delle scelte — anche di una certa importanza — nell'ambito della propria vita personale e familiare, rinunciando ad esempio a talune opportunità, oppure cogliendone altre. Consentire che una legge successiva possa rimettere in discussione tale attribuzione patrimoniale, obbligando la persona a restituirla, significa sconvolgere la sua vita personale, costringendolo a rivederle integralmente le non indifferenti scelte di vita personale e familiare che egli può aver effettuato facendo affidamento sulla stabilità dell'attribuzione patrimoniale stessa. Se si ammette che una legge successiva possa costringere il soggetto a restituire un'attribuzione patrimoniale legittimamente ricevuta sulla base di una legge precedente, si costringe il soggetto stesso a non fare affidamento sull'attribuzione patrimoniale stessa e quindi a non utilizzarla, poiché egli potrebbe sempre essere chiamato a restituirla. Ad avviso di questo Tribunale, ciò non sembra conforme ai citati principi di ragionevolezza, di affidamento e sicurezza dei rapporti giuridici, sanciti dal predetto art. 3 della Costituzione, senza che possa assumere significativa rilevanza la relativa brevità del lasso di tempo intercorso tra la corresponsione dell'attribuzione patrimoniale e l'introduzione dell'obbligo della sua restituzione (nella fattispecie concreta, la corresponsione — all'attore — del complessivo valore di € 364.931,99 [di cui € 144.931,99 in contanti ed € 220.000,00 in quote del Fondo Family], è avvenuta, sulla base della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6, con il provvedimento 30 ottobre 2013 dell'Ufficio del presidente del Consiglio regionale, mentre la restituzione gli è stata chiesta il 26 settembre 2014 a seguito dell'approvazione della legge regionale 11 luglio 2014, n. 4): lasso di tempo idoneo ad incrinare l'affidamento risposto dall'attore A. K. nella irrevocabilità dell'attribuzione patrimoniale ricevuta. Per lo stesso motivo, ugualmente privo di rilevanza è il fatto che nell'intervallo temporale tra e due leggi regionali, siano state avanzate — in seno al Consiglio regionale del Trentino Alto Adige — proposte di modifica della legge regionale n. 6 del 2012, come pure il fatto che i provvedimenti amministrativi attuativa della stessa, siano stati — da taluni — impugnati in sede giurisdizionale, come pure, infine, il fatto che la locale Procura della Repubblica abbia svolto indagini sulle persone che erano state incaricate dall'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale, di elaborare i criteri da utilizzare per calcolare «valore attuale» di cui al cit. art. 10 della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6. Si tratta invero di fatti occasionali, inidonei a scalfire l'affidamento riposto dall'attore A. K. sulla definitività dell'attribuzione patrimoniale ricevuta sulla base della predetta legge regionale 21 settembre 2012, n. 6;

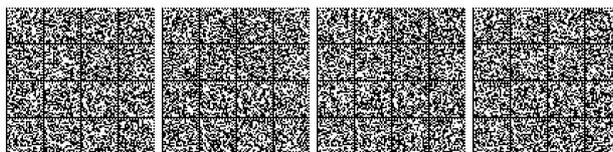
Ritenuto invece manifestamente infondate le altre questioni di costituzionalità sollevate dall'attore A. K., apparendo sufficiente all'uopo rilevare che: 1) nella fattispecie, non vengono in rilievo i principi «della preminenza del diritto e dell'equo processo» di cui agli articoli 6 e 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, in quanto la contestata legge regionale n. 4 del 2014, non è intervenuta durante la pendenza del presente procedimento; 2) non è ipotizzabile alcuna violazione del principio di garanzia alla tutela giurisdizionale sancito dagli articoli 24 e 113, secondo comma della Costituzione, come dimostra già il fatto che il presente giudizio affronta il merito della controversia; 3) nemmeno è ipotizzabile alcuna violazione dell'art. 25, secondo comma, della Costituzione, né dell'art. 7 della cit. Convenzione europea dei diritti dell'uomo, poiché tali norme si applicano solo al diritto penale; lo stesso deve dirsi per l'art. 42 della Costituzione ed il protocollo n. 1 della stessa Convenzione, applicabile solo alla privazione del diritto di proprietà per cause di pubblica utilità; 4) lo stesso deve concludersi per presunto contrasto con art. 47 della Costituzione, l'art. 117, comma 2, lettera l) ed e), della Costituzione e con gli articoli 4, 8 e 11 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972 n. 670 (testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per Trentino-Alto Adige), atteso che la contestata legge regionale n. 4 del 2014, non disciplina la materia dell'ordinamento civile prevista dalla cit. lettera l), né la materia di tutela dei risparmi; 5) nemmeno, infine, possono ritenersi violati gli articoli 97 e 113, terzo comma, della Costituzione, in quanto la nullità degli atti sancita dall'art. 1, secondo comma, della contestata legge regionale n. 4 del 2014, non è altro che la conseguenza della retroattività della legge regionale stessa.

P.Q.M.

Il giudice unico del Tribunale ordinario di Trento,

Visto l'art. 134 della Costituzione, e gli art. 23 e ss. della legge 11 marzo 1957, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, con riferimento all'art. 3 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, 2, 3 e 4 della legge della Regione Trentino Alto Adige 11 luglio 2014, n. 4 (nel Bollettino Ufficiale 16 luglio 2014 n. 28 — numero straordinario 1), nella parte in cui applicano con efficacia retroattiva la nozione di «valore attuale medio», prevedendo l'obbligo di restituzione di somme e/o quote del Fondo Family già percepite legittimamente da ex consiglieri regionali sulla base della legge regionale 21 settembre 2012, n. 6;



Dispone la immediata trasmissione degli atti e della presente ordinanza, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte comunicazioni e notificazioni, alla Corte costituzionale, e sospende il giudizio;

Ordina la notificazione della presente ordinanza alle parti in causa ed al Presidente della Giunta della Regione autonoma Trentino Alto Adige, nonché la sua comunicazione al Presidente del Consiglio della medesima Regione autonoma.

Trento, 7 febbraio 2017

Il Giudice Unico: BEGHINI

17C00116

N. 73

*Ordinanza del 16 febbraio 2017 della Corte di cassazione
sul ricorso proposto da Zaina Domenico contro Ministero della giustizia*

Procedimento civile - Equa riparazione per violazione della ragionevole durata del processo - Termine decadenziale di sei mesi per la proposizione della domanda - Decorrenza dal momento in cui la decisione che conclude il procedimento è divenuta definitiva.

- Legge 24 marzo 2001, n. 89 (Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'articolo 375 del codice di procedura civile), art. 4, come sostituito dall'art. 55, comma 1, lett. d), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 134.

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

SESTA SEZIONE CIVILE - 2

composta dagli ill.mi sigg.ri magistrati:

dott. Stefano Petitti, Presidente;
dott. Lorenzo Orilla, consigliere;
dott. Alberto Giusti, consigliere;
dott. Antonino Scalisi, consigliere;
dott. Mauro Criscuolo, rel. consigliere;

ha pronunciato la seguente ordinanza interlocutoria sul ricorso 7925-2016 proposto da:

Zaina Domenico, elettivamente domiciliato in Roma, via Illiria, 19, presso lo studio dell'avv. Rossella Zaina, che lo rappresenta e difende giusta procura in calce al ricorso; ricorrente;

Contro Ministero della giustizia 8018440587, elettivamente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi, 12, presso l'Avvocatura generale dello Stato; controricorrente;

avverso il decreto della Corte d'appello di Perugia, depositato il 29 settembre 2015;

udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 15 dicembre 2016 dal consigliere dott. Mauro Criscuolo;

FATTO E DIRITTO

La Corte d'appello di Perugia con decreto del consigliere delegato del 13 maggio 2015 dichiarava improponibile il ricorso proposto da Zaina Domenico con il quale era richiesta la condanna del Ministero della giustizia all'equa riparazione per l'irragionevole durata del procedimento civile di opposizione a decreto ingiuntivo svoltosi dinanzi al Giudice di pace di Civitavecchia, in primo grado, ed in appello dinanzi al Tribunale della medesima città dal 29 aprile 2006 al 23 ottobre 2014, allorquando il giudizio di appello veniva cancellato dal ruolo con la contestuale dichiarazione di estinzione.



Osservava il decreto che il ricorso era stato presentato prima del decorso del termine di riassunzione di cui all'art. 307, comma 1 c.p.c., e che non risultava quindi che la decisione che aveva definito il giudizio fosse irretrattabile, come richiesto dall'art. 4 della legge n. 89/2001.

A seguito di opposizione, la Corte di appello in composizione collegiale, con decreto del 29 settembre 2015, confermava il decreto opposto, rilevando che il giudizio presupposto era iniziato nel 2006, e quindi prima della modifica di cui all'art. 181 c.p.c., ad opera del decreto-legge n. 112 del 2008, cosicché non poteva trovare applicazione la previsione normativa sopravvenuta che consente, in caso di cancellazione della causa dal ruolo per mancata comparizione delle parti, anche di adottare il provvedimento di estinzione del giudizio.

Nella fattispecie quindi il tribunale aveva solo disposto la cancellazione della causa dal ruolo, e conseguentemente il termine semestrale per la proponibilità della domanda di equo indennizzo, non poteva decorrere dalla data della cancellazione, occorrendo altresì attendere, ai fini dell'estinzione, il decorso del termine stabilito dall'art. 307 c.p.c. per la eventuale riassunzione.

Per la cassazione di questo decreto la ricorrente ha proposto ricorso affidato ad un motivo.

Il Ministero della giustizia ha resistito con controricorso.

Con l'unico motivo di ricorso si denuncia la violazione e falsa applicazione degli articoli 181, 307 e 309 c.p.c., in relazione al principio della cd. apparenza e dell'affidamento, nonché della qualificazione del provvedimento data dal giudice.

Si osserva che in realtà il tribunale con il provvedimento del 23 ottobre 2014 non si era limitato a disporre la cancellazione della causa dal ruolo, ma aveva altresì ordinato l'estinzione del giudizio.

Trattasi pertanto di un provvedimento avente natura definitiva che determina l'estinzione immediata, non apparendo quindi possibile invocare la decorrenza altresì del termine per la riassunzione.

A fronte di tale formale contenuto della decisione, i giudici chiamati a decidere sull'equo indennizzo non potevano sovrapporre la loro valutazione in tema di applicazione della novella dell'art. 181 c.p.c., dovendo avere invece prevalenza la qualificazione data dal giudice *a quo* al proprio provvedimento, ed all'affidamento insorto nelle parti in ragione dello stesso contenuto.

Ne consegue che, essendo stata dichiarata l'estinzione, è esclusa la possibilità della riassunzione, e che quindi la domanda avanzata *ex lege* n. 89/2001 è proponibile.

Effettivamente deve reputarsi erronea la valutazione compiuta dalla Corte d'appello in punto di pretesa inapplicabilità alla fattispecie della nuova disciplina di cui all'art. 181 c.p.c., come introdotta dal decreto-legge n. 112 del 2008, trattandosi di considerazioni che, sebbene corrette in punto di diritto, non si confrontano con quello che è l'effettivo tenore del provvedimento adottato dal Tribunale di Civitavecchia, il quale, facendo erronea applicazione delle norme *de quibus*, non si è limitato alla sola cancellazione della causa dal ruolo, ma ha anche formalmente dichiarato estinto il giudizio.

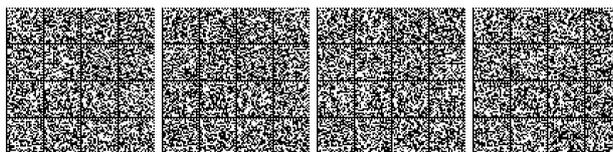
Tuttavia, e sebbene meriti adesione l'affermazione di parte ricorrente secondo cui in tal caso debba darsi prevalenza alla qualificazione formale del provvedimento offerta dal giudice del giudizio presupposto, non appaiono condivisibili le conclusioni che lo stesso ricorrente intende trarre dal fatto che siano state congiuntamente disposte la cancellazione e l'estinzione del giudizio.

Ed, invero deve richiamarsi il costante orientamento di questa Corte per il quale (*cf.* da ultimo Cass. n. 17522/2015) l'ordinanza del giudice di estinzione del processo ove adottato dal tribunale in composizione monocratica, è assimilabile alla sentenza del tribunale che, in composizione collegiale e ai sensi dell'art. 308, comma 2, c.p.c., respinge il reclamo contro l'ordinanza di estinzione del giudice istruttore, sicché ha natura sostanziale di sentenza e deve essere impugnato (nella fattispecie decisa dal precedente citato) con l'appello (conf. Cass. 20631/2011; Cass. n. 22917/2010).

Orbene poiché nel caso in esame il tribunale operava pacificamente come giudice monocratico (trattasi di giudizio di appello avverso sentenza del giudice di pace), il provvedimento di estinzione, ancorché adottato con la forma dell'Ordinanza, ha, per quanto detto, sostanza di sentenza, sicché la sua definitività è condizionata in ogni caso al decorso del termine previsto per la sua impugnazione con ricorso in cassazione, e cioè, in assenza di allegazione della sua notifica, del termine lungo di cui all'art. 327 c.p.c. (che *ratione temporis* è ancora quello annuale).

La conseguenza sarebbe quindi, previa correzione della motivazione del provvedimento impugnato, che dovrebbe essere confermata la dichiarazione di improponibilità del ricorso proposto dallo Zaina.

Tuttavia deve a tal riguardo ribadirsi quanto già espresso da questa Corte in altri provvedimenti, circa il fondato dubbio di compatibilità costituzionale della norma in esame.



Effettivamente deve reputarsi che nel ritenere che la proponibilità della domanda di equa riparazione sia esclusa prima del passaggio in giudicato della sentenza che ha definito il giudizio presupposto, la Corte territoriale si sia conformata alla giurisprudenza di questa Suprema Corte.

Sul punto, vale la pena di ricordare che l'originario tessuto normativo della legge n. 89 del 2001 (c.d. legge Pinto) ha subito significative modifiche ad opera dell'art. 55 del decreto-legge n. 83 del 2012, che ha — tra l'altro — sostituito proprio l'art. 4 della legge n. 89 del 2001.

Infatti, mentre l'originario testo di tale ultima disposizione prevedeva che «La domanda di riparazione può essere proposta durante la pendenza del procedimento nel cui ambito la violazione si assume verificata, ovvero, a pena di decadenza, entro sei mesi dal momento in cui la decisione, che conclude il medesimo procedimento, è divenuta definitiva», ora — a seguito della riforma del 2012 — l'art. 4 della legge Pinto stabilisce che «La domanda di riparazione può essere proposta, a pena di decadenza, entro sei mesi dal momento in cui la decisione che conclude il procedimento è divenuta definitiva».

Seppure sul piano puramente letterale il nuovo testo non esclude espressamente la proponibilità della domanda di equa riparazione durante la pendenza del giudizio presupposto, tuttavia alla esclusione di tale proponibilità si è pervenuti a seguito di un'interpretazione fondata sul criterio sistematico e sull'intenzione del legislatore; valorizzando il fatto che la riforma del 2012 ha condizionato l'an e il quantum del diritto all'indennizzo alla definizione del giudizio, prevedendo anche una serie di ipotesi di esclusione del diritto all'indennizzo dipendenti dalla condotta processuale della parte e financo dall'esito del giudizio (condanna del soccombente a norma dell'art. 96 cod. proc. civ.).

Si è così affermato, nella giurisprudenza di questa Corte suprema costituente ormai «diritto vivente», che, in tema di equa riparazione per violazione del termine di ragionevole durata del processo, nel regime introdotto dal decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito in legge 7 agosto 2012, n. 134, la proponibilità della domanda di indennizzo è preclusa dalla pendenza del giudizio presupposto (Sez. 2, Sentenza n. 19479 del 16 settembre 2014, Rv. 632159), dovendo ritenersi che il *dies a quo*, da cui computare il termine di sei mesi previsto a pena di decadenza per la proposizione della relativa domanda, è segnato dalla definitività del provvedimento conclusivo del procedimento nell'ambito del quale la violazione si assume consumata, definitività che va collocata al momento della scadenza del termine previsto per proporre l'impugnazione ordinaria (Sez. 6 - 1, Sentenza n. 13324 del 26 luglio 2012, Rv. 623537; Sez. 6 - 2, Sentenza n. 21859 del 5 dicembre 2012, Rv. 624426) ovvero al momento del deposito della decisione della Corte di cassazione che rigetta o dichiara l'inammissibilità del ricorso, determinando così il passaggio in giudicato della sentenza impugnata (Sez. 6 - 2, Sentenza n. 21863 del 5 dicembre 2012, Rv. 624239).

La conclusione secondo cui la proponibilità della domanda di indennizzo è preclusa durante la pendenza del giudizio nel cui ambito la violazione della ragionevole durata del processo si assume essersi verificata è stata condivisa dalla Corte costituzionale con la sentenza 25 febbraio 2014, n. 30.

Il giudice delle leggi, nel vagliare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 55 comma 1 lettera *d*) del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134) in riferimento agli articoli 3, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ha ritenuto sussistente il denunciato *vulnus* delle norme costituzionali, come integrate dalle norme della CEDU in forza del parametro costituzionale di cui all'art. 117 Cost. (nella parte in cui impone la conformazione della legislazione interna ai vincoli derivanti dagli obblighi internazionali), ritenendo che il differimento della esperibilità del ricorso alla definizione del procedimento in cui il ritardo è maturato ne pregiudichi l'effettività anche alla stregua del parametro di cui all'art. 13 CEDU. Ha tuttavia ritenuto che l'intervento additivo invocato dal rimettente — consistente sostanzialmente in un'estensione della fattispecie relativa all'indennizzo conseguente al processo tardivamente concluso a quella caratterizzata dalla pendenza del giudizio — non fosse ammissibile, «sia per l'inidoneità dell'eventuale estensione a garantire l'indennizzo della violazione verificatasi in assenza della pronuncia irrevocabile, sia perché la modalità dell'indennizzo non potrebbe essere definita «a rime obbligate» a causa della pluralità di soluzioni normative in astratto ipotizzabili a tutela del principio della ragionevole durata del processo».

La Corte costituzionale, con la richiamata sentenza n. 30 del 2014, ha pertanto invitato il legislatore ad intervenire per risolvere, nell'esercizio della discrezionalità che gli compete, il *vulnus* costituzionale riscontrato, concludendo tuttavia che «non sarebbe tollerabile l'eccessivo protrarsi dell'inerzia legislativa in ordine al problema individuato nella presente pronuncia».

A seguito di tale pronuncia, questa Suprema Corte ha prima affermato che l'art. 4 della legge n. 89 del 2001 — ladove subordina la proponibilità della domanda di equa riparazione per l'irragionevole durata di un processo alla condizione della sua preventiva definizione — non può essere disapplicato dal giudice in forza della sentenza costituzionale n. 30 del 2014, da questa evincendosi che la norma resta legittima, sia pure *ad tempus*, in attesa della sua riscrittura da



parte del legislatore (Sez. 6 - 2, Sentenza n. 20463 del 12 ottobre 2015, Rv. 636597); successivamente, ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge n. 89 del 2001, ritenendo che il legislatore, con la legge 28 dicembre 2015, n. 208 (art. 1 comma 777), introducendo un sistema di rimedi preventivi diretti a impedire la stessa formazione del ritardo processuale (articoli 1-*bis* e 1-*ter* della legge Pinto), avesse aderito all'invito rivoltogli dalla Corte costituzionale con la richiamata sentenza n. 30 del 2014 (Sez. 6 - 2, Sentenza n. 13556 del 1° luglio 2016, Rv. 640328).

Orbene, il Collegio, come già ritenuto in precedenti occasioni, dissente da tale ultima decisione e ritiene — invece — che, con la legge n. 208 del 2015, il legislatore non abbia risolto il problema oggetto del monito rivoltogli dalla Corte costituzionale.

Infatti, il sistema di rimedi preventivi introdotto dalla recente legge del 2015 è volto a prevenire la irragionevole durata del processo; esso, tuttavia, non sfiora il problema della effettività della tutela indennitaria una volta che l'irragionevole durata del procedimento si sia verificata, come è evidenziato dal fatto che la nuova normativa ha lasciato inalterato il testo dell'art. 4 della legge n. 89 del 2001 (come sostituito dall'art. 55, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83), che detta i termini di proponibilità della domanda di equa riparazione.

In particolare, il Collegio ritiene che, anche a seguito della legge n. 208 del 2015, è rimasto irrisolto il problema del differimento dell'esperibilità del ricorso alla definizione del procedimento presupposto; problema che presenta perduranti profili di illegittimità costituzionale del vigente testo dell'art. 4 della legge n. 89 del 2001 — in rapporto agli articoli 3, 24, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione — nel momento in cui si risolve nella definitiva inammissibilità della domanda proposta durante la pendenza del procedimento presupposto, pur quando, nelle more, il provvedimento che ha definito quest'ultimo sia passato in cosa giudicata.

Sul punto, non va sottaciuto che l'adeguamento dell'impianto normativo della legge Pinto alle norme costituzionali e a quelle della CEDU non implica necessariamente la messa in discussione del principio — posto a base della detta legge — per cui l'equa riparazione può essere riconosciuta solo a seguito della conclusione del procedimento presupposto. Anzi, può rilevarsi come risultano del tutto ragionevoli e, per certi versi, costituzionalmente obbligate le scelte del legislatore di prevedere ipotesi di esclusione dell'indennizzo (art. 2, comma 2-*quinquies*) collegate alla colpevole condotta della parte, come tali verificabili solo avuto riguardo all'esito definitivo del procedimento; e d'altra parte, sarebbe difficile non intravedere una lesione del parametro costituzionale della ragionevole durata del processo (art. 111, comma 2, Cost.) ove la normativa relativa all'equo indennizzo dovesse consentire la proposizione di plurime domande in corrispondenza del numero dei gradi o delle fasi del medesimo procedimento presupposto, con un effetto di moltiplicazione delle controversie che potrebbe sfociare persino in quel deprecabile fenomeno che la dottrina definisce «abuso del processo».

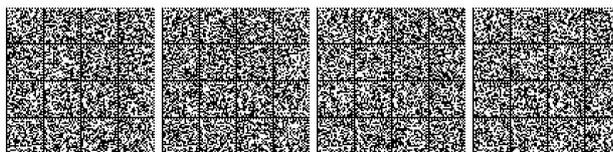
Ciò, tuttavia, non può significare che la proposizione della domanda di equo indennizzo in pendenza del giudizio presupposto comporti la definitiva inaccogliabilità della pretesa indennitaria; essendo in tal caso evidente come l'art. 4 della legge n. 89 del 2001, come sostituito dall'art. 55, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83, come interpretato nel diritto vivente, risulti difficilmente compatibile con gli articoli 3, 24, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli articoli 6, paragrafo 1, e 13 della CEDU.

In altre parole, la previsione che la domanda di equo indennizzo possa validamente proporsi solo dopo il passaggio in giudicato del provvedimento che ha definito il giudizio presupposto non può tradursi — sul piano della legittimità costituzionale — nella definitiva inammissibilità della domanda erroneamente proposta prima di tale passaggio in giudicato.

Nella specie, la ricorrente, avendo proposto domanda di equo indennizzo prima che passasse il giudicato il provvedimento che aveva definito il giudizio presupposto, si è vista precludere del tutto l'accesso alla tutela indennitaria. Risulta perciò sussistente l'evidenziato vulnus costituzionale e risulta rilevante la relativa questione di legittimità costituzionale, che va nuovamente sottoposta al giudice delle leggi, stante il perdurante inadempimento del legislatore al monito impartito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 30 del 2014.

In definitiva, va dichiarata rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 24 marzo 2001, n. 89, come sostituito dall'art. 55, comma 1, lettera *d*), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134, in riferimento agli articoli 3, 24, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli articoli 6, paragrafo 1, e 13 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 la legge 4 agosto 1955, n. 848, nella parte in cui condiziona la proponibilità della domanda di equa riparazione alla previa definizione del procedimento presupposto.

Ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, alla dichiarazione di rilevanza e non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, segue la sospensione del giudizio e l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale.



P. Q. M.

La Corte Suprema di Cassazione;

Visti gli articoli 134 Cost., e 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87;

Dichiara rilevante e non manifestamente infondata, in riferimento agli articoli 3, 24, 111, secondo comma, e 117, primo comma, della Costituzione, quest'ultimo in relazione agli articoli 6, paragrafo 1, e 13 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 la legge 4 agosto 1955, n. 848, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 24 marzo 2001, n. 89, come sostituito dall'art. 55, comma 1, lettera d), del decreto-legge 22 giugno 2012, n. 83 (Misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 agosto 2012, n. 134;

Dispone la sospensione del presente giudizio;

Ordina che, a cura della cancelleria, la presente ordinanza sia notificata alle parti del giudizio di cassazione, al pubblico ministero presso questa Corte e al Presidente del Consiglio dei ministri;

Ordina, altresì, che l'ordinanza venga comunicata dal cancelliere ai Presidenti delle due Camere del Parlamento;

Dispone l'immediata trasmissione degli atti, comprensivi della documentazione attestante il perfezionamento delle prescritte notificazioni e comunicazioni, alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio della Sesta Sezione Civile - Sottosezione Seconda, addì 15 dicembre 2016.

Il Presidente: PETITTI

17C00117

VITTORIA ORLANDO, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2017-GUR-021) Roma, 2017 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



* 4 5 - 4 1 0 5 0 0 1 7 0 5 2 4 *

€ 6,00

